

55
Rejem.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LOS REFUGIADOS GUATEMALTECOS ANTE LAS
NEGOCIACIONES DE PAZ EN GUATEMALA:
EL PROCESO DE REPATRIACION.

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES
P R E S E N T A
JUAN CARLOS PAEZ VIEYRA



ASESOR: DR. LEOPOLDO GONZALEZ AGUAYO.

MEXICO, D. F.

1998.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

257389



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

Introducción	1
1. Los Refugiados Guatemaltecos en México (1982-1984)	7
1.1. Impacto de la migración a nivel nacional	9
1.2. Instituciones para el cuidado de los refugiados	13
1.2.1. La Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados	16
1.2.2. El Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR).	18
1.2.3 .La Comisión Especial de Atención a Refugiados, Repatriados y Desplazados (CEAR)	21
1.3. Las Comisiones Permanentes de Refugiados Guatemaltecos	26
2. Las políticas de ayuda a refugiados en los años 80's	30
2.1. Los aspectos jurídicos de la migración a México	35
2.2. La distribución de refugiados en Chiapas	39
2.3. La reubicación geográfica en Campeche y Quintana Roo	43
3. Las negociaciones de paz en Centroamérica	51
3.1. El esfuerzo de Contadora	51
3.1.1. El Acuerdo de Esquipulas II	55
3.2. El "Acuerdo México" y las últimas negociaciones	60
3.3. El ejército y los gobiernos civiles	67

4. La Repatriación Voluntaria	71
4.1. Factores que generan la repatriación	71
4.1.1. La Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA)	77
4.2.1. El Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ)	85
4.2. Movimientos de repatriación en 1990-1993	87
4.3. Las repatriaciones en 1994-1995, movimiento sin precedentes	89
4.4. La Misión de Naciones Unidas para Guatemala	94
Conclusiones	97
Anexos	108
Bibliografía	110
Abreviaturas	117

Introducción:

Para el estudio de los refugiados guatemaltecos en México se hace necesario reseñar brevemente los procesos políticos, sociales y económicos de Guatemala, que llevaron en un principio al surgimiento de un movimiento democrático que fue reprimido por las fuerzas armadas, derivándose de esto un ascenso al poder político de los militares. Al tiempo que los movimientos opositores se organizaron en la clandestinidad formando más tarde un ejército guerrillero denominado Unidad Nacional Revolucionaria Guatemalteca (URNG).

Orígenes del conflicto en Guatemala:

En 1933 Guatemala contaba con un gobierno militar dirigido por el Gral. Jorge Ubico, el cual normalmente utilizaba la fuerza militar para enfrentar las tensiones sociales y las sublevaciones. Ejemplo de esto es el descrito por Jonas Susanne en su libro *Guatemala, una historia inmediata*: “En 1934 el gobierno ejecutó a 100 dirigentes obreros, estudiantes y miembros de la oposición política”.¹

Así comenzó a gestarse una revolución que en su oportunidad aprovechó propaganda antifascista, la burguesía afectada en sus intereses se adhirió a la idea norteamericana de derrocar el sistema imperante, producto de esta simbiosis, grupos opositores de izquierda, intelectuales y estudiantes decidieron optar por la vía armada en octubre de 1944. Derivado de estas luchas y como consecuencia de una presión de la sociedad el gobierno llamó a elecciones en marzo de 1945, las cuales fueron consideradas como las primeras en las cuales se electo democráticamente un presidente Juan José Arévalo.

A pesar de que el Gral. Ubico apoyó a los norteamericanos, esta nación les respondió de manera contradictoria. La primera reacción fue quitar, expropiar y cancelar todos los derechos de las fábricas y fincas cafetaleras de capital alemán, anulando todos los derechos económicos que gozaba Alemania, el mayor competidor geoestratégico de Estados Unidos en Centroamérica. Por lo tanto, si bien los norteamericanos no apoyaron en un primer momento a los revolucionarios, estos lo hicieron tras el fin de la Segunda Guerra Mundial.

¹ Jonas Susanne, *Guatemala, Una historia inmediata*
Editorial Siglo XXI, pág. 85

Durante los años del gobierno de Arévalo se llevó al cabo la primera reforma democrática y económica en Guatemala, que en resumen fue moderada, ya que el monopolio de Estados Unidos en la región era absoluto pues existían 3 compañías que dominaban el país; la United Fruit Company (UFC), la Compañía de Ferrocarriles Internacionales de Centroamérica (IRCA) y la Empresa Eléctrica de Guatemala (EEG) subsidiaria de la Electric Bond & Share.

Al término del gobierno de Arévalo se realizaron elecciones, conteniendo 3 candidatos; Miguel Ydígoras Fuentes, apoyado por los ultraderechistas y ubiquistas, la derecha moderada con García Granados, y la izquierda con Jacobo Arbenz, apoyado por amplios sectores populares.

Arbenz ganó las elecciones con el voto del 63 % del electorado y subió al poder en 1951. Con gran empuje liberal llegó al gobierno, tratando de substituir y de quitar poder a los monopolios norteamericanos, para lo cual desarrolló proyectos industriales alternos que compitieran con la UFC, IRCA y EEG.

El nuevo presidente consideró que la única forma de crear una nación industrializada y desarrollada era por medio de “ la expansión del mercado interno incrementando el poder adquisitivo de las masas”² Para lo cual era necesario poner en marcha una reforma agraria, ya que el 90 % de la población trabajadora eran campesinos, por lo que sólo promoviendo el desarrollo de esta población se pondrían las bases del desarrollo económico.

En 1953 comenzó la reforma al siguiente año habían sido expropiadas 1,002 plantaciones de dueños extranjeros que abarcaban 1,200,000 hectáreas

Esta revolución agraria - que hasta 1954 había beneficiado a 100,000 familias indígenas y campesinas - más que tener un efecto real de reparto campesino, tuvo un efecto político profundo; la reforma del campo pasó a ser la cuestión decisiva que impuso una clara polarización de los diferentes sectores del país entre partidarios y opositores de la revolución en conjunto.

En el mismo año de 1954 la United Fruit Company poseía 220,000 hectáreas, de las cuales sólo explotaba el 15%, por lo que el gobierno le expropió casi 160,000 htas, esto constituyó el clímax de una crisis largamente fraguada.

² Idem, pág 94

Estados Unidos le declaró indirectamente la guerra al gobierno guatemalteco por medio del embajador en Guatemala y de una desacreditación internacional al país con el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización de Estados Americanos

Así mismo Estados Unidos realizó una guerra *disfrazada*, aliándose a los opositores de Arbenz que se encontraban exiliados en otros países del área, envió armas a los regímenes reaccionarios en Honduras y Nicaragua, y preparó, al mando de la CIA, la intervención armada.

Esta guerra se concretó cuando el 18 de junio de 1954 las fuerzas mercenarias del Coronel Carlos Castillo Armas (160 a 200 hombres) invadieron Guatemala desde Honduras al tiempo que la aviación de la CIA bombardeó la ciudad de Guatemala. Con esta presión, en un principio renunció el gabinete y más tarde el presidente Arbenz, el 27 de junio, poniendo fin a uno de los primeros movimientos democráticos en América Latina, que pudo cambiar el rumbo de la sociedad guatemalteca en su conjunto.

Estas reformas culminaron como un intento de revolución, que se vislumbraba para ser uno de los más profundos cambios en la vida política de este país, con lo cual se iniciaron una serie de luchas étnico-nacionales, fue en ese momento en el que surgieron diversas manifestaciones opositoras, que vieron que los cambios en beneficio social sólo se alcanzarían por la vía armada.

Castillo decidió anular y dismantelar las instituciones creadas por Arbenz, promulgando una nueva constitución de corte conservador. Con esto, la población guatemalteca se polarizó, el reloj evolutivo de la historia retrocedió. Siendo el inicio de un régimen represor, y violento que no permitía la creación de partidos políticos y de elecciones.

A partir de este momento se sucederán en el poder una serie de regímenes militares, matizando su ascenso al poder de traiciones y golpes de estado, uno tras otro los mandos del ejército se sucedieron, reprimiendo cada vez más los movimientos sociales en la provincia de Guatemala.

Después seguirá Miguel Ydígoras Fuentes, quien también subió por la vía de golpe de Estado; sin embargo, a 4 años de su gobierno, en 1962 un nuevo golpe

conducido por Eugenio Peralta provocó una “militarización de todo el aparato estatal”³

De 1966 a 1970, bajo el mando de Julio Cesar Mendez Montenegro se recrudecieron los ataques a los movimientos opositores, ya que el ejército guatemalteco recibió asesoría militar de los Estados Unidos, desarrollando fuerzas paramilitares; perfeccionando el sistema nacional de información e inteligencia, la creación de escuadrones de la muerte y la militarización de la sociedad civil.⁴

De 1974 a 1978 gobernó el General Eugenio Laugerud García Kjell, quien aumentó la política agresiva en la provincia y continuó con mas fuerza la represión y asesinato a las comunidades indígenas del norte del país.

En el período siguiente (1978-1982) ascendió al poder el General Romeo Lucas García, el cual continuó con la política de terror, por lo que la insurgencia decidió organizarse mejor y retroceder para fortalecerse y aumentar sus bases de apoyo. La represión gubernamental cobró mas de 100,000 víctimas en 30 años de guerra, hasta 1982.

En 1982, las organizaciones insurgentes se unieron en la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), y en 1984 constituyeron su Comandancia General, que hoy esta integrada por los comandantes en jefe del Ejército Guerrillero de los Pobres (EGP), las Fuerzas Armadas Rebeldes (FAR) y la Organización del Pueblo en Armas (ORPA), así como por el Secretario General del Partido Guatemalteco del Trabajo (PGT).

Tras de un dudoso proceso electoral, ese mismo año Anibal Guevara resultó electo, pero un golpe militar derrocó al todavía presidente Romeo Lucas García, e impuso como nuevo mandatario al General Efraín Rios Montt.

³ Domínguez Judith Alternativas de solución al problema de los refugiados guatemaltecos asentados en el sureste del territorio mexicano. Tesis de Licenciatura Lic Relaciones Internacionales. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM, 1993 pág 73

⁴ Entre octubre de 1966 y marzo de 1968 se calcula que entre 3 000 y 8 000 guatemaltecos fueron muertos en la campaña Zacapá-Izabal. Al empleo de los métodos “contraterroristas” por parte de los grupos civiles paramilitares, a ellos se atribuye gran parte del éxito contra las guerrillas rurales y sus posibles simpatizantes. En Schlesinger Stephen, Fruta Amarga. La CIA en Guatemala, pág 274

Ríos Montt decidió priorizar por encima de todos sus objetivos, las políticas contrainsurgentes, con medidas políticas, militares y administrativas, basadas en los manuales de guerra de baja intensidad tales como la creación de patrullas civiles y poblaciones bajo control militar llamadas “aldeas modelo”

De 1981 a 1984, el ejército guatemalteco inició una campaña contrainsurgente, introduciendo una estrategia denominada “tierra arrasada” la cual pretendía restarle bases sociales al movimiento rebelde. Como resultado de esta campaña, el ejército guatemalteco coronó con éxito su lucha contra el campesinado indígena de Quiché y de otras zonas, destruyendo 400 pueblos, asesinando a más de 15,000 gentes, y provocando que 70,000 personas huyeron a países vecinos para refugiarse, de los que México absorbió a 46,000 campesinos.

Dentro de la estrategia de “tierra arrasada”, la Operación Ceniza consistió en realizar matanzas generales en las poblaciones campesinas, arrasando y quemando tierras, lo cual trajo consigo la muerte y el desplazamiento de casi un millón de personas. Esta política del terror provocó una desocupación de las fuerzas productivas que se situó entre el 45 % y el 60 % de la población en edad laboral.

A partir de estas acciones los campesinos, cuya mayoría es indígena decidieron ir tomando sus precauciones, organizándose en la clandestinidad para combatir al gobierno, mas aun cuando ya habían adquirido una conciencia social.

En este sentido, en 1971 los alfabetizadores, formaron en el Quiché, la Asociación Indígena Pro-cultura Maya-Quiché, Mientras tanto la Pastoral Indígena se dedicó a educar y a dar instrucción religiosa, así como a concientizar a los indígenas de los derechos humanos.

Por primera vez en la historia de este país se crearon los Seminarios Indígenas en forma de diálogo inter-étnico, aunque ya existían antecedentes de organizaciones que trabajaran por el mismo fin como Acción Católica.

En un sentido antidemocrático, el gobierno se dedicó a reprimir toda organización educativa o religiosa, desde que éstas salían a luz pública, sus dirigentes eran asesinados o desaparecidos, por lo que decidieron volverse clandestinas, hasta ser lo suficientemente fuertes para declararse contra el gobierno.

Lo único que logró la política terrorista, fue agudizar las contradicciones políticas y sociales generando un aislamiento progresivo del Estado respecto a sus ciudadanos.⁵

En 1981 tras una serie de asesinatos y el incendio de la embajada de España, la población campesina se volcó contra el gobierno, el presidente respondió con una guerra de exterminio contra el pueblo. En Zocopá e Izabal, el ejército implementó mecanismos de exterminio usados en otros conflictos como el uso del napalm, con ello se inició el genocidio mas grande de América en el siglo XX.⁶

Es así que a partir de la intensificación del conflicto guatemalteco, los campesinos decidieron huir de sus comunidades buscando lugares mas seguros para sobrevivir; como ejemplo de esto fue la matanza del 14 de marzo de 1982, en la que 300 campesinos de la cooperativa Cuarto Pueblo murieron, y orillaron a sus compañeros a abandonar las tierras, dejando sus viviendas.

Una cantidad importante de estos desplazados decidió buscar refugio en México, en julio de 1982 sucedió el mas grande desplazamiento de guatemaltecos, muchos de los cuales, ya habían salido de sus pueblos tiempo atrás y que fue hasta esa fecha que pudieron cruzar la frontera para refugiarse en tierras mexicanas. En esa ocasión se habló de mas de 20,000 personas que fueron recibidas por las autoridades mexicanas⁷.

Un año antes en 1981, en una situación similar de migración masiva en condiciones de emergencia, el gobierno mexicano tomó otra postura, deportando a la mayor parte de éstos indígenas⁸, pretextando en esos años que la legislación mexicana no contemplaba la calidad migratoria de refugiado, sino tan solo la de asilado político. Argumentando que en las anteriores experiencias de asilo, la cantidad de personas era pequeña y las autoridades migratorias tenían la posibilidad de seleccionar a las personas que reunían los criterios mínimos de asilo, cosa que con los guatemaltecos no fue similar, donde la población era mayoritariamente indígena, sin capacitación educativa y laboral

⁵ Domingez Judith, pág 95

⁶ Schlesinger Stephen, pág 281

⁷ Aguayo Scrgio El éxodo centroamericano, pág 26

⁸ Entre el 20 de julio y el 4 de agosto de 1981, alrededor de 3,000 guatemaltecos fueron devueltos a su país
En: Hernández Castillo Aída La experiencia de refugio en Chiapas, pág 50

CAPITULO 1

1. Los refugiados guatemaltecos en México (1982-1984).

Los guatemaltecos que buscaron refugio en nuestro país eran principalmente indígenas, y en menor número mestizos, comenzaron su éxodo desde 1981, procedentes de los departamentos de Huehuetenango, el Quiché, San Marcos, Alta y Baja Verapáz y Chimaltenango principalmente.⁹

Para fines de 1982 existía un flujo semanal de 400 refugiados, que totalizaron 3,000 a principios de 1983, 15,000 a mediados del mismo año y 46,000 en 1984. Una investigación realizada por el Instituto de Investigaciones para el Desarrollo Social de las Naciones Unidas encontró que a pesar de las diferencias culturales entre las diferentes etnias de los refugiados, a todos los unía una experiencia común: escapar de la violencia, haber sido víctimas de la represión, y algunos habían sido forzados a participar en las Patrullas de Autodefensa Civil, como parte de una estrategia contra-insurgente.¹⁰ Por otro lado estaban aquellos que no querían tomar parte en el conflicto y creían que al quedarse se verían forzados a hacerlo, por lo tanto prefirieron abandonar sus comunidades.

El momento de la llegada de los refugiados guatemaltecos en 1982 coincidió con el proceso de sucesión presidencial en México, los problemas nacionales (México vivía una de las peores crisis económicas en su historia) y la nueva organización durante el cambio de poderes a nivel nacional y local significaron una atención inadecuada a los desplazados centroamericanos. Por ello los primeros refugiados que cruzaron la frontera en 1981 fueron deportados, a diferencia de las 300 familias que en 1982 fueron documentadas.¹¹

Estos campesinos se establecieron a lo largo de la frontera chiapaneca, en cuatro áreas distintas; la zona de Margaritas y Ocosingo, la región de Frontera Comalapa y la costa de Tapachula. De todas estas regiones la de Ocosingo y la Selva Lacandona fueron las que mayor número albergó, estos asentamientos estaban compuestos por grupos étnicos distintos, como los kanjobales, chujes,

⁹ Freyermuth E Graciela Refugiados guatemaltecos en México pág 23

¹⁰ Idem, pág 23

¹¹ Hernández Castillo pág 20

mames, jacaltecos, quichés, kakchiqueles y kekchis, pueblos en su mayoría monolingües y analfabetos.¹²

La cuestión del analfabetismo y la diversidad étnica provocaron que las opiniones de los diferentes sectores de la sociedad mexicana se polarizaran, ya que se pensó que los refugiados eran tan solo migrantes económicos y que sólo representarían una carga para México, que como ya señalamos se encontraba en una grave crisis económica. Mientras que por otro lado, diferentes organizaciones y partidos políticos eran de la opinión de que los refugiados eran víctimas de un conflicto interno y que debía prestárseles ayuda de inmediato.

La población refugiada estaba conformada en un 65% por infantes, en un 20 % por mujeres y solamente un 15 % eran varones adultos, el hecho de que los hombres adultos son quienes por lo general emigran para trabajar evidencia que buscaban seguridad y no empleo¹³, como algunos sectores del gobierno mexicano se empeñaron en difundir para buscar la deportación de estos campesinos. Por otro lado, el hecho de buscar refugio en la más espesa selva demuestra que lo que ellos buscaron era mantenerse lejos del ejército guatemalteco y no acudir a centros urbanos de mayor desarrollo económico.

Otra característica de los refugiados es su nivel educativo, en términos generales son poblaciones con un muy bajo o nulo nivel de educación básica, dedicados en su totalidad a labores del sector agrícola, por lo que una eventual integración resultó inconcebible para el gobierno mexicano, mas si tomamos en cuenta que el estado de Chiapas es uno de los más marginados de todo el país.

¹² Informe de America's Watch. Guatemalan Refugees in Mexico 1980-84 pág 17

¹³ Los diferentes estudios del ACNUR señalan que la mayor parte de los inmigrantes económicos son hombres entre los 15 y los 40 años de edad, y que generalmente viajan solos, sin familia

1.1. Impacto de la migración a nivel nacional

Para comprender mejor la importancia que este fenómeno tuvo para el gobierno mexicano, es necesario analizar las características políticas que presentó:

a) El estado de Chiapas, un territorio marginado:

Los refugiados guatemaltecos ingresaron a una de las zonas del país con mayor desigualdad social y menor desarrollo económico, siendo al mismo tiempo el estado mas rico en recursos naturales del país, pero que por cacicazgos y latifundios se encuentra en la mayor pobreza para millones de indígenas. Estas desigualdades sociales provocaron que las organizaciones campesinas del estado se prepararan para exigir sus demandas mínimas al gobierno mexicano, y que al no ser satisfechas, los campesinos chiapanecos decidieron levantarse en armas en 1994, luchando por siete demandas básicas; tierra, trabajo, vivienda, educación, libertad, democracia y justicia social. A partir de este momento la zona de la Selva y del municipio de las Margaritas se convirtieron en un escenario de tensiones y de inseguridad que afecta a los refugiados, ya que sus campamentos se encuentran dentro de los territorios en conflicto. Múltiples campamentos han sufrido estas consecuencias, destacando los casos de Amparo Aguatinta o de Maravilla Tenejapa, en donde los refugiados han optado por desplazarse ante las presiones de los campesinos del lugar, quedando en algunos casos lugares enteros despoblados. Esto provocado por un inequitativo reparto agrario, los desplazamientos internos y las invasiones de tierras, en donde los mexicanos están dispuestos a defender un pedazo de tierra hasta con las armas.¹⁴

Dichas cuestiones han provocado que la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados tome serias medidas en el asunto, preparando ahora un Programa de Reasentamiento a los refugiados en el estado de Chiapas, hacia los estados de Campeche y Quintana Roo, con el objetivo de que estén seguros aquellos que tras 12 años de permanecer en el país no opten por la repatriación voluntaria.

¹⁴ En una entrevista que realizamos en el poblado de Rio Blanco, municipio de La Trinitaria, el Sr Jaime Santuz declaró que existía una amenaza de que les sacarían a todos los refugiados de esas tierras, que historicamente les pertenecían a ellos, poniendoles un ultimatum de salida. Municipio de La Trinitaria, Chiapas octubre de 1994

b) Disputas internas en el gobierno mexicano .

Durante el primer momento de la urgente migración guatemalteca, los distintos órganos de la federación tuvieron diferencias en cuanto al trato que se les debía dar a los refugiados, de lo cual se desprendieron dos líneas. Por un lado la línea que buscó otorgarles asistencia y arreglarles su situación legal y jurídica, esta idea iba dirigida desde la Secretaría de Relaciones Exteriores y apoyada por la recién creada Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.¹⁵

En el otro extremo de la disputa estuvieron la Secretaría de Gobernación y la Dirección General de Migración, que declararon su desacuerdo con darles asilo a miles de indios chapines que con gran temor huyeron de su país. Derivado de esto, los refugiados se enfrentaron a grandes problemas, de lo cual Sergio Aguayo señaló “la política mexicana ha sido aceptable y consecuente, en líneas generales, pero ambigua, titubeante, contradictoria en algunos de sus aspectos mas concretos” La confusión más que jurídica era política ya que para ese momento ya existía el concepto de refugiado derivadas de la Convención sobre el Estatuto de Refugiado de 1951 y de su Protocolo en 1967, a nivel americano había surgido en 1984 en la Declaración de Cartagena sobre Refugiados Centroamericanos que les denomina como “*toda aquella persona que huye poniendo en riesgo su vida y libertad por causas de violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos y violación masiva de los derechos humanos en su país*”¹⁶, sin embargo la ley mexicana no contemplaba dicha figura jurídica esto llevó a que las opiniones del gobierno mexicano se polarizaran, por lo tanto las autoridades no realizaron acciones concretas en favor de éstos, ni desde el momento de su llegada (al ser deportados), ni con la distribución de recursos, o con la situación legal-migratoria, por ende no se pensó en programas económicos y productivos a largo plazo.

Como consecuencia de estas diferencias surgieron grandes problemas entre funcionarios del gabinete de Miguel de la Madrid, encabezado por un lado por la responsable de la Dirección General. de Migración, Diana Torres Arcisniega y por el Secretario de Gobernación, Enrique Olivares Santana, por el otro Gabino Fraga, Coordinador de la COMAR La SEGOB declaró en diferentes medios que las migraciones surgidas en ese momento eran de carácter

¹⁵ Aguayo, Sergio pág 88

¹⁶ Hernández Vela S Edmundo, Diccionario de Política Internacional, pág 483

económico y no político, que respondían a la situación de auge económico por la que atravesaba México.¹⁷

Finalmente estas diferencias llevaron a la renuncia del Coordinador de la COMAR Gabino Fraga, pues no contó con el apoyo del Secretario de Gobernación, repercutiendo esto en las funciones de asistencia y protección de dicho órgano

c) Presiones diplomáticas en el proceso de Pacificación en Centroamérica:

Dentro del proceso histórico de Centroamérica han surgido diversos movimientos unidos e incluso revoluciones que han modificado el panorama político de la región, durante los años ochenta se sucedieron en varios países estos cambios, de los cuales surgieron masivos desplazamientos de población en búsqueda de un lugar mas seguro para vivir, en algunos casos éstos fueron dentro de su propio país, en otros fueron migraciones transfronterizas. En cuanto a dichos movimientos los gobiernos centroamericanos tomaron medidas diversas dependiendo de su percepción del conflicto. En Nicaragua por ejemplo triunfó una revolución socialista que derrocó la dictadura de mas de treinta años de Anastasio Somoza. En Guatemala y El Salvador surgieron movimientos guerrilleros derivados de gobiernos militares perpetrados desde los años 50.

Todo este panorama geopolítico en los años ochenta provocó tensiones entre las naciones al recibir migrantes de sus vecinos. La visión de los gobiernos centroamericanos dependió de su línea política y de las presiones de los Estados Unidos¹⁸, lo cual se reflejó en su política exterior, por ejemplo Costa Rica de ser un país que abrió sus puertas a los refugiados tuvo que cambiar su línea cerrando caminos a las migraciones. Nicaragua continuó con su postura de admisión a los desplazados guatemaltecos y salvadoreños, ayudándoles a resolver su situación legal de residentes y en sus nuevos asentamientos.

En el caso de los migrantes guatemaltecos en México la situación fue mas tensa, ya que esto afectaba tanto las relaciones bilaterales de los dos países, como el proceso pacificador de Contadora. En el primero de los casos, la relación pasó por un momento de gran tensión, el gobierno guatemalteco

¹⁷ Uno más Uno. 21 de julio de 1981 Aquí aparecen las declaraciones encontradas entre las partes

¹⁸ Los Estados Unidos mantienen una fuerte presencia en Centroamérica, en aquellos días los gobiernos de Honduras, El Salvador y Costa Rica recibían una fuerte presión de la gran potencia, por lo que su actuación no podía ser solidaria entre países vecinos

declaró en algunos foros internacionales que México estaba “ utilizando a los refugiados como instrumentos políticos, ya que busca fortalecer su imagen internacional humanitaria ”¹⁹

En el marco de la negociación de Contadora también surgieron dificultades, ya que México requería de un carácter neutral en el proceso, y el gobierno de Guatemala consideró como una ofensa el hecho de que se diera asistencia y protección a los campesinos que desesperados buscaron seguridad en nuestro país. Este gobierno intentó dar un sustento jurídico a su protesta por medio del Documento de Objetivos, de la Quinta Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de Contadora, el 8 de enero de 1984, en las cuales se establece en las Normas Relativas a Asuntos de Seguridad, en el inciso c: “Identificación y erradicación de toda forma de apoyo, fomento, financiamiento o tolerancia a grupos o fuerzas irregulares empeñadas en la desestabilización de gobiernos centroamericanos.”²⁰ Argumentando que el apoyo que nuestro país brindaba a los refugiados se enmarcaba en ese inciso. Tras varias reuniones del Grupo Contadora y los cambios en el gobierno de Guatemala, la diplomacia se impuso y bajo iniciativa del presidente Vinicio Cerezo, en el marco de la reunión de jefes de Estado de América Central, en Esquipulas en mayo de 1986, se reunieron el presidente de Guatemala y el presidente de México, Miguel de la Madrid, limando todas sus asperezas, determinando respetar los principios de no intervención y libre determinación de los pueblos, al no uso de la fuerza y la integridad territorial de los Estados, buscando crear las condiciones que favorezcan la solución negociada de las disputas y expresando la importancia de dar vigencia plena al Acta de Contadora por la Paz y la Cooperación en Centroamérica.

d) Violaciones al territorio mexicano, un problema de Seguridad Nacional:

La cercanía de los campamentos ubicados en Chiapas de la frontera con Guatemala, provocó constantes incursiones de su ejército a territorio mexicano, esto con el fin de asesinar o intimidar a los refugiados. Entre 1981 y 1984 el ejército guatemalteco cruzó más de 70 veces la frontera, con un saldo de 20 refugiados asesinados, otros secuestrados y por lo menos siete campesinos mexicanos muertos, según un informe del Comité de Ayuda a

¹⁹ Entrevista a Alfonso Barrientos, por Jody Williams, en El Exodo Centroamericano, Sergio Aguayo, pág. 82

²⁰ Ortiz Taboada Mónica, Relación de Contadora, pág. 62 Fondo de Cultura Económica

Refugiados Guatemaltecos (CARGUA) ²¹ Con esto se daba una clara violación a la soberanía territorial de México, convirtiéndose así en un problema de Seguridad Nacional. Esto tuvo como consecuencia que el gobierno mexicano reaccionara alarmado ante las constantes incursiones de los “karbiles” a nuestro territorio ²² Siendo para México la Seguridad Nacional; la capacidad del Estado para garantizar su supervivencia, manteniendo su soberanía e independencia, “para preservar el modo de vida y la autodeterminación de la comunidad nacional” ²³

1.2 Instancias para el cuidado y protección de los refugiados guatemaltecos

Originalmente la vulnerabilidad de la población refugiada guatemalteca atrajo la atención de diversas organizaciones no gubernamentales, y de la iglesia chiapaneca, la mas importante ante la premura de ayuda fue la Iglesia Católica, en especial el Comité Cristiano de Solidaridad de la Diócesis de San Cristóbal de las Casas, esta ayuda enfrentó y engendró gran número de críticas, tachándose al obispo y su grupo de trabajo como izquierdistas. Cuando en realidad fueron el único grupo que tomó una “ política declarativa y práctica en defensa de los centroamericanos ”²⁴. Así como la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC) y una institución oficial que fue el Hospital de Salud de Comitán.

Para 1984 se hablaba de la existencia de 80 a 92 campamentos de refugiados aproximadamente, distribuidos en cuatro zonas cercanas a la frontera Por su número se reconocen 3 formas de asentamiento, los grandes que contenían de 2000 a 6000 personas, los pequeños ubicados cerca de ejidos mexicanos, con poblaciones de 200 a 2000 personas, y los terceros aquellos grupos que se integraron a comunidades mexicanas, como Amparo Aguatinta.²⁵ Desde su llegada a México, los guatemaltecos tuvieron que valerse por si mismos, ya que aunque contaron con el apoyo de algunos organismos, éste era mínimo, por lo que tuvieron que construir sus propios campamentos, ubicados en lugares de

²¹ Freyeruth Graciela. Refugiados guatemaltecos en México, La vida en un continuo estado de emergencia. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, (CIESAS). 1993. pág 47

²² Perfil de la Jornada. “ Refugiados Centroamericanos ” La Jornada, 25 de noviembre de 1986

²³ Cavalla Rojas, Antonio Geopolítica y Seguridad Nacional en América, pág 306

²⁴ Aguayo Sergio. Op. Cit. pag 103

²⁵ COMAR Los refugiados guatemaltecos en México folleto informativo México D.F 1987, pág 13

difícil acceso y de inexistentes vías de comunicación, ahí se encuentran asentamientos grandes como el de Chajul, Ixcán y Puerto Rico, ésto complicó la canalización de ayuda humanitaria en los campamentos de la Selva densamente poblados -donde se instalaron casas fabricadas con cubierta de plástico o improvisadas con palma y vigas de madera-.

