

POLÍTICA MEXICANA EN EL MARCO DEL REFUGIO MASIVO GUATEMALTECO 1983-1995

*José Alberto Rodríguez Robles
Ever Marcelino Canul Góngora
Universidad de Quintana Roo,
jrodriguez_@hotmail.com,
evercan@uqroo.mx*

Palabras clave

Migración forzada, Refugio masivo, política pública, vulnerabilidad, cooperación internacional.

Resumen

El conflicto interno armado guatemalteco alcanzó su máxima expresión violenta a fines de la década de los 70 y principios de los 80. Para el gobierno y los militares, especialmente para el cuerpo de élite caibil, la resistencia insurgente cobraba vitalidad por su relación con las comunidades indígenas y campesinas, de esta manera, la única salida para minar la insurgencia era, precisamente, atacar, arrasar, a las propias comunidades, lo que dio como resultado la migración forzada de miles de campesinos y, consecuentemente, el refugio masivo hacia la frontera sur de México.

Después de un inicio titubeante, el gobierno mexicano pone en marcha una serie de políticas para hacer frente a este tipo de migración, cuyas principales características eran la masividad, la vulnerabilidad y la condición étnica de los migrantes.

La política implementada por el gobierno mexicano hacia el refugio masivo, fue de la mano con la activación de diversos programas y proyectos de colaboración con el ACNUR, oficina de la ONU especializada en situaciones de refugio.

La migración masiva representó diversos problemas, tantos técnicos, por la cantidad de personas recibidas, como agrícolas, agrarios, de inserción laboral, infraestructura e identitarios. Muchos mexicanos los aceptaron y ayu-

daron en su llegada, algunos, en cambio, los vieron como posibles competidores por los recursos disponibles.

Introducción

El presente trabajo tiene por objetivo analizar una parte del proceso de refugio masivo que vivió y viven miles de ciudadanos guatemaltecos. Dicho proceso se inicia con una migración de tipo rural-rural al interior de Guatemala, de los parajes y municipalidades donde nacieron y crecieron a una zona denominada X-cán en busca de mejoras en sus niveles de vida. El proceso continúa con la migración forzada hacia México que, como bien apunta el Dr. Messmacher, (1993: 7-22) no se puede considerar de tipo coyuntural, ya que arrastra causas de tipo histórico-estructurales de la manera en cómo los campesinos e indígenas se han insertado al proyecto nacionalista.

Es precisamente esta parte del proceso migratorio el objetivo del presente ensayo, la parte de la estancia en territorio mexicano y de la política desplegada para hacer frente al problema de desplazamiento masivo. Cabe aclarar que el problema cobra importancia dado que no estamos hablando de una migración laboral, como la que tradicionalmente se lleva a cabo por campesinos guatemaltecos que cruzan la frontera para llegar al Soconusco para la cosecha de café, sino de un tipo de migración que se tipifica en el escenario mundial como de refugio necesario e implica la movilización y efectivización de acuerdos y protocolos. Así, pues, nos moveremos en el espacio concerniente a las políticas públicas

¹Una aclaración pertinente es que el presente trabajo no pretende analizar si estas políticas y acuerdos afectan o impactan a las estructuras organizativas de los refugiados en sí, ya que éste tópico será analizado en otra parte del trabajo de tesis.

²El Estado se encuentra representado por la COMAR, instancia que se suscribe a la Secretaría de Gobernación.

nacionales y protocolos y acuerdos internacionales¹

La metodología en la cual se apoya el presente ensayo, gira en torno al análisis y descripción de los actores y las políticas desplegadas para hacer frente a un fenómeno social de dimensiones tales que escapan del control del estado-nacional mexicano, así, identificamos la primera categoría rectora del trabajo que es el Estado,² en su papel de interventor, gestor y aplicador de los recursos internacionales canalizados hacia las poblaciones desplazadas que se encuentran en su territorio, en este sentido, el Estado tiene el derecho de hacer valer su condición de soberanía; como segunda categoría, aparecen los organismos internacionales representados por el CNUR, las comunidades como la UE, fundaciones y ong que juegan el papel de aportadoras de los recursos y observadoras de los procesos de aplicación de las políticas hacia los refugiados, una tercera categoría son los procesos de cooperación internacional que se traducen en políticas sociales aplicables a determinadas regiones y grupos sociales sectoriales (refugiados) esperando una respuesta ante tal estímulo, la última categoría va referida a los actores principales de este proceso, es decir, los refugiados guatemaltecos. Los indicadores quedan representados por la calidad de los bienes públicos que se les ofertan a las poblaciones o, en este caso, a las comunidades afectadas, así como el resultado de las diversas evaluaciones que sobre la implementación de políticas se han llevado a cabo; como las políticas hacia los refugiados han pasado por etapas claramente visualizables, los objetivos de estas y su consecución, quedan como variables dependientes en el proceso de la implementación de las políticas sectoriales.

