

ANÁLISIS DEL PROCESO DE MOVILIZACIÓN LEGAL INTERNACIONAL
PROMOVIDO POR LA ONG MAMÁ MAQUÍN Y LA ACCIÓN EJERCIDA POR
LA CIDH PARA EL RETORNO DE LAS REFUGIADAS INDÍGENAS
GUATEMALTECAS EN MÉXICO, PERIODO 1990-1995

CAROLINA QUINTERO MORALES

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE RELACIONES INTERNACIONALES
BOGOTÁ D.C., 2014

Análisis del proceso de movilización legal internacional promovido por la ONG Mamá
Maquín y la acción ejercida por la CIDH para el retorno de las refugiadas indígenas
guatemaltecas en México, periodo 1990-1995

Monografía de grado

Presentada como requisito para optar al título de

Internacionalista

En la Facultad de Relaciones Internacionales

Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:

Carolina Quintero Morales

Dirigida por:

Edgar Ricardo Naranjo Peña

Semestre I, 2014

*A los migrantes de las guerras, su partida y sufrimiento son los de su tierra
Su sangre, sus hijos y su fuerza son nuestros, del cielo que los despide y del aire
que los llama
A todos los que buscamos la paz para nuestras naciones, esta esperanza merece
vivir para siempre en todas las almas*

AGRADECIMIENTOS

Esta monografía es tan solo un poco mía, es de todos aquellos que han acompañado mi vida hasta ahora. Es en primer lugar de mi familia que ha acompañado mis pasos, que me han visto llorar los errores, han reído conmigo y siempre han estado. A mi hermano Dani, por su serenidad, su paciencia y sus sabios consejos. Es de mis amigos, mi familia unida por el alma más que por la sangre, una gran parte de quien soy, una eterna compañía, mil recuerdos y sueños compartidos. Gracias por las discusiones, las oposiciones, los comentarios y las críticas. Les agradezco a aquellos profesores que han moldeado mis intereses, han sido el viento y las olas en este barco. Me han mostrado el mejor lado de la academia, de las Relaciones Internacionales, de la Filosofía y de cómo intentar explicar la vida con las palabras “objetivas”. Te agradezco a ti, que acompañaste mi corazón todo este tiempo, que compartiste tu vida, tu casa, tus amigos, tus palabras y tus colores para que creyéramos juntos, para que ahora tenga mis propias palabras y mis colores para agradecer tu compañía y tu amor. Lore, gracias por caminar conmigo todo este tiempo, por añorar la paz desde abajo y con las manos que crean arte. Agradezco a Ricardo, el director de esta monografía por su paciencia, su interés en el tema, sus valiosos comentarios y su dedicación a pesar de sus ocupaciones y de la distancia. A quienes acompañan mi presente en la Unidad para las Víctimas, esta monografía también tiene mucho de lo que he aprendido con ustedes, de mi trabajo y de mis sueños.

RESUMEN

El interés de esta monografía es analizar la manera en que la movilización emprendida por Mamá Maquín y las acciones ejercidas por la CIDH incidieron en el proceso de retorno de las refugiadas indígenas guatemaltecas entre 1990 y 1995. Frente a esto, la monografía muestra la forma en que la combinación de estrategias de movilización empleadas por Mamá Maquín así como la acción de actores como ACNUR, la Diócesis de San Cristóbal de las Casas y, en menor medida, la CIDH permitieron la participación de las refugiadas en los espacios de interlocución entre los refugiados y Guatemala. Lo anterior, mediante una metodología descriptivo-analítica que permite la reconstrucción de los aspectos relevantes del origen, organización y movilización de Mamá Maquín con sus actores aliados y las acciones de la CIDH; así como el análisis de este caso a la luz de la teoría de los movimientos sociales y la movilización legal.

Palabras clave:

Movimientos sociales, Movilización legal, Refugiados guatemaltecos en México, Mamá Maquín, CIDH.

ABSTRACT

This paper analyzes the way Mamá Maquín mobilization and the ICHR action influenced the return of indigenous women refugees to Guatemala between 1990 and 1995. It argues that the combination of mobilization strategies used by Mamá Maquín, including support from actors such as UNHCR, Diócesis de San Cristóbal de las Casas, and to a lesser degree ICHR, allowed refugees participation in negotiations with the government of Guatemala. To do this, it uses a descriptive-analytical methodology to (i) rebuild the most relevant aspects of the Mamá Maquín story (origins, organization, mobilization, allies and ICHR relationship); and, (ii) analyze this case through social movements and legal mobilization theories.

Key words: *Social movements, Legal mobilization, Guatemalan refugees in Mexico, Mamá Maquín, ICHR.*

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	9
1. ORIGEN, ORGANIZACIÓN Y MOVILIZACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN MAMÁ MAQUÍN	18
1.1. El origen de Mamá Maquín: el refugio guatemalteco en México	18
1.2. La organización de las refugiadas indígenas guatemaltecas en México	22
1.3. Mamá Maquín, un movimiento social	24
2. EL ROL DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS EN EL REFUGIO Y EL RETORNO	30
2.1. Antecedentes: el primer informe sobre la situación de derechos humanos en Guatemala (1981)	30
2.2. La CIDH durante el refugio: informes entre 1983 y 1991	31
2.3. Las consideraciones de la CIDH sobre el retorno: el informe país de 1993	34
3. LOS ESPACIOS DE INTERLOCUCIÓN Y LOS LOGROS DE LA MOVILIZACIÓN DE MAMA MAQUÍN Y LAS ACCIONES DE LA CIDH	39
3.1. Los Acuerdos de Retorno de 1992	40
3.2. Las percepciones de retornados y retornadas	45
4. CONCLUSIONES	48
BIBLIOGRAFÍA	52
ANEXOS	57

LISTA DE GRÁFICOS

	Pág.
Gráfico 1. Mapa ubicación de refugiados	21

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1.

Acuerdos de Retorno de 1992

INTRODUCCIÓN

En América Latina, las organizaciones sociales, especialmente aquellas que han surgido con el fin de denunciar violaciones a los Derechos Humanos y protegerse de la violencia directa,¹ (Galtung, 1981, pág. 130) ocasionada ya sea por el Estado o por agentes privados, han utilizado, entre otros repertorios de acción, -como la movilización social, la acción política no-violenta, la protesta social, etc.-, la estrategia de la movilización legal como herramienta para reivindicar el reconocimiento y garantía de los Derechos Humanos.

La utilización del derecho y de la movilización legal en las luchas por la reivindicación de derechos parte de una concepción liberal del derecho, esta perspectiva liberal es definida por Julieta Lemaitre como aquella que ve en el derecho una herramienta para hacer frente a la violencia estatal y su utilización permite proteger a los grupos sociales más vulnerables como indígenas, mujeres, personas con discapacidad, personas en situación de pobreza, etc. (Lemaitre, 2009, pág. 25) En oposición a la liberal, existe una tendencia marxista descrita por Lemaitre, como una perspectiva desde la cual el derecho es “[...] de diversas formas cómplice de la violencia, ya sea porque él mismo es violento material y simbólicamente, ya sea porque legitima el poder y el statu quo” (Lemaitre, 2009, pág. 25). Sin embargo, estas dos posturas no son irreconciliables, existe una tercera corriente que si bien reconoce el derecho como elemento de poder y, por tanto, cómplice de la violencia, también acepta –de la óptica liberal– que puede llegar a verse como una herramienta que puede ayudar a proteger a los más vulnerables de una sociedad si es correctamente apropiado y utilizado. (Lemaitre, 2009, pág. 26)

Así, aun si se ve al derecho como una herramienta de poder del Estado, cuando las organizaciones sociales logran aproximarse y apropiarse del lenguaje, estrategias e instituciones jurídicas, que son utilizadas para oprimirlos, pueden obtener beneficios legales o simbólicos², que gracias a otro tipo de estrategias de movilización social se

¹ Se toma la definición de violencia directa de Johan Galtung como la violencia que ataca el cuerpo humano.

² Este es el caso por ejemplo de las luchas indígenas en Colombia, en las cuales, las organizaciones indígenas se han valido de la existencia de los Derechos de los Pueblos Indígenas así como del reconocimiento constitucional de su existencia y diversidad, además se han apropiado del lenguaje legal para llegar a las altas cortes y obtener sentencias favorables a sus peticiones y derechos.

transformen en beneficios reales³. Para quienes adoptan esta tercer postura frente al derecho, “a pesar de sus diferencias, el derecho es bandera y no solo campo de batalla en el cual se dan las luchas” (Lemaitre, 2009, pág. 25).

El uso de las prácticas discursivas legalistas se desarrollaron de manera sistemática al interior de un espacio constituido en torno a los Derechos Humanos, que surgió con la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. (Keck & Sikkink, 2000, pág. 125) Y es este discurso, así como la apropiación de este por parte de las diferentes organizaciones intergubernamentales⁴ y no gubernamentales⁵ dedicadas a su promoción y defensa, lo que posibilita que el derecho pueda ser visto como un campo donde pueden interactuar los actores involucrados, que toma decisiones, emite opiniones legítimas y dentro del cual las organizaciones sociales pueden obtener reivindicaciones formales y simbólicas, de acuerdo con las necesidades específicas de cada una.

Puede afirmarse además que las organizaciones sociales, en especial las latinoamericanas, por ejemplo las madres de la Plaza de Mayo en Argentina, el Movimiento indígena boliviano con el Movimiento al Socialismo (MAS) con el Movimiento Indígena Pachacuti (MIP) o el colectivo de familiares de desaparecidos del Palacio de Justicia en Colombia, han utilizado la movilización legal ya que –en palabras de Michael Mc Cann– esta les ha dado, a los activistas que buscan reformas, un lenguaje normativo convincente que les permite identificar, interpretar y desafiar las lógicas injustas. Además, el uso de la ley ha hecho posible aumentar las expectativas haciendo creer que el cambio es posible. Como resultado, las acciones legales han mejorado las oportunidades para la organización política efectiva. (Mc Cann, 1994, pág. 48)

Ahora bien, Mc Cann identifica en sus estudios elementos que permiten medir el éxito de la movilización legal, como ejemplo de esto se puede observar el caso que el

³ Como las mencionadas por Sidney Tarrow en *Power in movement, social movements and contentious politics*. Ejemplos de estas estrategias innovadoras son las campañas con personajes reconocidos, profesionalización de los miembros de las organizaciones sociales en habilidades comunicativas, manifestaciones masivas, coaliciones con otros movimientos, entre otras.

⁴ Como la Organización de Naciones Unidas y su Alto Comisionado para los Derechos Humanos, el sistema europeo de Derechos Humanos y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

⁵ Uno de los ejemplos más reconocido es la Organización Amnistía Internacional, así como Human Rights Watch y Open Society.

autor reconstruyó sobre la lucha por la equidad laboral y salarial en Estados Unidos⁶; En este ejemplo, entre otros, Mc Cann identifica la atracción de la atención de los medios de comunicación en este escenario moderno de política dominada por los medios⁷; en segundo lugar, la capacidad de las demandas de llegar a cortes conocidas y de obtener fallos favorables para el movimiento.