En cuestión de salud, los guatemaltecos también tuvieron que utilizar sus propios recursos para atender las enfermedades, desde el momento de su llegada, pues las poblaciones refugiadas llegaron al país gravemente enfermas, desnutridas y en la pobreza extrema tras semanas enteras de caminar por la montaña. Los curanderos que acompañaron a estas poblaciones fueron muy pronto rebasados por la gravedad y frecuencia de los enfermos, sus remedios, basados en la herbolaria fueron insuficientes para enfrentar las graves condiciones de salud, fatiga e higiene.

La salud de los refugiados a su arribo a México estaba muy vulnerada, mostrando síntomas de anemia, disentería, oncocercosis, dengue, desnutrición, tuberculosis, paludismo, malaria, enfermedades respiratorias y gastrointestinales, infecciones en los ojos y piel y graves problemas psicológicos. Las condiciones de salud y nutrición, de por sí precarias en su país, se sumaron al cansancio y tensión durante la huida a pie, y empeoradas al vivir en asentamientos sobrepoblados, casas improvisadas sin agua potable y con abundantes agentes transmisores de enfermedades, sobre todo mosquitos²⁶

Anterior a la llegada de los grandes grupos de desplazados guatemaltecos a México en 1981 y 1982, el gobierno mexicano había creado por iniciativa de la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, para atender algunos grupos de migrantes centroamericanos procedentes en su mayoría de El Salvador.²⁷

Ante la migración masiva de refugiados en los primeros años de la década de los ochentas, surgió entre las autoridades mexicanas una doble preocupación; la primera fue el cuidado de las enfermedades contagiosas para evitar su proliferación entre la población mexicana, y la segunda, por cuestiones humanitarias, la necesidad de atender a la población refugiada, por lo que el

²⁶ Freyermuth E. Graciela. pág 29

²⁷ Memoria de la COMAR. Cinco años de labores México 1986 pág 16

IMSS y la Secretaría de Salud coordinaron esfuerzos en la zona estableciendo un programa de control sanitario ²⁸

Desde 1978, la Diócesis de San Cristóbal tuvo un papel muy importante con la población refugiada indígena, las parroquias de la zona limítrofe con Guatemala proporcionaron ayuda a aquellas personas que huían de su país, los cuales eran principalmente líderes, maestros y dirigentes de cooperativas. Ante la posibilidad que el número de migrantes aumentara se creó en 1979 el Comité Cristiano de Solidaridad de la Diócesis de San Cristóbal (CCS), cuyo objetivo principal era “ dar atención espiritual y material a los refugiados que llegaban a la Diócesis ” ²⁹

Por otro lado, el Hospital de Comitán fue una instancia que prestó inicialmente su atención a través de brigadas móviles con médicos voluntarios, pasantes y enfermeras, que atendían a la gente en sus campamentos, a los enfermos graves se les trasladaba al hospital del área, desgraciadamente el hospital era pequeño y al momento de la llegada de los refugiados resultó insuficiente para atender la gran demanda, por lo que fue incluso necesario atender a los enfermos en corredores y pasillos ³⁰

Otra de las instituciones que colaboraron a la llegada de los centroamericanos fue el Instituto Mexicano del Seguro Social, que se encontraba trabajando en el proyecto IMSS-COPLAMAR desde 1979, estableciendo más de 252 Unidades Médicas Rurales en el estado de Chiapas, las cuales se les encomendó la atención médica del 85 % de la población de la entidad. La aceleración del programa a principios de los ochenta, coincidió con la llegada masiva de refugiados, lo cual ayudó al establecimiento de instalaciones médicas en los campamentos de manera inmediata y eficiente

²⁸ Freyermuth E. Graciela. Una década de refugio en México pág. 262

²⁹ Entrevista con el obispo de la Diócesis de San Cristóbal, Samuel Ruiz, 3 de noviembre de 1985, en Beckman A. La situación de los refugiados guatemaltecos en el sur de México, octubre de 1984

³⁰ Entrevista con la jefa de enfermeras del Hospital de Comitán en Freyermuth Graciela. Refugiados Guatemaltecos en México, pág. 32

1.2.1 La Comisión de Ayuda a Refugiados (COMAR)

En un principio la COMAR era una institución pequeña creada bajo un acuerdo interinstitucional entre las secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores y del Trabajo, por Decreto Presidencial del 22 de julio de 1980. Esta comisión se dedicó en un principio a la atención de los refugiados salvadoreños, que se habían internando paulatinamente al país y que por ser una población urbana, fue mucho más fácil su reinserción social en grandes ciudades del país como el Distrito Federal, Guadalajara y Puebla. A diferencia de la población guatemalteca que llegó en numerosos grupos mayoritariamente campesinos

El recibimiento de los guatemaltecos fue inesperado para los representantes de la COMAR, dándose problemas desde su llegada. El primero de ellos era que en la práctica no existía la figura jurídica de refugiado dentro de las leyes mexicanas, específicamente en la Ley General de Población, y por lo tanto, en los reglamentos internos de la Dirección General de Migración. Lo cual sirvió para desatar múltiples pugnas internas dentro del gobierno, por ejemplo entre autoridades federales y locales de Chiapas como lo afirmó en 1981, el entonces gobernador Juan Sábines Gutiérrez, que el problema era de la “competencia del gobierno federal”³¹

La cuestión de que México no contuviera en sus leyes la figura de refugiado, era como consecuencia de que a pesar de su larga tradición de asilo y refugio no ha suscrito la Convención de Ginebra de 1951, ni el Protocolo sobre el Estatuto Legal de Refugiados de 1967, que define a éstos como personas fuera de su país natal por razones de miedo, persecución, raza, religión, nacionalidad y grupo social o político.

Por otro lado, aunque la COMAR nació como una comisión tripartita, en su práctica diaria esta vinculada a la Secretaría de Gobernación, lo que provocó que las personas que en un principio trabajaron ahí, concibieran únicamente el tema como un problema de seguridad nacional a las acciones que realizaran los refugiados. Así mismo esta secretaría no contaba con la capacitación adecuada, ni al personal idóneo para darle solución a un movimiento de tal magnitud

³¹ En este sentido el gobernador se mostró molesto por considerar que era necesario deportarlos creyendo que si se asentaban en México iban a solicitar tierras, en Exodo Centroamericano pág. 88

Pese a que en la legislación mexicana no existía el término de refugiado, el gobierno se vio en la obligación de acogerlos, y después de que éstos fueron debidamente registrados por las autoridades migratorias (concediéndoseles la forma migratoria de trabajo FM3), en 1982 el ACNUR recomendó a México 242 casos de asilados, de los cuales solo se tomaron en cuenta 73 de los presentados

La primera respuesta de la COMAR fue ubicarlos en Chiapas, brindándoles asistencia médica y alimentación, coordinando esfuerzos con organismos internacionales, bajo la firma del Convenio entre el gobierno mexicano y el ACNUR, el 5 de octubre de 1982 la ayuda internacional se inició, canalizándola a través de la COMAR, lo cual trajo algunos problemas, “el apoyo alimentario se retrasó incluso hasta varios meses en diversos campamentos, sobre todo en los de difícil acceso, hecho que se atribuyó a la ineficaz forma de operar de la COMAR”.³²

Dicha comisión tuvo como primeros objetivos atender las necesidades básicas, proveyendo alimentos, materiales y herramientas para la autoconstrucción de sus viviendas, vestido, asistencia médica. Su ayuda se limitaba a resolver necesidades de corto plazo, sin prever programas a mediano y largo plazo.

Hay que señalar que además de la COMAR y el ACNUR, existen otros organismos que proporcionan ayuda como es el Programa Mundial de Alimento (PMA), la Comunidad Europea y el Fondo Internacional de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). También existen otras instituciones gubernamentales que intervienen con los refugiados como son; los gobiernos estatales, organismos de planeación y desarrollo, obras públicas, agua y saneamiento, servicios de salud pública como el IMSS o la Ssa y la Secretaría de Educación Pública

³² Freyermuth Graciela. Op Cit. pág 33

1.2.2 El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados

El ACNUR es un organismo de las Naciones Unidas surgido a raíz de los masivos movimientos de población en Europa durante la Segunda Guerra Mundial y también como consecuencia de la reconfiguración geográfica de este continente. Estos procesos generaron grandes cantidades de refugiados y desplazados, desde la Unión Soviética hasta España. Ante tal situación fue necesario crear un organismo internacional que pudiese responder a la urgencia de reasentar, alimentar y dar protección a los millones de desplazados que dejó la guerra. Es así que bajo la Resolución 428 (V) del 14 de diciembre de 1950, se establece la oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados, como un organismo apolítico, humanitario y social, relacionado a grupos y categorías de refugiados, siguiendo las instrucciones de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social de la ONU.

El ACNUR nace con la finalidad de dar asistencia y protección a los refugiados, de ayudarlos en sus cuestiones legales en los países de asilo, y de facilitar su naturalización, así como favorecer la repatriación voluntaria de dichos migrantes. También ayuda a estos a expedir sus documentos de viaje y los documentos de su país natal para ser reasentados en terceros países. Por medio de los instrumentos jurídicos de la ONU, el ACNUR norma el trato de los refugiados en materia de empleo, educación, residencia, libertad de desplazamiento y protección contra su devolución a un país donde la persona tenga fundados temores de ser perseguido.

El estatuto de refugiado:

Se considera refugiado a toda aquella persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad u opinión política, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda a causa de dichos temores o de razones que no sean de mera conveniencia personal, no quiera acogerse a la protección de ese país, o que por carecer de nacionalidad y estar fuera del país donde antes tenía su residencia habitual, no pueda, a causa de dichos temores, o no quiera regresar a él.³³

³³ Compilación de instrumentos jurídicos internacionales principios y criterios relativos a refugiados y derechos humanos. ACNUR 1992, pág. 112

El ACNUR debe otorgar protección a los refugiados por medio de las siguientes competencias: Promover los convenios internacionales para refugiados, vigilando su aplicación y promoviendo modificaciones a los mismos. Asistir a los gobiernos y particulares en su esfuerzo por fomentar la repatriación voluntaria o asimilarlos en nuevas comunidades nacionales. Insistir en que se les conceda a los refugiados los permisos para su reasentamiento, informar a los gobiernos acerca del número y situación de los refugiados en sus territorios, establecer contactos con organizaciones privadas que se ocupen de la cuestión y facilitar la coordinación de los esfuerzos de las organizaciones privadas que se ocupen del bienestar social de los refugiados.

Desde la crisis de refugiados generada por la Guerra del Golfo Pérsico en 1991, el ACNUR ha puesto en marcha mecanismos para responder con rapidez a las cada vez más dramáticas emergencias. A pesar de la magnitud de las cifras de refugiados que hoy atiende este organismo y de los problemas que ha provocado en los desbordados países de asilo, el ACNUR cree que se puede y se debe hacer un trabajo de prevención de crisis mediante la presencia de la comunidad internacional en las zonas de potencial estallido de conflictos.

En cuanto a la participación del ACNUR en América Latina ésta se inició por el desarrollo y diversificación de los conflictos en algunos países centroamericanos a finales de los años setenta, que dieron lugar al desplazamiento forzado de grandes sectores de poblaciones, “la región presencié el éxodo masivo de personas que abandonaron sus hogares y salieron de su país de origen.”³⁴ Cientos de miles huyeron a países vecinos, su llegada y presencia creó a estas naciones considerables problemas, en áreas sociales, económicas y políticas. Respondiendo a esta situación sin precedentes los países afectados iniciaron un proceso de identificación y puesta en marcha de medidas humanitarias para la protección y asistencia de los refugiados. Este proceso alcanzó su máximo avance con la realización de un coloquio llevado a cabo en Cartagena de Indias, Colombia, en noviembre de 1984, donde fue adoptada la Declaración de Cartagena sobre los refugiados, que contiene un conjunto de principios y criterios para la protección y asistencia de estos.³⁵

³⁴ Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 1980-81 (OEA/Ser L/V/II 54, doc. 9, pág. 127)

³⁵ Esta reunión se realizó con la presencia de los 5 países de la región centroamericana y con el grupo de apoyo de Contadora, conformado por México, Colombia, Venezuela y Panamá

Respecto a la repatriación voluntaria, el ACNUR realiza labores de negociación, mediante la creación de las llamadas comisiones tripartitas integradas por representantes del país de origen, del país de asilo, y este, a través de un mecanismo bilateral en el cual el ACNUR participa en calidad de asesor.

El 22 de enero de 1982, el ACNUR instaló en México una delegación autónoma, este órgano no tiene facultades de decisión sobre la COMAR y esta supeditada a las decisiones del gobierno mexicano. Su participación es asistencial y logística, además de emitir recomendaciones. Debido a la crisis generada en Guatemala, y el gran flujo de migrantes que esto provocó, México se convirtió en 1985 (tomando en cuenta el monto de los recursos) en el cuarto país receptor de fondos del ACNUR en el mundo, después de Pakistán, Somalia y Sudán.³⁶

Con 14 años de operaciones en México, el ACNUR ha puesto en marcha un programa de asistencia por unos 60 millones de dólares proporcionados por la Unión Europea, Suecia, Noruega, Estados Unidos, Canadá y Japón. Con esta colaboración es que se edificaron los últimos asentamientos en Campeche y Quintana Roo, adquiridos mediante un fideicomiso, y con lo cual se ha dotado de servicios de electricidad, agua potable, sistemas de riego, escuelas, clínicas, etc. Así mismo se han puesto en marcha proyectos productivos que van desde la cría de ganado, hasta la siembra de arboles frutales o elaboración de textiles, lo cual genera ingresos a los refugiados.

Entre otras cosas el ACNUR ha realizado programas de trabajo para los refugiados, como el programa que se estableció con el Instituto Nacional de Antropología e Historia para la restauración de la zona arqueológica de Edzna en Campeche. En Chiapas se han establecido programas de reforestación con la SARH y COMAR, construyendo viveros en los campamentos, que sirven al Parque Nacional Lagos de Montebello y varios municipios de la zona fronteriza con Guatemala.

Como se mencionó anteriormente entre 1981 y 84, el ejército guatemalteco cruzó la frontera un gran número de veces, asesinando a 20 refugiados, secuestrando otros e incluso causando la muerte a siete campesinos mexicanos,

³⁶ Feyerth Graciela Op Cit pág 35

frente a este grave problema de seguridad que surgió en los campamentos de guatemaltecos y con la perspectiva de ofrecer posibilidades de autosuficiencia, las autoridades mexicanas con el apoyo del ACNUR, iniciaron en 1987 el traslado de un total de 11,500 refugiados a Campeche y de 8,500 a Quintana Roo, donde se efectuó una gran inversión para dotar a los refugiados de servicios básicos y se dotó a los campamentos de una infraestructura productiva basada en el trabajo agrícola, actividades pecuarias y explotación frutícola. Para llevar a cabo estos proyectos el ACNUR realizó la tarea de canalizar la ayuda de la comunidad internacional en especial de Alemania, y se enlazó con el Programa Mundial de Alimentos (PMA), órgano de las Naciones Unidas, organizando una misión conjunta para evaluar las necesidades futuras de alimentos, tomando en cuenta las perspectivas de autosuficiencia de refugiados y repatriados.

1.2.3. La Comisión Especial de Atención a Refugiados y Repatriados

Las iniciativas políticas para solucionar el conflicto armado en Guatemala comenzaron a mediados de la década de los ochenta, en principio se creó la Comisión Especial de Atención a Refugiados, Repatriados y Desplazados, el 26 de septiembre de 1986, mediante el acuerdo gubernamental 765-86, publicado en el Diario Oficial, posteriormente se desarrolló un primer encuentro en 1987 entre representantes oficiales y miembros de la insurgencia.

A partir de esta fecha, la voluntad política de la guerrilla, las iniciativas de la sociedad civil de Guatemala y la comunidad internacional, propiciaron una reunión en Oslo Noruega, en 1991 donde da inicio formal el proceso de búsqueda de solución política al conflicto y sus consecuencias.

Para el gobierno de Guatemala era necesario crear un organismo que se encargara del problema de los refugiados en estas negociaciones. En un principio se le denominó la Comisión Especial de Atención a Refugiados, Repatriados y Desplazados, (CEAR). Con el propósito de definir y planificar un conjunto de acciones que facilitarían el regreso gradual en condiciones de dignidad y seguridad, el 4 de junio de 1991 se inició el diálogo para el retorno voluntario, entre representantes de las comunidades refugiadas - Comisiones Permanentes de Refugiados Guatemaltecos en México - (CCPP) y el gobierno de la república de Guatemala representado por la CEAR, llegando a su culminación el 8 de octubre de 1992, con la firma del Acuerdo de Repatriación,

donde ambas partes se manifiestan a favor de un trato con dignidad a los desplazados de la guerra

Los objetivos de la CEAR son

- Atender el retorno al país de los refugiados guatemaltecos en el extranjero.
- Coordinar actividades para la atención de los desplazados internos en el territorio guatemalteco.
- Coordinar, evaluar y supervisar el proceso de reintegración y reinserción social y económica con otras instituciones públicas y privadas de las poblaciones desarraigadas.
- Coordinar esfuerzos con las organizaciones que atienden a refugiados guatemaltecos en el extranjero
- Formular en coordinación con los demás órganos del Estado, los programas y proyectos que permitan establecer las condiciones mínimas adecuadas para asegurar el retorno gradual de los refugiados así como la reintegración económica y social.
- Velar por el cumplimiento de los compromisos que Guatemala pueda asumir en relación a la atención de repatriados, refugiados y desplazados.

A partir de las pláticas en Oslo en 1991 entre CCPP y CEAR se llegó a la firma del Acuerdo de Repatriación el 8 de octubre de 1992 (como se señaló anteriormente), desprendiéndose siete puntos, 5 de procedimientos, 1 sobre tierras y otro sobre la mediación, seguimiento y verificación.

Acuerdos CEAR-CCPP (1992) *

1. Organización entre instituciones internacionales, gobierno y refugiados
2. Derecho a la libre asociación de los retornados.
3. Protección y vigilancia de los derechos humanos en los procesos de repatriación
4. Libre tránsito de los repatriados en todo su país

* Estos datos provienen de la Memoria de labores de 1992 CEAR, Gobierno del presidente Jorge Serrano Eñías Guatemala

5. Derecho a la vida e integridad personal y comunitaria
6. Acceso a la Tierra
7. Mediación, Seguimiento y Verificación de los acuerdos.

A partir de la creación de estos acuerdos las CCPP y la CEAR fomentaron un movimiento sin precedentes en los refugiados, derivándose de esto, un proceso masivo de retorno en 1993, 94 y 95.

Actualmente el movimiento de retornos es enorme y constante gracias a las iniciativas y actividades ya realizadas en materia de reasentamiento, y en particular la Carta de Entendimiento entre el gobierno y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y el acuerdo del 8 de octubre de 1992 entre el gobierno y las comisiones permanentes, por medio de un mecanismo de verificación ad-hoc las partes convinieron lo siguiente:

1. El pleno respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales como esencia para la seguridad y la dignidad de los procesos de repatriación y reasentamiento. Ambas partes reiteran su decisión de cumplir el acuerdo Global de Derechos Humanos que comenzó su vigencia el 29 de marzo de 1994, el cual promueve la vigilancia del respeto a los derechos individuales de los desarraigados, en especial, de los sectores vulnerables que merecen particular atención.
2. Hacer particular énfasis en la protección de la familia, encabezada por las mujeres así como por las viudas y los huérfanos que han sido mas afectados.
3. Tener en cuenta los derechos de las diversas comunidades indígenas, mayoritariamente mayas, específicamente en cuanto al respeto y promoción de sus formas de vida, identidad cultural, costumbres, tradiciones y organización social.
4. Preocupadas por la seguridad de los que se reasientan o radican en zonas afectadas por la guerra, las partes negociadoras reconocieron la necesidad de proceder a la remoción de todo tipo de artefactos explosivos en esas áreas, comprometiéndose a prestar su cooperación para dicha actividad.
5. En vista del esfuerzo de las comunidades desarraigadas para mejorar el nivel de educación de su población y de la necesidad de apoyar y dar continuidad a ese proceso, el gobierno se comprometió a:

5.1 Reconocer los niveles educativos formales e informales que hayan alcanzado las personas desarraigadas, utilizando para este fin los procedimientos rápidos de evaluación y/o certificación.

5.2 Reconocer los niveles educativos no formales de los promotores de educación y de salud, y otorgarles, mediante la correspondiente evaluación, las equivalencias necesarias para su continuación.

6. Las partes solicitaron a la UNESCO la elaboración de un plan específico para apoyar y dar continuidad a los esfuerzos de educación de las poblaciones en las áreas de reasentamiento, incluyendo la continuidad de los esfuerzos realizados por las comunidades desarraigadas.

7. La ausencia de documentación personal de la mayoría de la población desarraigada provocó su vulnerabilidad, limitó su acceso a los servicios y el ejercicio de sus derechos civiles y ciudadanos, por lo cual las partes tomaron las siguientes medidas:

7.1 Con el fin de documentar a los desarraigados, el gobierno y las Naciones Unidas intensificaron sus esfuerzos para agilizar los mecanismos necesarios tomando en cuenta los registros propios de las comunidades desarraigadas.

7.2 Debido a la destrucción de los documentos de registro civil durante la guerra, se estableció un régimen agilizado en las poblaciones afectadas, que de manera gratuita realizara trámites a los sectores afectados de documentación e identificación personal.

7.3 Se dictaron las normas administrativas necesarias para documentar a los hijos de refugiados nacidos en el exterior para ser inscritos como nacionales de origen en cumplimiento al artículo 144 de la Constitución de Guatemala.

8. En vista del problema central de la tenencia de la tierra, derivado de desplazamientos, problemas registrales de la desaparición de escrituras del Instituto Nacional de Transformación Agraria³⁷, de la corrupción institucional de organismos especializados y municipales, las partes reconocieron la

³⁷ INTA. Gobierno de Guatemala.

existencia de un problema general que afecta en particular a la población desarraigada.

9. En el caso particular del abandono de tierras a causa del enfrentamiento armado, el gobierno se comprometió a revisar y promover las disposiciones legales que eviten considerarlo como abandono voluntario y ratifica la imprescriptibilidad de los derechos de la tenencia de la tierra. En este contexto, promoverá la devolución de las tierras a los poseedores originarios y/o buscará soluciones compensatorias adecuadas.

10. Conforme a la observancia de los derechos políticos, debe respetarse las formas organizativas de las poblaciones desarraigadas conforme al marco constitucional, con el fin de fortalecer el sistema agrícola comunal para que estas localidades sean agentes de desarrollo y puedan manejar los servicios e infraestructura propia. Se consideró importante integrar los nuevos asentamientos al régimen municipal.

11. Las partes reconocieron la labor humanitaria de las organizaciones no gubernamentales y las iglesias que apoyaron el proceso de repatriación y asentamiento, comprometiéndose el gobierno a velar por su seguridad.

12. El gobierno se comprometió a fortalecer su política de protección a los nacionales en el refugio por causas vinculadas al conflicto armado. Asegurando la repatriación voluntaria en condiciones de seguridad y dignidad. En relación a los migrantes que deseen permanecer en el exterior, el gobierno llevó a cabo las gestiones y negociaciones necesarias con los países receptores para garantizar una calidad de vida estable.

1.3 Las Comisiones Permanentes de Refugiados Guatemaltecos (CCPP)

Durante los primeros años de refugio en México, la comunidad guatemalteca tuvo que responder por sí sola a numerosas urgencias, como es el caso de las cuestiones de salud, en donde si bien se contó con el apoyo del Hospital de Comitán y de la Diócesis de San Cristóbal, hubo necesidad de responder a muchas actividades de supervivencia, provocado por los altos índices de desnutrición y enfermedades estomacales, para lo cual la propia comunidad refugiada buscó su forma de organización. En 1987 los promotores de salud guatemaltecos de Campeche, Quintana Roo y Chiapas se unieron en un sistema de salud popular llamada Promoción de Servicio y Salud en Educación Popular (PRODUSSEP).

Con este ejemplo se expresa las condiciones de olvido por las que pasaron los refugiados guatemaltecos, por lo cual era necesario unirse para presionar a los gobiernos involucrados en los servicios y en su repatriación, y a las diferentes organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que participaron de este proceso. Ya que se gestó una especie de complot de olvido por parte de la comunidad internacional hacia los refugiados guatemaltecos, como lo señala Graciela Freyermuth; “ esta gente se ha visto atrapada en un círculo vicioso de dependencia y explotación, especialmente por parte de los ladinos o mestizos que actúan como intermediarios entre los indígenas y quienes poseen los medios de producción ”.³⁸

Tomando como base el sistema de ordenación en su país natal y ante las continuas demandas de la población, los refugiados montaron su propio sistema de representación de toma de decisiones, unificando sus voces sería posible ser escuchados, y se beneficiarían dialogando tanto con autoridades mexicanas como con las organizaciones internacionales. De manera responsable los representantes de los refugiados fueron cambiando la visión indígena de una vida sumisa, de penas y de resignación, por una planeación organizada tomando responsabilidades por ellos mismos. Fue así que la organización de refugiados se fue fortaleciendo a partir de 1987, descubriendo el peso político que tenían unidos en sus capacidades para manifestarse como una sola voz y tomar el control de su propia atención. Posteriormente, los mismos

³⁸ Freyermuth, pág 86

representantes de las Comisiones Permanentes han ido tejiendo vínculos con otras organizaciones, creando así su propia red de apoyo.

La mayor necesidad de los refugiados para unirse, era participar en el diálogo nacional entre el gobierno guatemalteco y las diferentes fuerzas políticas de oposición, tras la creación de la Comisión Nacional de Reconciliación (CNR) el 5 de septiembre de 1987, integrada por representantes del gobierno, la iglesia, los partidos políticos y personajes representativos de la Sociedad Civil.

Después de una primer reunión histórica entre funcionarios del gobierno de Vinicio Cerezo y la Comandancia General de la URNG en octubre de 1987, los refugiados agradecieron que se les hubiera tomado en cuenta en esta cumbre, en donde se ponían en disposición de negociar, para “ participar en la discusión de cualquier solución que se le quiera dar al problema de nosotros los refugiados guatemaltecos en México. Sería injusto que se tomara una decisión sobre de nosotros sin nuestra participación, la cual se daría por medio de representantes que nosotros nombraríamos ”. ³⁹ Seguido a esto y tras mandar una serie de cartas a todas las instancias que conformaban el diálogo nacional, se integraron las Comisiones Permanentes de Representantes de Refugiados a mediados de 1987

A partir de este momento las negociaciones entre el gobierno y los refugiados fue tomando seriedad, ya que los representantes de las Comisiones Permanentes cambiaron las condiciones de retorno que habían puesto anteriormente en la mesa de negociación con el gobierno, incluyendo cinco condiciones para su retorno:

1. Reconocimiento al legítimo derecho que tienen sobre las tierras que se vieron obligados a abandonar por la presión del ejército
2. Garantías al derecho a organizarse y retornar.
3. Que se garantice públicamente, de parte del gobierno guatemalteco, el principio de decidir el retorno libre e individualmente.
4. Reubicación en sus tierras y que se excluya de ellas la presencia del ejército.

³⁹ Carta de los refugiados en los asentamientos de Quetzal Edzná y Maya Tecúm. Campeche. dirigida a los presidentes centroamericanos 22 de septiembre de 1987 Hernández. Castillo Rosalva. La experiencia de refugio en Chiapas, pág 71

5. Que se les permita regresar acompañados por delegaciones gubernamentales de otros países y de organismos no gubernamentales solidarios con ellos

La cuestión de la tierra era necesario negociarla con unidad y cautela, ya que existen “ciertos mecanismos legales específicos que permiten despojar de sus tierras a los campesinos quienes han tenido que refugiarse en México”⁴⁰

Desgraciadamente para el proceso de pacificación y retorno que se esperaba, el gobierno y el ejército guatemaltecos lanzaron la mayor ofensiva militar en 30 años, a la par de los acontecimientos diplomáticos que se daban, con lo cual perjudicaron gravemente toda la coyuntura favorable y positiva para la paz. En 1988 resurgieron los escuadrones de la muerte y nació el Ejército Secreto Anticomunista, estos mecanismos de guerra trajeron consigo la muerte de 863 personas y provocaron la desaparición de cientos de individuos. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos habló de 690 desaparecidos tan solo en los primeros seis meses del año. La envergadura de la campaña militar llevó a declarar al ministro de la Defensa que “ las mas largas e intensas operaciones en 28 años las hemos desarrollado durante el régimen democrático ”⁴¹ Como consecuencia de estas acciones el ejército intentó un golpe de estado, que fracasó, no obstante se mantuvo un estado de alerta entre la población y una situación de inseguridad y represión para las diferentes facciones ligadas a los repatriados y los grupos opositores al régimen de Cerezo, cabe nombrar el caso de Juan Baltazar Marcos, delegado de los repatriados en el Diálogo Nacional, quien fue asesinado en agosto de 1989.