Las fuentes consultadas para la elaboración del texto, fueron tomadas de diversos sitios y periódicos on line, comerciales y de gobierno, así como la consulta de bibliografía referida al tema de los refugiados, el ACNUR y COMAR, la complementación se dio con fuentes de tipo oral, vía entrevista a los propios afectados de las políticas.

Una vez expuesto el objetivo principal, las categorías, indicadores y variables, pasemos a la discusión del concepto de refugiado que se ha dado en los protocolos y tratados y su capacidad operacionable ante los procesos de refugio que enfrenta el mundo ac-

tualmente para, después, esbozar un marco conceptual para explicar los fenómenos de cooperación internacional y su impacto en las políticas sectoriales de los estados-nación modernos.

Conceptualización sobre el estatuto de refugiado

Según la convención de 1951 y sobre todo por el protocolo de 1967, por refugiado se entiende a "toda persona que debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas se encuentren fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él" (ACNUR, 1994: 163)

En esta definición se destacan dos aspectos importantes, uno explícito y el otro no; el primero de ellos se refiere a la constitución particular de refugiado, es decir, la definición no se amplía a poblaciones o comunidades sino a individuos, la segunda es el carácter político de la definición, ya que al hablar del refugio en términos personalizados, se hace referencia al concepto de asilo (más que de refugio) que los países firmantes del protocolo están obligados a otorgar. Al ser tan general y rígida la definición, se niega la posibilidad de una tipificación de los refugiados según el contexto socio histórico que envuelve al fenómeno. En otras palabras, la definición del protocolo de 1967 respondió a las necesidades que en ese momento requerían los ciudadanos judíos perseguidos por el sistema nazista.

En la actualidad se necesita de una definición que priorice tres aspectos básicos que acompañan a los procesos de refugio, la primera se refiere a reconocer el refugio masivo, colectivo, y no personalizado. Cada vez más, los fenómenos migratorios forzados conllevan a la movilización de poblaciones enteras y no de simples individuos, esta característica es importante ya que un desplazamiento de miles de personas hacia las fronteras vecinas, implica una mayor presión sobre los recursos económicos y ecológicos de país receptor y, al margen de esto, es mucho más difícil

¹Ver el trabajo de Joan De Smedt "Child marriages in Rwandan refugee camps" en África, número 2, Volumen 68, año 1998.

garantizar el cumplimiento de sus derechos humanos a la vez que se observan procesos de desestructuración al interior de grupos domésticos, parentales, económicos y sociales. En muchos casos, esta desestructuración es el resultado de una búsqueda desesperada por adaptarse a las nuevas condiciones imperantes.³

La declaración de Cartagena de 1984 sobre los refugiados, amplía la definición del concepto de refugiado hacia el sentido de poblaciones masivas. (ACNUR, 1994:166)

Un segundo aspecto, y que se relaciona con el primero, se refiere a la constitución étnica e identitaria de las poblaciones desplazadas, lo que las hace actuar como grupo diferenciado de las poblaciones receptoras, en este sentido, cobra importancia la conciencia de tolerancia hacia estos migrantes refugiados. La constitución multiétnica de algunos estados-nación, y la lucha armada por el poder entre estos grupos étnicos, trae como consecuencia que el grupo que irrumpe en el poder inicie hostigamientos hacia los grupos sometidos, a menudo estos hostigamientos se justifican con el discurso de mantener la gobernabilidad en el territorio y el combate a los grupos subversivos o insurgentes que amenazan la "seguridad" obtenida. Esta perspectiva de etnicidad, da pautas para entender y atender en un primer momento, y de manera eficaz, el fenómeno del refugio masivo. En otras palabras, si ha de implementarse un programa o política de ayuda basada en el desarrollo sustentable de los desplazados, éste debe tomar en cuenta el aspecto étnico identitario.