En el caso de los movimientos sociales latinoamericanos es importante aclarar dos aspectos, en primer lugar, que el derecho ha sido utilizado especialmente por las organizaciones sociales –como en el caso de las comunidades argentinas de Gualaguaychú contra la Empresa papelera Botnia⁸ presentado ante la CIDH– para contrarrestar la violencia directa y las violaciones a los Derechos Humanos provocadas tanto por actores privados como empresas multinacionales o grupos paramilitares, como por el Estado mismo, (Keck & Sikkink, 2000, pág. 124) representado por los gobiernos, sus instituciones y funcionarios contra determinados grupos sociales⁹ tales como minorías étnicas, mujeres, niños y campesinos, entre otros. Y, en segundo lugar, que las cortes y otras instituciones nacionales han resultado ineficaces en la protección de los Derechos Humanos de poblaciones minoritarias, marginadas y/o violentadas. De tal manera que es por estas dos razones, principalmente, que algunas de las organizaciones sociales latinoamericanas, como las mencionadas anteriormente han hecho uso del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), así como de la Corte y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, para llevar a cabo la movilización legal que busca la protección de sus miembros y sus derechos frente a actores particulares, ya sea el Estado u otros agentes privados. (Lemaitre, 2009, pág. 29)

⁶ El caso de estudio de Michael Mc Cann se da en el contexto de 1981 cuando comienza una lucha, a través de la movilización legal en torno a la equidad laboral y salarial para las mujeres en Estados Unidos. Mc Cann realiza un estudio acerca de las estrategias empleadas, los actores involucrados, sus actuaciones, el rol desempeñado por cada uno y de las decisiones obtenidas a lo largo del proceso para lograr elaborar una teoría acerca de la Política de Movilización Legal.

⁷ En el caso de estudio de Mc Cann de los derechos laborales esta atención se logró gracias a las dramáticas demandas iniciales.

⁸ A fines de 2005, el gobierno entrerriano de entonces (Pedro Busti-Guillermo Guastavino) y la Asamblea presentaron ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos una petición en nombre de 40 mil ciudadanos de Gualaguaychú (con planillas con la firma de los vecinos) porque entendía que la instalación de Botnia y en ese entonces la española Ence, violaban derechos humanos de los habitantes de la cuenca del río Uruguay.

⁹ Lo cual, según Julieta Lemaitre en *El derecho como conjuro*, no sucede en países industrializados, donde el derecho se utiliza especialmente para la lucha política pacífica por el poder económico y político ya que la violencia directa es mínima o invisibilizada.

En este sentido, según Margaret Keck y Kathryn Sikkink, las organizaciones sociales se han visto atraídas a llevar sus casos ante el SIDH debido a que la institucionalidad comprendida por este sistema y más específicamente la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sufrió un cambio estructural después de su aparición en 1959, esta transformación sucedió en el año de 1979, cuando entró en vigor la Convención Americana de Derechos Humanos. El cambio consistió en que el SIDH tomó cierta distancia del principio de no-intervención, que había sido la bandera de la Organización de Estados Americanos (OEA) desde 1948, para pasar a promover y proteger los Derechos Humanos y la democracia representativa, siguiendo el auge que había tomado el tema en la Organización de Naciones Unidas (ONU). (Keck & Sikkink, 2000, pág. 141)

El cambio comenzó con la decisión de dotar al Secretario General de la capacidad de convocar a una reunión del Consejo Permanente, (Keck & Sikkink, 2000, pág. 141) en caso de “cualquier acontecimiento que diera pie a la interrupción súbita o irregular de un gobierno democrático” (Keck & Sikkink, 2000, pág. 141).

Adicionalmente a lo anterior, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos es especialmente atractiva para las organizaciones sociales de América Latina debido a cuatro razones principales. En primer lugar, porque la CIDH está facultada para realizar visitas e informes sobre la situación de Derechos Humanos de los países, por medio de relatorías especializadas en los diferentes derechos humanos¹⁰, esta facultad es relevante ya que en las visitas para la realización de los informes, las organizaciones sociales encuentran una oportunidad para desplegar las diferentes estrategias de visibilización que permiten incluir sus circunstancias y demandas en la agenda interamericana de los Derechos Humanos.

En segundo lugar, desde 1965 la CIDH tiene la posibilidad de recibir y procesar denuncias o peticiones sobre casos individuales en los que se alegan violaciones a los Derechos Humanos, (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1979) esto permite que las organizaciones sociales acudan a la escena interamericana en busca de la defensa de sus Derechos Humanos sin el aval de sus Estados, en muchos casos, culpables de las violaciones o protectores de la negligencia de sus instituciones.

¹⁰ Este es el caso de las relatorías para los derechos de la mujer, los derechos de los migrantes, etc.

En tercer lugar, la CIDH puede recomendar la adopción de medidas cautelares a los Estados en casos graves y urgentes para prevenir daños irreparables a los Derechos Humanos, (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1979) o pedir a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) la recomendación de medidas provisionales en casos urgentes, e incluso antes de haber presentado el caso ante esta. Estas medidas cautelares no son de carácter obligatorio, sin embargo, su adopción y las acciones que emprenden los Estados para llevarlas a cabo se encuentran consignadas en los informes de la Comisión sobre la evolución de los casos en los Estados americanos, además las observaciones de la CIDH en estos informes representan indicadores de la buena o mala imagen internacional de cada Estado en materia de Derechos Humanos.

La recomendación de medidas cautelares para un Estado es un triunfo legal para las organizaciones sociales ya que son indicaciones que buscan proteger a la organización o a sus miembros y, al ser recomendadas por esta institución interamericana de importancia regional e internacional, su incumplimiento tiene un peso más importante en los intereses estatales.

Finalmente, la CIDH es la encargada de presentar los casos ante la Corte IDH y comparece ante la misma durante la tramitación y consideración de los casos. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1979) Esto quiere decir que la Comisión es el órgano encargado de decidir qué casos llegan a la Corte IDH y por tanto, durante las investigaciones y visitas de la Comisión, las organizaciones sociales presentan todos los argumentos legales, testimonios y pruebas de que dispongan para que su caso llegue a la Corte. Ahora, con respecto a la Corte IDH, si bien esta solo puede emitir fallos a los Estados que reconocen su jurisdicción, (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1979) esta es una corte reconocida internacionalmente, a diferencia de las cortes internas, lo cual hace que tenga más incidencia y que sus decisiones tengan más posibilidades de ser acatadas por los Estados.

Así pues, han sido numerosas las organizaciones sociales latinoamericanas que han acudido al SIDH para buscar la reivindicación de sus Derechos Humanos. Este es el caso de las Madres y Abuelas de la Plaza de Mayo, quienes en la década de 1980, por medio del SIDH, lograron la condena de los responsables de la desaparición de sus hijos así como la devolución de algunos cuerpos en Argentina (Keck & Sikkink, 2000) desde esa época y hasta nuestros días, otras organizaciones sociales han conseguido resultados

gracias a la intervención de la CIDH en los conflictos entre organizaciones o individuos y Estados.

Sin embargo, es importante resaltar que el SIDH, sus acciones y las de la Corte IDH y de la CIDH, como parte de la Organización de Estados Americanos y en términos más abstractos, como parte de un sistema legal formal y de una coyuntura histórica, son reflejo de relaciones sociales y de poder específicas y complejas. (Pashukanis, 1924, pág. 37) Por lo anterior, sus acciones están sujetas, de cierta manera, a la voluntad política de los Estados que conforman dicho sistema legal-formal. El cual, según la concepción marxista del derecho crea todas las condiciones en el ámbito legal para que al permear la esfera social, permita la realización de los objetivos de la sociedad burguesa-capitalista. (Pashukanis, 1924, pág. 40) Así, la OEA, y el sistema legal-formal que es el SIDH permea los intereses, estrategias y prioridades de sus miembros más poderosos y de acuerdo con estos, se explican las acciones más o menos incidentes de estas y otras instituciones.

Teniendo en cuenta lo anterior, esta monografía busca dar respuesta a la pregunta ¿En qué medida la movilización legal internacional promovida por la ONG Mamá Maquín y las acciones ejercidas por la CIDH, en el contexto de las refugiadas indígenas guatemaltecas, incidieron en su proceso de retorno (1990-1995)?

Para dar respuesta a lo anterior, analizaré el contexto de refugio de guatemaltecos(as) en México, las estrategias y actores implicados en los procesos de organización y movilización social y legal que se dieron alrededor del fenómeno del refugio y posterior proceso de retorno. Para ello, estudiaré la forma en que los intereses específicos de la población de mujeres indígenas guatemaltecas lograron ser incluidos en las negociaciones sobre el retorno, su exclusión en el texto formal de los acuerdos de retorno de 1992, las estrategias paralelas de las mujeres empleadas para visibilizar sus demandas, así como su papel durante los primeros retornos masivos a Guatemala. Esto, a través del estudio de la Organización Mamá Maquín, una organización que me permite visibilizar el impacto del conflicto guatemalteco en la población indígena que tuvo que refugiarse en México, así como el proceso de organización que emprendieron desde el refugio y sus estrategias de movilización.

Durante esta investigación y luego de un análisis minucioso de la información recolectada, pero especialmente después de la realización de un análisis más profundo de la información consignada en los Acuerdos de Retorno y alrededor de la participación de

Mamá Maquín en las negociaciones, acuerdos y retornos, pude observar que la incidencia lograda por Mamá Maquín fue alcanzada gracias al apoyo de actores como ACNUR, la Diócesis de San Cristóbal de las Casas y CIAM y gracias al empleo de estrategias de movilización social. No obstante las reivindicaciones de Mamá Maquín estaban formuladas en términos de derechos, pude evidenciar el papel secundario y tardío que jugó la CIDH y, en general, el SIDH, durante el refugio de guatemaltecos en México. Estos hallazgos ocasionaron una modificación en la orientación de la monografía ya que el rol de la movilización legal tomó un papel secundario y, en su lugar, se realiza una mayor descripción y exposición de las estrategias de movilización social empleadas por Mamá Maquín.

Esta investigación representa un aporte en el estudio de la movilización social en América Latina y más específicamente, permite analizar las particularidades de la movilización legal que llevan a cabo las organizaciones sociales latinoamericanas; donde, siguiendo a Julieta Lemaitre, a diferencia de los países industrializados, los estudios de derecho y sociedad se orientan hacia los usos contra-hegemónicos del derecho. (Lemaitre, 2009, pág. 26) Así, la investigación posibilita la distinción de las características latinoamericanas de movilización legal, mediante el estudio del caso guatemalteco, en contraste con la movilización legal que se da en Estados Unidos y Europa, lugares donde se han concentrado tradicionalmente los estudios de la movilización social y legal.