Para 1990 las negociaciones de paz en Guatemala se encontraban estancadas, solo se discutieron cuestiones de procedimiento Se acordó el inicio de las pláticas, en Querétaro en 1991, de las cuales se desprendió el Acuerdo Marco de Paz en Guatemala, de los cuales se han desprendido diversas reuniones y acuerdo ente gobierno y guerrilla, destacando los acuerdos históricos sobre la cuestión agraria y la entrega de tierras, el acuerdo sobre Derechos y Cultura Indígena (incluso el gobierno guatemalteco aprobó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en marzo de 1996, sobre pueblos

⁴⁰ La cuestión de la tierra era necesario negociarla con cautela, ya que según los artículos 114 y 115 del decreto 1551 de la ley del INTA se establecía que el derecho a la tierra puede perderse por “abandono voluntario o ausencia indefinida” de la tierra sin causa justificada Stavenhagen Rodolfo. Derecho Indígena y Derechos Humanos en América Latina El Colegio de México. México 1988. pág. 278

⁴¹ Ibid em. pág. 72

indígenas, que garantiza a éstos sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales) ⁴² . El tercer acuerdo en importancia es relativo al papel que jugará el ejército kaibil a partir de la firma de la paz, este acuerdo fue firmado el 19 de septiembre de 1996, en la Ciudad de México y en el que se establece que las fuerzas armadas se desarticulaban paulatinamente desde 1997, en el que una tercera parte será reducida, el documento se denomina “ *Fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática* ”

⁴² El 5 de marzo de 1996 el Congreso Legislativo de Guatemala aprobó el Convenio 169 de la OIT, la votación a favor se dio cuatro años después de que el controvertido proyecto fue presentado a debate Reforma, 6 de marzo de 1996

CAPITULO 2

2. El desarrollo de las políticas de ayuda a refugiados en los años 80's.

A pesar de los grandes esfuerzos realizados por diversas organizaciones no gubernamentales y de la Organización de las Naciones Unidas para la atención de los refugiados guatemaltecos, gran parte de sus necesidades mas elementales no fueron atendidas, cuestiones tan importantes como la salud, la alimentación y la vivienda, tareas tan necesarias para su supervivencia.

Contando con la experiencia de 30 años del ACNUR, el gobierno mexicano no permitió que ningún organismo internacional interviniera en este asunto, como parte de los principios de no intervención y de respeto a la soberanía de los pueblos. No se le permitió al Alto Comisionado proponer programas de creación de campamentos, ni el manejo directo de la distribución de alimentos en la región. La falta de sentido práctico al planificar la asistencia a los refugiados exigió enormes esfuerzos suplementarios, y problemas de fondo en la planificación de los campamentos de refugiados, donde incluso actualmente (a 14 años de refugio) se siguen viendo las consecuencias de esto.⁴³

Uno de los mas graves problemas de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados fue el no preguntarle a ellos mismos sus necesidades, haciéndolos participar de manera activa en las decisiones sobre alimentación, materiales de trabajo, solución a los servicios públicos, etc...

Como se señaló en el capítulo anterior, México pasaba en 1982 por un proceso de cambios en el gabinete presidencial y por el inicio de una grave crisis por la caída del petróleo, estos sucesos si bien no fueron determinantes para negar la ayuda a los refugiados, si se presentaron como un factor de inestabilidad en México, que provocó detener los programas de asistencia propuestos por las Naciones Unidas.

¹³ En cuanto a este tema, los autores consultados coinciden en que la posición del gobierno mexicano fue una política improvisada y deficiente en la ayuda a los refugiados. así lo señalan diversos especialistas como Sergio Aguayo Graciela Frevermuth y Aida Hernández

Ante las diferentes declaraciones del gobierno guatemalteco en relación con los primeros refugiados en 1982, nuestro gobierno se vió en la necesidad de plantear varias opciones, ya que solo contábamos con la experiencia de asilados individuales, conforme lo tratado en las anteriores Convenciones de Asilo Político para Exiliados, en la Habana en 1928, Montevideo en 1933 y Caracas en 1954,⁴⁴ y de las cuales solo se tuvo la experiencia inmediata de los años setenta, en que se dio asilo a militantes izquierdistas opositores a la dictadura, provenientes de sectores urbanos medios de países de Sudamérica. Por todo ello fue necesario analizar otras opciones como la repatriación voluntaria y el reasentamiento de los refugiados, ya que el gobierno del vecino país del sur planteó ante el Grupo de Contadora que México debería devolver a sus nacionales o de lo contrario los retirara a cientos de kilómetros de la frontera.

Con ese motivo y la consecuente intromisión a nuestro territorio del ejército chapín en mas de 60 ocasiones, se optó por buscar una salida alterna a la repatriación, la COMAR pensó retirarlos a 3 kilómetros de la frontera, pero finalmente se escogió Campeche y Quintana Roo para su reubicación.

Ante tal necesidad era básico que la COMAR tomara las riendas del asunto tal como su proyecto de trabajo lo determinaba, siendo un órgano tripartita, en el cual participaron la Secretaría de Gobernación como eje de la seguridad nacional, migración, orden y paz pública, Relaciones Exteriores encargada de los aspectos consulares y diplomáticos y la Secretaría del Trabajo para encarar las condiciones socioeconómicas y laborales de los refugiados en México. Desgraciadamente y contradiciendo su origen como Comisión, su práctica está vinculada a Gobernación⁴⁵, donde sus funcionarios y empleados no cuentan con experiencia en las cuestiones básicas de Derechos Humanos⁴⁶.

Otro de los problemas a los que se enfrentaron los refugiados, fue la falta de enlace entre organismos de asistencia y protección. Por ejemplo en el sector salud no existió una buena coordinación entre la COMAR, el Hospital de Comitán y el IMSS, siendo las tres dependencias del gobierno, que incluso empalmaron sus labores, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados

¹⁴ México y los instrumentos internacionales de asilo Compilación

¹⁵ En junio de 1982 el gobierno relevó a Ortiz Monasterio de la coordinación de la COMAR, para poner a Mario Vallejo, el cual era al mismo tiempo el Director de Asuntos Migratorios de la SEGOB. Aguayo Sergio pág 96

¹⁶ Diversas ONG como el Comité Cristiano de Solidaridad, la CEMAR y las CCPP han señalado este aspecto, sobre todo después del reasentamiento de refugiados en Campeche y Quintana Roo.

decidió crear su propio sistema médico en vez de fortalecer los ya existentes. En estos primeros años, la participación de los refugiados en las decisiones fue nula, los derechos a organizarse estaban restringidos y con frecuencia se bloqueaban las acciones organizadas por ellos.⁴⁷

En contraluz con las instituciones mexicanas, el ACNUR quien contaba con mucha experiencia desde Europa durante la 2a. Guerra Mundial, posteriormente en África con los diversos conflictos étnicos, sequías persistentes y el hambre, y en Asia donde tuvieron que atender en la década de los cincuenta y sesenta el problema de la guerra y el consecuente abandono de millones de personas que dejaron sus hogares y buscaron refugio en países vecinos.

Esto dotó al ACNUR de gran conocimiento en este tema, ante ello el gobierno mexicano puso siempre freno a su labor, aduciendo que no se debe permitir la intromisión de organismos internacionales que interfieren políticamente en el país.

En cuanto a la relación entre estos organismos, la COMAR tiene el poder de decisión, recibiendo solo fondos de Naciones Unidas, del mismo modo los servicios asistenciales, asociaciones civiles, organismos del estado, tanto de educación como de salud, podrían combinar programas de asistencia con una proyección y lineamientos de la ONU, no solo por medio del ACNUR, sino también del UNICEF, la OMS y la OIT. En realidad múltiples programas asistenciales quedaron truncados, el programa de alimento no llegó a su destino en ocasiones, pues el gobierno no quiso circunscribir su política de asilo a un contexto internacional. En respuesta argumentó que la injerencia de extranjeros significaba una violación a la soberanía nacional, atentando contra los principios de política exterior, la autodeterminación y no intervención de las potencias externas en asuntos internos, salvaguardando la integridad política de México.⁴⁸

Para el momento de programar la reubicación de los refugiados guatemaltecos a otros estados, el gobierno hizo contacto con la Diócesis de San Cristóbal por medio del Comité Cristiano de Solidaridad (CCS) para que éste sondeara entre la población su opinión a esta posibilidad. La respuesta fue negativa, los refugiados consideraban que Chiapas era un estado hermano donde la

⁴⁷ Freyer muth E Graciela. Op Cit pág 34

⁴⁸ Peck Peter Políticas de Estado y Migración Estudios de América Latina pág. 217

reproducción de su cultura era óptima y “ existían lazos de parentesco, amistad y solidaridad con los campesinos chiapanecos ” ⁴⁹

Sin embargo el proyecto de reubicación continuó, realizándose la primera operación en julio de 1984, se escogieron los estados de Campeche y Quintana Roo porque estos no tenían problemas territoriales y la densidad de población era muy baja (incluso existían grandes áreas despobladas), además que ambos estados son fronterizos con Guatemala solo que colindan con El Petén, región selvática muy despoblada. Se consideró muy importante la cuestión del espacio agrícola pues se tenían contemplados proyectos de integración económica mayoritariamente agropecuarios.

A pesar de la respuesta de las comunidades refugiadas, la COMAR decidió reubicarlos incluso contra su voluntad, varios documentos señalan que este órgano junto con las autoridades estatales llegaron a utilizar la violencia, quebrantándoles sus derechos humanos. Según informes de la Diócesis de San Cristóbal, la COMAR puso en práctica sus decisiones de manera inaudita; presiones, quema de campamentos, golpes, torturas, cercos de hambre, amenazas, campañas desinformativas, secuestros y movilización policiaca. ⁵⁰

Posteriormente a la reubicación de los refugiados en los otros estados, la Organización de Naciones Unidas convocó a una reunión con los países de la región para decidir acciones conjuntas sobre los inmigrantes centroamericanos, la Conferencia Internacional de Refugiados Centroamericanos (CIREFCA).

En cuanto a las políticas migratorias de otros Estados, en la década de los ochenta, existe una polémica muy interesante en cuanto a la actitud asumida por los Estados Unidos en el problema de los guatemaltecos en México.

Es por todos conocido el tipo de política exterior que ha desarrollado este país en la región de Centroamérica, en la cual ha buscado eliminar los movimientos sociales que hacen peligrar sus intereses económicos y políticos, el caso de Nicaragua, Guatemala y Panamá ejemplifican esto Para Washington los refugiados guatemaltecos fueron vistos como focos de comunismo, guerrilleros que buscaban desestabilizar al Continente.

⁴⁹ Coordinadora de Ayuda a Refugiados (CARG) Boletín No. 8 México, septiembre de 1984

⁵⁰ Hernández Castillo Rosalva La experiencia de refugio en Chiapas, pág. 62

Bajo esta premisa de observar a los refugiados como focos revolucionarios, los Estados Unidos utilizaron 2 políticas hacia éstos, la primera fue una política abierta y pública, en la cual declaraba que todos los centroamericanos que salían de sus países eran migrantes económicos, y que aquellos que se encontraban en México están ahí solo para utilizar la vía de paso hacia Estados Unidos, bajo este esquema reunió a algunos sectores de la sociedad en varios estados de la Unión Americana que se mostraron hostiles hacia los nicaragüenses, salvadoreños y guatemaltecos, los mas desprotegidos en América ⁵¹

Por otro lado los norteamericanos jugaron otro papel en la política internacional frente a los guatemaltecos. De manera silenciosa le retiraron todo el apoyo que este problema requería, en tanto que aquellos organismos no gubernamentales de ayuda a conflictos internacionales mantuvieron un total silencio ante la violación a los derechos humanos de que fueron víctimas los refugiados en su traslado a Campeche y Quintana Roo, apoyando con su silencio las políticas de la COMAR en la reubicación.⁵² Esto también demostró la dependencia de las políticas migratorias de México hacia sus vecinos del sur, con respecto a la opinión estadounidense. De la misma forma pero en sentido inverso, las decisiones del gobierno mexicano tienen implicaciones hacia las políticas de inmigración norteamericanas, ya que como señalan varios autores, “ México es el patio trasero de América ”. Y donde una política mas pragmática y humanitaria hacia los refugiados, estaría en contradicción con las bases ideológicas norteamericanas de asilo. En este sentido, los Estados Unidos han llevado a cabo una política casi exclusiva para aquellos provenientes de los países ex-socialistas de Europa del Este, cubanos, y del Medio Oriente, por lo general gente que está en contra de su propio régimen, “ los admitidos como refugiados en Estados Unidos siguen siendo aquellos cuyo asilo apoya la política exterior norteamericana.”⁵³

⁵¹ Esto lo ha manifestado el gobierno de los Estados Unidos a través de sus canales diplomáticos, agencias privadas, financiando a organizaciones internacionales como el ACNUR y la política migratoria Weiss Patricia Central Americans in Mexico and the United States pág 11

⁵² Graciela Freyemuth señala que las contribuciones del total de la Comunidad Internacional hacia los refugiados en México disminuyeron notablemente en el periodo de 1984 a 1987 el 95 % de las aportaciones externas fueron del ACNUR, solo un 5 % provino de otras agencias internacionales de la ONU y de las organizaciones internacionales. Esto despertó serias dudas sobre la falta de voluntad de la Comunidad Internacional para resolver esta situación

⁵³ Loescher, G y J.A Scanlan. “ Refugees and America’s halfopen door, 1945 to the present “. The Free Press. Nueva York 1986

2.1. Aspectos jurídico migratorios en México

México a lo largo del siglo XX ha firmado y aprobado diversos pactos internacionales referentes a refugiados y derechos humanos. Los instrumentos jurídicos en la materia son: la Convención de Asilo de La Habana en 1928, la Convención de Caracas sobre Asilo Territorial de 1954, la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, a estos últimos se adhiere México en 1981, estos pactos que han sido ratificados por nuestro país deben representar una instancia de obligatoriedad, asumiendo este compromiso a nivel mundial.

La Convención de 1951 constituye la codificación más completa respecto de los refugiados que se haya intentado hasta la fecha en el plano internacional. Establece normas básicas mínimas para el tratamiento de los refugiados sin perjuicio de que los Estados le otorguen un tratamiento más favorable. La Convención estipula los derechos económicos y sociales de los refugiados y contiene diversas salvaguardias contra la expulsión de los mismos, incluso el principio fundamental de no devolución. Debe aplicarse sin discriminación por motivos de raza, religión o país de origen. Contiene igualmente disposiciones relativas a la documentación que se les debe otorgar.

El alcance de la Convención se limitaba a las personas que se consideraron refugiados como consecuencia de los acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951. Por lo que fue necesario preparar un protocolo que ampliara dicho estatuto a todas aquellas personas que lo requirieran posterior a la fecha señalada anteriormente. México sin embargo no ha ratificado la Convención de Naciones Unidas sobre el estatuto de refugiado de 1951 ni el Protocolo de 1967.

No obstante, en cuanto a los tratados internacionales *pueden enorgullecerse los juristas mexicanos, al haber aportado sus esfuerzos para lograr la consagración, en los artículos XVIII y 8º, respectivamente, de las Declaraciones Americana y Universal de los Derechos del Hombre, a la confirmación de un juicio sencillo y breve que ampare a los gobernados contra la violación de sus derechos.*⁵⁴

⁵⁴ Fís Zamudio Héctor. " La protección internacional de los derechos humanos ". en Los Problemas del Mundo en un Proceso de Cambio. compilación de Luis González Souza UNAM, México, 1978. pág 134.

El problema en México radica en la correlación que debe existir entre la firma de los pactos anteriormente señalados y la ratificación de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y del Protocolo posterior. En este sentido se han generado múltiples debates académicos y políticos para señalar la importancia de estos pactos y su ratificación en el medio jurídico mexicano.⁵⁵

En cuanto al problema jurídico de los refugiados, previo a la llegada masiva de guatemaltecos, México tenía la práctica de dar asilo a perseguidos políticos de Latinoamérica, en especial a los de El Salvador, y a cientos de personas que abandonaron Chile tras la llegada de la dictadura de Pinochet. Pero al no haber una política migratoria clara se les concedieron diferentes clases de visado; como turistas, visitantes temporales o estudiantes. Bajo estas condiciones, la llegada de miles de indígenas en 1982 se volvió muy compleja.

Así durante los primeros ocho años de refugio de los guatemaltecos, se les concedió la forma migratoria de visitante fronterizo. Ya desde la creación de la COMAR se buscó que se otorgara una sola clase, más acorde con su estatus real, que en aquel momento le correspondía legalmente a la de asilado político. En realidad esta calidad migratoria era ajena a la situación de cientos de campesinos que huían de manera colectiva por correr peligro sus vidas en su país de origen, y la calidad de asilado político era determinada en casos individuales o en casos en que se les pudiera comprobar las causas por las que habían huido.⁵⁶

En tanto el caso de los refugiados guatemaltecos que ingresaron por la frontera sur fue diferente. En un primer momento algunos fueron devueltos bajo el argumento de que se trataba de “migrantes económicos” y no de perseguidos políticos. Posteriormente el reconocimiento fue una *práctica de hecho*. Los refugiados finalmente se asentaron, apoyados por la acogida y aceptación de sectores de la sociedad civil de la región, pero sin que el gobierno respondiera en un verdadero sentido social y humanitario. A pesar de conocer la realidad política en Guatemala, se les concedió solo en algunos casos, la calidad de visitantes fronterizos y en otros casos de trabajadores temporales, y en ninguno de los casos de asilado político.⁵⁷

⁵⁵ Cabe mencionar el Seminario Permanente de Estudios Chicanos y de Fronteras, organizado periódicamente por el CIESAS y el INAH. Así como los diversos congresos organizados por la Diócesis de San Cristóbal en colaboración con el Colegio de la Frontera Sur en Chiapas.

⁵⁶ Weiss Patricia, pág. 29

⁵⁷ París Pombo, María Dolores “ El gobierno mexicano frente a los centroamericanos indocumentados ” En Las Fronteras nacionales en el umbral de dos siglos, pág. 305

Sin embargo no todos corrieron con la misma suerte, muchas familias se internaron y asentaron en lugares y bajo modalidades no identificadas, lo que propició que no tuvieran acceso a los programas y recursos que las instituciones canalizaban hacia los campamentos, a estos refugiados se les clasificó como dispersos.⁵⁸

Siendo que el gobierno mexicano dio a conocer ante la comunidad internacional, reunida en la Conferencia Internacional de Refugiados Centroamericanos de 1989, su decisión de modificar el marco jurídico vigente, en el cual incorporaría el estatuto de refugiado, fue necesario que diversas organizaciones reunidas en la Coordinadora Nacional de Organismos no Gubernamentales de Ayuda a Refugiados en México (CONONGAR) presionaran a éste para modificar el marco jurídico en materia migratoria.⁵⁹

El 5 de julio de 1990 se introdujo al fin la figura jurídica del refugiado en México, en la Ley General de Población, artículos 35 y 42 fracción VI, así mismo se comenzó a discutir el reglamento de dicha ley, capítulo séptimo (no inmigrantes) artículo 89. En dicha reforma se da el reconocimiento expreso de refugiado, se le define como *una persona víctima de la violencia generalizada en su país del que huye para salvar su vida*. Esta figura específica garantizaría la integridad física y los derechos humanos de los refugiados frente a las autoridades migratorias. Finalmente se realizó la promulgación del Reglamento de la mencionada ley, el 31 de agosto de 1992 y su puesta en vigor el 1 de octubre del mismo año.

Actualmente los refugiados en Chiapas mantienen hasta el momento las mismas formas migratorias que les otorgó desde un principio el gobierno mexicano.⁶⁰ Es apenas hasta 1996 cuando el ACNUR anunció en el mes de octubre, el programa por el cual se otorgarán las nuevas tarjetas migratorias de refugiado a los guatemaltecos que deseen permanecer en el país por más tiempo, y que les dará la posibilidad de viajar por todo el país, así como de trabajar legalmente. Este programa significará un arduo trabajo de visitas, primero en los grandes centros de Campeche y Quintana Roo y posteriormente en los campamentos en Chiapas.⁶¹

⁵⁸ Informe Especial de ARDIGUA Comisión de Derechos Humanos de Guatemala. México 1993

⁵⁹ Paris Pombo, pág. 305

⁶⁰ Durante el año de 1994 en visita a los campamentos en Chiapas, pudimos comprobar que no existía refugiado alguno que tuviera el estatus que le correspondía, tampoco bajo el de asilado político.

⁶¹ La Jornada, 12 de octubre de 1996, pág. 53

En dicho reglamento se cuenta con un procedimiento para la selección de los refugiados. De tal forma en la fracción I se considera refugiado a “los extranjeros que lleguen a territorio nacional huyendo de su país de origen, para proteger su vida, seguridad o libertad cuando hayan sido amenazadas por violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos y otras circunstancias que haya perturbado gravemente el orden público”.⁶²

Sin embargo existen varios puntos del citado reglamento que pueden acarrear consecuencias negativas para nuevas migraciones que se pudieran presentar. En primer lugar se menciona en la fracción II: “la obligación de los refugiados por permanecer en el punto de entrada al país mientras se les resuelva su caso”, pero al darse estas migraciones la lógica es de huida masiva y espontanea, y no se puede pensar en puntos de entrada específicos a lo largo de la frontera, además de que no existen estaciones migratorias en donde se pueda concentrar a cientos o miles de personas. Aunado a que el permanecer en los puntos fronterizos representa un grave peligro, tomando en cuenta la mayor movilidad del ejército guatemalteco y la nula importancia que éste le da al límite fronterizo, estas personas se expondrían a ser asesinadas en el caso de que las autoridades no respondan a la urgencia de su llegada.

Además, el artículo 89, fracción II del reglamento establece el análisis individual de los refugiados, otorgándoseles documentación sólo a aquellos que puedan comprobar que sufren de persecución política, limitando las posibilidades a aquellas personas que no tengan algún testimonio que lo compruebe. El artículo 67 de ley establece exigir al inmigrante la confirmación de su calidad migratoria antes de realizar cualquier movimiento, sin tomar en cuenta a los indocumentados para que estos puedan apegarse a la justicia en el caso de que sus derechos sean violados, tomando en cuenta que una gran mayoría de la población indígena que emigra en tales circunstancias, no cuenta con la documentación requerida⁶³, para ello se debería anotar en dicho artículo que: “salvo en los casos presentados en el artículo 42, fracción VI de la misma ley.

⁶² Esta definición está inspirada en la Declaración de Cartagena de 1984, sobre los refugiados

⁶³ Letra Viva Boletín de información y análisis. Comisión de Derechos Humanos de Guatemala, pág. 7

2.2. La distribución de refugiados en Chiapas

En el proceso original de asentamiento los refugiados habitaron conforme la urgencia de su llegada. A partir de que ACNUR y COMAR comenzaron los trabajos de alojamiento esta situación cambió, y se establecieron 64 campamentos fijos a mediados de los años ochenta, pero los distintos procesos internos de la población mexicana han ido provocando movilidad en los campamentos. Para explicar este proceso es necesario describir el desarrollo productivo y el conflicto territorial de Chiapas.

Apropiación territorial en Chiapas.

Desde el siglo pasado hasta nuestros días, el estado se ha sujetado a un lento proceso de fragmentación de latifundios, colonización de tierras nacionales y la fundación de organizaciones ejidales y pequeñas propiedades. En la actualidad la apropiación de tierras ejidales y ranchos se ha llevado a cabo por compras directas, luchas políticas y colonización de tierras vírgenes.

Sin embargo los procesos de colonización de tierras y la creación de pequeños ranchos en la zona fronteriza de Chiapas, no son un proceso emprendido únicamente por campesinos mexicanos, por el contrario existen diferentes regiones del estado ⁶⁴ donde pobladores guatemaltecos han impulsado la creación de ranchos y poblados desde el siglo pasado, independientemente de la llegada de los refugiados en la década anterior ⁶⁵.

La creación de estos ranchos cafetaleros y ganaderos ha motivado una dinámica de movilidad de trabajadores agrícolas, combinando la demanda de campesinos desposeídos con la necesidad de los propietarios de aumentar su producción. El problema de la movilidad de los trabajadores es que se han ido

⁶⁴ Específicamente en los municipios de Frontera Comalapa y La Trinitaria, donde desde el siglo XIX han existido asociaciones de campesinos y migraciones entre ambos países, como ejemplo esta la zona de los Lagos de Montebello donde la población pertenece a las etnias chuj y Kanjobal provenientes de Guatemala

⁶⁵ En su libro *La Experiencia de refugio en Chiapas*, Rosalva Hernández señala que "al iniciarse la apropiación en el siglo pasado en la zona de Tziscaco, por parte de pobladores indígenas, la legalización original en tierras mexicanas fue seguida por una legalización que implicó que ese grupo de origen guatemalteco se reconociera como mexicano"

creando nuevos centros urbanos lo que ha traído consigo el agotamiento del estado en la dotación de tierras.⁶⁶

Bajo el modelo seguido de colonización de terrenos nacionales, el gobierno ha visto afectado el reparto agrario y el agotamiento de tierras disponibles en la región, lo que ha provocado que el crecimiento de la población vaya acompañado por conflictos sociales entre campesinos.

Como señalamos anteriormente la ubicación de los campamentos se dio bajo la lógica de la huida, posteriormente se dieron las negociaciones entre los organismos oficiales de asistencia para establecer convenios con los propietarios de la tierra y poderse asentar tanto en terrenos ejidales como en ranchos privados

El conflicto por la tierra como ya se dijo es de gran importancia pues un buen número de campamentos se encuentran en zonas donde la propiedad está distribuida inequitativa, los refugiados han sufrido invasiones y amenazas por parte de los campesinos de diversas organizaciones campesinas, políticas y sociales, ejemplo de estos problemas intercomunitarios son los de campamentos de gran tamaño sin dotación de tierras para labrar (La Gloria y El Porvenir) y otros donde el problema de invasiones de predios han causado desplazamientos y retornos dentro de la llamada zona de conflicto, en los municipios de Las Margaritas y Trinitaria en el estado de Chiapas En dichos asuntos la COMAR y el ACNUR han participado conjuntamente en las pláticas para resolver la posesión de tierras, su papel es de instancias conciliadoras y se limita casi únicamente al de observadores.

Sin embargo, en general podemos decir que los problemas territoriales en los campamentos de Chiapas no son mayoritarios ni frecuentes. Estos se dan en casos aislados pero representan una amenaza latente a su seguridad que puede ser mayor en caso de una agudización del conflicto regional entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el gobierno, además nos muestra como los problemas agrarios se trasladan al ámbito político, mas allá de lo social o laboral.

⁶⁶ Cuando la dotación de tierras es ampliada a las nuevas generaciones, la demanda de trabajo crece y es ahí donde la migración guatemalteca se ha ocupado años atrás, de la necesidad de mano de obra barata a los ranchos desde Frontera Comalapa hasta la zona de la Selva

A principios de 1989 a raíz de la Conferencia Internacional de Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), la COMAR decidió reubicar a los refugiados que aun permanecían en Chiapas reconcentrando a la población establecida en 120 campamentos de los cuales tres cuartas partes se encontraban en terrenos ejidales mexicanos. Se pensó en tan solo 15 nuevos asentamientos dotados de servicios mínimos indispensables, pero el mismo problema de la inalienabilidad del ejido, no permitió realizar la urbanización de estos 15 centros. Sin embargo, el gobierno mexicano propuso un programa especial para dotar a cada familia de refugiados de un pequeño solar alrededor de la casa para realizar cultivos domésticos. Se pensó en un proyecto en el que se dotara de un solar de aproximadamente mil metros cuadrados por familia, y hacer campamentos de 10 familias por hectárea, y 45 hectáreas para cada poblado, en base a esta distribución el gobierno pensó que sería sencillo, pues se utilizarían sólo 450 hectáreas en los 6 municipios de Chiapas, para alojar a 4,500 familias, en torno a ésto el representante de la COMAR declaró “ entonces no estamos hablando de una presión fuerte de tierras sobre la comunidad mexicana ”.⁶⁷

Siguiendo los planes para la construcción de estas unidades de población, se estableció el primer asentamiento seguro en Chiapas; La Nueva Libertad, municipio de La Trinitaria, en el predio El Colorado, de 38 hectáreas, donde se asentaron 240 familias. Diversos estudios de la ONU presentaron que los solares familiares eran insuficientes para proporcionar la dieta mínima del hombre, por lo que el proyecto de volver autosuficientes a los refugiados de Chiapas fracasó.

Por otro lado, dentro de los proyectos surgidos de CIREFCA, empezaron a desarrollarse programas para la creación de empleos en Chiapas, estas tareas productivas fueron básicamente, la reforestación, rehabilitación de caminos y la restauración de zonas arqueológicas, pero estos proyectos fueron insuficientes para los mas de 30,000 refugiados, que estuvieron limitados a la dotación de recursos del extranjero. En la actualidad se llevan a cabo varios proyectos productivos a los cuales se les ha podido dar continuidad, uno de ellos es un Proyecto Piscícola, en el cual la COMAR les dota de crías, alimento e instalaciones ⁶⁸, en el los refugiados aportan su mano de obra. Este tipo de

⁶⁷ Entrevista a Esteban Garais, Coordinador General de la COMAR, Chiapas, mayo de 1990 En Hernández Castillo Aída Rosalva, *La Experiencia de Refugio en Chiapas*, AMDH, México 1993

⁶⁸ Visita al campamento de Nuevo San Juan Chamula, municipio de Las Margaritas, Chiapas, octubre de 1994

proyectos permite que haya una reproducción del capital, ya que los guatemaltecos venden su producto a los pueblos mexicanos vecinos. También se le dio seguimiento al Proyecto de Reforestación, que cuenta con la asesoría de institutos de biología y ecología de México y Guatemala, el más importante de estos viveros se encuentra en Poza Rica, municipio de Las Margaritas

Finalmente el reasentamiento en Chiapas se ha dado por la movilidad de éstos pobladores hacia la búsqueda de trabajo, ya que la asistencia de las Naciones Unidas solo atiende las necesidades elementales (techo, alimentación y salud), y los proyectos productivos han sido insuficientes. Por lo que fue necesario para ellos completar su ingreso contratándose como asalariados, primero en las regiones cercanas a su hogar y finalmente desplazándose por toda la zona.

Orillados por dicha situación económica se gestó una dispersión de la población refugiada y por lo tanto una redistribución de los campamentos, pasando de tener 64 en 1984 a 113 en 1996, motivado como se dijo, por las necesidades mexicanas de mano de obra más la urgencia de recursos para subsistir de los guatemaltecos.