El tercer aspecto se refiere a la situación de vulnerabilidad en que se encuentran las poblaciones antes, durante y después del desplazamiento. Los últimos acontecimientos mundiales nos indican que no estamos frente a refugiados de primer mundo, ni tampoco los países receptores son de un desarrollo económico tal que puedan ofrecer bienes en abundancia y oportunidades infinitas de inserciones laborales para los refugiados, no sin ayuda internacional. Por lo general, los refugiados son personas que en sus lugares de origen presentaban vulnerabilidad económica, política, social, de derechos humanos, educativa y de salud, y a su llegada al país receptor llevan consigo esa herencia acrecentada; es de notar que la vulnerabilidad se centra en los mujeres, los niños y los ancia-

nos. Una población con bajos índices educativos y graves problemas de salud físicos y mentales, generalmente ocasionados por la violencia, presenta dificultades para insertarse en actividades laborales diversificadas y la opción agrícola continúa siendo la de mayor preponderancia. Si el país receptor se encuentra en condiciones de ofrecer estancias prolongadas o definitivas a los refugiados, el primer paso es atacar esta vulnerabilidad y dar tiempo para la óptima inserción social; si por lo contrario, se decide regresarlos a su país de origen, lejos de dar por resuelto el problema del refugio, éste se acrecentaría aún más por las secuelas que dejaría en la población repatriada.

Estos son, pues, algunos de los temas a los que se enfrenta una redefinición del concepto o categoría de refugiado a la luz de las nuevas realidades que se viven en el mundo. De entrada, afirmamos que el actual concepto de refugiado ha sido rebasado por los conflictos domésticos de algunos estados-nación y por la manera en cómo el problema está siendo atacado.

Marco explicativo sobre los procesos de cooperación entre países norte-sur en el contexto del problema del refugio

Los procesos de cooperación en el problema que nos ocupa, nacen de los supuestos de que los países se encuentran tan imbricados, tan interdependientes, que los problemas de tipo humanitario, de derechos humanos y ecológicos, ya no se pueden considerar como problemas unilaterales y sus resoluciones ya no son responsabilidad exclusiva de un sólo país.⁴ El segundo supuesto son las crecientes disparidades económicas y de negociación (UNESCO, 2002) entre los países del sur con respecto a sus contrapartes del norte, lo que les dificulta enfrentar contingencias de tipo humanitario. El paradigma gira en torno a que toda persona o población que se encuentra en condiciones de refugio, tiene derechos humanos como cualquier otro ciudadano del país receptor, lo cual significa que el Estado receptor tiene el deber de proveerles bienes públicos básicos como educación y salud, y si la estancia se prolonga se les debe proveer gobernabilidad, democracia y programas encaminados a lograr su inserción a la vida local, regional y nacional. Si los bienes públicos de tipo generación de empleo y programas

⁴Miralpeix i Guell indica que el equilibrio en el desarrollo de los países del sur es importante para la estabilidad de los países del norte. Ver La cooperación española con Centroamérica ¿voluntad política o transferencia de recursos? <http://cidob.es/Ingles/Publicaciones/Anuarios/miralpeix.html>

para lograr la auto sustentabilidad son finitos aún para la población local, se entenderá que el país que recibe arriba de 50, 000 refugiados, tiene que hacer efectivo su derecho y obligación de activar convenios y cooperación con instancias internacionales. La acción cooperativa tiene como meta la creación de bienes, así como verificar la distribución adecuada de costos y beneficios para logra una equidad (UNESCO, 2002). La cooperación tiene una característica importante a saber, que se desarrolla fuera del sistema de mercado. Esta premisa nace a partir de las fallas del mercado, el cual es incapaz de proveer y distribuir bienes públicos de manera equitativa entre los actores. Las transnacionales buscan el dominio de grandes porciones de mercado y específicamente entre sectores de poder adquisitivo con capacidad consumidora, los que no pueden insertarse adecuadamente en este proceso de mercado, ni como consumidores ni como trabajadores en cualquiera de sus facetas, quedan excluidos de este proceso. Cada vez más las grandes inversiones de capital están creando empleos finitos (García Vázquez, 1990:95), especializados y para un sector del mercado laboral.

En este contexto, los procesos de cooperación intentan tapar esta falla el mercado en un intento por disimular las desigualdades sociales imperantes en los países del llamado tercer mundo. Aunque la cooperación implica una relación dual o multiparticipativa en un plano horizontal, son los países u organizaciones que aportan los recursos económicos los que van delineando el alcance del monto, agenda, dirección, implementación y evaluación de la cooperación hacia la población vulnerable. Es importante señalar esta característica, puesto que cada vez más las agendas de trabajo responden a "los intereses de los donantes y no a los de los receptores, transformándose sus efectos en negativos." (Miralpeix i Guell, 2002). En otras palabras, los países donantes conocen muy bien sus problemas, prioridades de crecimiento y necesidades, así como el grado de interdependencia que éstos y algunos otros temas tienen con respecto a los países del sur, de ahí la importancia de la intervención vía cooperación.

Como ejemplo podemos mencionar el ataque a la pobreza extrema (fomento al capital humano), el freno a la depredación ambiental y el respeto a los derechos humanos, estos tres tópicos en su conjunto forman la base del denominado desarrollo sustentable. La metodología que se viene impulsando se refiere una mayor participación social en la toma de

decisiones para indicar el destino de la comunidad o sector urbano.