Adicionalmente, con respecto al estudio del caso guatemalteco, aunque este ha sido estudiado por varios autores e instituciones como un caso emblemático desde múltiples perspectivas. Esta investigación constituye un aporte ya que permite reconstruir y analizar el proceso de movilización en relación con el retorno de las refugiadas indígenas guatemaltecas en México desde la reconstrucción del repertorio de acción de una organización conformada por ellas (Mamá Maquín) y el posterior análisis de su incidencia así como los cambios sufridos por el rol de la CIDH en relación con Guatemala y las acciones referidas a los refugiados en México. Lo anterior, analizando en primer lugar los documentos producidos por la CIDH, posteriormente los espacios de interlocución que se generaron entre el gobierno de Guatemala y los refugiados, tales como las negociaciones, acuerdos de retorno para facilitar y garantizar las peticiones de los refugiados en materia de derechos y finalmente observando aspectos prácticos manifestados por los retornados.

Debido a lo anterior, y en comparación con lo presentado en el proyecto de monografía, el análisis de las acciones ejercidas por la CIDH busca mostrar este rol secundario de la CIDH, que se dio mediante la emisión de informes descriptivos de la situación de los refugiados guatemaltecos en México, que fueron valiosos, en términos de generar acciones, durante la segunda mitad de la década de los 90 y los años 2000 cuando la CIDH comenzó a incidir de manera más impactante en la protección de los Derechos Humanos por parte de los Estados americanos. De tal forma que, con respecto a la hipótesis de trabajo, se puede afirmar que los espacios de interlocución entre los refugiados y el Estado guatemalteco fueron abiertos gracias a la combinación de estrategias de movilización empleadas por Mamá Maquín así como por la acción de actores como ACNUR y la Diócesis de San Cristóbal de las Casas, esto permitió la visibilización y legitimación de sus demandas colectivas, generando una presión externa sobre el Estado de Guatemala.

Ahora bien, con respecto a la metodología, la monografía fue realizada con un carácter descriptivo-analítico ya que realiza, por una parte, la reconstrucción del caso de las refugiadas indígenas guatemaltecas en México, pero además analiza sus estrategias de movilización a la luz de lo planteado por los teóricos de la movilización social y legal. Adicionalmente retoma los documentos producidos por la CIDH indagando por la incidencia que esta institución tuvo en el comportamiento del Estado guatemalteco frente a los refugiados en México. En cuanto al aspecto metodológico y sobre las fuentes empleadas para la investigación, la mayor parte de la consulta fue realizada mediante el análisis documental que incluyó un amplio espectro de fuentes que van desde los textos publicados por autores como Charles Tilly, Sidney Tarrow, Margaret Keck y Kathryn Sikkink, Michael McCann, y algunos otros académicos especializados en movilización social y legal. Tomando en cuenta también documentos oficiales de organizaciones internacionales tales como ACNUR y la CIDH, pasando por documentos oficiales estatales de Guatemala y México, continuando con los documentos académicos relacionados con el objeto de estudio tales como artículos académicos y tesis doctorales hasta llegar a declaraciones hechas por refugiados y retornados.

Los resultados de dicha investigación son presentados en este documento, cuya estructura estará dividida en tres capítulos. En el primer capítulo realizaré la reconstrucción de la movilización de la Organización Mamá Maquín a partir de tres

momentos. En primer lugar, describiré el origen de la Organización a partir del contexto de sus miembros como refugiadas indígenas originarias de Guatemala en México. En segundo lugar, expondré el proceso organizativo de las refugiadas guatemaltecas en México, a partir de la influencia de las capacitaciones recibidas en materia de Derechos Humanos en el estado de Chiapas y la construcción del discurso de Mamá Maquín a partir de sus demandas. En tercer lugar, mostraré los repertorios de acción empleados por Mamá Maquín, a partir de lo postulado por Keck y Sikkink en términos de Socialización, Persuasión y Presión.

En el segundo capítulo realizaré una revisión del rol de la CIDH en relación con el fenómeno del refugio y los posteriores procesos orientados al retorno de los refugiados guatemaltecos en México. Para analizar las acciones de la CIDH haré, en primer lugar, una revisión del primer Informe sobre la situación de Derechos Humanos en Guatemala, que fue emitido por la CIDH en 1981; a continuación revisaré el segundo Informe, presentado en 1983, donde por primera vez aparece la alerta acerca de la magnitud del fenómeno del refugio, especialmente de indígenas guatemaltecos en México y en el cual aparece también la recomendación de promover medidas que orienten el retorno. Finalmente, presentaré el Informe de 1993, en el cual aparece un capítulo dedicado a evaluar la situación de los refugiados y desplazados y en la cual se expone el proceso de negociación que tuvo como resultado los Acuerdos de Retorno de 1992. Este capítulo me permitirá elaborar una línea de tiempo que muestre por un lado lo condensado en los informes y por otro las acciones emprendidas por Mamá Maquín en su proceso organizativo y de movilización, adicionalmente, este capítulo permite mostrar el rol de ACNUR, la Diócesis de San Cristóbal de las Casas y de CIAM en contraste con el jugado por la CIDH.

En el tercer capítulo realizaré un análisis de la incidencia de la movilización legal y social emprendida por Mamá Maquín, mediante el análisis de dos fuentes de información acerca del retorno. En primer lugar, estudiaré los Acuerdos de Retorno de 1992 para evaluar en qué medida los intereses de las refugiadas indígenas fueron plasmados en estos acuerdos. A continuación, contrastaré lo contenido en los acuerdos con las declaraciones de las retornadas indígenas para evaluar la medida en que en la práctica sus intereses, necesidades y demandas fueron tenidos en cuenta, para finalmente presentar una perspectiva crítica del papel de la CIDH.

1. ORIGEN, ORGANIZACIÓN Y MOVILIZACIÓN DE MAMÁ MAQUÍN

1.1 El origen de Mamá Maquín: el refugio guatemalteco en México

Entre los años 1978 y 1984, se dio la época más violenta del conflicto armado interno en Guatemala, debido a la política de tierra arrasada llevada a cabo por los generales Romeo Lucas García y Efraín Ríos Montt. (Loras del Castillo, 2005, pág. 157) Durante estos años, y especialmente durante el mandato de Ríos Montt (1982-1983) tanto las fuerzas gubernamentales, las Patrullas de Autodefensa Civil, como las guerrillas acrecentaron sus ataques a la población civil en general, pero sobretodo en contra de la población indígena guatemalteca, dada su negativa de unirse conjuntamente a alguno de los actores enfrentados. Durante este periodo de tiempo, aumentaron especialmente prácticas como la tortura, la violencia sexual, el reclutamiento forzado, los asesinatos, desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales y masacres en contra de las comunidades indígenas. (Loras del Castillo, 2005, pág. 157)

Debido a esto, muchas aldeas fueron destruidas y sus habitantes asesinados o capturados por el Ejército. Quienes lograron sobrevivir, tuvieron que decidir entre el abanico de malas opciones que el escenario de violencia les planteaba. Entre los afectados hubo quienes se unieron a uno de los dos bandos; otros se vieron forzados a escapar de sus aldeas hacia lugares más seguros, se retiraron a la selva en lo que se conoció como CPR (Comunidades de Población en Resistencia), también hubo personas que se quedaron y luego vivirían la aplicación de los polos de desarrollo y aldeas modelo, pero la mayoría optaron por huir a través de la frontera hacia México o interiormente hacia otros lugares del país. (Loras del Castillo, 2005, pág. 157)

“Los primeros en salir de Guatemala eran originarios del Petén en el año 1980, después entre el 1982 y 1984 salieron en mayor número desde Ixcán y Huehuetenango” (Loras del Castillo, 2005, pág. 99). A lo largo de estos años, miles de personas salieron en situación de desplazamiento¹¹ de Guatemala, según ACNUR, se reconocieron 45.000 refugiados indígenas guatemaltecos en Chiapas (México), sin embargo, las cifras no

¹¹ Según ACNUR, los desplazados “son personas atrapadas en un círculo interminable de violencia que, como una reacción natural ante las amenazas, huyen de las zonas de conflictos o persecuciones civiles, como los refugados” (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados).

oficiales hablan de alrededor de 200.000 refugiados en otros lugares de México. (Coordinación de Acompañamiento Internacional en Guatemala, 2005) De este modo y retomando lo establecido por la convención de Ginebra en el Estatuto de Refugiados, un refugiado es:

Una persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de su país; o que careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores no quiera regresar a él. (Organización de Naciones Unidas, 1951)

De acuerdo a esta definición de refugiado, se puede decir que las cifras sobre refugiados guatemaltecos en México más amplias toman en cuenta tanto a los refugiados reconocidos como irregulares. Dentro de los refugiados, la población más vulnerable y la que se encontraba en peores condiciones de vivienda, salud y economía era la población indígena en los campamentos de Chiapas, y dentro de esta, las mujeres y niños, que según ACNUR representaban el 75% del total de refugiados en México y cuyos hogares estaban encabezados por mujeres en un 65%. La vulnerabilidad también estaba relacionada con que debido a la situación de irregularidad de algunos de ellos y a la necesidad de proteger su seguridad, se vieron obligados a dejar de hablar en su lengua, tuvieron que dejar atrás costumbres tales como que las mujeres solo trabajaban en oficios artesanales y familiares mientras que los hombres tenían labores agrícolas y debieron salir a trabajar en lo que surgiera para sobrevivir en México.

Muchas mujeres guatemaltecas empezaron a jugar un papel novedoso con respecto al desarrollado en sus comunidades de origen. Un número importante de las mismas, llegaba encabezando sus familias, solas y sin esposos, por encontrarse éstos luchando o ya fallecidos. Familias además que, en no pocos casos, se veían aumentados por niños huérfanos de sus familiares, amigos o vecinos. Todas ellas por tanto, además de sufrir todos los problemas propios de la situación de refugio, carecían de la figura tradicional del varón, con todo lo que ello implicaba social y económicamente. (Martínez Portilla, 2009, pág. 3)

Esto implicó que las mujeres –que tradicionalmente no trabajaban fuera del hogar– salieran con los hombres a buscar trabajos en las condiciones salariales, de inseguridad y de marginación que fuera. (Coordinación de Acompañamiento Internacional en Guatemala, 2005)

Las mujeres se vieron obligadas a incorporarse al trabajo fuera del hogar, fundamentalmente a las labores agrícolas a jornal.