La migración y reasentamiento de estos poblados se fue dando hacia las zonas más productivas de café y ganado, existen gran número de casos de nuevos asentamientos derivados de los ranchos ganaderos, donde los refugiados han ayudado al desmonte de bosques para el ganado.⁶⁹

Al momento de surgir diferentes organizaciones campesinas en Chiapas, los trabajadores mexicanos exigieron mejores condiciones de trabajo y mayores salarios. En cambio los refugiados guatemaltecos siguieron siendo tratados como empleados de segunda y por lo tanto como mano de obra más barata, esto fue aprovechado por los finqueros locales para contratarles a bajo costo, con lo que acrecentaron su producción con menor gasto en el pago de salarios

En estas características, los refugiados son muy bien recibidos por los rancheros de la zona, incluso en la actualidad el 49 % de los campamentos están en propiedades privadas y el 56 % restante asentados en terrenos ejidales. El deseo de reubicarse en propiedades privadas se debe a una buena oferta de trabajo y a que los propietarios ofrecen seguridad a los guatemaltecos sobre sus

⁶⁹ Esto se pudo comprobar durante una visita de campo a la región de San Vicente y Río Blanco. Municipio de La Trinitaria donde han surgido nuevos asentamientos a partir de los ranchos de ganado sebú, donde el bosque tropical ha ido desapareciendo paulatimamente.

propiedades, siendo que éste es un aspecto que mantiene preocupados siempre a los refugiados por las tomas de tierras efectuadas por las organizaciones campesinas chiapanecas, un problema que se ha visto acrecentado en los dos últimos años ⁷⁰

Actualmente la producción cafetalera sigue absorbiendo la mano de obra guatemalteca, el porcentaje de estos trabajadores en las zonas cafetaleras de la selva representa el 48 % del total de los refugiados asentados en todo el estado de Chiapas, específicamente en el municipio de Las Margaritas

En el presente año existen 113 campamentos de refugiados en el estado de Chiapas, ubicados en 7 municipios, 32 en Las Margaritas, 32 en Frontera Comalapa, 29 en La Trinitaria, 10 en Independencia, 5 en Amatepec de la Frontera, 4 en San Pedro Buena Vista y 1 en Chicomuselo. Con una población total de 18,371 refugiados y 3,450 familias. ⁷¹ *

2.3. La Reubicación en Campeche y Quintana Roo

La violación a la soberanía territorial de México por parte del ejército guatemalteco como consecuencia de las acciones militares que éste realizaba con el fin de capturar supuestos guerrilleros en los campamentos ubicados en la frontera, provocó fricciones entre ambos gobiernos. De manera que para evitar un conflicto de mayores proporciones, en 1984 el gobierno mexicano tomó la decisión de reubicar a los refugiados guatemaltecos en los estados vecinos de Campeche y Quintana Roo

El porqué de la reubicación en estos dos estados respondía a varios factores, el primero tenía que ver con cuestiones de seguridad nacional, es decir alejando a los refugiados de la frontera, los riesgos de incursiones del ejército guatemalteco se eliminaban, y siendo Campeche y Quintana Roo también estados fronterizos con Guatemala, se mantenía en todo momento la posibilidad de una eventual repatriación, con la ventaja de que ambos estados colindan con

⁷⁰ En el campamento de La Esperanza, municipio de Independencia, los refugiados fueron obligados a salir de los ejidos que hace 14 años ocupan. Diversas organizaciones campesinas han hecho tomas de ranchos a raíz del conflicto armado en la entidad

⁷¹ Censo de COMAR, enero/1996. Chiapas México

* Para conocer la distribución de los refugiados, consultar el anexo 1.

una de las regiones más despobladas de Guatemala, El Petén, en la cual la posibilidad de una acción armada es poco probable

El segundo tiene que ver con que Chiapas como otros, o casi todos los estados del sureste de México, históricamente ha padecido una serie de conflictos agrarios, por lo que las posibilidades de establecer algún proyecto de autosuficiencia para los refugiados resultaría prácticamente imposible. En Campeche y Quintana Roo la situación era distinta, puesto que ambos estados se caracterizan por una densidad de población baja, y por estimular la colonización de tierras. Específicamente en Quintana Roo no existía suficiente mano de obra para continuar programas de desarrollo estatales.

Un tercer factor es que en Chiapas los refugiados estaban dispersos en más de 100 asentamientos, por lo que la canalización de la ayuda humanitaria se ha dificultado, en parte por lo inaccesible de algunos campamentos a los cuales sólo podía arribarse por medio de avioneta o lancha⁷². Esto motivo que la participación de ONG fuera muy amplia, esta acción bien pudo ser interpretada como una posible amenaza a la estabilidad política del estado, que como señala Sergio Aguayo en una investigación desarrollada en 1986: “Los refugiados establecieron vínculos con ciertos grupos religiosos y privados que les brindaron ayuda en Chiapas”. Dichos vínculos y el hecho de que la población en Chiapas compartía con la centroamericana, no solo características étnicas similares, sino graves desigualdades económicas, políticas y sociales, llevo a algunos sectores a argumentar que los refugiados podrían ser instrumentalizados en cualquier conflicto social que amenazara el predominio del partido oficial

En Campeche y Quintana Roo en cambio, existía en ese momento -1984- un dominio del partido oficial muy sólido y no existió ninguna polémica local, electoral o agraria de la oposición al momento de reubicarlos. La vida política en esas localidades estaba centrada alrededor de disputas dentro del partido oficial (PRI), y la iglesia aparecía alineada en ambos estados. En Quintana Roo particularmente, una de las órdenes católicas más conservadoras, los Legionarios de Cristo, controlan la vida religiosa de la entidad en una diócesis considerada “tierra de misioneros”⁷³

⁷² Para visitar los campamentos de la zona de Marqués de Comillas hasta el momento es necesario transportarse en avioneta desde la ciudad de Comitán o desde Palenque. En la actualidad existen aun varios asentamientos enclavados en la región de la Selva Lacandona

⁷³ Aguayo Sergio. Los refugiados guatemaltecos en Campeche y Quintana Roo pág. XX

El cuarto factor era que tanto Campeche como Quintana Roo son estados que presentaban la facilidad de realizar una completa planeación urbanística y por medio de las cuales se podría tener a la población concentrada con carreteras de fácil acceso. Con todas estas ventajas se pudo proyectar causas productivos autogestivos. Actualmente los asentamientos cuentan ahora con excelentes vías de comunicación (carreteras y ferrocarril).

Con estas consideraciones, entre julio y diciembre de 1984 fueron trasladados a Campeche y Quintana Roo alrededor de 17,000 guatemaltecos, para ser ubicados en sus nuevos campamentos, a partir de entonces tendrían que aprender a convivir con personas que nunca habían visto, y que en algunos casos no poseían las mismas características culturales.

Pese a que los refugiados no estaban de acuerdo con su traslado, la idea del gobierno mexicano parecía muy buena y se abrían mayores posibilidades de bienestar. Un gran número de refugiados se resistieron a acatar la medida, pues para febrero de 1987 de los cerca de 40,000 refugiados en el país, solo 18,700 habían sido reubicados en los nuevos asentamientos en Campeche y Quintana Roo. En tanto que más de 20,000 permanecían en Chiapas.⁷⁴

Para la COMAR la reubicación en los asentamientos de Campeche y Quintana Roo, resultó una magnífica forma para poder controlar más a los refugiados, puesto que en ambos estados se establecieron únicamente 2 campamentos originales en cada uno, a diferencia de Chiapas en donde pasaban meses para que los funcionarios de la Comisión pudieran tener contacto con ciertos asentamientos. Otra ventaja más para esta institución era el hecho de que en los nuevos campamentos su influencia sería casi total, permitiendo el acceso a otras organizaciones de manera selectiva y restringida (a excepción del ACNUR). Así mismo para la población reasentada, la única forma de salir de los campamentos legalmente es bajo un permiso otorgado por COMAR o las autoridades migratorias, siendo obligados a permanecer ahí.

En cuanto a la urbanización y reinsertión social, en Campeche por ejemplo, los campamentos están divididos por secciones y cada una cuenta con los servicios urbanísticos de cualquier pueblo; un parque central, escuela, dispensario y mercado. Sin embargo al realizar las operaciones de reubicación sin una buena

⁷⁴ Censo COMAR. 1992. Chiapas. México

planeación, la cuestión étnico-lingüística no fue tomada en cuenta lo que tuvo graves costos para la reintegración social y laboral, la cual no se ha podido dar en su totalidad.

Población por grupo étnico *

	Mam	Kanjobal	Quiché	Kekchi
Campeche	21 %	18 %	8 %	
Quintana Roo	31 %	32 %	5 %	20 %

* Fuente. Aguayo Sergio, Los refugiados en Campeche y Quintana Roo

A pesar de ello, la fortaleza y definición cultural de los distintos grupos mayas ha provocado arraigue y adecuación en los campamentos a sus formas tradicionales de vida en su país, poco a poco los asentamientos se visten de colores, sus fiestas y tradiciones resurgen tras los años de sufrimiento, y es cada vez mas grande la adaptación y el mimetismo con las comunidades locales en Campeche.

En el caso de Quintana Roo originalmente los refugiados fueron ubicados en 2 campamentos: Maya-Balam y San José Los Lirios, este último desaparecido en 1995 como consecuencia de que los habitantes que vivían en él fueron trasladados a otros campamentos o fueron repatriados a Guatemala, como señalamos anteriormente, por la rapidez con la cual se les reubicó no se practicaron los estudios concernientes para determinar la calidad de los terrenos que iban a ser utilizados para las actividades agrícolas.

Con el tiempo se tuvo que trasladar a una buena parte de los refugiados a nuevas tierras, ya que las primeras eran estériles, por lo que fueron creados 2 campamentos más: Kuchumatán y San Isidro La Laguna, los cuales se construyeron en 1989 como parte de un plan denominado Multianual, por iniciativa de la Conferencia Internacional Sobre los Refugiados Centroamericanos (CIREFCA).⁷⁵ En la actualidad los campamentos cuentan con una buena infraestructura, riego por aspersión, caminos de acceso a los poblados y a las zonas de cultivo, electrificación, telefonía rural, pozos equipados y sistema de distribución de agua, tanques de almacenamiento, tomas domiciliarias, bodegas de insumos, clínica, canchas deportivas, etc...

⁷⁵ Véase Documento de Trabajo presentado por la SRE en la última reunión de CIREFCA. Balances y compromisos en favor de las poblaciones desarraigadas en el contexto de lucha contra la pobreza extrema. Estados Unidos Mexicanos Ciudad de México, junio de 1994

Desde un principio las autoridades estatales estuvieron de acuerdo con la decisión del gobierno federal, porque durante las décadas de 1960 y 1970 el gobierno local promovió al interior del país la colonización de sus tierras, ofreciéndolas a campesinos de otras entidades del centro de la República Mexicana con el objeto de que éstos pudieran proveer a Quintana Roo de recursos agropecuarios. De tal forma que la llegada de los refugiados guatemaltecos fue muy bien vista porque al estado se hacía llegar una gran cantidad de mano de obra agrícola, al mismo tiempo que le significaba prestigio ante la comunidad nacional e internacional.

Los terrenos en los cuales se encuentran los campamentos de Quintana Roo fueron adquiridos por el ACNUR mediante la compra de ranchos a particulares, pero como la legislación mexicana indica que las sociedades extranjeras no pueden adquirir tierras, éstos fueron donados a la COMAR y los refugiados los utilizan en tanto regresen a su país.

Sin embargo debemos esperar cuáles serán las disposiciones del gobierno mexicano en tanto que un gran porcentaje de la población de estos asentamientos es joven, en próxima mayoría de edad, con lo cual ya podrán adquirir los predios de forma legal, por lo que el ACNUR deberá tener en cuenta tanto las disposiciones del gobierno estatal, como aquellas del Instituto Nacional de Migración

Maya Balam, que es el campamento más antiguo (1984), se encuentra situado en tierras federales, las cuáles fueron donadas también en usufructo de los refugiados por el tiempo que permanezcan en México. En cuanto a la distribución de los campamentos ponemos como ejemplo a Kuchumatán:

La superficie total del predio es de 2,703 has, distribuida para las siguientes actividades:

Superficie agrícola	1770.0 has.
Granos básicos (maíz y frijol)	1692.0 has.
Cultivos comerciales de riego	68.0 has.
Cultivos comerciales de temporal	17.0 has.
Superficie ganadera	134.0 has.
Superficie forestal	135.0 has.
Zona urbana	41.5 has.

De 1984 a 1988 los campamentos fueron sostenidos económicamente de forma casi exclusiva por el ACNUR, mientras que la alimentación era proporcionada por el Programa Mundial de Alimentos (PMA), de la misma forma para los tres estados.

A diferencia de lo que ocurría en Chiapas en Campeche y Quintana Roo la participación de las ONG'S disminuyó de manera considerable, prácticamente los campamentos son coto cerrado para éstas, por lo que la relación de los refugiados se limita al ACNUR y a la COMAR. Esta última es con quien más trato tienen, puesto que es la encargada de organizar todas las actividades que en los campamentos se llevan a cabo. En tanto que al ACNUR le corresponde la función de supervisión de obras, financiar los proyectos productivos, revisar la infraestructura de los campamentos y sistematizar los retornos colectivos y las repatriaciones voluntarias.

La organización de los refugiados es similar a la que tuvieron en Chiapas desde los inicios de su éxodo por medio de representantes, los cuales se encargan de manejar las relaciones del grupo con el exterior (COMAR, ACNUR, ONG, etc), así como las cuestiones internas (reparto de alimento, seguridad, producción, comercio, justicia, etc.) Estos representantes se reúnen en asambleas generales para decidir quienes formaran parte de su Consejo.

En cuanto a esta forma de organización, Sergio Aguayo señala que este mecanismo político fue propuesto por la COMAR, con lo que se pretendía lograr que fueran los propios refugiados los administradores, difusores, distribuidores de la ayuda que recibían y que se tomara como precedente para realizar después proyectos autogestivos, " la COMAR buscaba establecer una maquinaria democrática y representativa para la administración de los asuntos colectivos; en particular la organización del trabajo ".⁷⁶

En cuanto a los proyectos coordinados para la autosuficiencia de alimentos entre las autoridades mexicanas, el Alto Comisionado y la comunidad internacional, la respuesta de los refugiados fue excelente, ya que el 60 % de estos campesinos tenían experiencia en el trabajo de cooperativas, algunas de carácter agroindustrial, otras cafetaleras, pero la gran mayoría agrícolas. En especial la gente proveniente de Ixcán en el Petén, zona donde conocieron una exitosa experiencia laboral comunitaria. Los refugiados de las otras dos

⁷⁶ Aguayo Sergio Los refugiados guatemaltecos en Campeche y Quintana Roo Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social. pág. 33

regiones geográficas de Guatemala eran de Huehuetenango y del Quiché donde las experiencias colectivas solo se limitaban a las actividades comunitarias típicas en los pueblos mayas. Las diferencias inter-étnicas determinaron los grados de adaptación y de organización entre los refugiados. La ventaja fue que la distribución del trabajo en las cooperativas fue mixta y todos tuvieron la oportunidad de aprender, por lo que en la actualidad los proyectos funcionan exitosamente, se tiene buena producción y se reproduce el comercio de productos.

El hecho de que los refugiados trabajaran exitosamente en los proyectos autogestivos de Campeche y Quintana Roo se debió, como mencionamos, a la experiencia previa que desarrollaron en cooperativas en Guatemala, así como en diferentes organizaciones y movimientos campesinas como las Agrupaciones Indígenas del Quiché -IXIM- y el Comité de Unidad Campesina -CUC-.⁷⁷

Así mismo, los grupos religiosos tienen mucha importancia, como la organización Acción Católica que formuló las primeras formas de organización comunitaria desde 1979 hasta 1983, las cuales debido a su contenido ideológico fueron durante todo ese tiempo blanco del ejército y de los grupos paramilitares, esto resultó en el asesinato a 14 sacerdotes, y amenazas de muerte a muchos otros, los cuales fueron orillados al exilio. La mayor parte de estas cooperativas fueron fundadas bajo la orden del Sagrado Corazón de Jesús.⁷⁸

Actualmente los movimientos religiosos de los protestantes han crecido mucho en las zonas más marginadas de Guatemala, esto se puede contextualizar en el hecho de que durante la guerra se persiguió mucho a los católicos. Sin embargo antes de la contrainsurgencia, la doctrina católica fue la única aceptada por los pueblos indígenas, ahora no. En México el porcentaje de repatriados que son evangélicos es más alto que el de católicos, pues tienen más confianza en el gobierno civil y se integran mejor en la repatriación.

⁷⁷ Stavenhagen Rodolfo, Derecho Indígena y Derechos Humanos en América Latina. El Colegio de México. Instituto Interamericano de Derechos Humanos México 1988 Pág. 149

⁷⁸ Aguayo, Sergio. pág. 63

**Influencia de religiones
entre los refugiados reubicados ***

Estados	Católicos	Evangélicos	Pentecostés
Campeche	69 %	21 %	3 %
Quintana Roo	77 %	15 %	1.3 %

* El resto pertenece a los Testigos de Jehová, Presbiterianos, Príncipe de la Paz y creyentes.

* Idem pág XX

CAPITULO 3

3. Las negociaciones de paz en Centroamérica

3.1. El Esfuerzo de Contadora

El avance de los conflictos en Centroamérica, así como el agudizamiento de la situación política entre los países del área, fueron el motivo por el cual las naciones latinoamericanas decidieron buscar los mecanismos negociadores para evitar un conflicto de mayores magnitudes.

Bajo la influencia del régimen cubano se buscó extender el socialismo en otras regiones de América Latina, teniendo a Centroamérica como uno de sus principales objetivos geopolíticos.

Para mediados de la década de los ochentas, los conflictos en el área se habían agravado enormemente, en Nicaragua había llegado al poder el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), tras un conflicto armado, por el cual se derrocó a Anastasio Somoza se estableció en el gobierno, convocó a elecciones presidenciales donde resultó triunfador, legitimando con ello su ascenso al poder. En los primeros años del gobierno sandinista, los promotores y defensores de la revolución decidieron apoyar a otros movimientos sociales en los países vecinos. El Salvador y Guatemala que habían pasado por el mismo camino de crisis política y económica, derivaron también en revueltas populares, por lo que para Nicaragua fue estratégico otorgarles apoyo.

En ese momento se veía como una posibilidad real la extensión del comunismo en América, por lo tanto, Estados Unidos decidió tomar cartas en el asunto, utilizando todos los mecanismos que le fueran posibles: armamento, peticiones al Congreso para apoyar a la contrainsurgencia y el uso de su política exterior para influir en terceros países a su conveniencia.

Así pues, la intromisión de terceros países en este conflicto agravó más la ardiente región de Centroamérica, los cubanos y los soviéticos estaban dando apoyos diversos a Nicaragua, este apoyo fue visto por Estados Unidos como altamente peligroso para sus intereses en la región (dominada por ellos desde el siglo pasado).⁷⁹ Por tanto el gobierno norteamericano dotó estratégicamente a

⁷⁹ Los Estados Unidos determinaron su hegemonía en América Latina a partir de 1823 en que nació la Doctrina Monroe, en la cual se pronunciaban como protectores del continente contra la influencia europea. A finales del siglo XIX volcó su atención hacia Centroamérica y el Caribe.

los contras somocistas en el exilio⁸⁰, al gobierno de Honduras y a un grupo de mercenarios que preparaban la invasión militar de Nicaragua, desde Honduras y El Salvador.

Para 1981 era claro que esta situación amenazaba la paz entre los países centroamericanos y acrecentaba el peligro de un involucramiento directo de Estados Unidos y de Cuba. En última instancia existía el peligro de que los conflictos derivaran en una confrontación Este - Oeste y en tal medida existía la posibilidad de que se pudiera alterar, incluso, la paz internacional.

Por todo lo anterior México decidió tomar la iniciativa de paz en Centroamérica, ya que además de los refugiados que habían llegado a México en 1981, se preveía que con un conflicto mayor en la zona traería consigo grandes migraciones del área. Por tal motivo durante 1982, nuestro país utilizó diversos foros internacionales con el fin de establecer convenios con las naciones de la región para solucionar los movimientos armados. En un principio sólo y después con el apoyo de Venezuela, empezó a buscar mecanismos de paz, que en los primeros seis años de discusión si bien no dieron los resultados esperados, si sentaron las bases de una paz firme y duradera entre las partes.

El ascenso de Miguel de la Madrid a la presidencia de México determinó un nuevo momento de la política exterior de nuestro país⁸¹, fortaleciendo los mecanismos de negociación en Centroamérica con una estrategia precisa y clara de las decisiones diplomáticas, ya que se determinó la política de paz en América Central como un punto central de discusión en los foros continentales, y que la creación de un grupo de países negociadores debería limitarse únicamente a los gobiernos latinoamericanos, y a aquellos que se vieran directa o indirectamente afectados por la guerra.

Bajo esa premisa se creó el Grupo Contadora, un grupo pacificador compuesto únicamente de países latinoamericanos Colombia, México, Panamá y Venezuela. La perspectiva mexicana era que los conflictos de la región eran consecuencia de una grave crisis de los viejos gobiernos que han ejercido el dominio de poder en Centroamérica desde la Colonia hasta nuestros días⁸². Por

⁸⁰ Bermudez Lilia. Guerra de Baja Intensidad Editorial Siglo XXI. 2a Edición, 1989, pág. 229

⁸¹ Jorge G. Castañeda señala que con el cambio de sexenio, la política exterior de México se transformó con relación a Centroamérica, al pasar de un apoyo a los movimientos revolucionarios de Chile y Nicaragua, a una política más mediadora y menos comprometida con éstos.

⁸² Diversos autores han señalado que en Chiapas y Guatemala los grupos de poder se han sucedido históricamente, en donde no ha existido avances democráticos y son las mismas familias que detentan al gobierno las que son dueñas de la industria, la ganadería y las fincas agrícolas. Véase como ejemplo a Jan de Vos La Paz de Dios y del Rey o Antonio García de León, Resistencia y Utopía.

lo tanto el problema debía discutirse desde la raíz, por las cuales se derivó un descontento social en toda la región.

En efecto, la población indígena del país ve menoscabados sus derechos económicos y sociales debido a la injusta distribución de la propiedad en el agro, caracterizada por una estructura de latifundio (en las tierras fértiles de las zonas costeras del país, con producción dedicada a la exportación) y minifundio (en las tierras de bajo rendimiento de las altiplanicies, con producción para el consumo interno).⁸³

Así mismo, nuestro país no quería que al proceso se le involucrara dentro del conflicto Este-Oeste, tratando en todo momento de desligar y despegarse de éste, insistiendo que el conflicto se desarrollaba bajo el marco de la confrontación Norte- Sur

En esencia México planteó 3 puntos del marco de Contadora para la solución de los conflictos centroamericanos.

1. Detener una conflagración bélica en el área
2. Crear condiciones pacíficas mediante acuerdos que eliminaran el armamento y la presencia militar extranjera.
3. Impulsar un proceso de desarrollo económico y social en la región. ⁸⁴

Finalmente el Grupo Contadora logró junto con el resto de los cancilleres latinoamericanos la creación en 1984 del "Acta de Contadora por la Paz y la Cooperación en Centroamérica", así como un protocolo que le diera efectividad al Acta. Este primer esfuerzo tuvo un significado importante, sin embargo el conflicto -que trascendía mas allá de las fronteras geográficas de esta zona- continuaba debido a la poca colaboración tanto de los países involucrados directamente, como de aquellos terceros países que influían desde afuera como Estados Unidos y Cuba. Fue así que a lo largo de las negociaciones éstas fueron debilitándose, pues en los países de Contadora no se detentaba un poder político real.⁸⁵

A pesar de que muchos analistas calificaran al Grupo Contadora como un malogro, este proceso significó un gran avance en la región, ya que puso

⁸³ Stavenhagen Rodolfo pág. 188

⁸⁴ México y la Paz. Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos. Secretaría de Relaciones Exteriores. Archivo Histórico Diplomático Mexicano. México 1986. pág. 205

⁸⁵ En un artículo publicado en el *Le Monde Diplomatique* en febrero de 1986. Jorge G. Castañeda, señala que los ministros de Relaciones Exteriores de los países de la región. se encuentran "desprovistos de poder y de mandato. prohibiéndoseles la posibilidad de toda toma de partido explícita en Contadora"

claridad a los gobiernos de Centroamérica de que existían vías políticas para solucionar sus pugnas. Así pues Contadora logró el diálogo entre dichos gobiernos, sirviendo para que se despejaran dudas de los diferentes actores que buscaban intervenir en el proceso negociador. Delimitando quienes eran los verdaderos actores en busca de la paz, con lo cual se logró unificar gran parte de las posturas de los diferentes sectores de la opinión pública internacional

Este proceso fue frenado por la gestión de los Estados Unidos, el presidente Reagan nunca permitió que el proceso de paz avanzara, ya que veía en la revolución sandinista la expansión del comunismo en América Latina, por lo que desde el triunfo del FSLN fue tomado como uno de sus principales rivales. Durante los primeros seis años de la gestión de Contadora, el gobierno de Reagan envió material bélico, ayuda humanitaria y efectivos militares a los enemigos del sandinismo y presionó al Congreso de su país para aprobar innumerables paquetes de ayuda a la contrarrevolución sandinista.⁸⁶

En la búsqueda de la paz destacó la propuesta del presidente de Costa Rica, Cristóbal Arias, la cual significó un gran adelanto a las gestiones de paz y que dentro de los esfuerzos de pacificación realizó diversas visitas a los países de la Comunidad Europea y al presidente Reagan, así mismo mantuvo correspondencia con el premier soviético Mijail Gorbachov. El Plan Arias presentado en 1986, fue el antecedente del documento denominado "Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica".

En síntesis, los esfuerzos de Contadora hasta ese momento sirvieron para institucionalizar el proceso de paz, determinando actores, mediadores y normas de procedimiento para un eventual acuerdo, además fomentó la construcción en cada uno de los países de la Conferencia Nacional de Reconciliación.

⁸⁶ En los 2 últimos años de su gestión el presidente Reagan pidió al Congreso la aprobación de un paquete de 270 millones de dólares a los contras, el cual al pasar por la Asamblea fue rechazado, lo que llevó finalmente al envío de tan solo 3.5 millones de dólares.

3.1.1. El Acuerdo de Esquipulas II

Como se señaló antes, a iniciativa del presidente Cristóbal Arias, este documento fue discutido y aprobado el 7 de agosto de 1987 por los países del Grupo Contadora y del grupo de Apoyo en Esquipulas, Guatemala, de los cuales los principales aspectos del documento son:

1. Reconciliación Nacional Declarar amnistía a los grupos armados, así como dar tolerancia a los grupos civiles opositores.
2. Crear en cada uno de los países una Comisión Nacional de Reconciliación, para que vigile el cumplimiento de la amnistía, el cese al fuego y elecciones libres.
3. Se exhorta a todas las partes al cese de hostilidades para dar paso a elecciones libres, especialmente en Nicaragua, para que convoque a comicios antes de 1990.
4. Se solicita a terceros países a que cesen de enviar ayuda militar, estrategias y apoyo a grupos paramilitares a los países de la zona, haciendo hincapié en Estados Unidos y Cuba.
5. Se solicita a todos los Estados a no permitir el uso de su territorio para desestabilizar a terceros países.
6. Se establece el compromiso de ayuda a los refugiados y desplazados derivados de la guerra, y a cooperar con los organismos internacionales para tal efecto.
7. Se prevé la creación de una Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento, integrada por los Secretarios Generales de la ONU y de la OEA.⁸⁷

A partir de los Acuerdos de Esquipulas, se sucedieron acontecimientos más relevantes en relación con la paz. En Nicaragua se llevó a cabo la primera reunión entre los sandinistas y la contra. En El Salvador comenzaron las pláticas entre el gobierno de Duarte y el FMLN-FDM.

El 16 de agosto de 1987 el presidente de Guatemala, Vinicio Cerezo convocó a las fuerzas opositoras de su país a la creación de la Comisión Nacional de Reconciliación, siendo el primer país de Centroamérica en donde se creaba este órgano el 9 de septiembre de 1987 en base a los procedimientos establecidos en Esquipulas

⁸⁷ Ortiz Taboada Mónica. Relación de Contadora p p 258-260

En Guatemala a partir de ese momento se dio una apertura entre el gobierno y las fuerzas opositoras, tras intensas reuniones con la mediación internacional la URNG accedió a tener un primer diálogo con el gobierno, con la cual se llevaron a cabo las primeras conversaciones entre ambas partes en Madrid, España el 10 de octubre del mismo año. Después de esta reunión, el presidente Cerezo se abstuvo de darle continuidad al proceso, y en noviembre declaró rota la comunicación con la guerrilla.

A partir del encuentro entre el gobierno y las fuerzas opositoras surgió la Comisión Nacional de Reconciliación (CNR) con la participación de diferentes sectores de la sociedad civil. En mayo de 1989 se inició el Diálogo Nacional auspiciado por dicha comisión, en donde el gobierno no aceptó la participación de la URNG. Al año siguiente y bajo la convocatoria de la opinión pública internacional, protagonizada por el gobierno de Noruega y de la Federación Luterana Mundial, se reunieron en la ciudad de Oslo, gobierno y ejército guatemaltecos y una representación de la URNG. El resultado del encuentro fue el Acuerdo Básico para la Búsqueda de la Paz por Medios Políticos , conocido como el Acuerdo de Oslo.

El proceso de negociaciones continuó en forma de reuniones entre ambas partes y la sociedad civil, bajo el marco de la CNR la cual propuso una reunión entre el gobierno y la URNG en el mismo año de 1991, pero las pláticas se suspendieron temporalmente con el cambio de gobierno, en el cual resultó electo el candidato Jorge Serrano Elías.

Las negociaciones volvieron a reiniciarse en el mes de junio de 1991, en Querétaro, donde las partes firmaron el Acuerdo Marco sobre la democracia en Guatemala, en esta ocasión se inició la discusión del tema de los Derechos Humanos, de cuya reunión surgió el famoso Acuerdo México⁸⁸. Sin embargo, fueron éstos los últimos avances que se dieron en 1991, ya que las partes no concordaron en cuanto al tema de Derechos Humanos, sobre la participación de las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC), la creación de una Comisión de la Verdad, la cual estaría precedida por el Procurador de Derechos Humanos por un miembro de la ONU y por el mediador eclesial, así como sobre la temporalidad de los acuerdos. En 1992 el proceso se había detenido en la segunda parte del primer punto del temario, relacionado con los Derechos Humanos.