En términos operativos, por cooperación internacional se entienden las actividades conjuntas y coordinadas que emprenden dos o más actores para la consecución de un fin común. Así, la agenda, el diseño, implementación y evaluación de las políticas que emanan de los acuerdos cooperativos deben de ser discutidos por los actores implicados y tomar responsabilidades en la medida de sus posibilidades.

En un sentido más amplio, la cooperación descarta una competencia entre los actores y privilegia la coordinación entre participantes; plantea un modelo de organización multidireccional y se dirige hacia la creación y refuerzo de capitales sociales permanentes que permitan a los ciudadanos el acceso a mayores y mejores bienes públicos.

Con la migración masiva de ciudadanos guatemaltecos hacia la frontera con México entre 1981 y 1982, se abre un capítulo de la política exterior e interior mexicana y una relación más con la ONU vía el ACNUR y la UE (Unión Europea) y se inicia la elaboración de políticas dirigidas hacia la atención de un problema donde México ya tenía cierta experiencia, el asilo a personas desplazadas.

Políticas públicas en el marco del refugio masivo

Hasta los años 70 y principios de los 80, México planteaba sus políticas públicas, agenda de lo prioritario, de seguridad nacional, de procesos de implementación y evaluación de una manera relativamente autónoma, sin embargo, el problema del refugio es de calidad internacional e implica la llegada de instituciones humanitarias para garantizar los derechos de los refugiados, de esta manera, el planteo de la política mexicana hacia el problema del refugio se encontraba bajo la mirada de la comunidad internacional, la cual de algún modo legitimaba las acciones que se tomaban en este sentido, como fue la decisión de reubicar los campamentos que se encontraban en el límite con Guatemala.

En este contexto, se decide la creación de una institución encargada de investigar, planear, implementar y evaluar las acciones que habrían de tomarse sobre el problema del refugio, así como contratar al personal técnico encargado de llevar a cabo estas acciones. Las secretarías que formalmente participaron en la creación de la COMAR el 22 de febrero de 1980 fueron la Secretaría de Relaciones

Exteriores, la Secretaría de Gobernación y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. En términos estrictos, la COMAR se definió como un organismo "cuyo objetivo principal es establecer convenios con los organismos internacionales para estudiar las necesidades y los problemas de la población refugiada, así como proporcionarle ayuda y protección, buscando soluciones de carácter temporal o permanente en materia de empleo y autosuficiencia económica" (Fraga, Gabino, 2000)

A partir de este hecho, se puede visualizar a grandes rasgos los pasos de las políticas que se siguieron para tratar el problema del refugio guatemalteco, las cuales, en retrospectiva, se pueden alinear en las siguientes acciones:

- Creación de enlaces con instancias con experiencia y capacidad en el tratamiento del refugio masivo y en condiciones adversas, aquí se entablaron relaciones directas con el ACNUR.

- Identificación de las personas refugiadas

- La creación de condiciones mínimas para la estancia de los refugiados

- Reubicación de refugiados

- Elaboración y planteo del programa de repatriación

- Elaboración y planteo del programa de integración definitiva y fortalecimiento de las instituciones y cultura de los exrefugiados.

La formulación de esta serie de políticas no debe verse como un paquete preconcebido a priori, sino que en algunos casos la misma dinámica de la implementación de alguna política llevaba a la formulación de la otra. Tampoco son una serie de políticas aisladas entre sí y planteadas de manera rigurosamente cronológica, más bien algunas de ellas convergieron o se implementaron de manera paralela, en todo caso, en el planteo de las políticas se contó con la asesoría, y en algunos casos con la aprobación, del ACNUR y de algunos grupos no gubernamentales.

Creación de enlaces con instancias con experiencia y capacidad en el tratamiento del refugio masivo y en condiciones adversas, aquí se entablaron relaciones directas con el ACNUR

Hasta principios de los años 80, México no contaba con un representante del ACNUR en el país, los casos de asilo eran tratados por una oficina del CNUR en San José de Costa Rica, desde donde se atendían los casos de Centroamérica y el Caribe. (Ibíd., 2000:28)

En México sólo había una pequeña oficina con una secretaria encargada de despachar la correspondencia. El primer acuerdo formal entre el ACNUR y el gobierno mexicano se firmó en 1981, a raíz de la llegada de los ciudadanos guatemaltecos (Ibíd.).