La división del trabajo se encontraba muy marcada en sus comunidades de origen por lo que para ellas, fue muy difícil acceder a la dinámica económica impuesta por esta nueva situación. Tradicionalmente, en Guatemala, al hombre le correspondía todo lo relacionado con la milpa y el trabajo en tierras ajenas. La mujer por su parte, era la encargada de la esfera doméstica, el cuidado de los hijos, el huerto familiar y los animales domésticos. (Martinez Portilla, 2009, pág. 3)

A pesar de que esta situación no era del todo nueva para ellas, teniendo en cuenta que en Guatemala, participaban habitualmente en el trabajo en tierras ajenas, sobre todo en las temporadas en que sus familias se desplazaban a las fincas; durante el refugio, solas y con fuertes cargas familiares, estas mujeres debieron asumir nuevas responsabilidades, tomar importantes decisiones, vender su fuerza de trabajo, y luchar por la sobrevivencia doméstica, desempeñando roles tradicionalmente masculinos. (Martinez Portilla, 2009, pág. 3)

Ahora bien, es importante mencionar que dada la magnitud del fenómeno del refugio en México y el impacto social, económico y en materia de seguridad¹² que la presencia de los refugiados estaba teniendo, el gobierno mexicano, así como ACNUR comenzaron a implementar políticas dirigidas a la población guatemalteca en condición de refugio y existió entre 1984 y 1985 una reubicación y división de aproximadamente la mitad de los refugiados, que se encontraban originalmente en Chiapas hacia los Estados de Campeche y Quintana Roo. (De Vos, 1993, pág. 20) “En total fueron reconocidos en estos campamentos alrededor de 50.000 personas, mientras un grupo de casi un millón de personas se dispersaron integraron o emigraron sin ser reconocidos” (Loras del Castillo, 2005, pág. 44). Así mismo, se creó la Comisión de Atención al Refugiado (COMAR) la cual realizó la asistencia y acompañamiento a esta población desde los primeros años de refugio en compañía de la Diócesis de San Cristóbal de las Casas en Chiapas. Estos actores, entre otros que serán descritos posteriormente, fueron los responsables de la organización de las indígenas refugiadas.

¹² El Estado mexicano se vio amenazado debido por una parte a las constantes incursiones del ejército guatemalteco en territorio chiapaneco en persecución de ciudadanos que huían y, por otra parte, debido a los nexos y presencia de guerrilleros en los campamentos de Chiapas.

MAPA 1
GEOGRAFÍA DE LA FRONTERA GUATEMALA-MÉXICO



Gráfico 1: Mapa de la frontera Guatemala-México

Este mapa permite observar las regiones y los Estados fronterizos entre Guatemala y México. Se observa cómo la cercanía geográfica de Chiapas, permite explicar la gran afluencia de refugiados. Asimismo se puede explicar gracias al mapa y a la proximidad entre Chiapas, Campeche y Quintana Roo por qué algunos de los refugiados fueron reubicados en esos Estados. Fuente: Movilidad metropolitana de México. Disponible en: <http://www.movimet.com/2014/01/mexico-cerrara-garitas-fronterizas-para-agilizar-comercio-y-turismo/>

Hacia 1987, y atendiendo la solicitud del gobierno mexicano, la Primera Dama del momento, Raquel Blandón, visitó los campamentos de refugiados indígenas en Chiapas para anunciar que Guatemala había regresado a la democracia y que era tiempo de regresar. Sin embargo, los refugiados se negaron a volver ya que sabían que, por un lado el país no estaba en paz dado que en este año apenas comenzaban las iniciativas por acercar al gobierno con las guerrillas en el Procedimiento para establecer la paz firme y duradera (Presidentes de los Cinco Estados Centroamericanos, 1987), además de los constantes rumores sobre desapariciones forzadas, secuestros y torturas en Guatemala. Por otro, gracias a la capacitación que habían recibido, sabían que era el momento de

buscar reparaciones, reconocimientos y mejorar sus condiciones en materia de derechos en su país de origen. (Loras del Castillo, 2005, pág. 109)

A raíz de este suceso y nuevamente teniendo en cuenta el gran número de refugiados guatemaltecos en México, se crearon en enero de 1988 las Comisiones Permanentes (CCPP) de Delegados de los Refugiados, las cuales se convirtieron en su representación política, como interlocutores legítimos, (Centro de Estudios de Guatemala, 1995) a este respecto es necesario señalar que las CCPP estaban conformadas únicamente por hombres y la participación en estos escenarios de negociación por parte de las mujeres se convertiría en una de las demandas de Mamá Maquín.

1.2 La organización de las refugiadas indígenas guatemaltecas en México

Teniendo en cuenta las condiciones económicas, sociales, culturales vulnerables en las que se encontraban las mujeres guatemaltecas refugiadas (descritas en el apartado 1.1.) y pese a la solicitud de retorno hecha por la Primera Dama de Guatemala en 1987, las refugiadas comenzaron un proceso de organización que comenzó por la acción colectiva y la cooperación para la realización y el mejoramiento de las labores domésticas y de cuidado básicas en el seno de sus familias y comunidades. Sin embargo, este proceso organizativo se vio fortalecido por otros actores que permitieron su transformación.

Una vez instalados en los campamentos y organizada la entrega de la ayuda humanitaria, las instituciones y las comunidades retornadas comenzaron a dirigir sus esfuerzos en torno a la organización y debate sobre las posibilidades de un proceso negociado de retorno. Poco a poco los procesos de formación y organización pasaron a ser de máxima prioridad al interior de los campamentos a la vez que las instituciones de ayuda cambiaron progresivamente la dirección de sus recursos y esfuerzos hacia esos objetivos. (Loras del Castillo, 2005, pág. 104)

En un primer momento, el apoyo provino del comité cristiano y del Centro de Capacitación en Ecología y Salud para Campesinos (CCESC) que recibía ayuda del Instituto Nacional de Nutrición de México. Sin embargo al final de la década de 1980, el gobierno mexicano finalmente permitió la entrada de las organizaciones no gubernamentales a los campamentos. Las primeras ONG que llegaron a las zonas de refugio fueron: Capacitación y Desarrollo Comunitario Asociación Civil (CADECO), Centro de Investigaciones y Acciones para la Mujer (CIAM), Consultoría Mesoamericana de Asistencia y Desarrollo Popular (COMADEP), Centro de Estudios de Tecnología Apropriada para México (CETAMEX), Acción Permanente por la Paz y Promoción de

Servicios Comunitarios (PROSECO), todas con financiamiento del ACNUR y otras agencias internacionales. (Loras del Castillo, 2005, pág. 106)

Sin embargo, fue “En 1988 en el campamento de "Cieneguitas", en el estado de Chiapas (México), [cuando surgió] un grupo formado exclusivamente por mujeres. Se trataba de una asociación informal o grupo de ayuda mutua cuya meta inicial era la colaboración, no remunerada, de sus participantes en los servicios comunitarios” (Martinez Portilla, 2009, pág. 4). En esta primera etapa, el objetivo de la asociación no pasaba por la reivindicación de derechos sino que se centraba en la mejora de la vida cotidiana de las mujeres miembros, de sus familias y de la comunidad¹³. En este sentido, y gracias al apoyo del ACNUR, la Diócesis de San Cristóbal de las Casas, la COMAR, la Unión Europea, el Centro de Investigación y Acción de la Mujer (CIAM), la Consejería en Proyectos, el gobierno sueco y la cooperación danesa, nace en 1989 la asociación Mujeres Unidas para el Progreso.

Durante este periodo y, en general, durante el refugio estas organizaciones así como otras ONGs brindaron capacitaciones a las refugiadas que fueron desde la alfabetización hasta campañas dirigidas a la orientación en organización y género, pasando por talleres de sastrería, periodismo popular, mecanografía, entre otros. (Martinez Portilla, 2009, pág. 18)

[Fue así como entre 1989 y 1990], las mujeres de esta asociación habían desarrollado una importante actividad fuera de su campamento. En el seno de sus reuniones internas había surgido la idea de crear un grupo más amplio de mujeres refugiadas que, periódicamente, pudieran reunirse para analizar detalladamente su problemática y necesidades, iniciando así una serie de proyectos conjuntos [con las mujeres refugiadas en otros lugares]. (Martinez Portilla, 2009, pág. 8)

La experiencia de visitar otros lugares y el acercamiento con otras mujeres en su misma condición permitió que el objetivo inicial de su asociación trascendiera y empezaran a cuestionarse su desigual papel social, su subordinación con respecto a los hombres y la discriminación que habían venido sufriendo en todos los ámbitos. De esta manera, entre el 20 y el 25 de mayo de 1990 se realizó un encuentro que contó con la participación de 47 mujeres refugiadas provenientes de los campamentos de Chiapas, Campeche y Quintana Roo; durante este encuentro las mujeres analizaron su situación en

¹³ En este momento la asociación se dedicaba a coordinar las labores de cocina, alimentación y salud de las mujeres y niños en los campamentos.

tanto que refugiadas, sus problemas y necesidades, pero sobretodo la posibilidad y las condiciones para el retorno.

Entre los resultados del encuentro está la creación de la Organización de Mujeres Guatemaltecas Refugiadas Mamá Maquín¹⁴, así como la definición de los objetivos de esta organización, entre los cuales están la defensa del derecho de las mujeres a organizarse, educarse y participar en igualdad de condiciones con los hombres; la lucha por el rescate de la identidad indígena guatemalteca; la defensa de la voz de las mujeres en los temas relacionados con ellas y el refugio; la protección del derecho a la expresión acerca de la voluntariedad de retornar y la posibilidad de realizar las actividades de apoyo a los refugiados, las organizaciones populares y solidarias guatemaltecas. (Martínez Portilla, 2009, pág. 12)

La elección de la Junta Coordinadora compuesta por seis mujeres, dos representantes de cada Estado y la organización de una Asamblea Constitutiva de Mamá Maquín el 15 de agosto de 1990¹⁵, que ocurrió en el municipio de Trinitaria (Chiapas) y donde participaron unas 500 mujeres; durante la asamblea se aprobaron los puntos de debate, la reelección de las Juntas Coordinadoras y la necesidad de articular sus acciones con los representantes en las CCPP¹⁶ para conseguir las condiciones adecuadas para el retorno.

1.3. Mamá Maquín, un movimiento social

A partir de la constitución de Mamá Maquín como organización, y gracias a los aportes de otros actores como la Diócesis de San Cristóbal de las Casas, ACNUR, CIAM, entre otros, Mamá Maquín se constituyó también en un movimiento social. Esto significa, en

¹⁴ El nombre de Mamá Maquín procede de una líder campesina llamada Adelina Caal Maquín, quien fue asesinada por el Ejército guatemalteco el 29 de Mayo de 1978, en el triste episodio conocido como la matanza de Panzós, Alta Verapaz. En ese día más de 150 personas, reunidas pacíficamente para hablar con el Alcalde y pedir sus derechos sobre la tierra, fueron asesinadas a manos del Ejército y gobierno militar del General Fernando Romeo Lucas García. Adelina Caal Maquín fue una de las mártires, quien formaba parte de un grupo campesino indígena de Panzós y socia del Partido Guatemalteco del Trabajo (PGT). En honor a esta lucha por la tierra y por la matanza de campesinos y campesinas indígenas, entre los que se encontraba Adelina Caal Maquín, las compañeras en el refugio decidieron llamar a su organización Mamá Maquín.

¹⁵ La realización de esta asamblea generó reticencias especialmente entre los hombres refugiados y en la COMAR que veía en esta convocatoria matices políticos polémicos y la intervención de ONGs.