⁸⁸ En esta ocasión ambas partes coincidieron en señalar que el tratamiento del tema de la democratización permitiría construir el marco general que inscribe de manera coherente los demás temas señalados para el proceso de negociación

Cabe señalar que los Acuerdos de Oslo y de Querétaro fueron muy importantes para la URNG, en los cuales se establecía un tratamiento vertical de la agenda, por lo que era necesario tocar primero los problemas “sustantivos” de carácter político, económico y social y posteriormente los de “procedimiento” que tenían que ver con la finalización del conflicto armado y la desmovilización de los insurgentes. Ello era muy importante para la URNG, porque le permitía rescatar por medios negociados algunos de los objetivos de cambio social que justificaban su lucha, éste fue el temario general para las negociaciones:

1. Democratización. Derechos Humanos
2. Fortalecimiento del Poder Civil y función del ejército en una sociedad democrática.
3. Identidad y derechos de los pueblos indígenas
4. Reformas Constitucionales y régimen electoral.
5. Aspectos socioeconómicos
6. Situación Agraria
7. Reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento
8. Bases para la incorporación de la URNG a la vida política del país
9. Arreglos para el definitivo cese al fuego
10. Cronograma de la implantación, cumplimiento y verificación de los acuerdos
11. Firma del acuerdo de paz firme y duradera, y desmovilización.⁸⁹

En enero de 1993 el presidente Serrano presentó ante la Asamblea General de las Naciones Unidas un documento que buscó desbloquear la negociación, ajustando nuevos términos para el diálogo con lo cual se le cambiaban las líneas generales. Esto causó descontento tanto del grupo rebelde como de los mediadores en el conflicto, tanto de la sociedad civil como de la iglesia. Por lo anterior, desde enero hasta mayo de 1993 la negociación se ubicó en torno a la revisión del procedimiento. Tanto la URNG como el mediador Monseñor Rodolfo Quezada Toruño coincidían en señalar que la integración de la Comisión de la Verdad era el factor por el cual se estancó el proceso.

Tras la denuncia de las Comisiones Permanentes de Refugiados (CCPP) de los operativos realizados por el ejército en el área de Ixcán en contra de la población civil, vino un autogolpe de Estado promovido por los sectores militares y el presidente Serrano el 25 de mayo del mismo año, en el cual se disolvían los organismos judiciales y el Congreso. Se suspendieron las

⁸⁹ Servicio Especial, publicación especial de la mediación en Guatemala. Comisión de Derechos Humanos de Guatemala. abril de 1991

garantías individuales y el funcionamiento de la Procuraduría de Derechos Humanos con lo cual se interrumpió la negociación.

A principios de junio el Congreso (el cual fue restaurado en sus funciones) eligió al nuevo presidente para el término del mandato presidencial a Ramiro de León Carpio, ex procurador de derechos humanos. La posición del nuevo presidente generó sorpresas, presentó un plan diferente al acordado en el Acuerdo de Querétaro en México, en el cual separaba los antiguos temas sustantivos y de procedimiento. que ahora pasarían a denominarse económico - sociales y los de conflicto armado. Los dos grupos de temas serían tratados en mesas separadas con diferentes participantes. En tanto que los de Conflicto Armado seguirían siendo tratados por el gobierno y la URNG, los económico - sociales serían asumidos por la sociedad civil con participación indirecta de la URNG.

El 4 de octubre de 1993 el gobierno de Ramiro de León Carpio presentó su "Plan Nacional de Paz" a las Naciones Unidas. En este planteamiento el gobierno desconoce los acuerdos de Oslo y de México. Después de este plan, el presidente guatemalteco dio a conocer una "Declaración Oficial de Derechos Humanos" con lo que trató de anular los acuerdos a los que ya se había llegado con la guerrilla. El resultado de esta nueva propuesta fue que el resto de 1993 se consumió en una discusión pública sobre la misma, sin que fuera posible reanudar los contactos bilaterales.

Durante esta crisis los esfuerzos del monseñor Quezada Toruño fueron enormes,⁹⁰ presentando un proyecto para reanudar el proceso. El proyecto constó de 4 puntos: una reunión preliminar entre las partes, el tratamiento de los cambios al formato del Acuerdo de Oslo acordado por las 2 partes, la realización del Foro Permanente por la Paz y la adopción de una nueva metodología de mediación. La URNG reitera su apoyo a la propuesta de monseñor Quezada.

Al mismo tiempo el plan del gobierno proponía la desincorporación de Monseñor Quezada de la negociación, e incorporar a las Naciones Unidas y al Grupo de Amigos (México, Colombia, España, Noruega, Venezuela y Estados Unidos) como mediadores en el conflicto. Así mismo el plan gubernamental buscó apartar a la URNG de las pláticas de la CNR y del Foro Permanente por

⁹⁰ En los hechos monseñor Quezada no solamente conchaba, sino también asumía funciones activas tales como ayudar a construir, o construir por si mismo, propuestas de entendidos, con lo que pese a su nombre su papel se asemejaba al de un mediador.

la Paz, al considerar que por procedimiento no pueden participar al no ser sociedad civil. En cuanto a los actores del proceso de negociación el gobierno planteó la incorporación de la Sociedad Civil como actor fundamental en los temas políticos, económicos y sociales.

Los últimos meses de 1993 corrieron con temor de la población civil, el ejército ordenó nuevos operativos en el área de Ixcán sobre las aldeas. Por otro lado la URNG contestó con ofensivas de sabotaje a diversas instalaciones públicas, como la voladura de varios puentes del país. Sin embargo las CCPP y la CEAR establecieron un acuerdo para que estos acontecimientos no influyeran sobre el segundo gran bloque de retorno de refugiados provenientes de México.

3.2 El Acuerdo México y las últimas negociaciones

Del 6 al 10 de enero de 1994 se realizó en la Ciudad de México la primera reunión directa entre las partes donde se reabre el proceso y se alcanza la firma del "Acuerdo Marco para la Reanudación del Proceso de Negociaciones", tomando como base el "Acuerdo México" e incorporando la participación de la sociedad civil. El monseñor Quezada desaparece oficialmente como Conciliador y la ONU pasa a jugar el papel de mediador.

El acuerdo que finalmente se alcanzó, significó una mezcla de las posiciones presentadas por las partes. La URNG obtuvo volver al temario original en forma vertical de 1991 en cuanto a la unidad de los puntos sustantivos y los de procedimiento; del plan del gobierno se incorporó llamar a Naciones Unidas a moderar y presentar iniciativas al proceso.

Durante las conversaciones de enero de 1994 en la Ciudad de México, ambas partes tomaron una actitud de mayor tolerancia, y de flexibilidad, ésta postura negociadora pudo haberse debido en parte al surgimiento de la insurgencia en Chiapas, lo que podría traer consigo que la posición del gobierno mexicano se modificara hacia otras insurgencias como la guatemalteca⁹¹

A partir de éste acuerdo se estableció una nueva calendarización entre las partes, que permitiría darle continuidad y dinamismo a la negociación⁹² de conformidad con el Acuerdo de Oslo. En los procedimientos de enero de 1994 se estableció la creación de una Asamblea Revisora cuyo presidente fue el propio Monseñor, la cual fue abierta a todos los sectores de la sociedad civil. Esta asamblea se dedica a discutir los temas de la negociación formulando tanto sus posturas de análisis como su posición en aquellas no negociadas aún

⁹¹ El analista guatemalteco Aguilera Peralta señala en una compilación de los Acuerdos de Paz, publicado por la FLACSO de Guatemala. "El Espejo sin reflejo" que las posturas tanto del gobierno como de la URNG fueron flexibilizadas a raíz del surgimiento de la guerrilla en Chiapas, sabiendo de antemano las políticas contradictorias del gobierno mexicano durante la llegada de los refugiados en 1982.

⁹² El gobierno de Guatemala y la URNG convinieron en no abandonar unilateralmente el proceso de negociación y en reafirmarlo de manera continua dentro de esas normas de procedimiento hasta agotar la agenda correspondiente.

- Acuerdo Global de Derechos Humanos

El primer acuerdo al que se llegó fue el respectivo a los Derechos Humanos. en donde la petición mas importante de la guerrilla fue que el gobierno frenara la guerra de baja intensidad desatada en todo el país, en donde la mayor víctima es la sociedad civil. En este sentido se le pidió que desaparecieran los Comités Voluntarios de Defensa Civil y derivado de ello que se transformara la ley de Servicio Militar, que es el principal alimento de los COVODEC. Así mismo se solicitó el desmantelamiento de las Aldeas Modelo, en las cuales aparentemente se vive un encarcelamiento y una violación a los derechos humanos. Con ello se solicitó erradicar las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC).

Otro punto de gran importancia en este acuerdo fue la creación de una Comisión Verificadora de las Naciones Unidas, la cual iba encaminada a vigilar el cumplimiento de los acuerdos y a la realización de recomendaciones a las partes. La parte gubernamental ofreció entregarles toda la seguridad a los miembros de la Misión, para asentarse y desplazarse por todo el territorio, realizar visitas a cualquier pueblo y entrevistar a toda persona con la mayor libertad para facilitar el cumplimiento de sus funciones

En dicho acuerdo se establece que: “ la misión otorga la mayor atención a los derechos a la vida, la integridad y la seguridad de la persona, la libertad individual, la libertad de expresión, la libertad de movimiento, de asociación y los derechos políticos ”.⁹³

A partir de la firma del Acuerdo de Derechos Humanos, las partes convinieron calendarizar los temas de la negociación de la siguiente manera :

1. Reasentamiento de las poblaciones desarraigadas: mayo de 1994
2. Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas junio de 1994
3. Aspectos socioeconómicos y situación agraria. julio de 1994
4. Fortalecimiento del Poder Civil y función del ejército. agosto de 1994
5. Reintegración de la URNG a la vida política del país y acuerdo definitivo del cese al fuego: septiembre de 1994
6. Reformas constitucionales y régimen electoral: octubre de 1994
7. Implantación, cumplimiento y verificación de los acuerdos: noviembre del 94

⁹³ Informe Especial de la Comisión de Derechos Humanos de Guatemala Boletín diciembre de 1994

8. Firma del Acuerdo de Paz firme y duradera e inicio de la desmovilización militar diciembre de 1994.⁹⁴

Aunque se planteó que las negociaciones terminaran el mismo año de 1994, esto no se llevó a cabo; a dos años del reinicio de pláticas las negociaciones han requerido mayores tiempos de discusión y éstas han tenido momentos de crisis por algunas diferencias políticas. Sin embargo el proceso de paz ya se encuentra terminado en su totalidad.⁹⁵ A continuación se describen los acuerdos alcanzados y sus principales puntos:

1. Reasentamiento de las poblaciones desarraigadas:

En principio se definió el término de población desarraigada a los refugiados, los retornados y los desplazados internos, incluyendo también a las poblaciones dispersas agrupadas en las Comunidades de Pueblos en Resistencia (CPR). Estos grupos desarraigados comenzaron a participar en la toma de decisiones para el diseño, la ejecución y la fiscalización de una estrategia global de reasentamiento. Los objetivos de dicho acuerdo consisten en otorgar a dichos grupos todos sus derechos y libertades que les fueron afectados en el conflicto armado, incluyendo además la reintegración económica, social y política al país, con lo cual se realizaron proyectos productivos por parte del gobierno con el apoyo de la Comunidad Internacional

Otro punto importante del acuerdo fue la declaración de compromiso del gobierno de realizar la remoción de todo tipo de minas y artefactos explosivos implantados y abandonados en las áreas de reasentamiento

En cuanto a las cuestiones de documentación a dichas poblaciones, el gobierno se comprometió a dar cauce a las vías legales para establecer mecanismos ágiles que puedan reponer e inscribir las actas de nacimiento de aquellos a los que se les fue destruida por la violencia, así como a aquellas personas que no fueron inscritas. Bajo el mismo mecanismo, se deberá asegurar que los hijos de los desarraigados nacidos en el exterior sean inscritos como nacionales de origen, para tal motivo el gobierno guatemalteco solicitó al ACNUR su asesoría y cooperación en dichos programas de registro civil.

Siendo el problema de la tierra el mas importante para las comunidades desarraigadas, se propuso promover la devolución de las tierras a los

⁹⁴ *Ibid.*, pág 2

⁹⁵ Los 2 puntos finales son normas de procedimiento y verificación al cumplimiento de los anteriores, además de que el punto 8 es el acto protocolario de paz

poseedores originarios y buscar soluciones compensatorias en todos sus casos. Para sustentar la entrega de tierras, se establecieron proyectos de desarrollo agrícola, además de que se fomentaron incentivos a la inversión para el impulso rural por medio de capitales privados.⁹⁶ Ambas partes convinieron en la creación de un fondo para la ejecución del acuerdo, conformado con aportes de la comunidad internacional, solicitando al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) la administración de los recursos financieros. Siguiendo el esquema de otros países latinoamericanos se pensó en establecer un Fondo de Inversión Social (FIS) que apoyaría a las municipalidades, ONG, cooperativas y asociaciones en proyectos de beneficio a los sectores marginados por las hostilidades.

2. Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas

Dentro del marco de las negociaciones, la UNRG insistió mucho en llegar a un amplio, nutrido y ambicioso acuerdo de los pueblos indígenas. En principio se declaran por el respeto a los derechos humanos de los pueblos mayas, garífuna y xinca, los tres grupos raciales en territorio de Guatemala. Dentro de las disposiciones del acuerdo se encuentran propuestas que modificarían la Constitución de éste país en relación a la discriminación racial y a la tipificación de los discriminación étnica como delito. El gobierno se comprometió a apoyar el desarrollo cultural de los pueblos indígenas, eliminando los obstáculos para ello, tomando en cuenta las medidas legislativas y administrativas necesarias.

En materia educativa se propuso promover la educación bilingüe y el fomento de las escuelas mayas, impulsando la oficialización de los idiomas indígenas. En materia de cultos y religiones el Estado deberá reconocer, respetar y proteger las distintas formas de espiritualidad practicadas por los pueblos mayas.

En cuanto a la defensa de las tierras indias se impulsaría la legalización de sus tierras mediante titulación y registro, ya que por lo general los campesinos no han tenido acceso a los mecanismos legales para defenderlas y de que el Estado les provea en caso de que las necesiten para su desarrollo.

⁹⁶ En ese sentido, el gobierno declaró no tener la capacidad económica para solventar los gastos de los reasentamientos, por lo que hizo un llamado urgente a los diversos sectores de la sociedad civil guatemalteca en especial a las ONG, así como también conminó a la Comunidad Internacional a otorgar apoyos.

3. Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria

Este acuerdo es la continuidad de los dos anteriores y responde directamente tanto al reasentamiento de las poblaciones desarraigadas como a la defensa de los derechos indígenas y poblaciones campesinas. La primera parte del acuerdo describe las condiciones sociales de Guatemala y pone énfasis en adoptar un conjunto de instrumentos que ayudarán a la descentralización de las instituciones gubernamentales (socioeconómicas)⁹⁷ con transferencia real de recursos económicos, buscando que estas reformas permitan sustituir las estructuras que han generado conflicto social. Así mismo el acuerdo hace referencia al sector salud, la seguridad social, vivienda y trabajo.

Con el fin de impulsar el desarrollo de los sectores marginados, el gobierno se compromete por este acuerdo al aumento significativo de los recursos destinados a la educación.⁹⁸ De la misma manera se otorgará un incremento al presupuesto de la Universidad de San Carlos, respetando la autonomía que le corresponde a dicha institución, la cual tendrá la dirección, organización y desarrollo de la educación superior del país.

En el segundo punto el acuerdo hace referencia a la situación agraria y el desarrollo rural en donde se tocan puntos fundamentales que conforman la estructura agraria y que incluyen la tenencia de la tierra y el uso de los recursos naturales, los sistemas y mecanismos de crédito, el procesamiento y la comercialización; la legislación agraria y la seguridad jurídica, la asistencia técnica y la capacitación; la sostenibilidad de los recursos naturales y la organización de la población rural.

Dentro de los puntos más importantes encontramos la formación del Consejo Nacional de Desarrollo Agropecuario (CONADEA), en el presente acuerdo las partes determinan fortalecer y ampliar la participación en éste de

⁹⁷ Se espera que se descentralicen los ministerios de salud, educación, recaudación hacendaria, así como aquellos dedicados al presupuesto y al apoyo al sector agrícola, en cuanto a esto el gobierno disolvió el Instituto Nacional de la Tierra (INTA) conformándolo en oficinas regionales

⁹⁸ En dicho acuerdo el gobierno guatemalteco se propone incrementar para el año 2000, el gasto público ejecutado en educación en relación con el PIB en 50% respecto del gasto ejecutado en 1995 para lo cual se revisará esta alza en función de la evolución de la situación fiscal

organizaciones campesinas, mujeres del campo, organizaciones indígenas, cooperativas, gremiales de productores y ONG, con el objetivo de que sea el principal mecanismo de consulta, coordinación y participación social en la toma de decisiones para el desarrollo rural.

Otro de los proyectos para el desarrollo propuestos es la activación de instrumentos que permitan la adquisición de tierras para los campesinos que aun no la poseen o poseen porciones insuficientes, a través de transacciones financieras de largo plazo a tasas de interés comerciales o menores y sin enganche. Creando estructuras de apoyo que permita que los campesinos tengan creciente acceso a facilidades de comercialización, información, tecnología, capacitación y crédito.

4. Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una Sociedad Democrática.

Este acuerdo es el último negociado por el gobierno guatemalteco y la URNG y contiene los principios de un desarrollo civil y democrático del país, siendo esto un gran adelanto para Guatemala la cual ha sido gobernada por décadas por gobiernos militares y ha estado permeada por buen número de golpes de estado en el presente siglo

En este acuerdo se tocan temas de mucho valor para los organismos que vigilen el cumplimiento de los derechos humanos, el capítulo VI del acuerdo referente a los organismos judiciales presenta la inclusión de la administración de justicia en los diferentes idiomas de los indígenas, es muy importante - destaca el documento - " el respeto por el carácter multiétnico , pluricultural y multilingüe del país; y la defensa de quien no puede pagarla "99. En cuanto al último rubro el gobierno se compromete a establecer un Servicio Público de Defensa Penal para proveer de asistencia legal a quienes no puedan contratar servicios de asesoría profesional

En cuanto a la función del ejército en la sociedad, el acuerdo establece que la misión de las fuerzas armadas quedará definida y limitada a la defensa de la soberanía del país y de la integridad de su territorio, con lo cual se le restringen otras funciones¹⁰⁰ En cuanto al servicio militar obligatorio, el compromiso

⁹⁹ Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática. Documento publicado por Naciones Unidas el 19 de septiembre de 1996 pág 3

¹⁰⁰ Del mismo modo el acuerdo establece la reducción de los efectivos del ejército de Guatemala en un 33 % durante el año de 1997 tomando como base su número y equipo vigente a la fecha del documento

gubernamental es trabajar una reforma a la ley del Servicio Cívico adoptando las decisiones administrativas necesarias para presentarse al Congreso de la República de Guatemala.

Uno de los aspectos fundamentales en las primeras negociaciones en 1992 y 1993 era el de los Comités Voluntarios de Defensa Civil (COVODEC) los cuales eran -en palabras de Monseñor Quezada Toruño- virtuales ejércitos de civiles. A partir de este acuerdo el gobierno se compromete a la derogación del decreto con el cual se crearon los COVODEC y ordena el desmantelamiento de estas fuerzas contrainsurgentes en un plazo de 30 días después de la derogación del decreto. Que sería hasta después de firmado el documento final de la Paz Firme y Duradera

Hasta el momento estos son los acuerdos que han sido alcanzados y contienen un paquete de 250 compromisos, “éstos de ser cumplidos en un 70 por ciento, representarían una verdadera revolución” según considera Rigoberta Menchú premio Nobel de la Paz en 1992.¹⁰¹ Al mismo tiempo el jefe de las fuerzas rebeldes Rolando Morán, quien pertenece al Ejército Guerrillero de los Pobres, dijo: “ el acuerdo que hoy se firmó es el eje alrededor del cual giran todos los puntos esenciales para construir una Guatemala cualitativamente distinta ”¹⁰².

Para septiembre de 1996 ambas partes se encontraban trabajando en las negociaciones sobre la participación de la URNG en la sociedad nacional y su vinculación en la política de este país. Fue hasta cuatro años después del primer acercamiento del gobierno guatemalteco con las Comisiones Permanentes de Refugiados (CCPP) cuando el 2 de mayo de 1997, terminó la desmovilización de casi 3 mil guerrilleros

¹⁰¹ Petrich Blanche “ Un nuevo ejército, para los tiempos de Paz ” La Jornada, 20 de septiembre de 1996

pág. 60

¹⁰² Idem

3.3 El Ejército y los gobiernos civiles.

Como señalamos anteriormente las condiciones políticas en Guatemala han sido un determinante para el retorno y la repatriación de los refugiados guatemaltecos en México, por lo que la reflexión sobre el desarrollo de los gobiernos civiles y los cambios hacia la democracia es de vital importancia.

Durante los gobiernos militares presididos por los generales Enfraín Ríos Montt y posteriormente Oscar Humberto Mejía Victores, se trabajó una doble línea política, por un lado se hablaba de apertura democrática y retorno a la institucionalidad y paralelamente a ello realizaban campañas contrainsurgentes, caracterizadas por la estrategia de “ tierra arrasada ”.

En la búsqueda de un nuevo estado de derecho, (con miras a la legitimación del poder)¹⁰³, se realizaron elecciones para la Asamblea Nacional Constituyente el 1 de julio de 1984, con lo cual se elaboró una nueva Constitución. Sin embargo, esta intención de generar las bases jurídicas e institucionales previas al proceso de retorno de orden constitucional resultaron frustradas con la deposición del Gral Ríos Montt por el Alto Mando del Ejército.

Los militares solicitaban a la Asamblea que en la futura Constitución se garantizara la vigencia de las Coordinadoras Interinstitucionales (presididas y controladas por los militares), los polos de desarrollo (poblaciones bajo control militar) y las Patrullas de Autodefensa Civiles (PAC), que en términos del Manual de Guerra de Baja Intensidad se definen como: “el conjunto de unidades conformadas por elementos civiles de las poblaciones para cumplir misiones en defensa de sus propias instalaciones y/o en apoyo a las fuerzas del orden; el armamento y la instrucción de estas unidades es proporcionado por el ejército”¹⁰⁴. Estos tres mecanismos resultaron claves para el mantenimiento de la militarización de ese país

La solicitud hecha por los militares contrastaba con las declaraciones de ellos mismos en cuanto a la anunciada apertura democrática, y la realidad demostraba que lejos de desaparecer, los mecanismos de militarización se iban incrementando en cuanto a número y sofisticación. Las denuncias de organismos internacionales así lo señalaban, y previo a las elecciones que se

¹⁰³ No debemos olvidar que el Gral Ríos Montt accedió al poder por vía de un golpe de estado, realizado el 23 de marzo de 1982

¹⁰⁴ Varios autores Guatemala un país militarizado Centro de Estudios de Guatemala México 1993, pág. 18

efectuaron en 1985, la Subcomisión de Protección de la Discriminación y Protección de las Minorías de la ONU, expresaba; “su preocupación al gobierno de Guatemala por el clima de intimidación y terror que impera en el país, que es un obstáculo a las elecciones presidenciales que tendrán lugar en noviembre de 1985”¹⁰⁵

El resultado de las elecciones dio como triunfador al candidato democristiano Vinicio Cerezo, el cual procuró un gradual acercamiento con el alto mando militar, evitando en todo momento un enfrentamiento con la institución armada.

Por su parte la URNG se mantenía a la expectativa de los acontecimientos y al asumir la Presidencia Vinicio Cerezo, señalaron: “Los revolucionarios no seremos la causa del fracaso de un proyecto genuino democrático, nuestra lucha no surge como una confabulación a la democracia, sino que por el contrario se yergue contra un proceso represivo que se impuso por la fuerza”.

Las elecciones de 1985 representaban para el gobierno guatemalteco y en especial para los militares un cambio de imagen o un escudo en contra de las condenas internacionales al permitir un proceso electoral democrático; motivo por el cual argumentaban que al establecerse un gobierno civil elegido democráticamente y con base en la Constitución, el movimiento guerrillero no tenía más razón de existir. A partir de estas declaraciones, el ejército emprendió una aún más vigorosa escalada militar en contra de la URNG.

Con el gobierno de Vinicio Cerezo no se produjo -como se esperaba- un control gradual del poder por parte del gobierno civil, sino que éste fue perdiendo aceleradamente autonomía. Su propia supervivencia se basó en privilegios y concesiones a los sectores más conservadores del ejército. La administración democristiana no solo no desmontó la militarización heredada, sino que le dio una mejor cobertura política e institucional ante la comunidad internacional, promoviendo incluso una imagen desarrollista de instituciones y mecanismos de militarización, para favorecer la captación de donaciones y préstamos del exterior.

En las elecciones presidenciales de 1990 y enero de 1991 el ganador fue el candidato del partido Movimiento Acción Solidaria (MAS), Jorge Serrano Elías, que en sus discursos de campaña se limitó a hablar del consolidamiento de la democracia, sin concretar cómo terminar con la represión política, con

¹⁰⁵ Guatemala: dos años de gobierno democristiano. Material Mimeografiado por la Comisión de Derechos Humanos de Guatemala. México 1988. pág. 7

la militarización del país y como dotar de tierras a los campesinos desposeídos o como aumentar la capacidad adquisitiva de los sectores populares

Durante su gestión no hubo ningún cambio estructural con relación a su predecesor, salvo los acuerdos conseguidos con la Comisiones Permanentes de Refugiados Guatemaltecos en México del 8 de octubre de 1992, en los cuales su gobierno se comprometió a garantizar condiciones mínimas de seguridad y bienestar para los refugiados que desearan retornar

Como se señaló al inicio de este capítulo, fue el alto mando militar -una vez más el que determinó el "autogolpe de estado" por el que el presidente Serrano Elías tuvo que abandonar la presidencia; sin embargo, en esta ocasión -gracias a que la maquinaria del poder civil se había puesto en marcha- fue el Congreso de la República el encargado de escoger al sucesor presidencial de éste, nombrándose al entonces procurador de Derechos Humanos Ramiro de León Carpio como nuevo presidente de Guatemala.

A lo largo de la gestión de Ramiro de León Carpio los mecanismos con miras a la democracia y al fortalecimiento del poder civil avanzaron significativamente, ya que a partir de 1994, y con la reanudación del proceso de paz, las acciones han demostrado fehacientemente una gran evolución en cuanto a las funciones de un gobierno civil, poderes del presidente de la república y del Congreso republicano.

En enero de 1996 se realizaron elecciones presidenciales; durante éstos comicios se registró un empate, ninguno de los dos principales candidatos alcanzó más del 50 %, por lo que fue necesario ir a una segunda vuelta, resultando electo el actual presidente Alvaro Arzú, al conseguir 54 % de las boletas, en una reñida votación. Durante su gobierno se ha dado una gran apertura en el proceso de diálogo, muestra de ello es el Acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática¹⁰⁶

El pasado 19 de septiembre se realizó un magno acto protocolario en la Ciudad de México, el cual estuvo integrado por miembros de la guerrilla, del gobierno civil, del ejército y por la premio Nobel de la paz Rigoberta Menchú, durante

¹⁰⁶ Desde los primeros días en que asumí el poder Arzú, la propia comandancia de la URNG opinó que el nuevo presidente ha demostrado señales de voluntad y confianza para el diálogo y la democracia, entre ellas, la destitución de algunos jefes de la Policía Nacional, así como la conformación de un gabinete adecuado para la negociación. Reforma, 23 de febrero de 1996

este acto se celebró la firma del Acuerdo de Funciones de las Fuerzas Armadas en una Sociedad Democrática.

El 7 de noviembre el comandante en jefe de la ORPA, Gaspar Ilom se retiró de las negociaciones, con el fin de que avanzara el diálogo (trabado por el secuestro de la empresaria guatemalteca Olga de Novella por gente de la ORPA). Así el 4 de diciembre, en Noruega, las partes firmaron el Acuerdo de Cese Definitivo al Fuego

En Suecia, el 7 de diciembre se suscribió el Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral, y el 12 de diciembre en Madrid, España, rubricaron el Acuerdo de Reinserción de la URNG en la vida civil (9 mil guerrilleros) Durante ese encuentro se reunieron el gobierno y la guerrilla en España para afinar los últimos puntos de la agenda de paz, este fue el último de los tres acuerdos parciales que las delegaciones respectivas suscribieron en Oslo, Estocolmo y Madrid, como gesto al apoyo prestado por dichos países al proceso de paz.

Tras esta última etapa de reinscripción, la URNG se propone convertir en partido político, con el fin de presentarse a las elecciones generales del año 2000 como una “organización capaz de aglutinar a los distintos movimientos sociales” y con una clara proyección económica y social.¹⁰⁷

El proceso culminó finalmente el pasado 29 de diciembre en Guatemala, en el marco de una solemne ceremonia celebrada en el Palacio Nacional en la cual estuvieron presentes varios jefes de Estado, gobernantes y primeros ministros, cancilleres, embajadores, invitados especiales y el propio Secretario General de la ONU, Boutros Boutros Ghali, comandantes y miembros de la comitiva de la URNG.

De esta reunión se acordó construir la nueva Guatemala partiendo de la base jurídica de una nación de unidad, multiétnica, pluricultural y multilingüe. En la que el cumplimiento de la agenda nacional derivada de los acuerdos constituye un proyecto complejo y de largo plazo que requiere la voluntad de cumplir con los compromisos adquiridos y el involucramiento de los organismos del Estado y de las diversas fuerzas sociales y políticas del país.

¹⁰⁷ Palabras del Comandante Pablo Monsanto, en el marco de pláticas con el ex presidente de España Felipe González, el 12 de diciembre en Madrid, España. Reforma, 12 de diciembre de 1996

CAPITULO 4.

4. Repatriación Voluntaria e Integración

4.1 Factores que generan la repatriación.

Durante más de 14 años de refugio, muchos de los guatemaltecos asentados en México han encontrado un nuevo hogar que les ha permitido reconstruir sus vidas y olvidar un poco la pesadilla de la guerra sufrida hace más de una década. Sin embargo, existen muchos grupos que desean regresar a su país, por el arraigo que le tienen a su tierra, o bien por la esperanza de rehacer sus vidas en condiciones diferentes a las que vivía Guatemala hace 10 años; para ellos la repatriación voluntaria es la esperanza.