Aquí cabe aclarar la naturaleza de los refugiados de Guatemala con respecto a los refugiados suramericanos que llegaron durante las dictaduras que asolaron el cono sur. Los suramericanos por lo general fueron traídos directamente por las embajadas mexicanas en esos países, además de que contaban con grados escolares que les permitían insertarse a círculos académicos y de las bellas artes; mientras que los centroamericanos llegaron por sus propios medios y de forma masiva, su composición era prácticamente campesina y su origen predominantemente rural y de descendencia étnica mayance. Esta aclaración es pertinente puesto que las autoridades migratorias no dudaron el regresarlos a Guatemala donde muchos de ellos perecieron bajo las balas de los militares, lo que sentó un mal precedente para el Instituto Nacional de Migración.

La firma del convenio ACNUR- Gobierno mexicano propició que se contara con recursos económicos y personal capacitado en labores de asistencia hacia refugiados, además de contar con asesoría para la elaboración de la agenda de los primeros proyectos. Y en un plano más general en el ámbito político, se contaba con el reconocimiento internacional como país con política humanitaria.

La labor del ACNUR es clara en cuanto a que su trabajo es enteramente apolítico, de tipo humanitario y social y siempre relacionado con el problema exclusivo del refugio (ACNUR, 1994:162), en ese sentido sus integrantes no estuvieron a cargo de ningún departamento o puesto de tipo político relacionado con los refugiados. De hecho, en numerosos casos, el ACNUR actuó como observador de la buena aplicación de los recursos hacia los programas técnicamente viables y de la revisión de la parte final de los programas, esto es, de las evaluaciones.

Identificación de las personas refugiadas

Uno de los primeros problemas a los que se enfrentó la COMAR fue la identificación de las personas tipificadas como refugiados, ya que la legislación mexicana no contempla dicho status dentro de sus normas (Fraga, Gabino, Op. Cit.:28)

La identificación de los refugiados se pre-

sentó como un reto dado que la frontera de México con Guatemala es atravesada cada año por campesinos del norte del Guatemala que llegan a la zona del Soconusco para el corte de café. Además, históricamente ha habido una intensa relación laboral, comercial y parental entre indígenas de ambas partes de la frontera, incluso, los estudios antropológicos que se han elaborado sobre la zona, concluyen que no hay diferencias significativas entre indígenas del norte del Guatemala y sur de Chiapas (Lisker, Rubén, 1993). Así, más que identificar quienes eran refugiados, se distinguió entre migrantes laborales y personas víctimas de la violencia político-militar.

El vacío de estatus de refugiado en la legislación mexicana tuvo un costo enorme, por un lado frenó la asistencia hacia los grupos vulnerables que iban llegando; algunos refugiados quedaron desplazados de tal reconocimiento; migración actuó regresando a los migrantes a sus lugares de origen exponiéndolos de nuevo a la violencia y la COMAR tuvo que invertir tiempo en el diseño de los mecanismos para justificar el estatus de refugiado.

Con el estatus de refugiados se reconocieron a 46,000 personas (Pérez Hernández, Ricardo, 2000), sin embargo, se cree que la cifra es mucho más alta debido a que muchas otras personas fueron devueltas a Guatemala⁵ por los problemas migratorios que ya se mencionaron y por la ausencia de la figura jurídica del refugio formalmente establecida en la legislación. Este fue el primer paso formal de la política para la atención de los afectados.

La creación de condiciones mínimas para la estancia de los refugiados

La llegada de al menos 50 mil personas a la frontera con Chiapas, supone un serio problema de abastecimiento de bienes de primera necesidad para paliar situaciones de salud, desnutrición y cansancio, ante esto, las primeras muestras de ayuda y hospitalidad la dieron los propios campesinos de Chiapas, así como la diócesis que se encontraba a cargo de Don Samuel Ruiz. El objetivo de los campesinos guatemaltecos en un primer momento fue salvar sus vidas, por lo que muchos se internaron directamente a la sel-

va lacandona para refugiarse de sus perseguidores, allí se establecieron campamentos improvisados mientras se mantenía la esperanza de regresar a las tierras abandonadas. Otras personas llegaron a los municipios de Las Margaritas, La trinitaria y Frontera Comalapa (Castillo, Manuel, 2000).

Los llamados campamentos eran concentraciones de personas de muy diversas características, de diferentes etnias y de diferentes lugares de origen, de diferentes concepciones religiosas y heterogéneas en cuanto a grupos de edad, lo único en común era su calidad de perseguidos y vulnerables. El espacio físico era un claro en la selva donde se acomodaban para dormir y cocinar lo que se podía encontrar durante el día. Algunos miembros de los campamentos se emplearon en las fincas cercanas o realizaban jornales para recaudar medios para sobrevivir junto con el campamento. Por su distribución a lo largo de la frontera y su dispersión en la selva, no se tiene un número exacto de campamentos, a menudo se habla de 77 asentamientos (ACNUR, 2000), y un poco antes de la etapa de repatriación se habla de entre 125 y 128 asentamientos sin contabilizar los existentes en Campeche y Quintana Roo (Ibíd.).