¹⁶ Las Comisiones Permanentes fueron creadas en 1988, Compuestas por refugiados elegidos democráticamente, que representaban los intereses de la población refugiada en los temas y negociaciones relacionados con el retorno a Guatemala.

los términos propuestos por Charles Tilly y Sidney Tarrow, que esta organización empleó una serie de demostraciones contenciosas y campañas, basadas en la acción colectiva contestataria (Tarrow, 1998, pág. 3) con las cuales llegaron a hacer reclamos colectivos a otros más poderosos. (Tilly, 2004, pág. 12) Esto se evidencia en el caso de Mamá Maquín ya que sus demandas, reclamos y peticiones fueron presentados ante el gobierno de Guatemala y ante las CCPP.

Tomando en cuenta este componente, es necesario ahora incluir algunos aspectos tomados de los postulados de Michael Mc Cann acerca de la movilización legal. Para él, existen cuatro etapas de la acción de un movimiento en las cuales la movilización legal puede entenderse de maneras diferentes:

1. El proceso de construcción del movimiento, en el cual se incrementan las expectativas de los ciudadanos al mostrar la posibilidad de un cambio político, incentivado a los miembros potenciales, formando alianzas con otros grupos y organizando los recursos tácticos para la acción.
2. La lucha para lograr cambios formales en la política oficial, que direcciona las demandas del movimiento en un principio.
3. La lucha por el control de la reforma política y su implementación, que varía entre las diferentes partes interesadas.
4. El legado transformativo de la acción legal para el desarrollo de movimientos subsiguientes, para demandas de nuevos derechos, alianzas con nuevos grupos y la lucha social, en general. (Mc Cann, 1994, pág. 11)

Retomando estos cuatro puntos se puede mencionar que Mamá Maquín, como organización en primer lugar, se constituyó gracias a la difusión de los objetivos y propuestas de Mamá Maquín en un contexto donde las mujeres guatemaltecas refugiadas compartían necesidades y situaciones cotidianas que esperaban se mejoraran en un eventual retorno. Este proceso de difusión y construcción permitió el incremento de las expectativas de las refugiadas respecto al retorno y lo que este representaría en sus vidas y las de sus familias.

En segundo lugar, una vez constituida la organización, Mamá Maquín comenzó un proceso de lucha por la inclusión de sus representantes en las CCPP así como de la inclusión de sus demandas y necesidades en los acuerdos de retorno que tendrían como resultado las negociaciones entre el gobierno y las CCPP. Esto se refiere a la segunda etapa del movimiento en la cual se lucha por un cambio en la política oficial. Si bien este proceso no resultó exitoso para Mamá Maquín ya que no son incluidas en las CCPP, la organización es reconocida como interlocutor legítimo y válido de las refugiadas indígenas guatemaltecas en México gracias a la validación y el reconocimiento por parte de ACNUR, CIAM y COMAR, y esto posibilita sus acciones de acompañamiento y

asistencia los posteriores retornos, lo que se constituye en la tercera etapa descrita por Mc Cann en la cual la organización ejecuta la política oficial.

Finalmente, con respecto al legado transformativo, hay que reconocer que la actividad de Mamá Maquín se vio disminuida una vez realizados los retornos, sin embargo, la visibilidad y el empoderamiento de las mujeres logrados durante el refugio, las negociaciones de retorno y el retorno, permitieron la transformación de sus reclamos en términos de derechos de la mujer y de acceso a la tierra, que existen hasta nuestros días y la supervivencia del interés de las mujeres indígenas guatemaltecas en la reclamación de derechos. Adicionalmente, de acuerdo a lo enunciado por Mc Cann, la existencia y acción de Mamá Maquín impulsó la creación de nuevos movimientos como Madre Tierra e Imuxcané. (Loras del Castillo, 2005, pág. 149)

De acuerdo con Charles Tilly, las demandas hechas por Mamá Maquín son lo que él identificaría como *demandas de programa y de identidad*. (Tilly, 2004, pág. 12) Lo anterior se evidencia ya que las demandas de programa se refieren a peticiones con respecto a propuestas actuales, (Tilly, 2004, pág. 12) en el caso de Mamá Maquín, frente a las condiciones propuestas de retorno ellas presentan su propia propuesta alternativa que incluye condiciones que suplan las necesidades de mujeres indígenas y niños. Con respecto a las demandas de identidad, estas son definidas por Tilly como aquellas que reclaman el reconocimiento de un grupo que comparte una identidad. (Tilly, 2004, pág. 12) Lo cual se evidencia en Mamá Maquín ya que sus peticiones están enmarcadas en la identidad de sus miembros como mujeres indígenas y sus necesidades diferenciales son fundamentales en las peticiones de la organización. En este punto, Mamá Maquín también incorpora lógicas de movilización propias de los *nuevos movimientos sociales* descritos por Alain Touraine, donde las demandas tienen un fuerte componente de reivindicación de “derechos culturales y sociales de los individuos y de las minorías, su voluntad de ruptura, de rechazo y de denuncia” (Touraine, 1999).

La exigencia de derechos permite incorporar aquí lo postulado por Michel McCann respecto al objetivo de la movilización legal ya que “La ley es movilizadora cuando un deseo se convierte en la demanda de una afirmación de derechos” (Zemans, 1983, pág. 700). Esto se confirma al hacer una revisión de los objetivos de Mamá Maquín, donde se observa que estos giran alrededor de la defensa y la lucha por el respeto de derechos políticos, de las mujeres, de los pueblos indígenas y humanos, en general.

Adicionalmente, retomando el estudio sobre la movilización legal por la equidad salarial y laboral en E.E.U.U realizado por Mc Cann, y tomando la identificación que él hace de la importancia de emplear estrategias de visibilización tales como panfletos, cartas, videos, discursos y talleres, que en su caso son utilizadas por los activistas con una misión educativa para el público en general, del cual pueden obtener más publicidad, activistas, benefactores o sencillamente simpatía. (Mc Cann, 1994, pág. 48) Volviendo al caso de Mamá Maquín, vemos cómo este rol estuvo encarnado por las diferentes organizaciones que dieron capacitación, reconocimiento y legitimidad a Mamá Maquín como interlocutor representativo de los intereses de las indígenas guatemaltecas refugiadas en México especialmente ACNUR, la Diócesis de San Cristóbal de las Casas, en un primer momento y durante todas las etapas de refugio; y posteriormente la cooperación sueca y danesa así como la COMAR.

Ahora bien, pasando a las acciones concretas que hicieron parte de la movilización de Mamá Maquín, sustentaré su accionar en los postulados expuestos por Margaret Keck y Kathryn Sikkink, quienes identifican una serie de políticas -estrategias empleadas por las Redes Transnacionales de defensa. A este respecto, Keck y Sikkink identifican cuatro tipos de políticas que utilizan las redes transnacionales de defensa en su objetivo de persuadir, socializar y presionar. Estas son: en primer lugar la política de la información, que consiste en la capacidad de generar de manera rápida, fidedigna, oportuna y dramática información que pueda enmarcarse en términos de correcto o incorrecto y que apele a principios compartidos, llevarla a donde produzca mayor impacto (Keck & Sikkink, 2000, pág. 36) y que convenza e incite a la gente a la acción; (Keck & Sikkink, 2000, pág. 40) en segundo lugar, la política simbólica, que se refiere a la capacidad de apelar a símbolos, acciones o acontecimientos que hacen comprensible una situación para un público que puede encontrarse lejos; (Keck & Sikkink, 2000, págs. 36-37) en tercer lugar, la política de apoyo y presión que es la posibilidad de acceder actores poderosos para influir en una situación en la que los miembros de la red no pueden ejercer presión debido a su debilidad; (Keck & Sikkink, 2000, pág. 37) finalmente, la política de responsabilización, que es el esfuerzo que pretende que los actores de peso se mantengan en las políticas y principios que afirmaron antes. (Keck & Sikkink, 2000, pág. 37)

Teniendo en cuenta estos postulados, se puede afirmar que Mamá Maquín cubrió la totalidad de las políticas propuestas por Keck y Sikkink. En la realización de las

asambleas de mujeres se produjo información acerca del número de mujeres refugiadas, sus ocupaciones, niveles de educación y necesidades prioritarias. En el mismo campo de la política de información, es pertinente mencionar la producción de un documento presentado al ACNUR donde se consignaban sus peticiones con respecto al retorno, a la situación de mujeres y niños, al reconocimiento del derecho a la tenencia de la tierra por parte de las mujeres viudas y solas, a la obtención de documentos nacionales, al reconocimiento legal de los niños nacidos en México y a la homologación de los estudios realizados en México. En tercer lugar se encuentra una encuesta realizada por las directivas de Mamá Maquín apoyada por el CIAM, que permitió conocer las solicitudes y propuestas priorizadas por las refugiadas para planificar las acciones futuras de la Organización.

En relación con la política simbólica, puede nombrarse la elección del nombre de Mamá Maquín para la organización ya que este nombre representaba por una parte lo que habían dejado atrás en la huida de Guatemala, la lucha que estaban llevando a cabo en la consecución de sus peticiones y la intención de retornar a Guatemala, donde Mamá Maquín seguía representando un símbolo de la lucha indígena y de mujeres de tal manera que unía a las refugiadas con quienes habían muerto y quienes permanecían en Guatemala.

En cuanto a la política de apoyo y presión, el acceso de Mamá Maquín a los actores poderosos no fue nada fácil y, de hecho, fue por medio de un camino paralelo que lograron hacerse visibles; una de sus primeras medidas fue la demanda presentada ante las CCPP que solicitaba la participación de mujeres para entrar a formar parte de estas en las negociaciones y los acuerdos sobre el retorno. Sin embargo y, en parte, debido a la falta de acogida de sus peticiones por parte de las CCPP, las representantes de Mamá Maquín se vieron obligadas, por un lado a nombrar brigadas de acompañamiento paralelas a las de las CCPP para los primeros procesos de retorno¹⁷ que atendían de manera prioritaria las necesidades de mujeres y niños; y por otro, a internacionalizar sus demandas mediante la participación en escenarios internacionales a los cuales fueron invitadas por ONGs que apoyaban sus reivindicaciones.

Dentro de los espacios internacionales en los que participaron se encuentran el I Foro Regional de Trabajo con mujeres Refugiadas, Repatriadas y Desplazadas con

¹⁷ Como el del asentamiento “Victoria 20 de enero”.

Enfoque de Género (FOREFEM)¹⁸; a su vez participaron en la Conferencia de los Sectores surgidos por la Represión y la Impunidad (Guatemala), en la cual participaron junto con otras organizaciones guatemaltecas como CONAVIGUA, CPR, GAM, CCPP; participaron también en el II Encuentro Continental de los 500 años (Quezaltenango, Guatemala), en la Conferencia Internacional sobre Inmigrantes (Nueva York, EEUU), en la Conferencia Mundial sobre los Derechos Humanos (San Francisco, EEUU) y celebraron el Año Internacional de los Pueblos Indígenas (Nueva York, EE.UU.). (Martínez Portilla, 2009, pág. 18) Gracias a estas acciones y a su presencia en los escenarios decisivos y visibles, Mamá Maquín se convirtió en un interlocutor válido y legítimo en cuanto al refugio y retorno de mujeres indígenas guatemaltecas en México.