Existen diversos aspectos a tomarse en cuenta, previos a una repatriación, ya que este proceso es algo difícil y delicado de realizar, como son la educación, la salud, la tierra, el empleo y sobre todo la integridad física de los repatriados. Por lo tanto solo podrá hablarse de repatriaciones cuando las condiciones de huida hayan cambiado profundamente hasta el punto que permita el retorno con seguridad y dignidad. Existen puntos fundamentales solicitados por las Comisiones Permanentes para la repatriación, destacando, el derecho a la tierra, derecho de libre asociación y locomoción, y el acompañamiento de organismos internacionales en el proceso de retorno.

En este sentido los gobiernos de México y Guatemala establecieron reuniones tendientes a crear una postura unificada en cuanto a los procesos de repatriación, dichas reuniones tripartitas han sido emprendidas entre la COMAR, el ACNUR, las CCPP y la CEAR, orientándose a establecer modalidades de repatriación y asistencia que permitan el funcionamiento de los programas de repatriación.

En cuanto a dicho proceso, el gobierno guatemalteco ha empleado una política contradictoria con los principios que anuncia, obstaculizando la posibilidad de retorno y por el contrario recrudeciendo la violencia y la represión, por lo menos hasta 1995¹⁰⁸

¹⁰⁸ Durante los años de 1988 a 1993 las agencias de derechos humanos denunciaron diversas violaciones a los retornados, que en muchos casos al regresar son tomados por el ejército e incorporados a las Patrullas de Autodefensa Civil. Ilevados a polos de desarrollo o a las aldeas modelo, centros de población vigilados por el ejército.

Durante este procedimiento de retorno, se incluyen los trabajos previos realizados por los organismos señalados, los cuales platican con los refugiados, les muestran fotografías, videos, grabaciones y diversos materiales para que observen las condiciones actuales de su país. Para tal efecto les explican en que consiste el proceso de repatriación, desde que llegan al centro de recepción y se les otorgan sus documentos básicos hasta los procesos de adquisición de tierra

El proceso de repatriación de guatemaltecos se inicia el año 1986, a partir del surgimiento del primer gobierno civil en cuarenta años, con Vinicio Cerezo. La cifra de repatriados de 1986 a 1989 fue de cerca de 3,000 personas, pero dado que algunos de ellos fueron forzados a permanecer en Aldeas Modelo, a participar en las Patrullas de Autodefensa Civil, las Comisiones Permanentes decidieron frenar las repatriaciones pues las condiciones no estaban dadas.

Para los refugiados este esbozo de democracia posibilitaría el retorno; además, las pláticas de paz se desarrollaban con fluidez. No obstante, fueron miles las violaciones a los derechos humanos realizadas por el ejército y las fuerzas civiles del gobierno, lo cual frenó en gran medida el proceso de retorno.

Todas las negociaciones en torno a la repatriación, promovieron la creación de un moderno centro de recepción en Huehuetenango, donde son recibidos dándoles a conocer cuáles son sus aldeas especiales e informando sobre las condiciones jurídicas a su regreso; además se les informa que cualquier persona puede optar por volver a México o desplazarse con libertad por el territorio de su país. Así mismo, al momento de su llegada reciben atención médica y la CEAR organiza recepciones especiales a los retornados, intentando crear un ambiente agradable y crear una atmósfera relajada.

Al momento de su retorno, los repatriados intercambian su carnet de refugiados (expedida en México) por una credencial de repatriado, la cual posteriormente reemplazan por una identificación regular de ciudadano guatemalteco, volviendo a tener todos sus derechos. Las credenciales de repatriado según la CEAR son una " promesa moral del ejército y el gobierno para salvaguardar la vida y derechos de esta gente como cualquier ciudadano ". Para evitar problemas con el intercambio de papeles, la CEAR y el ACNUR trabajan en conjunto en Centros de Documentación, agilizando los trámites. En 1988 el gobierno guatemalteco realizó cambios jurídicos, estableciendo un proceso de legalización a los niños que nacieron durante el refugio en México

En 1990 entre los repatriados comenzó a ver una percepción de que la situación de violencia en su país se había calmado, a pesar de estar enterados de la existencia de una política de contrainsurgencia por parte del gobierno, especialmente de las Patrullas de Autodefensa Civil, y de los fuertes combates que se dieron en la región de Ixcán y algunas áreas del Petén, sin embargo los derechos de los retornados fueron parcialmente respetados.

La CEAR tomó la responsabilidad de transportar a los repatriados incluyendo todos sus objetos, animales y alimentos, esto significa un esfuerzo enorme sobre todo en Huehuetenango, zona de sierra, y donde las aldeas están muy aisladas. Para el ACNUR esta actividad es impresionante dado lo limitado de sus recursos y su escaso personal. A pesar del esfuerzo de la CEAR los investigadores encuentran deficiencias en esta labor, muchos repatriados tras varios meses de estar en sus aldeas no reciben su despensa y a algunos otros no se les entrega su dinero.

Los problemas para la transportación en Huehuetenango han sido peores que en Ixcán, ya que en este departamento los pueblos son muy pequeños y están muy dispersos; en cambio en Ixcán, a pesar de la lejanía, las aldeas están en núcleos amplios creados específicamente para su retorno, sin embargo existen lugares donde no hay acceso en auto y los repatriados tienen que cargar grandes paquetes, incluyendo sus techos de lámina y sus herramientas por largas caminatas de varias horas.

Quizá la mayor limitante de la CEAR es el contexto general de pobreza en Guatemala. Este país tiene la más baja tasa de impuesto en el mundo, y el ingreso per capita más bajo en toda América Latina, si bien se compara con las tasas económicas de los países vecinos, el 74 % de la población vive por debajo de los índices de la pobreza extrema. Las áreas indígenas en las que trabaja la CEAR están entre las más pobres y más necesitadas e ignoradas de la política social, lo que provoca una situación de tensión con la población local y los repatriados. Bajo estas tensiones la CEAR cubre las demandas en las comunidades, ya que en muchos casos este organismo es la única presencia gubernamental en la zona. En 1989 dicha comisión junto con la ONU preparó los primeros proyectos de reinserción, a continuación se presentan algunos de ellos.

**PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA
EN HUEHUETENANGO**

<u>ALDEA</u>	<u>PROYECTO</u>
--------------	-----------------

completos

La Unión	Construcción de puente
Gracias a Dios	Remodelación de escuela
Nubilá	Molino de maíz
Nucá	Estación de Salud
Choclá	Puente colgante
Malcate	Molino de maíz

incompletos

Sechul	Agua potable
Chacaj	Puente fijo

planeado

Gracias a Dios	Escuela, suministro de agua
Nubilá	Servicio de escuela, y puente

Estos proyectos fueron pensados en beneficio de las comunidades en conjunto en algunos casos, se hizo necesario dialogar con las comunidades locales para incentivarlos a recibir a los repatriados, prometiéndoles beneficios, estos proyectos dependen de la negociación de CEAR para recibir repatriados y donde la gente de las propias comunidades generen sus prioridades en los proyectos de urbanización.

A partir de 1993 se dieron grandes cambios en el retorno de guatemaltecos, gracias a que las Comisiones Permanentes y la CEAR firmaron un año antes los acuerdos de repatriación del 8 de octubre de 1992, con lo cual las CCPP iniciaron un plan operativo para el retorno colectivo de 5,600 personas solo para 1993 y programaron el retorno de 11,500 para 1994, en resumen el proyecto de dicho organismo contempló la repatriación de los 40,000 refugiados restantes en México. Para ello se pidió el apoyo del Programa

Mundial de Alimentos (PMA) para que dentro de su dotación a sectores desprotegidos incluyera la ración a los retornados, en un periodo de 9 meses a partir de su retorno, con una extensión de 12 más. Dentro de los mismos acuerdos se estableció para cada familia retornada una dotación de insumos para su establecimiento: alimento¹⁰⁹, material de construcción, semillas, fertilizantes, herramientas agrícolas y una cantidad de dinero en efectivo para poder adquirir sus mínimos satisfactores.¹¹⁰

Por todo lo anterior, las Naciones Unidas encaminaron sus esfuerzos para que se estableciera una situación de seguridad y respeto a los derechos mínimos y al desarrollo social, como fundamento y precedente de la paz¹¹¹ Uno de los mecanismos es el Programa de Desarrollo para Refugiados, Repatriados y Desplazados -PRODERE- en Guatemala, éste se ha desarrollado en los estados del norte, en el municipio de Ixcán en el Triángulo Ixil, departamento de El Quiché, y el municipio de Nentón en el departamento de Huehuetenango.

Estas comunidades son de gran importancia por haber sido las primeras en probar la repatriación en 1992, destacando en esta primera experiencia la comunidad de polígono 14 en Ixcán, El Quiché. Donde durante la primera repatriación masiva se regresaron 2,830 personas que conformaron el primer bloque organizado. Las tierras donde retornaron poseían una limitada infraestructura en cuanto comunicación y servicios básicos, para ello la CEAR, el gobierno y las organizaciones no gubernamentales emprendieron programas de atención que van desde la infraestructura hasta créditos a la producción. Todos estos mecanismos fueron coordinados por el Fondo Nacional para la Paz -FONAPAZ - por el cual se creó el Fondo Emergente de Repatriados y Retornados -FOMENER- Ambas instancias pertenecientes al Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural Se creó también el FORELAB integrado por la CEAR, FONAPAZ y la Organización Internacional de Migrantes, con la cual los retornados pueden conseguir préstamos o créditos blandos para adquirir sus tierras y realizar proyectos de desarrollo económico.

¹⁰⁹ La ración de alimento incluye maíz, arroz, frijol, aceite vegetal, carne enlatada, azúcar y sal, esta dieta es pensada para un requerimiento diario de 2.160 calorías, según estudios de la FAO

¹¹⁰ Durante entrevistas del ACNUR con beneficiarios y consultas con personal de las CCPP, se designó la cantidad de USD \$ 50 00/adulto y USD \$ 25 00/menor Informe de la misión conjunta PMA/ACNUR de análisis y evaluación Guatemala y México 3 al 19 de noviembre de 1993

¹¹¹ Las cifras de 1991 en Guatemala muestran que el 64 % de la población económicamente activa es desempleada, el 65 % es analfabeta y el 82 % de las tierras laborables las poseen solo 2.5% de la población En La Jornada 30 de julio de 1991

Uno de los objetivos de los programas señalados es recuperar el estado psicológico previo al conflicto, fortaleciendo y recreando el tejido social desarticulado en la vida personal, familiar y comunitario ¹¹². Para ello se creó la Organización de Comités de Desarrollo de las Aldeas, dividida a su vez en Comités Microregionales. Esto ha permitido la construcción de mecanismos que activan la participación de la sociedad civil, como son las Agencias de Desarrollo Económico Local (ADEL), siendo las propias comunidades retornadas las que planean, desarrollan y ejecutan sus proyectos económicos de forma autogestiva.

En la visión del entonces Secretario General de la ONU, Boutros Ghali, estos programas tienen como objetivo además, “crear las condiciones para el mantenimiento de la paz, ya que en sociedades tan pobres, el reinicio de un estallido violento está latente, lo que se denomina -diplomacia preventiva- que tiene como objetivo la consolidación de la paz, evitando la reanudación de las hostilidades” ¹¹³.

Uno de los aspectos referentes a la relación de PRODERE con CIREFCA, es la innovación de un mecanismo interagencial que permitió la coordinación de distintos niveles de la Organización de Naciones Unidas, que como lo señaló Ghali han sido acciones premonitorias y preparatorias a los Acuerdos de Paz, creando pues los cimientos que conforme se han llevado a cabo se han ido implementando.

¹¹² “La violencia es una consecuencia natural de la época después de la postguerra, pero por otra parte es provocada por el ejército para justificar su propia presencia. Lo típico de esta época es la insensibilidad para el dolor de los otros” Entrevista a Felipe Sarti por Wim Gijsbergs Reforma 23 de julio de 1997.

¹¹³ “Desarrollo Humano como precedente y fundamento de la paz” Revista Hombres del Maíz No. 22. San José Costa Rica, mayo de 1994 pág. 12

4.1.1. La Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA)

Dentro de los acuerdos del 8 de agosto se enmarcan las condiciones mínimas de derechos humanos dentro de un proceso general de democratización en todo el país, este proceso que comenzó en 1992 ya no se frenó, las cifras de repatriación fueron creciendo.

Junto con los esfuerzos del gobierno guatemalteco, diversas ONG y las Naciones Unidas empezaron a crear programas que pudieran responder a las necesidades de subsistencia, reasentamiento y reinserción económica. Uno de los primeros esfuerzos fue la Conferencia Internacional de Refugiados Centroamericanos (CIREFCA) cuya misión era mantener la observación de los diferentes procesos de paz en la región, dándole seguimiento realizando acciones para resolver el problema migratorio de miles de personas

Para CIREFCA los desplazados eran el componente central de la crisis y el principal factor de la tensión entre los diferentes países vecinos. En donde éstos eran el reflejo de un escenario de estancamiento económico, un sistema financiero desmoronado, sistemas políticos de intolerancia, conflictos étnicos y de alianzas mutuas entre los diferentes actores políticos y sociales

Muchas de las naciones centroamericanas decidieron no otorgar ningún tipo de apoyo a los refugiados de los países vecinos, debido a sus criterios políticos de Seguridad Nacional, en esos casos los refugiados se vieron en el grave problema de que sus necesidades básicas no fueron resueltas, en donde sus países no mostraban tener ningún deseo para facilitar su retorno

La hostilidad de algunos gobiernos centroamericanos provocó el surgimiento de dos clases de refugiados, los reconocidos oficialmente (quienes eran proveídos de asistencia y protección internacional) y los migrantes indocumentados quienes además de no contar con ayuda mínima, eran sujetos fáciles de deportación. Algunos de los casos de países que vieron negativa la entrada de los refugiados a su territorio fueron Honduras, México y Costa Rica, quienes trataron de bloquear la ayuda internacional, sin embargo la población local de éstos terminó por aceptarlos, estableciendo campamentos en zonas inaccesibles, e incluso en el caso de los salvadoreños en Honduras guardados en reservas protegidas por militares

El ACNUR en los años 80 estuvo muy limitado en sus acciones de asistencia, debido a una crisis financiera interna, por lo tanto, sólo podía atender a los refugiados oficialmente reconocidos y en todos los casos tenía que hacerlo sin la ayuda de los gobiernos regionales, además de que no contaba con oficinas regionales que coordinaran las diferentes misiones de la ONU. Esto hacía necesaria la creación de una coordinación sistemática de las políticas de asistencia, por ello el primer esfuerzo para conocer la aguda situación de los refugiados fue la Conferencia Internacional de Cartagena, que derivó la Declaración de Cartagena conteniendo los principios básicos y criterios que definen el status de refugiado. Posteriormente el Grupo Contadora en 1986 contribuyó a identificar los verdaderos problemas de los desplazados de la guerra, durante el primer acuerdo de Esquipulas se estableció implementar genuinos programas de asistencia humanitaria a largo plazo, estableciendo un trabajo conjunto de la comunidad internacional y las organizaciones no gubernamentales.

En el Acta de Paz y Cooperación en Centroamérica de junio de 1986, firmada por los cinco ministros de la región, encontramos por primera vez el reconocimiento y tratamiento humanitario a los refugiados; este fue el primer paso para lo que será CIREFCA en sus criterios y su programa, en donde se tocaban los puntos básicos de salud, educación y trabajo. Contadora llamó a crear un mecanismo regional de coordinación de trabajos del ACNUR en cada país, he hizo una demanda urgente a la comunidad mundial para mandar ayuda a las poblaciones desplazadas de América Central.

En 1986 cuando los esfuerzos de Contadora habían llegado a su clímax, la migración de nicaraguenses, salvadoreños y guatemaltecos y el gran número de desplazados internos, representaron un grave desafío a las instancias internacionales. Por ello con la firma del acuerdo de Esquipulas II se preveía la realización de acuerdos bilaterales y multilaterales que disminuyeran el hostigamiento de los gobiernos centroamericanos a sus connacionales CIREFCA por tanto no fue el resultado de un solo propósito, sino de muchas iniciativas simultáneas de gobiernos, agencias mundiales y ONG. Sin un diálogo activo entre estos actores CIREFCA no se hubiera establecido.

a) Los propósitos de CIREFCA

La Conferencia nació a partir de 2 acontecimientos, el primero fue que de manera espontánea algunos gobiernos de la zona manifestaron el sentir de la repatriación de sus hermanos. El segundo factor fue un fuerte recorte presupuestal que sufrió el ACNUR en 1989, con lo que se llamó a la realización de la primera conferencia en Guatemala. En ella se pidió a los gobiernos regionales que hicieran un diagnóstico de la situación en sus respectivas tierras con lo cual nació el Plan de Acción de CIREFCA que declaraba atención urgente para más de 2 millones de personas desplazadas en Centroamérica.

El plan de acción consistió en desarrollar estrategias de asistencia y vigilancia en 4 categorías diferentes; refugiados, retornados, desplazados internos y desplazados externos. Los programas preveían ayuda para adaptarse a los lugares de residencia aplicándolo a los estándares de vida de la población local. Así mismo preveía la creación de empleos, construcción de servicios públicos, preservación de los recursos naturales y enriquecer las herencias culturales. De forma simultánea el programa de CIREFCA contempló la necesaria regularización de documentos como la credencial de identidad, acta de nacimiento. Otro punto central en la agenda de CIREFCA fue la regularización de los títulos de la tierra.

Al no existir un modelo para reproducir el plan de la conferencia, los técnicos de ella decidieron que se formara de la combinación de la experiencia del ACNUR y los conceptos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, de hecho las ideas de CIREFCA y sus líneas guía son trazadas por el PNUD.

Antes del establecimiento de CIREFCA, el PNUD había llevado el tema de los refugiados a las más altas prioridades del Programa Económico de Centroamérica (PEC), el cual clasificó su programa en 4 áreas prioritarias: Programas de emergencia, programas de acción inmediata, programas de rehabilitación y programas de desarrollo social.

El PNUD preparó todos los materiales técnicos para la primer CIREFCA, incluyendo la definición de criterios, establecimiento de gastos, objetivos financieros, instrumentos e instituciones para implementar el programa de trabajo, calculando que entre el 7 y el 10 % del total de la población en Centroamérica había sufrido las consecuencias del conflicto armado, al

desplazarse de sus hogares como resultado de la guerra, de la inestabilidad económica y social, en tanto que el problema de los desplazados afectaba el mercado laboral, aumentaba el desempleo y dificultaba la reestructuración económica.

CIREFCA identificó a los desplazados internos como un grave problema que era ignorado por sus gobiernos o tratados como una cuestión doméstica, por lo que la conferencia lo tornó a la dimensión de un asunto internacional. En cuanto a los repatriados decidió crear proyectos productivos de autosuficiencia alimentaria.

Partiendo de los principios del PEC, el PNUD recomendó a la conferencia el diseño e implantación de proyectos en 3 componentes esenciales:

- 1 La creación de oportunidades de empleos de autosuficiencia, contando con lo esencial en el mercado doméstico
2. Destinar los recursos públicos e internacionales bajo el siguiente criterio Integrar propuestas multisectoriales, enlistar las prioridades, activar la participación de las comunidades estableciendo sus necesidades, lograr la eficiente utilización de recursos financieros y la creación de micro-regiones productivas
- 3 Autonomía de las comunidades para decidir el destino de los recursos asignados y sus ingresos

Dentro de sus propuestas se recomendó la realización de proyectos de impacto rápido, que tuvieran un desarrollo eficiente con la utilización de pocos recursos, éstos incluían realizar obras de infraestructura como la construcción de puentes, sistemas de agua potable y talleres de capacitación que pudieran introducir a los refugiados en el mercado laboral.

En cuanto a los programas con los repatriados CIREFCA incluyó el principio del derecho de los refugiados a escoger su destino de retorno, contando con toda la libertad de escoger otros lugares del país

A finales de 1988, antes de la creación de CIREFCA, fue establecido el Programa de Desarrollo de Refugiados, Desplazados y Retornados (PRODERE) creado por el PNUD como parte de las actividades del PEC: en este sentido PRODERE era responsabilidad directa del Programa de Naciones

Unidas para el Desarrollo, con la colaboración de las agencias especializadas del ACNUR, OIT, OMS y de la Organización Panamericana de Salud (OPS).

Sin embargo se suscitó una controversia alrededor de PRODERE ya que este programa trabaja directamente en las áreas más afectadas por el conflicto, donde las limitantes de los gobiernos hacían casi imposible su realización, desarrollando sólo labores de extrema urgencia, como en El Salvador. No obstante, el programa dio continuidad a la organización comunitaria, a la educación y capacitación técnica, promoción de actividades económicas e implantación de servicios de salud y asistencia legal para regularizar la condición de los pobladores

Existen deficiencias que algunos analistas han visto tanto al trabajo de CIREFCA como a PRODERE; por ejemplo, en el caso de los proyectos de la conferencia, las ONG critican la estructura de acción de ésta, puesto que sólo se realiza con el apoyo y la cooperación de los gobiernos regionales, sin tomar en cuenta la palabra de dichas organizaciones ni de las poblaciones campesinas, siendo necesario conocer el punto de vista de estos grupos que además toman en cuenta el grave daño psicológico provocado por la guerra, especialmente en los niños, lo cual no se consideró al momento del diseño de una estrategia. Esto también va ligado a la asistencia y protección de las poblaciones retornadas, en las cuales CIREFCA solo provee las necesidades materiales sin tomar en consideración el tema de la seguridad y protección a los derechos humanos en las aldeas de reciente formación.

El cerrado control de los gobiernos nacionales en los programas de CIREFCA, además de las tensiones con las ONG, provocó que los recursos financieros que destinaban los gobiernos con la ayuda de las agencias fueran otorgados solo para autoridades e instancias estatales.¹¹⁴ Los recursos de CIREFCA estuvieron estrictamente subordinados a las políticas oficiales y los mecanismos de implantación establecidos por los gobiernos, por medio de las comités nacionales, los que supuestamente deberían estar en contacto con los grupos de soporte o sea las propias comunidades, lo que no se practicó.

¹¹⁴ Un ejemplo de ello lo representan los Fondos de Inversión Social (FIS) creados en todos los países centroamericanos con el apoyo del Banco Mundial y que en el caso de Guatemala fueron destinados por FONAPAZ instancia creada por el presidente y administrada por el Ministerio de Desarrollo.

b) Los Proyectos de CIREFCA

En el caso de Guatemala se presentaron 2 proyectos en el año de 1992 ¹¹⁵ Uno para asistir a los desplazados, el otro fue preparado por la recepción de miles de próximos retornados de México, el presupuesto solicitado fue de \$60,713,634 dólares México sólo presentó 2 proyectos, uno en beneficio de los refugiados en Chiapas y otro para continuar los programas emprendidos en Campeche y Quintana Roo, éstos fueron concebidos para promover la integración y la creación de empleos, el presupuesto otorgado fue de \$ 18,107,403 dls, incluyendo 2,482,403 para Chiapas y 15,625,000 para Campeche y Quintana Roo.

La respuesta de CIREFCA a los proyectos presentados por el gobierno de Guatemala, fue sustituirlos por uno solo, para la repatriación en los departamentos de Huehuetenango, El Quiché y El Petén, con un presupuesto de \$ 10,144,381. dls Esto incluía 2 subproyectos: uno para facilitar la repatriación de 6,000 personas en áreas preparadas por el Estado y otro para las necesidades materiales de integración

Para el verano de 1992, después de la segunda conferencia de Seguimiento de CIREFCA en Nueva York, 11 países, incluyendo siete naciones europeas Finlandia, Francia, Alemania, Noruega, España, Suiza y Suecia, además de Japón y Estados Unidos, donaron 75 millones de dólares al apoyo de refugiados. Para ese periodo Guatemala fue el país que recibió menor presupuesto de la Conferencia, dándose como máxima prioridad la reconstrucción de Nicaragua ¹¹⁶

En cuanto a la distribución realizada por CIREFCA del presupuesto otorgado a los gobiernos centroamericanos, se desató una polémica y fuerte crítica de las organizaciones no gubernamentales, las cuales exigieron se les otorgara parte del apoyo internacional en el desarrollo de proyectos productivos. Como ya se señaló anteriormente, la relación de los gobiernos de la zona con las ONG era tensa y delicada, incluso miembros de éstas fueron perseguidos y reprimidos

¹¹⁵ Tomamos el año de 1992 ya que es aquél del cual poseemos las cifras, dada la dificultad de conseguir un recuento de actividades de ella. Las cifras obtenidas provienen de *The promises and reality of the International Conference of Central American Refugees*. An independent report Adolfo Aguilar Zinser pág. 31

¹¹⁶ A partir del 5 de diciembre de 1984 el gobierno de Nicaragua constituyó lo que inicialmente se llamó la Comisión Nacional de Autonomía para los pueblos indígenas y las comunidades de la Costa Atlántica, la población más empobrecida de todo el país. Lopez y Rivas Gilberto Nicaragua. Autonomía y Revolución pág. 159.

por el gobierno guatemalteco en los años de mayor tensión con la guerrilla, vinculándolas incluso con dichos movimientos.

Esto generó en las ONG un descontento y una reacción hacia la unidad; por ello decidieron agruparse, para lo que llamaron a la 1a. Conferencia Internacional de ONG de atención a refugiados buscando crear un marco de comunicación, identidad y línea de acción conjunta en el subcontinente. Esta reunión se realizó en la Ciudad de México en 1989 y tuvo como principal objetivo crear una postura unificada para presentar ante CIREFCA en mayo del mismo año en Guatemala. De dicha reunión se desprendieron los lineamientos y objetivos generales:

- Extender el mandato del ACNUR a la protección de desplazados y refugiados no reconocidos

- Contribuir en el proceso de desarrollo integral de las poblaciones afectadas por medio de programas de autosuficiencia.

- Ayudar en el auxilio nutricional y en el apoyo a los grupos poblaciones mas vulnerables: ancianos, niños, viudas y discapacitados, ayudando en la conservación del medio ambiente en programas de reconstrucción y preservación.

En 1992, las ONG ya agrupadas en la Asociación Regional de ONG solicitó a CIREFCA se incluyeran varios puntos en la agenda:¹¹⁷

1. Reconocimiento e independencia a sus labores; transformando la imagen de la ONU como un "exclusivo grupo de gobiernos".

2. Tener presencia permanente en Centroamérica por medio del diálogo entre CIREFCA y los gobiernos de la región.

3. Acceso a recursos internacionales, en donde CIREFCA y PRODERE integren a las ONG en los diferentes proyectos de agencias multinacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial.

La respuesta de CIREFCA estuvo en parte limitada por los gobiernos, ya que el apoyo político de éstos limitaba la capacidad de trabajo de la ONU, sin embargo la conferencia hizo un llamado al gobierno mexicano, dado que se

¹¹⁷ idem. pág 50-51

calculó que existían mas de 500,000 centroamericanos en nuestro territorio, de los que sólo se tiene el reconocimiento de alrededor de 25,000 guatemaltecos y 5,000 salvadoreños. Así mismo la oficina del ACNUR conminó a las autoridades de México a extender la calidad de refugiado a miles de centroamericanos

Finalmente se puede considerar a CIREFCA como un experimento, es decir un nuevo tipo de cuerpo internacional, que combina el trabajo gubernamental, los recursos de la comunidad internacional y la iniciativa y experiencia de las ONG, lo cual nos da una lección de como las instancias internacionales pueden jugar un nuevo rol en la época de la post Guerra Fría y de los nuevos mecanismos que pueden ser creados.

CIREFCA es pues de las primeras organizaciones de una nueva generación de mecanismos internacionales. En este sentido se considera muy importante el papel de un nuevo actor: la sociedad civil, que de manera organizada ha creado las organizaciones no gubernamentales. En tanto que dicha instancia se podría transformar en cuerpos cuatripartitas entre las organizaciones internacionales, gobiernos, ONG y comunidades afectadas, donde los gobiernos y las ONG tengan el mismo nivel de responsabilidad

4.1.2. El Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ)

El Fondo Nacional para la Paz tiene su origen en la iniciativa de establecer un Fondo de Inversión Social durante el gobierno de Cerezo Arévalo; esta propuesta tenía como meta descentralizar y reformar los ministerios de educación y salud, con el apoyo del Banco Mundial y de la Organización Panamericana de Salud. La administración de Cerezo decidió crear un mecanismo previo al FIS que retomara los planteamientos de dicha propuesta, para ello se creó el Programa de Intermediación Financiera de Desarrollo Integral (IFDI), que buscó fomentar empleos rurales por medio de la identificación y promoción de proyectos a nivel municipal. Este esfuerzo dio lugar a que se creara la Comisión Organizadora del Fondo de Inversión Social y en 1990 negoció con el Banco Mundial un préstamo para cimentar su construcción. Durante ese año se comprometió el préstamo de 47 millones de dólares del Banco Mundial, 18 del Gobierno de Alemania y 15 del Banco Interamericano de Desarrollo.

A pesar de tener todo listo para la creación del FIS, el gobierno guatemalteco se enfrentó a una creciente oposición, sobre todo en la sociedad guatemalteca, el rechazo provino de partidos políticos de oposición y de gran parte de las ONG, así como buena parte de los empresarios, quienes vieron con miedo que los campesinos se organizaran y movilizaran en este proyecto. Pero el factor más importante fue la pretensión de que el FIS captara el diez por ciento del presupuesto de inversión del Estado lo que aumentó el descontento de amplios sectores de la sociedad.

Como parte de las iniciativas del entonces recién electo presidente Jorge Serrano Elías, se propuso la terminación de la lucha armada interna y una mayor equidad social y económica, la respuesta internacional fue el "Programa de Apoyo Extraordinario de la Comunidad Internacional al Plan Nacional de Paz" y dentro de este plan, la creación de FONAPAZ.

A dicha propuesta se unió la de Estados Unidos de otorgar 11 millones de dólares a un fondo para monitoreo del cese al fuego y la desmilitarización. Para lo cual condicionó al gobierno a que lograra el verdadero compromiso de la paz con la URNG. Al fin se creó el Fondo Nacional para la Paz el 28 de junio de 1991, organización que conforme se desarrolló tendría el mismo peso político que la CEAR.