Así, la tarea de la COMAR y del ACNUR, fue el recorrido y reconocimiento de los campamentos improvisados en la selva, y la dotación de algunos víveres y medicamentos que pudieran cubrir las necesidades mínimas para su mantenimiento mientras se intentaba la construcción de asentamientos.

Las donaciones del ACNUR y de la iglesia católica a los refugiados se componían de maíz deshidratado, frijol, arroz, agua, carne enlatada, ropa, huaraches, láminas de cartón y algunos medicamentos, todo bajo la supervisión del personal de la COMAR. Pese a las buenas intenciones de la política de asilo y asistencia, el medio resultaba muy adverso para los refugiados y los víveres no eran suficientes para la manutención de cientos de familias, además, las condiciones de lejanía, hacinamiento y falta de higiene provocaban enfermedades que se convertían en peligro de muerte.⁶

En este punto, la política hacia el problema del refugio da un giro completo al analizarse la situación de Centroamérica y concluir que los problemas internos de Guatemala no eran

⁵Con esta acción se violó la figura internacional de "non refoulement" o no-devolución, ver Castillo, Manuel, "Causas del éxodo", en ACNUR, Memoria, presencia de los refugiados guatemaltecos en México, ACNUR, Comar, FCE, México, D.F. 2000

⁶Sánchez Martínez Faustino relata la muerte de su hermana (trabajadora de campo de la COMAR) en un campamento. Ella falleció de tétanos al ser inyectada con una jeringa sin esterilizar. Ver "recepción y autosuficiencia" en ACNUR, Memoria, presencia de los refugiados guatemaltecos en México, ACNUR, COMAR, FCE, México, D.F. 2000

coyunturales, como tampoco el refugio se podía considerar como tal.

Reubicación de refugiados

El cambio en la política hacia los desplazados se da con el episodio de la reubicación hacia Campeche y Quintana Roo, entre otros motivos, se argumentó que los asentamientos diseminados por la selva y a través de la frontera suscitaban incursiones del ejército guatemalteco, poniendo en riesgo la vida de estas personas; un segundo argumento fue el lograr la autosuficiencia de los refugiados mientras llegaba el momento de regresar a sus lugares de origen (Aguayo, et al, 1987:17).

Estos argumentos dejan entrever que el gobierno mexicano no tenía entre sus planes a largo plazo el de integrar definitivamente a los refugiados como ciudadanos mexicanos, como en los apartados anteriores, el objetivo de esta decisión era clara, proteger la vida de los refugiados y lograr un modelo de auto sustento para la población desplazada como no había ocurrido en ningún país receptor anteriormente; muestra de ello son los Estados elegidos para la reubicación, que coincidentemente colindan con Guatemala por el lado del Petén.

Por el otro lado, los refugiados tampoco tenían como meta el quedarse en México de manera definitiva, y eso quedó claro al aplicar la coerción (Ibíd.:18) para la reubicación en unos casos y el convencimiento exhaustivo en otros. Para flexibilizar la reubicación, se trajeron a líderes de grupos para que verificaran las zonas de reubicación, tierra y climas.

Una vez tomada la decisión por el gobierno y avalada por el representante del ACNUR en México, se procedió a la movilización de cerca de 20, 000 personas a partir de 1984, de las cuales 12504 se asentaron en Campeche y 5742 personas aproximadamente se asentaron en Quintana Roo (Ibíd.:21). En términos generales, los campamentos se organizaron sobre la base del origen étnico, y en términos particulares se organizaron en grupos localizados (tipo colonias) de orden religioso, de afinidad y de lugar de origen.

En total se dispuso de 20,000 hectáreas para el desarrollo de las comunidades reubicadas en los dos estados. El propósito original de la política de reubicación como ya se mencionó fue el lograr la autosustentabilidad mediante la puesta en marcha de proyectos productivos de hortalizas, frutícolas, cultivo de maíz y programas ganaderos; estos programas se fueron financiando con el apoyo

del denominado Plan Multianual de la Comunidad Europea (González, Oscar, 2000).

La consolidación de un asentamiento de las características que se han mencionado, no sólo conlleva al autosustento en términos productivos, sino también en términos sociales, de salud y educación. En este último aspecto, la discusión giró en torno al tipo de educación que se impartiría, sobre todo con respecto a la materia de historia. La decisión final fue concordante con la política general de considerar la repatriación o la integración definitiva de las familias según lo decidieran ellas. Así el tipo de educación que se brindó fue de tipo bicultural y bilingüe (Sánchez, Faustino, Op. Cit).