Este primer capítulo permite hacer un reconocimiento al establecimiento y consolidación de las Relaciones Internacionales *desde abajo*. El cambio de la postura tradicional en la cual las Relaciones Internacionales ocurren entre Estados y la posterior concepción que admite la participación de Organizaciones Internacionales se evidencia en este capítulo en la medida que se muestra cómo los individuos, por medio de la acción colectiva, la movilización y la articulación con actores influyentes del Sistema Internacional logran acceder a escenarios estratégicos para sus objetivos. La acción de las organizaciones como ACNUR, la Diócesis de San Cristóbal de las Casas, COMAR y CIAM y su impacto en la construcción del discurso contestatario y reivindicatorio de Mamá Maquín resultan sumamente interesantes.

Habiendo reconstruido el origen, organización y movilización de Mamá Maquín, es necesario entonces exponer el papel que tuvo la CIDH en el refugio y retorno de guatemaltecos en México con el fin de mostrar la manera en que la creciente organización desde el refugio se traduce en un aumento de la información suministrada y publicada por la CIDH así como en una incidencia progresiva de la CIDH –que recibe y transmite las denuncias e historias de los refugiados– en el Estado guatemalteco, a partir del regreso a la democracia en 1986.

¹⁸ Esta fue una iniciativa regional surgida en septiembre de 1991 y auspiciada por el ACNUR y el PNUD, dentro del marco de la conferencia Internacional sobre refugiados centroamericanos (CIREFCA). Un foro permanente de trabajo, que articula un plan regional de apoyo a las acciones dirigidas a resolver la problemática de las mujeres desarraigadas, desde una perspectiva de género.

2. EL ROL DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS EN EL REFUGIO Y EL RETORNO

Tomando en cuenta lo enunciado por Michael McCann acerca de los factores que le permitieron explicar los resultados de la movilización legal –en su estudio de caso sobre la lucha por la equidad salarial en E.E.U.U. –, y teniendo en cuenta que, según el autor, este tipo de movilización no excluye el uso de otras tácticas de movilización social (McCann, 1994) como las presentadas en la sección 1.3. sobre la movilización de Mamá Maquín; en este capítulo realizaré un paralelo entre lo contenido en los informes realizados por la CIDH respecto a la situación de los refugiados guatemaltecos en México, y el estado organizativo de Mamá Maquín, acompañado por una descripción de las acciones que simultáneamente emprendía Mamá Maquín. Este paralelo me permitirá identificar el progreso del interés demostrado por la CIDH en el caso de los refugiados guatemalteco en México, así la evolución de su relación con el gobierno guatemalteco y la inclusión de las demandas de los refugiados en sus informes.

2.1. Antecedentes: el primer informe sobre la situación de derechos humanos en Guatemala (1981)

Tras la ratificación de la Convención Interamericana de Derechos Humanos por parte de Guatemala en 1976, durante el gobierno de Kjell Laugerud García. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1981) Y teniendo en cuenta el recrudecimiento de la violencia a raíz de las elecciones de 1978 (acusada de fraudulentas) y gobierno del General Fernando Romeo Lucas García, en 1981 la CIDH elaboró el primer informe sobre la situación de DDHH en Guatemala. En este informe, la CIDH advierte sobre el aumento de la violencia a partir de la represión del gobierno de Lucas García a los grupos guerrilleros, organizaciones laborales, políticas, universitarias y de parte del medio campesino.

La CIDH reconoce además que las ejecuciones ilegales y las desapariciones realizadas por fuerzas estatales o grupos paramilitares apoyados por el Estado fueron, entre 1978 y 1981, las principales causas de violaciones a los Derechos Humanos y fundamentales y que estos actos violentos golpearon “mayormente a los dirigentes de los partidos políticos de la oposición, a sindicalistas, sacerdotes, abogados, periodistas,

profesores y maestros, así como a los miles de campesinos e indígenas que [fueron] asesinados” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1981). A pesar de la gravedad del fenómeno, y no obstante el reconocimiento por parte de la CIDH de las implicaciones en materia de las limitaciones al ejercicio de los Derechos Humanos, no se evidencia aún el impacto de la violencia en materia de desplazamientos internos y la movilización de refugiados fuera de Guatemala. Sin embargo, el estado de terror que se vivió en esta época y la afectación mayoritaria de campesinos e indígenas explica la posterior salida de guatemaltecos hacia el exterior, y especialmente la magnitud del fenómeno de refugio de indígenas guatemaltecos en México.

2.2. La CIDH durante el refugio: informes entre 1983 y 1991

Con motivo del Golpe de Estado del 23 de marzo de 1982 y atendiendo a la grave situación de violencia y de violaciones de DDHH, la CIDH emitió el segundo informe país sobre la situación de Derechos Humanos en Guatemala. En este informe, la CIDH alerta sobre las implicaciones que dicho suceso tuvo en los Derechos Humanos de los ciudadanos guatemaltecos, así como las implicaciones de las medidas de Estado de sitio anunciado el 1 de julio de 1982.

Específicamente en el Capítulo VIII del informe, referente al Derecho a la Libertad de circulación y residencia, a pesar de las restricciones de circulación impuestas por el estado de sitio de 1982, la CIDH realiza una descripción de las situaciones relacionadas con la circulación de ciudadanos guatemaltecos hacia otros países y dedica un apartado a explicar la situación de los indígenas guatemaltecos que huyen de la violencia y que se asientan especialmente en los campamentos establecidos en el Estado mexicano de Chiapas.

El informe resume en cinco apartados la situación de los refugiados indígenas guatemaltecos en México. En primer lugar menciona el hecho de que los refugiados encuentran mayoritariamente asentados en los campamentos de Chiapas aunque existe una minoría que huyó hacia Honduras. A continuación anuncia que según ACNUR en enero de 1983 había registrados aproximadamente 32.800 refugiados, de los cuales, según la COMAR, y el ACNUR, la mitad llegaron después del Golpe de Estado de marzo de 1983. En tercer lugar, se aclara que el gobierno mexicano no ha reconocido a los

indígenas guatemaltecos como refugiados sino que les ha dado el status de “visitantes” lo cual les permite trabajar en territorio mexicano; se establece además que la huida de Guatemala fue ocasionada por la decisión del gobierno guatemalteco de crear un "cordón sanitario" a lo largo de la frontera a fin de impedir que los rebeldes reciban apoyo moral y material. En cuarto lugar, se explica que la población refugiada está constituida por mujeres, hombres, niños y ancianos, que relataron la forma en que presenciaron matanzas y la destrucción de sus hogares, iglesias, edificios comunitarios, animales, cultivos y otros bienes privados, mediante ataques aéreos y fuego de artillería. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1983)

A continuación, el informe realiza una explicación sobre el subsiguiente Golpe de Estado del 8 de agosto de 1983, el cual tuvo un nuevo impacto negativo en la violencia, que se mantuvo en las áreas rurales y en algunos centro urbanos y en la comisión de violaciones de DDHH que acrecentaron el fenómeno de desplazamiento interno y especialmente de refugio. El informe concluye recomendando:

Permitir el retorno a su patria de los exiliados y refugiados guatemaltecos. Con respecto a los campesinos e indígenas que se encuentran actualmente en el estado mexicano de Chiapas, la Comisión considera que para facilitar ese regreso, una vez que sea posible, sería deseable contar con la asistencia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados y la cooperación del Gobierno de México. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1983)

En los años siguientes, la CIDH produjo un nuevo informe en 1985, en el cual centró su atención en la explicación de las consecuencias del Golpe de Estado de agosto de 1983 y en la grave situación desatada por las desapariciones forzadas y sobre los polos de Desarrollo, coordinadoras interinstitucionales, autodefensa civil y sus efectos sobre la población campesina e indígena. En este informe se citan, como ejemplos, algunos casos de denuncias de población campesina e indígena sobre abusos del poder atribuidos al ejército y a las patrullas de autodefensa civil, frente a los cuales la CIDH no recibió respuesta.

Entre 1986 y 1988, gracias al ascenso al poder de Marco Vinicio Cerezo Arévalo, la CIDH expresó su agrado y satisfacción ante el regreso de un régimen democrático y reconoció los avances alcanzados en materia de DDHH durante el mandato de Cerezo Arévalo, (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1988) así como el mejoramiento de la relación entre el Estado guatemalteco y la CIDH, gracias a la

colaboración de Guatemala para suministrar la información requerida por la CIDH así como para acatar sus recomendaciones. Aunque reconoce que el Derecho a la Vida continúa siendo el más violado en Guatemala debido a la persistencia de desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales.

Es importante notar aquí, que a partir de este informe, la relación entre Guatemala y la CIDH se hace más estrecha y aunque la violencia aún no cesa y las hostilidades por parte de guerrillas y grupos de extrema derecha continúan, el acatamiento de las recomendaciones sugeridas por la CIDH confirman el compromiso y la incidencia de la CIDH en el Estado guatemalteco.

Ahora bien, en el informe anual presentado en 1990 la CIDH además de continuar reconociendo la creciente cooperación con el gobierno guatemalteco y exhortando al fortalecimiento de la democracia en Guatemala, reconoce un avance en términos del refugio, al reconocer “una considerable disminución en consideración, principalmente, al temor que los refugiados tienen de volver a sus tierras porque en Guatemala persiste el fenómeno de la violencia” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1990). Adicionalmente documenta el retorno de sesenta y seis guatemaltecos (quince familias) procedentes de algunos campamentos de Quintana Roo y Chiapas. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1990) Además, describe los acercamientos entre el gobierno y las guerrillas agrupadas en la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG). (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1990)

En materia de refugio, el informe de 1991 reconstruye el inicio de las propuestas para el retorno de refugiados a partir de regreso al gobierno civil en 1986 y resalta la creación en 1987 de las CCPP así como la reestructuración de la Comisión Especial de Atención a Refugiados (CEAR) en 1991.

En esta sección he mostrado la evolución que ha tenido la CIDH en Guatemala, su relación con el Estado guatemalteco, la transformación y crecimiento de su incidencia en las acciones gubernamentales. Así es evidente que durante los primeros cinco años la CIDH se concentró en denunciar las violaciones de DDHH durante los sucesivos Golpes de Estado, pero que en 1986 la relación experimenta un giro hacia la cooperación gracias

al retorno al gobierno civil. Finalmente, a comienzos de la década de 1990, el retorno se convierte en la prioridad del gobierno de Guatemala, el retorno es observado de cerca por la CIDH y, de acuerdo a lo expuesto en el primer capítulo la participación de los refugiados en las negociaciones acerca del retorno es además impulsada por la movilización social.