El acuerdo de creación de FONAPAZ incluyó la atención inmediata a las poblaciones devastadas por la guerra, incluyendo todas las categorías de los desplazados, tanto internos como externos. Para ello FONAPAZ delimitó un área de operaciones denominada la "Zona de la Paz", que comprendía los departamentos de Sololá, Chimaltenango, Huehuetenango, el Quiché, Alta Verapaz y El Petén. Esta zona comprende en la actualidad 140 municipios con una población aproximada de 2.5 millones de personas, más de la cuarta parte de la población total del país (9.2 millones).

Actualmente FONAPAZ realiza sus labores con el apoyo del Banco Mundial, el PNUD y de PRODERE, consistente en apoyo financiero y capacitación a proyectos productivos, así mismo recibe apoyo técnico de la UNICEF para labores educativas y coordina actividades con la Organización Panamericana de Salud, la OIM y la OEA.

Desde un análisis político, algunos sectores del país, vieron bastante parecidas las funciones de FONAPAZ y las de la CEAR, en ese sentido fue que el fondo desarrolló mejor papel, creando un estilo y ejecución más dinámico, por ello se pensó en buscar que ambas instancias establecieran una colaboración más estrecha, gracias a ello fue que FONAPAZ empezó a adquirir un cierto perfil en las mesas de negociación con las CCPP, ya que hasta ese momento la CEAR era la única contraparte gubernamental en toda la negociación con los refugiados, por ende el fondo entró en apoyo a las posiciones gubernamentales.

En la práctica se han suscitado grandes críticas a las labores de FONAPAZ, desde su raíz arrastra problemas casi insalvables, porque éste no fue creado de forma democrática sino por decreto presidencial y no con un procedimiento legislativo, los estatutos fueron diseñados por el presidente y los ministros de su gabinete. Esto se reflejó en el hecho de no tomar en cuenta a las organizaciones indígenas consolidadas, a los sectores surgidos durante el conflicto, ni a las organizaciones no gubernamentales. FONAPAZ no ha tenido relaciones financieras con las agrupaciones surgidas a raíz del conflicto ¹¹⁸

¹¹⁸ Al hablar de los sectores surgidos del conflicto nos referimos a las agrupaciones de damnificados por la guerra, como el Grupo de Apoyo Mutuo de los familiares desaparecidos (GAM), la Coordinadora Nacional de Viudas de Guatemala (CONAVIGUA), las Comisiones Permanentes de Refugiados (CCPP), las Comunidades de Pueblos en Resistencia (CPR) y el Consejo Nacional de Desplazados de Guatemala (CONDEG).

4.2 Movimientos de Repatriación en el período 1990-1992

En general, el período observó un proceso lento de repatriación, debido a una serie de obstáculos que impidieron el avance previsto de los retornados. Uno de los principales proyectos de desarrollo que se tomaron en cuenta para esta investigación fue el retorno de los desplazados y refugiados en El Triángulo Ixil, en Ixcán. El Triángulo Ixil vivió uno de los más graves combates contra la guerrilla, de lo cual resultó un gran desplazamiento de población, algunos ingresaron a tierras mexicanas y otros permanecieron como desplazados internos. Sin embargo, los cambios en la política interna del gobierno de Guatemala, la creación de las CCPP y el mayor apoyo de las agencias de la ONU, fomentaron que los ixiles iniciaran su proceso de retorno en 1992, ahí fue donde las Agencias de Desarrollo (ADEL) encontraron la plataforma perfecta, en las cuales se agrupan actualmente otras regiones de Ixcán, como Nebaj, Chajul y Cotzal, en donde participan incluso representantes de la aldea de Pal en Chajul, comprendida dentro de las Comunidades en Resistencia (CPR).

El papel de dichas agencias de Desarrollo en Ixil hizo que alcanzaran gran fuerza por la participación de más de 100,000 personas, es este modelo de desarrollo el PRODERE y el PNUD se encargaron de brindar asistencia técnica a las organizaciones campesinas y les facilitaban créditos blandos. De ello se constituyó un fideicomiso en el Banco del Café por \$ 500,000 dólares, dirigidos a financiar proyectos productivos rentables en Ixil, estableciéndose 4 programas.¹¹⁹

1. Fabricación y comercialización de tejas y ladrillos de barro
2. Crianza y venta de ganado bovino
3. Producción de café y cardamomo
4. Producción de caña de azúcar e instalación de un trapiche para su procesamiento

En este caso fueron los propios campesinos los encargados de administrar los proyectos incluso hasta de su comercialización, bajo asesoría de PRODERE, esto funcionó gracias a que los protagonistas del proceso fueron las fuerzas vivas locales

¹¹⁹ Informe de la Misión conjunta PNUD/ACNUR de Análisis y Evaluación en Guatemala y México durante septiembre de 1992. Génova: Suiza, pág. 14

A partir de 1992 se implantaron mecanismos que fomentaron la repatriación, como son la obtención de documentación y asistencia legal, los programas de salud y alimentación, el traslado seguro a los lugares de asentamiento¹²⁰ y la construcción de vivienda mínima.

Del mismo modo, el Alto Comisionado para Refugiados contribuyó con el financiamiento de micro-proyectos de impacto rápido (PIR), en los sectores de transporte, agua potable, saneamiento, vivienda. Varios PIR fueron dirigidos a las mujeres en actividades como capacitación como promotores veterinarios, generación de ingresos y capacitación para huertos familiares, con el fin de reconciliar a los repatriados con las poblaciones locales.

Así, durante el programa de repatriación de 1993 se planteó el retorno de cerca de 3,000 personas, hacia esas tierras, conscientes de la evolución de los programas de Ixcán este grupo optó por llegar a una región en el mismo municipio llamada Polígono 14, situada en la aldea de Santa Clara, Ixcán. Vemos pues que el número de repatriados aumentó de forma significativa entre 1992 y 1993, de 1,700 a 5,048 personas, casi cuatro veces más.¹²¹

Repatriaciones guatemaltecas

AÑO	CHIAPAS		CAMPECHE		QUINTANA ROO		TOTAL	
	PERS.	FAM	PERS.	FAM	PERS.	FAM	PERS.	FAM.
1984	533	118	116	17	-	-	669	135
1985	199	40	33	6	-	-	232	46
1986	165	36	66	10	89	16	320	62
1987	236	40	519	63	104	22	859	125
1988	501	112	971	193	447	86	1,919	391
1989	396	85	537	122	106	9	1,039	216
1990	513	120	189	43	41	11	743	174
1991	880	198	380	78	89	16	1,349	292
1992	1,271	273	387	89	42	15	1,700	377
1993	2,962	613	389	80	1,697	352	5,048	1,045
1994	3,253	669	788	166	1,542	408	5,583	1,243
1995	5,552	1,167	1,956	479	1,961	436	9,469	2,082
1996*	980	215	467	136	710	144	2,157	495
TOTAL	17,461	3,686	6,798	1,482	6,828	1,515	31,087	6,638

* Las cifras de 1996 corresponden sólo hasta el mes de abril

¹²⁰ Surgidos del histórico encuentro del 8 de octubre del mismo año

¹²¹ Información proporcionada por la COMAR mayo de 1996

4.3. Las repatriaciones en 1993-1995, movimiento sin precedentes.

Se dividió esta parte de la investigación en 2 períodos, ya que el número de repatriados a partir de 1993 aumentó significativamente, debido en parte a los cambios realizados por el gobierno guatemalteco para el trato de los desplazados y retornados. Sin embargo, hasta el momento la situación general de Derechos Humanos no ha cambiado diametralmente, y no se puede hablar de un cumplimiento real de los Acuerdos de Paz por parte del gobierno de Guatemala.

- Los Cambios Gubernamentales y el apoyo internacional:

Si bien se pensó que el proceso de repatriación de guatemaltecos aumentaría en 1990 a partir de los inicios de pláticas entre el gobierno y la URNG, esto no fue así, debido a la fuerza creciente que tuvieron las Comisiones Permanentes en México, las cuales plantearon a sus connacionales la necesidad de fortalecer su organización y exigir mejores condiciones en el retorno, en la elección de tierras, créditos y oportunidades laborales. Por tal motivo las repatriaciones en 3 años, fueron mínimas.

Todo esto motivó una mayor comunicación de las CCPP y su gobierno, suscitando el primer encuentro a principios de 1991 en Nueva Libertad en el municipio de La Trinitaria en Chiapas, esto marcó el inicio de las negociaciones donde las CCPP exigían el cumplimiento de los 5 puntos de la agenda. Durante ese año se gestaron otros mecanismos de retorno, como la creación de FONAPAZ.

A fines de ese año, dentro del diálogo entre las partes, se realizó un gran foro con todos los actores del proceso de repatriación, la CEAR, FONAPAZ, las CCPP, la Comisión de Derechos Humanos de Guatemala, Monseñor Quezada Toruño, la Procuraduría de Derechos Humanos y el ACNUR, en el que se tocaron 6 exigencias principales de las CCPP y de donde surgió la idea de integrar el Grupo Internacional de Apoyo al Retorno (GRICAR), en el que participaron diplomáticos de Suecia, Canadá, España y México.

Posteriormente, a finales de 1991 se aprobaron los 6 puntos de la agenda y uno relativo a la verificación de los acuerdos. Con la aprobación de los 7 puntos por ambas partes se decidió la firma de los Acuerdos para la Repatriación entre el gobierno de Serrano Elías y las Comisiones Permanentes el 8 de octubre de 1992.

Todo ello permitió una reorganización del retorno que dio frutos hasta 1993, cuando regresaron aproximadamente 5,000 personas. A partir de los acuerdos del 8 de octubre se derivaron una serie de normas de procedimiento y fundamentos prácticos como las Campañas de Registro Civil para los Retornados, decretada por el Congreso de la República en febrero de 1993. Para facilitar la transportación y el acceso de los retornados a sus tierras. Además la URNG y el ejército establecieron treguas en los lugares de establecimiento de retornados.

Organizadamente y mediante la adquisición de terrenos por medio de créditos del Fondo de Reincursión Laboral - FORELAB-, se llevó a cabo el primer gran bloque de retornados. 2.480 personas regresaron a la región de Polígono 14 en El Quiché.

Sin embargo, existieron algunos problemas en el proceso; las instituciones gubernamentales encargadas del retorno como son la CEAR, y FONAPAZ incumplieron el acuerdo de acompañar a los retornados a sus nuevos hogares. Dentro de los nuevos asentamientos, los representantes gubernamentales se comprometieron a dar las condiciones y servicios mínimos de seguridad, no obstante, en muchos casos, los territorios de retorno estuvieron rodeados por el ejército, en otros fueron molestados por las patrullas civiles o metidos en aldeas modelo.

Desgraciadamente el ejército y los grupos paramilitares no estaban preparados para el proceso de retorno organizado, sobre todo porque llegaron a formar nuevos pueblos, con alta organización y con vigorosos proyectos productivos. Por lo que estos grupos de represión estatal vieron a los retornados como focos guerrilleros, creando una campaña intimidatoria contra las nuevas aldeas en formación y en algunos casos en los terrenos previos al retorno.¹²²

¹²² En noviembre de 1993 el ejército guatemalteco mantuvo ocupados los territorios pertenecientes a 2,000 refugiados que pretendían regresar a sus tierras en Pueblo Nuevo, municipio de Ixcán por lo que tuvieron que permanecer en un Centro Provisional en Alta Verapaz. Fuente: Comisión de Derechos Humanos de Guatemala boletín semanal del 27 de noviembre de 1993.

En 1994, con el inicio de las negociaciones de paz, se dio el primer retorno de 200 familias a Huehuetenango y posteriormente en abril retornaron 3,500 campesinos a Mayaland, formando una cooperativa en Ixcán, El Quiché. El 13 de mayo retornaron 2,000 personas a la región de Playa Grande, en donde el ejército esperó su llegada y no permitió que la población local diera la bienvenida a los retornados; por ende las Comisiones Permanentes demandaron el retiro inmediato de los soldados de los lugares de retorno y exigieron la instalación de oficinas de verificación internacional.

Como respuesta a esa petición, Estados Unidos otorgó 8 millones de dólares para crear una instancia observadora; Alemania decidió otorgar más donativos para proyectos productivos y la Unión Europea se manifestó a favor de una Comisión de la Verdad. El presidente de Guatemala Ramiro de León Carpio adquirió el compromiso de crear dicha comisión, comprometiéndose a desmovilizar las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC) y suspender el reclutamiento obligatorio al Servicio Militar.

Bajo la petición de la URNG y de los grupos nacidos del conflicto, las Naciones Unidas decidieron crear la Misión de Naciones Unidas para Guatemala -MINUGUA- para velar por el cumplimiento del Acuerdo de Derechos Humanos, firmado en marzo del 94. Para tal misión se planeó la creación de 8 oficinas regionales, en las que participarían 220 funcionarios internacionales, 60 policías civiles y 10 oficiales militares en el ámbito preventivo. La misión fue recibida con gran alegría el nueve de septiembre de 1994.

Atendiendo las demandas de los diversos sectores civiles de Guatemala, la misión comenzó pláticas con la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos de Guatemala -CONADEHGU- que es la principal organización en la materia en dicho país, la cual ha jugado un papel muy importante en las denuncias presentadas para el caso de miles de desaparecidos y ejecutados en el proceso histórico del país.

En 1994 los refugiados por medio de las CCPP plantearon el retorno organizado de 15,000 personas, para lo cual hicieron una petición formal de apoyo al gobierno de su país, planeado en 15 bloques de retorno. En septiembre del mismo año, las Comisiones Permanentes anunciaron las principales causas de su retorno, señalando dos tipos de factores, los de origen guatemalteco y aquellos al interior de México.

Dentro de los factores originados en Guatemala, los refugiados declararon “estar cansados de la poca voluntad política de su gobierno”, obstaculizando su retorno, cancelando los créditos del Banco Mundial y permitiendo el incremento en la presencia del ejército. cuyo método es el hostigamiento a las poblaciones retornadas. Por otro lado. los representantes de las Comisiones Permanentes describieron la grave crisis económica al interior de su organismo, por lo que el trabajo debía agilizarse o concentrar esfuerzos.

Entre las causas internas de México, los refugiados declararon que la sequía que azotó a Campeche y Quintana Roo en los años de 1993 y 1994, hizo a estas tierras, de por sí malas, imposibles de cosechar. Por otro lado los refugiados señalaron como segundo factor de gran importancia la inestable situación política en Chiapas¹²³

Uno de los más graves problemas a los que se enfrentan los repatriados, es el reconocimiento a sus tierras originales y el rechazo en algunos casos de la población local para recibirlos. En Ixcán, el Quiché, se conoció un caso donde dos campesinos locales se niegan a compartir sus tierras con los retornados. Las CCPP señalaron que tenían firmados acuerdos con la CEAR, el INTA y el Ministerio de la Defensa, los cuales les amparan contra desalojos. Sin embargo la agrupación de refugiados informó el desplazamiento de 1,200 personas en marzo de 1995 al departamento de El Petén.

Durante el año de 1995 las organizaciones de refugiados realizaron un gran número de protestas en el extranjero (tanto las CCPP como ARDIGUA) en las representaciones diplomáticas de su país. los consulados de Guatemala en Comitán, Chetumal y Campeche fueron ocupados pacíficamente por miembros de estos grupos, exigiendo mejoras a la repatriación, pidiendo validez a los acuerdos del 8 de octubre de 1992, y para exigir que el INTA desocupara sus tierras y pudieran regresar a su país. El proceso de repatriación continuó, los refugiados no querían detenerlo

Como parte de las acciones anteriores, en mayo de 1995 un grupo de 2,000 refugiados decidió repatriarse de manera individual, como protesta contra FONAPAZ, pues en el compromiso firmado por este órgano se declaraba la

¹²³ Michael Blackmore señala que los refugiados han sido acusados por la población local de ser zapatistas. y que debido a la falta de documentación de gran parte de ellos se ha provocado una tensa situación en el estado The return of the guatemalan refugees Centro de Estudios de Guatemala. Informe No 110 Blackmore Michael. Guatemala julio de 1994

compra de predios en Huehuetenango y Alta Verapaz, por lo tanto, el bloque de retornados emprendió esta acción para presionar al gobierno a resolver su petición.

Diversas denuncias demostraron una doble política del gobierno guatemalteco, que por un lado, dio todas las facilidades a la ONU para establecer su misión en cumplimiento a los acuerdos de derechos humanos, continuando a la vez con las negociaciones con la URNG. Por otra parte, se mantenía una cerrada política en la provincia, las dependencias encargadas de la vigilancia y cumplimiento de los acuerdos obstruyeron todas las labores. Según la Comisión de Derechos Humanos de Guatemala, el gobierno impulsó enfrentamientos entre civiles utilizando las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC) para intimidar a los retornados, “el conflicto agrario se hace mas grave entre gente que se introduce a los predios ilegalmente y que reciben entrenamiento de las PAC, contra los retornados que exigen sus propiedades originales”¹²⁴. Así mismo el papel de los militares continuó creciendo, manteniéndose impunes ante las denuncias de organizaciones de derechos humanos incluso del propio gobierno civil que nada pudo hacer para minimizar y desmembrar el aparato militar

Diversas fueron las denuncias de la población retornada contra el ejército. por un lado invasiones de predios designados para el retorno, bloqueos en las carreteras, entrenamiento a civiles y reproducción de propaganda en contra de las poblaciones repatriadas. Pero los mas graves incidentes contra este sector fueron a finales del año, el primero ocurrió el 5 de octubre cuando el ejército atacó una comunidad de retornados, dando muerte a 10 personas en la finca de Xamán, municipio de Chisec, en Alta Verapaz. El segundo se realizó contra otro grupo de retornados recién llegados a Playa Grande, en Ixcán, departamento de El Quiché. Esta ofensiva del ejército se realizó el 17 de diciembre, de la cual resultó víctima una niña de 9 años y 4 personas heridas. Tres días después es asesinado el hijo de Santos Chén uno de los principales dirigentes de las Comisiones Permanentes de Refugiados

¹²⁴ Boletín Semanal de la Comisión de Derechos Humanos de Guatemala 4a semana de junio, 1995 México

4.4. La Misión de Naciones Unidas para Guatemala y los cambios institucionales (MINUGUA)

Como señalamos en el punto anterior, Estados Unidos y la Comunidad Europea tomaron la iniciativa de los grupos locales de Guatemala que exigían una misión internacional de observación a las violaciones de derechos humanos acontecidas en el país, entre las organizaciones que solicitaron la presencia extranjera estaban las Comisiones Permanentes, y las ONG surgidas a raíz del conflicto. Es bajo esta premisa que las Naciones Unidas decidieron crear la Misión de Naciones Unidas para Guatemala. Dicha misión comenzó sus actividades a raíz de la firma del Acuerdo Global de Derechos Humanos entre el gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, en octubre de 1994; a partir de dicho documento se estableció su permanencia por un periodo de 6 meses, sin embargo, el alto número de violaciones a los DD.HH. y la impunidad del país, han impedido su término, diversas recomendaciones del Secretario General de la ONU se han encaminado a este fin.

Dicha instancia desarrolla periódicamente informes y recomendaciones a las partes en conflicto, manejándose con mucha imparcialidad en su trabajo. Si hasta el momento continúa es porque el gobierno civil y los militares siguen desarrollando mecanismos de participación de justicia con serias violaciones al ser humano, lo que hace necesario un cambio total a las instituciones de justicia y seguridad, desde el Ministerio Público, los juzgados, la Policía Nacional, el ejército y los diversos grupos civiles armados que actúan fuera de la ley.

Para los efectos del Acuerdo Global la misión, a lo largo de 2 años de actividades, ha dado diversas sugerencias para terminar con 35 años de violencia, las cuales en buena parte han sido acatadas por las partes, aquí se destacan los mas importantes.

La misión destacó la gran impunidad en las instancias oficiales de Guatemala, vinculadas en graves violaciones a los DD.HH por procedimientos criminales de los órganos judiciales, militares y civiles, que pretextando la realización de sus labores atropellan los derechos mínimos de la población. Desgraciadamente un alto índice de las denuncias involucran al aparato militar, por lo que los procesos de investigación derivados de las recomendaciones de MINUGUA no fueron atendidos, pues como se ha señalado a lo largo del trabajo, éstos cuentan con el mayor poder político. Así mismo la misión observó deficiencias en las instituciones civiles de justicia, desconociendo sus atribuciones legales,

así como las normas de procedimiento reglamentadas. Lo anterior provoca una desorganización entre el ministerio público y la policía, por lo que la misión realiza talleres y cursos de capacitación a los funcionarios y cuerpos policiales.

En respuesta, el Congreso de Guatemala aprobó importantes leyes en defensa de los Derechos Humanos: el decreto 17-73 mediante el cual se tipifica la tortura como delito en el Código Penal, y el decreto 60-95 que aprueba la Ley de Reducción de Riesgos a los Habitantes de las Zonas Afectadas por el Enfrentamiento Armado. También se implantaron cambios jurídicos para otorgar la pena de muerte como castigo al secuestro; sin embargo, esto tuvo efectos contraproducentes, la modificación de la ley causó descontento a las ONG pues en realidad no resolvía el problema de fondo, ya que a partir de su puesta en marcha el índice de secuestros aumentó.

La MINUGUA demostró su imparcialidad al señalar también opiniones y peticiones a la URNG, en concreto se le señaló el riesgo que representa la realización de actos políticos de la guerrilla en pueblos y ciudades, poniendo en peligro a la población civil de enfrentamientos armados. Otro de los puntos fue el bloqueo de carreteras, lo que ha dificultado su relación con el ejército y del cual se han derivado fuertes enfrentamientos.

Con la entrada de Alvaro Arzú al gobierno, en enero de 1996, la misión experimentó significativos cambios. El 20 de marzo, la URNG también lo observó, declarando un cese al fuego indefinido y del cual el gobierno respondió con la suspensión total de sus acciones contrainsurgentes. El asunto de la impunidad trastocó las más altas esferas del poder militar, los servicios judiciales se renovaron, y se dio seguimiento a los casos de abuso de autoridad.

Al observar los primeros avances de la misión de la ONU, los diferentes sujetos del conflicto, gobierno, URNG, los sectores surgidos, y la sociedad civil, pidieron a la misión que extendiera su mandato para la verificación del Acuerdo sobre Derechos Indígenas, de lo que se obtuvo la ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes¹²⁵, por parte del gobierno de Alvaro Arzú, lo que fue un paso significativo al avance las negociaciones y el respeto a los pueblos indios en Guatemala.

¹²⁵ Gómez, Magdalena Derechos Indígenas. Lectura comentada del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo Instituto Nacional Indigenista. México 1996

Los grupos guerrilleros han decidido además suspender los pagos de impuestos de guerra en las aldeas, pues conllevan a violencia y en casos extremos hasta robos, secuestros, que violan el Acuerdo Global y suspenden las garantías individuales, la URNG otorgó todo el apoyo a la misión en su labor de detección de aparatos explosivos abandonados durante la guerra.

A pesar de la instalación de MINUGUA para dar cumplimiento a los acuerdos de paz, así como el múltiple apoyo de otras organizaciones internacionales como Human Rights Commission, Amnistía Internacional, etc. Las fuerzas armadas decidieron incrementar sus políticas intimidatorias, tanto para frenar el retorno de México, como para romper las negociaciones entre el gobierno y la guerrilla. La Misión de Naciones Unidas para Guatemala fue víctima de casi una decena de atentados en 2 años de trabajo; entre amenazas de muerte, coches bomba, secuestros, y maltrato físico a los observadores internacionales

Ante esta grave situación diversos países analizaron la importancia de la continuidad de la MINUGUA por lo que varias naciones europeas, entre ellas Dinamarca, Suecia, Noruega, Francia y Alemania decidieron dar mayor apoyo para la paz. El secretario de la ONU, Boutros Galli, decidió postergar por otro periodo las funciones de la misión. Durante este segundo plazo, suscribió convenios de apoyo con los organismos judiciales de Guatemala, para otorgarles apoyo técnico, educativo y financiero, bajo el patrocinio especial de un donativo de EE UU por 1 millón de dólares a MINUGUA.

Finalmente, se puede resumir la labor de MINUGUA como positiva, puesto que a sido una de las pocas instancias que han sido atendidas por el gobierno de Guatemala, de entre un sinfin de organizaciones que han dado recomendaciones. Probablemente el factor mas importante de ello, es la llegada al gobierno de Arzú, el cual pretende reconstruir al país por medio de la paz, el bienestar y el desarrollo económico de los pueblos indios, tomando en cuenta el proyecto que cincuenta años antes intentara Jacobo Arbenz. A su vez otros factores han influido al gobierno de Arzú para reformar la nación, la Misión de Naciones Unidas ha sido apoyada por los Estados mas fuertes del globo, políticamente Estados Unidos exige el cese al fuego y la defensa de los Derechos Humanos, por el lado del apoyo económico, los países nórdicos dieron todas las facilidades para su establecimiento y desarrollo. En el otro extremo, diversas organizaciones no gubernamentales de influencia como Amnistía Internacional y Human Rights Commission han externado su preocupación por la situación de violencia institucional en Guatemala, siendo apoyadas por amplos sectores de la sociedad civil nacional e internacional.

Conclusiones

- La situación política actual en Guatemala

Haciendo un breve análisis podemos señalar cuáles han sido los costos de la guerra y los beneficios sociales que una lucha de más de 35 años dejó en Guatemala. En primer lugar, no es tan alentadora la firma de la paz. Ya que si bien se piensa desmovilizar a tropas del gobierno y reintegrar a la sociedad a los miles de guerrilleros a sus pueblos campesinos, esto no es la solución final.

Los costos de la guerra fueron miles de viudas, huérfanos, los tejidos sociales rotos, la solidaridad perdida y la muerte como una constante en la cotidianidad del pueblo. La presencia de la URNG deja muchas llagas abiertas, la gente recuerda también su papel en la guerra, para muchas comunidades la división entre militares del gobierno y de la URNG es inexistente. Para ellos todos son soldados. El hecho es que ahora ante la desmovilización de fuerzas la gente está molesta ya que los acuerdos alcanzados plantean la reinscripción de más de 3,000 rebeldes y su incorporación a la vida civil. Los cuales la mayor parte provienen del campo, pertenecientes al Ejército Guerrillero de los Pobres (EGP) que operaba en Huehuetenango y El Quiché

Para buena parte de las poblaciones repatriadas es muy difícil aceptar la reinscripción social de los guerrilleros. Las huellas de la guerra son profundas. Esto se vio durante el mes de mayo del presente año cuando fueron integrados 60 ex-guerrilleros a una comunidad de retornados en Ixcán, donde la población enfurecida no los quiso aceptar. Esto nos muestra el pensamiento producido por décadas de dolor y muerte.

Sin embargo no todo es negativo, la URNG a pesar de haber cedido en temas fundamentales de la negociación, ha sido el principal motor de lucha del pueblo chapín, ha logrado abrir espacios para las transformaciones sociales y el surgimiento de nuevos actores. También reivindicó la identidad étnica y creó una conciencia de la justicia.

En este sentido fue la propia URNG la que logró ser un mecanismo que impulsara a muchas organizaciones civiles a que se aglutinaran en el Diálogo Nacional y a que fungieran como terceros actores en las mesas de negociación de los acuerdos, en los que hubo que ceder en muchos sentidos, pero que finalmente logran rescatar las demandas de la sociedad en su conjunto.

Actualmente aunque el panorama es alentador, tendremos que esperar el desenlace en el cumplimiento de los propios acuerdos, para lo cual se requiere de una inversión aproximada de 950 millones de dólares para ejecutar los documentos suscritos ¹²⁶. En principio se necesitará de 138 millones para comenzar los proyectos y 617 millones para reubicar a los desplazados por el conflicto. Así mismo se necesitaría de 100 millones de dólares para cumplir los acuerdos en materia indígena, y una proporción similar para la desmovilización del ejército y las fuerzas rebeldes.

No obstante estos términos, se vislumbra un cambio en la situación política que vive Guatemala. Los elementos que la conforman han encontrado caminos para el diálogo y la conciliación, por un lado el gobierno civil de Alvaro Arzú demuestra tener la capacidad de continuar hacia la democracia, y la reestructuración económica para lo cual cuenta con el apoyo de amplios sectores de la sociedad, los cuales en gran parte ejercen influencia en las esferas de gobierno, como son los empresarios. De manera inédita, el gobierno civil ha logrado poner un alto a las acciones de las fuerzas armadas, (esto en parte también por un debilitamiento por agotamiento real del ejército) quienes han negociado no sólo esto, sino que además se logró desarmar a las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC) y la reducción del ejército en un 33 % durante 1997¹²⁷ y otro tanto similar antes de 1999. Este hecho es un acto sin precedentes si observamos que han sido los militares quienes han gobernado el país durante todo el siglo.

Por otro lado, Arzú cuenta además con la anuencia de los sectores de las clases medias e incluso con algunos sectores indígenas, que se encuentran agrupados en su mayoría en el Frente Democrático de la Nueva Guatemala (FDNG). Aunado a ello, su política cuenta con la aprobación de los sectores surgidos a raíz del conflicto, y de organizaciones campesinas y obreras, que han sido austeras en su apoyo, entendiéndose esto por la falta de credibilidad hacia las instancias de gobierno en más de 35 años de guerra interna. Sin embargo ven con buenos ojos el hecho de que la represión, amenazas, detenciones y asesinatos han disminuido significativamente durante su periodo. Y que a su vez exista la posibilidad real para la URNG de conformarse como fuerza política, civil y pacífica, dentro del Frente Democrático Nacional, ya que así lo

¹²⁶ Según la Asociación de Investigaciones y Estudios Sociales de Guatemala Reforma, 30 de dic de 1996

¹²⁷ Esto se estipuló en la firma del Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y función del Ejército en una sociedad democrática, en el punto VII inciso b, firmado el 19 de septiembre de 1996, en la Ciudad de México

ha expresado desde los pasados comicios electorales de 1995, hasta la firma de la paz en diciembre de 1996 ¹²⁸

Por otra parte, el gobierno de Arzú ha permitido el desarrollo de un gran número de organizaciones civiles y sociales en la esfera política de su país, en buena medida gracias al Diálogo Nacional. Como ejemplo está el trabajo de las agrupaciones surgidas del conflicto, como las CCPP, las CPR la Comisión de Viudas de Guatemala (CONAVIGUA), etc... y la aparición pública de diversas organizaciones que se mantenían clandestinas hasta hace 3 años, incluyendo a aquellas de origen indígena, las cuales se encuentran agrupadas en la Coordinación de Organizaciones del Pueblo Maya (COPMAGUA), la cual reivindica los derechos políticos de los pueblos indios y que agrupa a asociaciones como Nukuj Akpop, la Comunidad Política K'amal B'e, el Consejo Etnico de Comunidades Runujel Junam, entre otras. En si "la población civil se organiza nuevamente y retoma sus reivindicaciones. Donde el clamor principal y básico es por la tierra " ¹²⁹

De toda esta gama de diversos cuerpos políticos, destaca el hecho de que todos ellos cuenten con un objetivo común democratizador, que como se señaló antes, intentó agruparse en el Frente Nacional de la Nueva Guatemala, con miras a las elecciones de 1995 que pretendía crear un frente amplio opositor.