La educación preescolar y primaria se impartían en castellano y en las diferentes lenguas, y mediante una coordinación de maestros de México y Guatemala, se diseñó un programa que abarcara el conocimiento histórico y geográfico de ambos países; esto permitía, a la vez, reforzar la identidad étnica nacional guatemalteca y el conocimiento del entorno social al cual se enfrentarían si decidían permanecer en suelo mexicano. Un punto importante de la política educativa fue combatir el analfabetismo cuyo índice era muy alto entre la población adulta.

Siguiendo el esquema de comunidad participativa, de entre las personas que sabían leer y escribir, se eligieron los llamados promotores de salud, educación y cultura, cuya labor consistía en dar orientaciones a personas hablantes de su mismo idioma sobre estos temas, de esa manera se buscaba una mayor apropiación de los programas y proyectos que se iban implementando.

Elaboración y planteo del programa de repatriación

Con la llegada del Lic. Vicio Cerezo Arévalo al poder en Guatemala por el partido demócrata cristiano, se abre la posibilidad de llegar a acuerdos de paz entre el gobierno y la insurgencia guatemalteca, y también renacen los sueños de regreso de las familias refugiadas. El ACNUR y el gobierno de México inician negociaciones con sus contrapartes en Guatemala con el fin de recibir a las familias refugiadas que quisiesen retornar; entre las pláticas que se sostuvieron, se manejaron dos temas de suma importancia, el respeto de los derechos humanos de los repatriados y la no represión y la dotación de tierras adecua-

das para la reinserción de las familias a la vida nacional. El personal del ACNUR fungió como observador del proceso de salida de México y entrada a Guatemala. Las repatriaciones se iniciaron a partir de 1996 y durante los próximos tres años se movilizaron a 4000 personas (González, Oscar, Op. Cit).

Toda vez que se tuvo la certeza de las personas que decidieron regresar a Guatemala y las que decidieron quedarse, se procedió a la elaboración del programa de naturalización, lo que aparentemente culminaba con las políticas referentes a los refugiados guatemaltecos y con la misión del ACNUR en México.

Elaboración y planteo del programa de integración definitiva y fortalecimiento de las instituciones y cultura de los exrefugiados

Desde antes de que se planteara la política de naturalización e integración definitiva, los campesinos de origen guatemalteco ya habían construido toda una red de relaciones y capital social entre ellos y con las poblaciones circunvecinas y las ciudades cercanas. El capital social se reproduce con la convivencia diaria mediante intercambios laborales, comerciales, de servicios, rituales y parentales y en menor medida se supedita a la llegada de políticas públicas o sectoriales que le dicten los caminos que deba tomar. En este sentido, los campesinos de origen guatemalteco asentados en Quintana Roo, habían extendido sus redes comerciales y laborales a Bacalar, Chetumal, Carrillo Puerto, Tulúm, Playa del Carmen y Cancún. La llamada integración definitiva, en el ámbito formal, consistió en la regularización migratoria, adopción de nomenclatura para sus comunidades que pasaron de campamentos a subdelegaciones y lo más importante fue el inicio del proceso de regularización de la tierra para darles el título de ejidos y que se beneficien con los apoyos al campo (PROCAMPO y PRONASE). Antes, la tierra se les dio en calidad de usufructo para su manutención mientras retornaban a sus lugares de origen (Aguayo, et al, Op Cit.:74).

Como ciudadanos mexicanos, han sido reconocidos en la ley indígena que aprobó el congreso estatal de Q. Roo en 1999 con

todas las prerrogativas que ella les confiere.

Actualmente, las negociaciones giran en torno a un paulatino desplazamiento de responsabilidades, es decir, ya no sólo la COMAR y el ACNUR empiezan a tener contacto con las noveles subdelegaciones, sino que han empezado a trabajar con el INI y otras instancias encargadas de problemas relacionadas con el agro. A la vez, la Comunidad Europea ha implementado un proyecto llamado "de integración definitiva" que consiste en intensificar las relaciones comerciales y laborales entre los guatemaltecos y los ejidos vecinos vía la generación de actividades productivas conjuntas. Por otro lado, la política cultural de la UE ha destinado recursos económicos para el rescate y restauración de sitios arqueológicos con mano de obra guatemalteca en un intento por generar trabajo asalariado.

Conclusión

México, a través de su historia, no ha sido ajeno a los procesos migratorios de personas que buscan un lugar donde se sientan protegidos de las persecuciones políticas y militares en sus países de origen, sin embargo, esta historia no se había traducido en una serie de políticas⁷ específicas que trataran los asuntos concretos del refugio, como tampoco había firmado la convención sobre refugiados de 1951 y el protocolo sobre el mismo tema de 1967 (Ibíd.:11).