Así mismo, es durante este periodo que se consolida el proceso organizativo de Mamá Maquín y se da su creación formal en 1990. Durante este periodo de tiempo, las mujeres de Mamá Maquín habían comenzado sus actividades en busca del mejoramiento de la vida cotidiana de sus familias y comunidades en 1988 y ya había ocurrido el encuentro en Palenque (Chiapas), que permitió definir sus objetivos orientados para un proceso de retorno que venían imaginando y que el gobierno guatemalteco había puesto también como horizonte del país. En 1990 ocurre la creación formal de la Organización y comienza el proceso de capacitación y movilización gracias al apoyo del ACNUR, la Diócesis de San Cristóbal de las Casas, la COMAR y CIAM. Sin embargo, y a pesar de la coincidencia temporal, Mamá Maquín no es mencionada en ninguno de los Informes descritos anteriormente, lo cual revela la relación sumamente oficial entre la CIDH y el gobierno de Guatemala así como el periodo de transición que vivía la OEA y sus instituciones con el fin de la Guerra Fría, que permitía una aproximación aún lejana a los contextos donde E.E.U.U. había tenido intervenciones a favor de los regímenes aliados.

2.3. Las consideraciones de la CIDH sobre el retorno: el informe país de 1993

En el informe anual de 1991, la CIDH reconoció que desde la llegada al poder en Guatemala de un gobierno civil en 1986, y hasta 1990, se habían repatriado 5,784 refugiados. Adicionalmente, la CIDH destacó que dado el gran número de refugiados reconocidos y no-reconocidos guatemaltecos en México, se hizo necesario crear medidas que facilitaran las condiciones para un retorno masivo. Para este fin se crearon en 1987 las CCPP las cuales agrupaban representantes de los diferentes campamentos donde los refugiados se encontraban asentados, que ponían sobre la mesa y ante el gobierno de Guatemala los intereses de la población refugiada y las condiciones necesarias para llevar a cabo el retorno masivo que era necesario.

Después de varios años de negociaciones, y de la reestructuración de la CEAR en 1991, en octubre de 1992 se dio al firma del Acuerdo suscrito entre las CCPP de los Refugiados Guatemaltecos en México y el Gobierno de Guatemala. Estos acuerdos, entre varios compromisos que serán expuestos en el tercer capítulo, establecían iniciar el retorno en 1992 con 12.000 personas y realizar otro en 1993 de 20.000 personas¹⁹. A pesar de lo acordado, el primer retorno masivo se retrasó hasta 1993 ya que las tierras que estaban previstas para acoger a los retornados no estaban aún preparadas para este fin. De tal manera que el 20 de enero de 1993 retornó el primer grupo de refugiados, que correspondió a 540 familias (Hurtado, 2000), unas 2.500 personas, (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1993) el retorno fue acompañado y asistido por la COMAR, la CEAR, el ACNUR, representantes de las CCPP, la Organización Mamá Maquín. (Hurtado, 2000)

Respecto a este primer retorno, la CIDH dedicó un capítulo en su Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en Guatemala de 1993 a las *Situación de los refugiados y desplazados en Guatemala y sus Derechos Humanos*. En este capítulo la CIDH realiza tres explicaciones: en primer lugar caracteriza el fenómeno del desplazamiento y el refugio de guatemaltecos definiendo las diferentes categorías en que pueden clasificarse los guatemaltecos desplazados de la siguiente manera: en primer lugar identifica a los desplazados internos dispersos, en segundo lugar a los desplazados internos en la montaña, a continuación a aquellos refugiados (reconocidos), para pasar a los refugiados no reconocidos, reconoce además la existencia de desplazados internos retornados, y finalmente a los repatriados. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1993) En segundo lugar, expone las causas del desplazamiento y el refugio donde reconoce como causas principales la violencia insurgente, la represión militar y la política de "tierra arrasada". Y en tercer lugar, reconstruye el proceso de negociaciones que dieron como resultado el Acuerdo de Retorno del 8 de octubre de 1992 y el primer retorno masivo de enero de 1993.

La CIDH identifica el origen de las negociaciones entre el gobierno guatemalteco y los refugiados guatemaltecos en México en la creación de la instancia

¹⁹ Sin embargo, es importante aclarar que de todas maneras se realizaban retornos de pequeños grupos de personas antes de que se dieran los retornos masivos contemplados en los Acuerdos.

interlocutora con los refugiados, es decir, la CEAR que fue creada en 1991, durante el gobierno de Jorge Serrano Elías. Aquí, la CIDH describe la composición de la CEAR. Pero es en febrero de 1991 cuando la Instancia Mediadora²⁰ comienza a actuar con el objetivo de promover el diálogo entre las partes para lograr un retorno colectivo y organizado de los refugiados en condiciones de seguridad y dignidad. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1993)

De esta forma, y continuando con la reconstrucción de las negociaciones, el informe explica que en julio de 1991:

Las Comisiones Permanentes de Representantes de los Refugiados Guatemaltecos en México (CCPP), presentaron en la "Primera Conferencia de los Sectores surgidos por la Represión y la Impunidad" en la Ciudad de Guatemala, seis condiciones para el retorno en seguridad y dignidad: a) El retorno tiene que ser una decisión voluntaria, expresada individualmente. La gran mayoría del pueblo refugiado demanda el retorno colectivo y organizado. b) Garantías de que no se nos impedirá retornar a nuestras tierras y tomar posesión de ellas. Lo anterior no significa que al retornar, los refugiados se presten a pelear contra otros hermanos campesinos ocupantes de sus tierras. c) Reconocimiento de nuestros derechos a organizarnos y asociarnos libremente. d) Derecho a la vida, a la integridad personal y comunitaria. Al respecto, exigimos que se den garantías de que este derecho va a ser respetado por el Gobierno, el Ejército y demás autoridades, para ello consideramos absolutamente necesario que las autoridades civiles en cada municipio sean las únicas encargadas del orden público, como lo mandan los artículos 253 y 259 de la Constitución de la República. e) Que el Gobierno de la República permita que nuestro retorno esté acompañado de delegaciones nacionales e internacionales, organizaciones no gubernamentales y representantes del ACNUR, las que han de permanecer en el país después de nuestro retorno, a fin de que cooperen en el cumplimiento de las condiciones que presentamos. f) La libre movilización, nacional e internacional, de los miembros de las CCPP y de los refugiados que retornen. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1993)

Posteriormente, el 13 de diciembre de 1991 el Presidente Serrano y el Alto Comisionado para Refugiados suscribieron una Carta de Entendimiento en la que se comprometen a dar satisfacción a las seis condiciones presentadas por las CCPP para el retorno. De acuerdo a esto y tras algunos tropiezos en las negociaciones durante 1992, en octubre se logra la firma del Acuerdo, que tiene “[...] como marco de referencia, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de la cual Guatemala es Estado Parte, entre otros importantes instrumentos internacionales ratificados por ese país o acordados bilateralmente, en materia de los derechos fundamentales de las personas, en general, y de los refugiados en particular” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos,

²⁰ La Instancia Mediadora está compuesta por el Procurador General de los Derechos Humanos, un Obispo representante de la Conferencia Episcopal de Guatemala, un miembro de la Comisión Guatemalteca de los Derechos Humanos y el Jefe de la Misión de ACNUR de Guatemala

1993). Teniendo en cuenta el uso de la Convención Americana de Derechos Humanos, se puede constatar que el vínculo y la incidencia de la CIDH en Guatemala y específicamente en el retorno es importante, progresivo y tangible.

A continuación se mencionan dos problemas específicos derivados de la situación de las personas refugiadas y desplazadas a saber, la necesidad de crear las condiciones que permitan el retorno y la cuestión de tierras. Luego, narra y aplaude el primer retorno ejecutado en enero de 1993, asegurando la necesidad de continuar apoyando y acompañando los futuros retornos y la instalación de los retornados. Y finalmente llama la atención sobre la importancia de garantizar el cumplimiento de la totalidad de lo contenido en los acuerdos de retorno sugiriendo prestar especial atención a algunos puntos fundamentales relacionados con la documentación de los retornados, el registro y certificación de los niños nacidos en el refugio, el plazo de tres años sin servicio militar para los refugiados en edad de prestarlos y la protección de los refugiados contra cualquier acción que ponga en peligro su integridad física, psíquica o moral; o que discrimine contra ellos. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1993)

Hasta este momento he presentado por una parte el contexto en que surgió la Organización Mamá Maquín, su proceso organizativo y las acciones que hicieron parte de su movilización. Por otra parte el papel que la CIDH tuvo en el refugio y retorno de los refugiados guatemaltecos en México, mostrando el proceso y transformaciones que sufrió la relación entre CIDH y Estado de Guatemala y el grado de incidencia de aquella sobre este, entendiendo la incidencia como el cumplimiento y acatamiento de las sugerencias hechas por la CIDH en los diferentes informes presentados.

La incidencia creciente fue posible gracias a varios factores: 1. La transición hacia la democracia que vivió Guatemala en el año 1986, que permitió la posesión de unos gobiernos más preocupados por el respeto y garantía de los DDHH así como de la situación de desplazados y refugiados 2. El activismo de los refugiados guatemaltecos en México, que adquirieron una consciencia de sus derechos y presionaron la creación de escenarios de interlocución para la defensa de sus derechos e intereses en el retorno, fuera de manera oficial en las CCPP o de forma paralela como la Organización Mamá Maquín. 3. La visibilidad de la CIDH y del conflicto guatemalteco en el escenario internacional 4. El apoyo, acompañamiento y asistencia de organizaciones internacionales (ACNUR, PNUD), estatales (COMAR, CEAR, SIDA, Agencia de Cooperación Danesa) y no

gubernamentales (CIAM, Diócesis de San Cristóbal de las Casas) en el mejoramiento de las condiciones de vida, capacitación, movilización y visibilización del fenómeno de refugio guatemalteco en México. De tal manera que quedan por analizar los espacios de interlocución y los resultados de los logros formales alcanzados por Mamá Maquín desde la perspectiva oficial y desde las voces de las retornadas.

Sin embargo, también se observa que el papel de la CIDH se vio seriamente limitado, si se compara por ejemplo con el trabajo realizado por ACNUR. Esto se evidencia en el hecho de que haya sido ACNUR quien haya firmado la Carta de Entendimiento con el gobierno guatemalteco para asegurar el cumplimiento de las seis condiciones propuestas por las CCPP y en el trabajo por hacer de Mamá Maquín una organización válida de interlocución sobre las necesidades y peticiones de las refugiadas guatemaltecas en México así como su apoyo y acompañamiento en los primeros procesos de retorno masivo.