Sin embargo, no todas estas agrupaciones son clandestinas o surgidas del conflicto, existen además grandes organizaciones campesinas y obreras como la Coordinadora Nacional Indígena y Campesina (CONIC) o el Comité Unidad Campesina (CUC) quien apoyó la propuesta de la URNG de integrarse a la vida política de su país.

Un aspecto importante en la búsqueda de la paz fue la creación de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico de las Violaciones a los Derechos Humanos y los Hechos de Violencia en Guatemala, ésta tiene como fin investigar los crímenes durante la guerra y está integrada por miembros de las Naciones Unidas, cuyo presidente es Christian Tomouschat, este mecanismo fue derivado del cumplimiento de los Acuerdos de Oslo del 20 de junio de 1994. Posteriormente se solicitó una delegación especial a partir de la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera, el 29 de diciembre pasado, donde la

¹²⁸ Boletín Semanal de la Comisión de Derechos Humanos de Guatemala. 2a semana de abril. 1995 México

¹²⁹ Declaración de los pobladores de Chajul, en Ixcán, durante la visita de las Brigadas Internacionales de Paz a Guatemala Informe Especial' abril de 1996

administración de Alvaro Arzú y la Unidad Nacional Revolucionaria Guatemalteca se comprometieron a terminar con 35 años de un conflicto que dejó por lo menos 150 mil muertos

Datos Generales

Población: 10.5 millones de habitantes. Un 60 % es indígena.

Analfabetismo: 44.9 %

Población con acceso a servicios de salud: 34 %

Muertes estimadas durante la guerra: 150 mil

Desaparecidos: 50 mil.

Aldeas arrasadas: 440

Desplazados: 1.5 millones

Pobreza: 80 % de la pob.

Violencia delictiva: más de mil 500 muertes en 1996

Población Económicamente

Activa: 3 millones 303 mil.

Para poder dar un cumplimiento real a lo signado, el gobierno de Arzú cuenta con el respaldo del Banco Mundial y del BID, los cuales han ofrecido un crédito de 200 millones de dólares para la reconstrucción. De la Unión Europea 150 millones y de España un apoyo por 100 millones de dólares más.

Finalmente, aunque las armas guarden silencio y la guerra concluya, los pobres siguen siendo pobres, miles de campesinos son parias en su propia tierra, los proyectos de desarrollo para las comunidades tendrán que ir a la par de una profunda reforma social de parte del gobierno actual; en este escenario donde surgió la primer guerrilla de Centroamérica y la última en firmar un acuerdo global de paz

- Últimos cambios en la política migratoria en México:

En tanto que miles de los refugiados guatemaltecos en México han expresado en múltiples ocasiones su deseo de permanecer en el país ante la falta de credibilidad de su gobierno, el problema que se presentó para el gobierno mexicano específicamente para el Instituto Nacional de Migración fue serio y costó muchas reflexiones para la toma de decisiones, por lo que se llevaron a cabo reuniones con especialistas del área, así como profundas investigaciones en torno a la posibilidad de integración de los campesinos chapines a nuestro país.

El resultado fue un cambio profundo en el trato a los refugiados y a la política migratoria de México. Aplicada de una forma dócil ante los asilados políticos de España y Sudamérica en los años setenta y endurecida desde el sexenio de López Portillo ante la migración masiva de 45 mil campesinos procedentes de Guatemala desde 1982, en que en esta ocasión el tratamiento que dieron las autoridades migratorias fue áspero y en algunos casos agresivo dado que como se ha señalado, cientos de personas fueron deportadas a Guatemala en los momentos mas álgidos del conflicto armado.

Sin embargo, los cambios a la política migratoria comenzaron en el sexenio anterior, durante el cual se efectuaron cambios jurídicos para el reconocimiento legal del estatuto de refugiado. Esto permitió que se trabajara una norma reglamentaria en la materia que provocó cambios en el INM y en la COMAR, los cuales tuvieron como punto central la adopción de una nueva forma migratoria que permite a los refugiados acceder a la calidad de inmigrante (FM2), que les permite integrarse plenamente al país y prepararse para dejar en un plazo razonable su condición de refugiados.

Así mismo se introdujeron cambios en 1996 a la Ley General de Población, dentro del artículo 48, fracción IX que adopta una nueva calidad de inmigrante bajo la característica de Asimilados: “ *Para realizar cualquier actividad lícita y honesta, en caso de extranjeros que hayan sido asimilados al medio nacional o hayan tenido o tengan cónyuge o hijo mexicano y que no se encuentren comprendidos en las fracciones anteriores* ”

Dicha reforma y la nueva forma migratoria (FM2) dan pauta para recibir la categoría de inmigrante, la cual les permite que en 5 años puedan optar por radicarse definitivamente en México adquiriendo la calidad de inmigrado,

pudiendo escoger entre conservar su nacionalidad guatemalteca o bien naturalizarse como mexicanos.

Existen diversos factores que llevaron al gobierno de nuestro país a emprender estas modificaciones, una de las más importantes es que actualmente son ya 15 mil los niños hijos de refugiados nacidos en México, esto se denominó como un proceso de mexicanización en los campamentos, en los que ahora el 52 por ciento de la población son nacidos en este lado de la frontera. Además de que tras 14 años de refugio se ha alcanzado una convivencia pacífica y amistosa entre refugiados y las comunidades locales, esto lleva pues a que con esfuerzos conjuntos ambas poblaciones contribuyan al bienestar y a la productividad de los estados en que se encuentran

Esta convivencia derivó en la idea de crear un proyecto que tenga como elemento central la integración, en el que se incorporará a mexicanos y refugiados. La primera fase del programa se llevará a cabo en los estados de Campeche y Quintana Roo, donde el proceso de autosuficiencia de los refugiados ya se alcanzó, producto de los "planes multianuales" emprendidos por la COMAR, el ACNUR y financiados por el gobierno alemán. En este sentido, el actual Representante General de la COMAR, Pedro Joaquín Codwell señaló: no existe una cabal integración si no incorporamos a los beneficios de la ayuda que da tanto el gobierno de México como el sector internacional, a los mexicanos.¹³⁰

Durante esta primera fase del programa, se tiene como objetivo beneficiar una población de 25 mil habitantes en los estados mencionados, de ellos aproximadamente el 53 por ciento son refugiados y el 47 por ciento mexicanos. El proyecto pretende responder a la comunidad internacional que ha contribuido económicamente en el desarrollo de convenios destinados a la autosuficiencia de los guatemaltecos reubicados en Campeche y Quintana Roo. Así mismo se pretende poner fin a la cultura asistencial que permanece en estos pobladores (la cual ha traído consecuencias negativas para las instituciones que trabajan en su protección) con lo que se pretende incorporarles a la vida productiva de nuestra nación

Por otro lado se busca substituir los antiguos programas de ayuda en Chiapas, por Proyectos Regionales que incluyan a los campesinos mexicanos, de este modo se evitarán conflictos con los nacionales, se integrarán ambas poblaciones y se dará un desarrollo equitativo en la región.

¹³⁰ Enfoque, suplemento dominical del periódico Reforma, 15 de diciembre de 1996, pág. 6 México, D.F.

Elementos generales de la nueva estrategia para Chiapas.

1. Construir consensos entre todas las partes que rodean la problemática en Chiapas, tanto de instituciones mexicanas, organizaciones e instituciones de ayuda a refugiados, refugiados mismos y las autoridades ejidales y comunitarias mexicanas.
2. Flexibilidad a las líneas generales de la nueva política de la COMAR, y de los proyectos de integración en cuanto a tiempos y acciones concretas.
3. Volcar el apoyo a las instancias locales del estado de Chiapas, es decir que la COMAR tendrá que entrar en contacto con las instituciones de asistencia típicas para que sean estas las que participen de la ayuda a refugiados, en salud, educación, financiamientos, de apoyo al campo, etc..
4. Bajo perfil político, debido a la delicada situación que se vive en el estado.
5. Modificar la política asistencial por proyectos de desarrollo sustentable.

Durante la última entrega de documentos migratorios a los refugiados, se les otorgó por vez primera la documentación para acceder a Inmigrante, en esta ocasión fueron 4,900 personas que optaron por esta calidad migratoria. Según el censo del ACNUR actualmente viven 8,670 refugiados en Campeche, de los cuales 3,600 optaron por este *status* legal, en Quintana Roo 1,300 personas lo hicieron de un total de 3,250.

Es importante señalar que el programa pretende poner énfasis en 3 aspectos sociales y productivos; educación, salud y generación de empleos, para ello se cuenta con una inversión de casi 6 millones de dólares, que son parte de un Programa de ayuda bilateral entre México y la Unión Europea

Propuestas futuras.

1. Reubicar a los refugiados de Chiapas a Campeche y Quintana Roo. En Campeche, esto se dificulta por la evolucionada organización de trabajo agrícola de los refugiados quienes rechazan dicha movilización. En Quintana Roo el retorno ha sido mayor, se han abandonado campamentos, la tierra es más fértil y la adquisición de tierras también.
2. Promoción de proyectos agroindustriales y artesanales.

3. Entregar a todos los refugiados la FM3 lo mas pronto posible, excluyéndolos de los pagos correspondientes.

Dicho proyecto se deriva entre otros factores de la clausura a la ayuda alimentaria emprendida por el PMA al considerar que los programas de autosuficiencia no alcanzaron su éxito esperado. Además el PMA argumentó que al ser México miembro de la OCDE debe de contar con recursos suficientes para hacer frente al programa de manera individual.

Cabe señalar que en los estados de reubicación, los refugiados no representan ningún gasto al gobierno mexicano, a pesar de que el 50 por ciento de los 31,500 son mexicanos por nacimiento y toda la ayuda proviene de la comunidad internacional en específico de la misma Unión Europea. Dicho programa beneficiará a casi un 30 por ciento de los reubicados en ambos estados, como se presenta en los siguientes cuadros:

Programa de estabilización migratoria de refugiados

Calidad de inmigrante (FM2)	
Campeche	3,587
Santo Domingo Kesté	1,253
Maya Tecún	738
Quetzal Edzná	583
Los Laureles	1,013
Quintana Roo	1,283
Maya Balam	676
Kuchumatán	427
La Laguna	180

Calidad de No Inmigrante (FM3)	
Campeche	398
Quintana Roo	289

Fuente: COMAR, informe de actividades 1996

Refugiados y retornos voluntarios

Chiapas	No. de personas
Refugiados (1 enero 1996)	19,759
Retornos voluntarios	1,233
Total (nov. 1996)	18,526
Campeche	
Refugiados (1 enero 1996)	9,846
Retornos voluntarios	1,176
Total (nov. 1996)	8,670
Quintana Roo	
Refugiados (1 enero 1996)	3,962
Retornos Voluntarios	712
Total (nov. 1996)	3,250
Total repatriados	3,962
Total refugiados	31,569

Nota: Población total de refugiados incluidos los menores de edad nacidos en México

Fuente. ACNUR

Finalmente vemos que la COMAR ha asumido un nuevo papel ante los refugiados guatemaltecos que al observar detalladamente las condiciones regionales de pobreza en que se encuentran los campamentos, han preferido desarrollar proyectos de desarrollo regional que incluyan un contexto global, en ese sentido se tiene programado crear proyectos piloto en la zona de Comalapa, que presenta los menores conflictos territoriales e intercomunitarios. Estos proyectos pretenden introducir a los refugiados con las instituciones oficiales que comunmente dan servicios a los mexicanos de esta manera se pretende que tenga acceso a los servicios de la Secretaría de Salubridad, la SEP, Sedesol y otros mecanismos de financiamiento como los Proyectos Agrícolas por medio del uso de fideicomisos. El resultado de estos proyectos es análisis para otro trabajo de investigación.

Para Michael Gabaudon, Representante para México y Cuba del ACNUR, las acciones emprendidas por el gobierno mexicano responden a la voluntad de respetar el deseo de los refugiados “en un ámbito humanístico profundo de contribuir una vez más, a la paz que se ha estado negociando en Guatemala.”¹³¹

No obstante debemos analizar que trasfondo político tiene dicho cambio en las prácticas administrativas del gobierno, en especial del Instituto Nacional de Migración. Se considera una doble estrategia de la política exterior mexicana. Por un lado se pretende dar una positiva imagen en el exterior, en la que seamos vistos como el país de larga tradición de asilo.

Por otro lado, se pretende influir en la política exterior de Estados Unidos. Tomando en consideración la idea emergida del propio gobierno norteamericano que presenta a México como el patio trasero de su casa, las autoridades migratorias de nuestro país pretenden dar un nuevo trato a las personas que han tenido que emprender un éxodo hacia el norte del continente, ya sea por causas políticas o económicas¹³². Para lo cual se han enfocado a darle un sentido humanitario, creando el Programa Nacional de Protección a Migrantes, que busca protegerlos de violaciones a los derechos humanos, además se creó la cartilla de los derechos del emigrante para que aun indocumentados sepan que tienen derechos, y puedan establecerse consultas consulares con los países de América Central. Es con ello que se pretende ganar autoridad moral en la defensa de los derechos humanos de nuestros propios emigrantes en los Estados Unidos.

¹³¹ Enfoque, suplemento dominical del periódico Reforma, 22 de diciembre de 1996, pág. 2 México, D.F.

¹³² Idem, pág. 2

Finalmente debemos mencionar las características de la frontera sur, con lo que podemos ver lo difícil que se plantea la relación bilateral entre México Guatemala. En primer lugar tenemos 100 mil trabajadores agrícolas chapines que cada año cruzan a Chiapas a trabajar en las fincas de café, los cuales no cuentan con una documentación individual. Por otro lado los indocumentados que utilizan la frontera sur para ingresar a nuestro territorio, sólo como puente hacia la Unión Americana.

Expulsiones de extranjeros indocumentados por autoridades migratorias de México, según nacionalidad de mayor incidencia, período 1990-1994¹³³

Nacionalidad	1990	1991	1992	1993	1994	Total
Guatemalteca	58,845	69,991	65,304	58,910	13,528	266,578
Salvadoreña	45,598	40,441	26,643	28,646	5,614	146,942
Hondureña	14,954	18,419	25,546	26,734	5,717	91,370
Nicaragüense	3,039	1,265	1,682	3,438	693	10,117
Otras	4,004	3,229	3,875	4,289	871	16,268
Total	126,440	133,345	123,050	122,017	26,423	531,275

Para ello las autoridades del INM implantarán dos nuevos documentos migratorios:

1. FM-VA (formula migratoria para visitantes agrícolas) con lo que los trabajadores obtendrán su entrada legal con toda la protección de las autoridades y que con ello puedan defender sus derechos ante los patrones, que por carecer de documentos abusan o castigan el pago.

2. FMVL (formula migratoria para visitante local) la cual beneficiaría a los cientos de guatemaltecos que viven en la frontera, y que cruzan diariamente de un lado a otro, esta forma se va a introducir también con Belice

Por lo tanto, podemos ver que independientemente del trasfondo político que estas reformas tengan hacia nuestro vecino, Estados Unidos, esto traerá beneficios concretos y directos a los centroamericanos que cruzan el país por una fuente laboral, no sólo para los guatemaltecos, sino también a los demás inmigrantes frecuentes de América Latina.

¹³³ Frontera Sur Informe sobre violaciones a los derechos humanos de los inmigrantes CNDH pág. 42

ANEXOS

1. Listado de asentamientos de refugiados guatemaltecos

Chiapas

Municipio	población
Margaritas	4,900
Independencia	1,012
Trinitaria	8,340
Frontera Comalapa	3,350
Amatepec	450
San Pedro Buenavista	300
Chicomuselo	40
TOTAL	18,390

Campeche

Campamento	población
Maya-Tecum	2,570
Quetzal-Edzna	1,970
Sto. Domingo Keste	3,100
Los Laureles	2,200
TOTAL	9,840

Quintana Roo

Campamento	población
Maya-Balam	2,030
Kuchumatán	1,500
La Laguna	400
TOTAL	3,930

2. Censo de población 1996

Estado	población
Chiapas	18,390
Campeche	9,840
Quintana Roo	3,930
TOTAL	32,160

3. Población por nacionalidad

Estado	población	
	gua.	mex
Chiapas	54 %	46 %
Campeche	49 %	51 %
Quintana Roo	56 %	44 %
TOTAL	100 %	100 %

BIBLIOGRAFÍA :

Aguayo, Sergio. El Éxodo Centroamericano. Secretaría de Educación Pública (SEP-Culturas), 1988.

Aguayo, Sergio. Los Refugiados Guatemaltecos en Campeche y Quintana Roo. SEP, Culturas, 1990.

Aguilar Zincer, Adolfo. The promises and reality of the International Conference of Central America Refugees. Washington, Hemispheric Migration Project, Center for Immigration, Policy & Refugee Assistance, George Town University.

Benítez Manaut, Raúl. Guerra en Centroamérica, militarización y Tendencias. Madrid 1989.

Bermúdez Lilia. Guerra de Baja Intensidad . Reagan contra Centroamérica. Siglo XXI, México 1989.

Cáceres, Carlos. Aproximación a Guatemala. Colección Nuestro Continente, Universidad Autónoma de Sinaloa. 1991.

Castañeda, Jorge G. México: El futuro en juego. Joaquín Mortis Editores, México. 1987.

Cavalla Rojas, Antonio. Geopolítica y seguridad nacional en América. Antología. Lecturas Universitarias N°31. UNAM, México. 1979.

Chenaut, Victoria. Migrantes y aventureros en la frontera sur. SEP/CIESAS, México. 1989.

De Vos, Jan. La Paz de Dios y del Rey. Fondo de Cultura Económica, México D.F. 1980.

Domínguez Curiel Judith. Alternativas de solución al problema de los refugiados guatemaltecos asentados en el sureste del territorio mexicano. UNAM, FCPyS, México, 1993.

Freyermuth Enciso, Graciela y Nancy Godfrey. Refugiados guatemaltecos en México. La vida en un continuo estado de emergencia. SEP/CIESAS/. México. 1993.

Freyermuth Enciso, Graciela y Rosalva Aída Hernández Castillo (Compiladoras). Una década de refugio en México. CIESAS/SEP, AMDH, Instituto Chiapaneco de Cultura. México. 1992.

García de León Antonio, Resistencia y Utopía. Editorial Siglo XXI.

Gilly, Adolfo. La senda de la guerrilla; México, Cuba, Guatemala,

Guzman Bockler, Carlos. Guatemala. Una interpretación histórico-social.

Guillen, Fedro. Guatemala: Prologo y Epilogo de una Revolución.

Galeano, Eduardo. Guatemala, país ocupado.

Galeano, Eduardo. Las venas abiertas de América Latina. Editorial Siglo XXI, México 1992.

González Casanova Pablo, El Estado en América Latina: Teoría y práctica. Editorial Siglo XXI. México 1990

Gonzalez-Souza Luis, Ricardo Méndez Silva (compiladores). Los problemas de un mundo en proceso de cambio. UNAM, México 1978.

Hernández Castillo Rosalba Aída (Compiladora). La experiencia de refugio en Chiapas. CIESAS/AMDH. México. 1993.

Hernández Palacios, Luis (compilador). El redescubrimiento de la frontera sur. Editorial Universidad Autónoma de Zacatecas-Universidad Autónoma Metropolitana, México 1989.

Hernández Vela, S. Edmundo. Diccionario de Política Internacional. Editorial Porrúa. México, 1996.

Heliodoro Valle, Rafael. Historia de las ideas contemporáneas en Centroamérica. Fondo de Cultura Económica, México septiembre de 1980.

IMRED (Compilación). México y la paz. SRE, México 1986.

Jonas Susanne, David Tobis. Guatemala, una historia inmediata; Editorial Siglo XXI.

Leonardo, Franco. El Derecho Internacional de los Refugiados y su aplicación en América Latina. Anuario Jurídico Interamericano, 1982.

Loescher Gil, Laila Monahan. Refugees and International Relations Oxford University. 1990

López y Rivas, Gilberto. Nicaragua: Autonomía o Revolución. Juan Pablos Editor. México 1988.

Messmacher, Miguel. La dinámica maya. Fondo de Cultura Económica, 1989.

Ojeda, Mario. Alcances y límites de la política exterior de México. COLMEX, Mex. 1984.

Ortiz Taboada Mónica. Relación de Contadora. Fondo de Cultura Económica (FCE), México 1988.

Peck Peter. Políticas de Estado y Migración. Estudios sobre América Latina y El Caribe. El Colegio de México. 1990

Sandoval Palacios, Juan Manuel (compilador). Las Fronteras Nacionales en el Umbral de dos siglos. Editorial INAH, 1993.

Schesinger Stephen, Fruta Amarga, La CIA en Guatemala. Editorial Siglo XXI. México.

Sermen-Lima, Jose A. An Historical Views of the Salvadorean Refugees, International Union for the Scientific Study of Population , Université de Moncton, Departament de Sociologie, June 1984.

Sierra Araujo, Teresita del Niño Jesús. Condiciones para la Repatriación Voluntaria de los Refugiados Guatemaltecos asentados en el Sureste de

México, (1986-1992). UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, 1993.

Stavenhagen Rodolfo, Derecho Indígena y Derechos Humanos en América Latina. El Colegio de México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos. México 1988.

Toriello Garrido, Guillermo. Guatemala, mas de 20 años de Traición.

Varios, América Latina. Historia de medio siglo. Tomo 2. Siglo XXI, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. México 1986.

Varios, Guatemala un país militarizado, Centro de Estudios de Guatemala. México 1993.

Yaschine Arroyo, Iliana. Un hecho sin precedentes, las negociaciones y el acuerdo para el retorno entre el gobierno de Guatemala y los refugiados guatemaltecos en México. Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, México 1995.

HEMEROGRAFÍA

Revistas:

Central Americans in Mexico and The United States. Weiss Patricia, Aguayo Sergio.

Aguilera Peralta Gabriel. Estudios Internacionales, Año 7, Vol. 7 No. 14 julio-diciembre 1996. Guatemala, C.A.

Foro Internacional Vol. XXVII, oct-dic 1986, No. 2. El Colegio de México.

Foro Internacional Vol. XXXII, jul-sep, 1991, No. 1. El Colegio de México.

Hombres del Maíz, No. 22, Costa Rica, 1994.

Informe de Americas Watch, G R. in Mexico 1980-84. Washington 1985.

Organización de Mujeres Refugiadas Guatemaltecas "MAMA MAQUIN", Centro de Investigación y Acción para la Mujer (CIAM). De Refugiadas a retornadas: Memorial de Experiencias Organizativas de las Mujeres Refugiadas en Chiapas. Chiapas, México, enero de 1994.

Trabajadores por la paz: Los Voluntarios de Naciones Unidas en América Central; ONU, PNUD, 1993.

Periódicos:

Bellinghausen Hermann. "Leyendas de Guatemala". La Jornada, 31 de mayo de 1993

Camacho Alfredo. "Repatriar ciudadanos, primer paso". Excélsior. 30 de septiembre de 1995.

Concha Miguel, "Negociaciones urgentes y auténticas en Guatemala". La Jornada, 27 de marzo de 1993

Daniel Moreno y Galo Gómez. "Refugiados: tras la estabilización migratoria". Enfoque. Reforma. 16 de diciembre de 1996

Diario Oficial de la Federación, Tomo DXVIII, No. 6, 8 de noviembre de 1996.

Excélsior. "Abren fuego contra un grupo de repatriados". 18 de diciembre de 1995

Excélsior. "Pedirá Guatemala a la ONU ampliar ayuda a refugiados". 19 de noviembre de 1994

La Jornada, Perfil: "Refugiados Centroamericanos". 25 de noviembre de 1986

La Jornada. "Ampliaran las funciones de Minugua". 6 de mayo de 1996

La Jornada. "Fin al genocidio de indígenas. Menchú". 10 de diciembre de 1993

La Jornada. “Se estudian reformas en favor de los refugiados”. 27 de enero de 1996

Petrich Blanche, “Empezó Guatemala su desmilitarización”, La Jornada, 20 de septiembre de 1996.

Reforma. “Aprueban pacto indígena en Guatemala”. 6 de marzo de 1996

Reforma. “Firmara guerrilla la paz en Madrid”. 6 de octubre de 1996

Reforma. “Toma la URNG Plaza Central capitalina”. 21 de octubre de 1996

Shetumal Haroldo. “Refleja la matanza impunidad del ejército: Minugua”. Excélsior. 11 de octubre de 1995

DOCUMENTOS

ACNUR, Compilación de Instrumentos Jurídicos Interamericanos relativos al asilo diplomático, asilo territorial, extradición y temas conexos. San José, Costa Rica, 1992.

ACNUR, Compilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales: Principios y criterios relativos a refugiados y derechos humanos; San José, Costa Rica, 1992.

ACNUR. Conclusiones sobre la protección internacional de los refugiados aprobadas por el Comité Ejecutivo del programa del ACNUR. Ginebra, Suiza, 1991.

Blachmore Michael. The return of the guatemalan refugees. Centro de Estudios de Guatemala. Informe no. 11o junio de 1994.

Boletín Semanal. Comisión de Derechos Humanos de Guatemala. 27 de noviembre de 1993, 15 de abril de 1995, 25 de junio de 1995.

CEAR. Memoria de labores de 1992 Gobierno de Guatemala.

CNDH. Informe sobre violaciones a los derechos humanos de los inmigrantes México, febrero de 1996.

COMAR, Los refugiados guatemaltecos en México. Folleto informativo, México 1987.

Coordinadora de Ayuda a Refugiados (CARG) Boletín no. 8, México, 1984.

Guatemala 2 años de gobierno democristiano. Material mimeografiado. Comisión de Derechos Humanos de Guatemala. México 1988

Guatemalan Refugees. Assistance to Guatemala in the field of human rights: resolutions. United Nations High Commissioner for Refugees. ONU, 1994.

Informe conjunto de ACNUR/PNUD. Guatemala y México. Ginebra Suiza, 1992

Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (1980-81) OEA/Ser L/V/II. 54. doc 9

Informe Especial de las Brigadas Internacionales de Paz, en Guatemala. abril de 1996.

Informe Especial de ARDIGUA. Comisión de Derechos Humanos de Guatemala.

Ley General de Población y Reglamento. Secretaría de Gobernación, México, 1993.

Servicio Especial, Informe. Comisión de Derechos Humanos de Guatemala. México abril de 1991.

The Americas: North America; Latin America and The Caribbean. UNHCR; activities financed by Voluntary Fund: Report for 1992-1993 and proposed programme and budget for 1994

ABREVIATURAS:

ACNUR: Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados

ADEL: Agencias de Desarrollo Económico Local

ARDIGUA: Asociación de Refugiados Dispersos de Guatemala

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

CARGUA: Comité de Ayuda a Refugiados Guatemaltecos

CCPP: Comisiones Permanentes de Refugiados

CCS-DSC: Comité Cristiano de Solidaridad-Diócesis de San Cristóbal

CEAR: Comisión Especial de Ayuda a Refugiados

CIA: Agencia Central de Inteligencia

CIOAC: Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos

CIREFCA: Conferencia Internacional de Refugiados Centroamericanos

CNR: Comisión Nacional de Reconciliación

COMAR: Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados

CONADEA: Comisión Nacional de Desarrollo Agropecuario

CONADEHGUA: Coordinadora Nacional de Derechos Humanos de Guatemala

CONAVIGUA: Coordinadora Nacional de Viudas de Guatemala

CONDEG: Consejo Nacional de Desplazados de Guatemala

CONIC: Coordinación Nacional Indígena y Campesina

CONONGAR: Coordinadora Nacional de Organismos no Gubernamentales de Ayuda a Refugiados en México

COPMAGUA: Coordinadora de Organizaciones del Pueblo Maya

COVODEC: Comités Voluntarios de Defensa Civil

CPR: Comunidades de Pueblos en Resistencia

CUC: Comité de Unidad Campesina

EEG: Empresa Eléctrica de Guatemala
EGP: Ejército Guerrillero de los Pobres
EZLN: Ejército Zapatista de Liberación Nacional
FAR: Fuerzas Armadas Rebeldes
FDNG: Frente Democrático de la Nueva Guatemala
FIS: Fondo de Inversión Social
FMI: Fondo Monetario Internacional
FMLN-FDN: Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional - Frente Democrático Nacional.
FOMENER: Fondo Emergente de Repatriados y Retornados
FONAPAZ: Fondo Nacional para la Paz
FORELAB: Fondo de Reinserción Laboral
FSLN: Frente Sandinista de Liberación Nacional
GRICAR: Grupo Internacional de Apoyo al Retorno
IFDI: Programa de Intermediación Financiera de Desarrollo Integral
INM: Instituto Nacional de Migración (México)
INTA: Instituto Nacional de la Tierra
IRCA: Compañía de Ferrocarriles Internacionales de Centroamérica
MAS: Movimiento Acción Solidaria
MINUGUA: Misión de Naciones Unidas en Guatemala
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OCEZ: Organización Campesina Emiliano Zapata
OEA: Organización de Estados Americanos
OIT: Organización Internacional del Trabajo
OMS: Organización Mundial de la Salud
OPAS: Organización Panamericana para la Salud

ORPA: Organización del Pueblo en Armas
PAC: Patrullas de Autodefensa Civil
PEC: Programa Económico de Centroamérica
PGT: Partido Guatemalteco del Trabajo
PIR: Proyectos de Impacto Rápido
PMA: Programa Mundial de Alimentos
PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PRODERE: Programa de Desarrollo Económico para Retornados
PRODUSSEP: Promoción de Servicio y Salud en Educación Popular
SARH: Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
UFC: United Fruit Company
UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
UNICEF: Fondo Internacional de Naciones Unidas para la Infancia
URNG: Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca
VNU: Voluntarios de Naciones Unidas