Generalmente, la política de asilo contempla a personas aisladas o pequeños grupos familiares, y el estatus de asilado se les otorga si son capaces de demostrar su calidad de perseguidos políticos. El año de 1981 da un giro a la concepción política y administrativa de cómo tratar los problemas relacionados con refugiados que no sólo son perseguidos, sino que presentan alto grado de vulnerabilidad como personas, como ciudadanos, como seres humanos. No es de negar que la política mexicana hacia este problema, así como los pocos o nulos instrumentos jurídicos, fueron rebasados totalmente por la vorágine migratoria en masa de centroamericanos, y que se tuvo que recurrir a instancias internacionales que tenían experiencia en el manejo de refugio masivo y en condiciones severas.

La migración de centroamericanos llega en un momento coyuntural para México, ya que se inicia el proceso de reestructuración

⁷La política exterior, muy general en sus argumentos, que se ha desplegado es la de la autodeterminación de los pueblos, el diálogo y la paz en el mundo, sin embargo, esta propaganda poco o nada ha servido para los refugiados del mundo que se ven perseguidos por los regímenes de tipo autoritarios

económica y del Estado, donde éste inicia su transformación de estado Empresario y paternalista a Estado gestor. El retraimiento en la participación económico del Estado aún no despunta como tal, y la concepción de soberanía aparece como tema no discutible, es decir, el Estado (altamente presidencialista) se reserva aún el derecho de decidir con alguna autonomía la agenda de los procesos políticos que se desarrollan en el país. No es gratuito que la COMAR quedara sujeta a la Secretaría de Gobernación y que su titular tuviera la prerrogativa de nombrar o destituir al delegado de esta instancia humanitaria. Por otro lado, la crisis económica de 1982 pone la disyuntiva en dos direcciones posibles, la negación de refugio a los inmigrantes y no afrontar las consecuencias económicas-asistenciales de más de 50 mil personas o activar la cooperación con instancias internacionales y abrir las puertas a ong's y organismos

humanitarios para que operaran dentro del país en atención del problema del refugio, evidentemente, en ambos casos, el gobierno se encontraba bajo la lupa de a comunidad internacional.

En este marco, concluimos que las políticas implementadas no fueron concebidas en serie o con un tratamiento sistémico, de hecho, por las características de las decisiones se deja entrever que las políticas fueron planteadas pensando a corto plazo y con el objetivo claro de la repatriación definitiva de todos los guatemaltecos.

La idea de aldeas modelo, siguiendo la máxima de autosuficiencia, autogestión y participación social intensiva, fue la aportación que las políticas gubernamentales mexicanas, conjuntamente con el ACNUR y la UE, heredaron al mundo para el tratamiento del problema del refugio.

BIBLIOGRAFIA

- ACNUR, (1994), *La situación de los refugiados en el mundo*, Alianza Editorial, ACNUR, Madrid, España.
- Aguayo, et al, (1987) *Los refugiados guatemaltecos en Campeche y Quintana Roo, condiciones sociales y culturales*, El colegio de México, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), México, D.F.
- Castillo, Manuel Ángel, "Causas del éxodo", (2000) en ACNUR, memoria, presencia de los refugiados guatemaltecos en México, ACNUR, COMAR, FCE, México, D.F.
- Fraga, Gabino, (2000) "Creación de la COMAR", en ACNUR, Memoria, presencia de los refugiados guatemaltecos en México, ACNUR, Comar, FCE, México, D.F.
- García Vázquez Arturo, (1990) *La refundación del estado mexicano, S. XXI*, México, D.F. capítulo III.
- González, Oscar, (2000) "Reubicación a Campeche y Quintana Roo, promoción de soluciones, 1984-1988", en ACNUR, Memoria, presencia de los refugiados guatemaltecos en México, ACNUR, COMAR, FCE, México, D.F.
- Lisker, Rubén, (1993) "Caracterización antroponética de residentes del sureste de México y norte de Guatemala", en: Messmacher, Genovés, Nolasco et al, *Dinámica Maya, los refugiados guatemaltecos*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F.
- Messmacher, Genovés, Nolasco et al (1993) *Dinámica Maya, los refugiados guatemaltecos*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F.

Pérez Hernández, Ricardo, (2000) "Mayas de Guatemala Refugiados", en ACNUR, Memoria, presencia de los refugiados guatemaltecos en México, ACNUR, COMAR, FCE, México, D.F.

UNESCO "las bases sociales de la cooperación internacional" <http://www.unesco.org/issj/rics162/raospa.htm>