A pesar de que la CIDH tuvo un proceso progresivo en relación con la situación de los refugiados y su incidencia para mejorar las condiciones de estos, el contexto político americano e internacional de Guerra Fría de la década de 1980 y comienzos de 1990, influyó en que sus acciones se limitaran a la producción de informes descriptivos y de la propuesta de recomendaciones para el gobierno en un futuro retorno. Es hasta la segunda mitad de la década de 1990 que se pueden observar las acciones de mayor impacto de la CIDH en materia de denuncia y acusación de los culpables de las violaciones de Derechos Humanos así como la presentación de casos de violaciones de DDHH que datan del periodo entre 1980 y 1983. Ejemplos de esto son: El caso de la masacre de las dos erres, presentado ante la Corte IDH en 2008, las masacres de Rionegro y el Diario Militar, las desapariciones de la periodista Alaíde Foppa y su piloto, y la de Antonio Ciani, secretario de la Asociación de Estudiantes Universitarios. También figuran las masacres de Cocop, en Nebaj, Quiché, y de Estancia la Virgen, en San Martín Jilotepeque, Chimaltenan.

3. LOS ESPACIOS DE INTERLOCUCIÓN Y LOS LOGROS DE LA MOVILIZACIÓN DE MAMA MAQUÍN Y LAS ACCIONES DE LA CIDH

La movilización de los refugiados guatemaltecos en México, y dentro de esta, la emprendida por Mamá Maquín permitió la definición clara de las condiciones necesarias para efectuar el retorno de los refugiados. De manera oficial, estas condiciones fueron las seis presentadas por las CCPP en el marco de las negociaciones de los Acuerdos de Retorno (expuestas en el capítulo anterior). Sin embargo, los refugiados que conformaban las CCPP no representaban la totalidad de los intereses de la población refugiada –sobre todo en términos de necesidades especiales para grupos diferenciales²¹–. Es por esto que se observa que dentro de los objetivos fundadores de Mamá Maquín²², tres de cinco se encuentran relacionados con la defensa de los intereses de las indígenas refugiadas en todo lo relacionado con el retorno, con la participación de las mujeres en las decisiones que las afectarían y con el acompañamiento de los retornos que se llevarían a cabo. Mientras que los otros dos objetivos se refieren uno a la defensa de sus derechos como mujeres y otro a la defensa y protección de la cultura indígena guatemalteca, es decir a la protección de los elementos identitarios de la organización.

Así, para examinar los espacios de interlocución, en primer lugar tendré en cuenta la negociación y la firma de los Acuerdos de Retorno de 1992, ya que representan la postura formal oficial acerca del retorno, en los cuales además se observa como marco la Convención Americana de Derechos Humanos –como documento base de la CIDH–. Y, en segundo lugar, examinaré las declaraciones de retornados y retornadas, que permiten contrastar la formalidad de los acuerdos con la realidad experimentada por quienes vivieron el retorno así como la observación del trabajo paralelo de Mamá Maquín sobre el proceso de retorno.

²¹ En este caso, me refiero a grupos diferenciales para abarcar las mujeres, niños, niñas e indígenas.

²² Los objetivos de Mamá Maquín son: 1. Defender el derecho que tiene la mujer a organizarse, educarse y participar en igualdad con el hombre. 2. Luchar por rescatar y defender la cultura indígena guatemalteca. 3. Defender el derecho a que se escuche la voz de la mujer refugiada en todos aquellos aspectos que sean de interés para ellas y los refugiados. 4. Defender el derecho a expresar su voluntad con respecto al retorno. 5. Realizar todas aquellas actividades de apoyo a la organización de los refugiados, las organizaciones populares y solidarias guatemaltecas.

3.1 Los acuerdos de retorno de 1992

El inicio de las negociaciones sobre el retorno puede remontarse a 1986 y 1987 cuando por medio de la Primera Dama de Guatemala (Raquel Blandón), se realizó el primer acercamiento entre el gobierno guatemalteco y los refugiados guatemaltecos en México. Sin embargo, en esta época la relación estaba marcada por el desconocimiento, la desconfianza y sobre todo el temor a una institucionalidad que había sido causante de su sufrimiento y desplazamiento.

A pesar de esto, el proceso organizativo que se venía dando en los campamentos de refugiados en México, por medio del diálogo entre refugiados, permitió la identificación de necesidades y exigencia por un lado, y de líderes capaces de transmitirlos, por otro. De esta manera, en 1987 se crean oficialmente las CCPP, cuyo reconocimiento estuvo mediado por el apoyo y respaldo de varias instituciones y países²³ y por su presencia en escenarios como la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos realizada en 1988.

La movilización y legitimidad como interlocutor válido de las CCPP fue reconocida por el gobierno guatemalteco y en 1991 el gobierno y las CCPP estuvieron de acuerdo en crear la Instancia Mediadora (conformada por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para el Refugiado (ACNUR), la Procuraduría de Derechos Humanos (PDH), la Comisión de Derechos Humanos de Guatemala (CDHG), y la Conferencia Episcopal de Guatemala (CEG); aparte del Grupo Internacional de Consulta y Apoyo al Retorno (GRICAR) formado por las embajadas de Canadá, Francia, México y Suecia al que se le sumaría parte del Consejo Internacional de Agencias Voluntarias (ICVA, siglas en inglés) y posteriormente el Consejo Mundial de Iglesias (CMI) (Loras del Castillo, 2005) cuya función era “la promoción del diálogo entre las partes respecto al retorno colectivo y organizado de los refugiados en condiciones de seguridad y dignidad” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1993).

²³ Según Enrique Loras Castillo apoyo y respaldo de varios acuerdos suscritos con diversas instituciones y países: los acuerdos de Esquipulas II en 1987, la Conferencia internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA) realizada en mayo de 1988 en la ciudad de Guatemala (con presencia de México, Belice, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, aparte de un importante acompañamiento internacional). También fue imprescindible el apoyo institucional desde México (ACNUR y COMAR) como de numerosas ONG nacionales.

Además, en 1991 el gobierno de Guatemala crea la Comisión Nacional para la Atención de Repatriados, Refugiados y Desplazados (CEAR), presidida por el Vicepresidente, e integrada por los Ministros de Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Gobernación y Desarrollo Urbano y Rural, el Secretario de Planificación Económica y el Asesor Especial para la Cooperación Internacional. De tal manera que para febrero de 1991 ya están establecidas las partes que realizarán las negociaciones sobre el retorno.

Entre 1991 y 1992 las negociaciones tuvieron varios altibajos especialmente por dos temas en los que difícilmente se pusieron de acuerdo gobierno y CCPP: la presencia y acompañamiento de los retornos por parte de las CCPP y el acceso a la tierra. Sin embargo, el 8 de octubre de 1992 tomando como marco de referencia la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como los instrumentos internacionales en materia de los derechos fundamentales derechos de los refugiados, se firman los Acuerdos de Retorno suscritos entre las CCPP y el Gobierno de Guatemala.

Los Acuerdos de Retorno se dividen en siete apartados que representan los puntos esenciales sobre el retorno y que retoman las seis condiciones expresadas por las CCPP para llevar a cabo el retorno. Dentro de las siete secciones, encontramos una serie de reivindicaciones en materia de Derechos que regulen las condiciones de retorno, así, los acuerdos establecen que el retorno debe dar de manera voluntaria, expresada individualmente, en forma colectiva, y organizada, en condiciones de seguridad y dignidad, el derecho de libre asociación y organización de los retornados, el acompañamiento, la libre locomoción dentro del país, salida y entrada del mismo, de los retornados y miembros de las Comisiones Permanentes y el respeto a los derechos a la vida e integridad personal y comunitaria, Acceso a la Tierra mediación, seguimiento y verificación. (Comisiones permanentes y Gobierno de Guatemala, 1992)

Sin entrar a describir minuciosamente el contenido de los acuerdos, a continuación realizaré una exposición de lo más relevante al interior de cada apartado. Así, en el primero se retoma la libertad, voluntariedad y carácter a la vez individual y colectivo del retorno así como la importancia de respetar los usos y costumbres de las comunidades indígenas, se destaca como objetivo del retorno colectivo y organizado la conservación y el desarrollo de los aprendido durante el refugio así como el mejoramiento de las condiciones de seguridad de quienes retornen. Y finalmente se establece la

necesidad de que las CCPP presenten un Plan de Retorno concertado con los refugiados para su revisión y ejecución. (Comisiones permanentes y Gobierno de Guatemala, 1992)

El segundo tema se refiere al reconocimiento del derecho de libre asociación y organización de los retornados. En este punto, el gobierno reconoce la importancia de dicho Derecho en la meta de garantizar la participación y reintegración de los retornados, se compromete a facilitar los trámites que permitan reconocer la personalidad jurídica de las asociaciones conformadas por los retornados y se compromete a respetar la no-obligación de los retornados a pertenecer a grupos o asociaciones. A continuación, se trata la excepción del servicio militar hasta por tres años, prorrogables de ser ello necesario, para quienes retornen al país. Finalmente se reconocen los estudios formales realizados por los refugiados y se garantiza su validación ante las instancias guatemaltecas. (Comisiones permanentes y Gobierno de Guatemala, 1992)

El tercer apartado sobre el acompañamiento se refiere a la presencia física del PDH, la Iglesia, el ACNUR y la GRICAR así como de Organizaciones gubernamentales o no gubernamentales, nacionales o extranjeras durante las fases del retorno, que deben ser presentadas previamente por las CCPP ante la CEAR. (Comisiones permanentes y Gobierno de Guatemala, 1992)

El cuarto punto está relacionado con el derecho a la libre locomoción dentro del país, la salida y entrada libre de su territorio, tanto para los retornados como para los miembros de las CCPP; en este numeral además de reconocer dicho derecho el gobierno se compromete a tramitar la documentación completa de los retornados antes de la fecha de retorno y a garantizar su unidad familiar. (Comisiones permanentes y Gobierno de Guatemala, 1992)

El quinto numeral se refiere al derecho a la vida e integridad personal y comunitaria y en él, el gobierno guatemalteco se compromete a garantizar su cumplimiento mediante la creación y utilización de los mecanismos necesarios; en segundo lugar garantiza la no-discriminación de los retornados en el ejercicio de sus derechos y reconoce el carácter civil u pacífico del retorno y la población retornada. Finalmente define la seguridad de las comunidades como “El respeto a las diversas formas de vida, costumbres, tradiciones y organización social” (Comisiones permanentes y Gobierno de Guatemala, 1992).

El sexto apartado referente al acceso a la tierra contempla seis situaciones que clasifican la diversidad de estados en que se encontraba la propiedad de tierras en ese momento. Respecto a cada circunstancia, los Acuerdos formulan los procedimientos y alternativas para acceder a las tierras de las que son o eran poseedores los futuros retornados o para acceder a nuevas tierras por medio de FONAPAZ o FONATIERRA. Estas circunstancias contemplan varias posibles situaciones de los retornados con relación a la posesión de tierras, por ejemplo los retornados con títulos provisionales o definitivos extendidos por el Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA) u otra dependencia del Estado; aquellos con escrituras públicas, los mayores de edad sin tierra, los miembros de cooperativas, así como quienes poseían terrenos municipales. (Comisiones permanentes y Gobierno de Guatemala, 1992)

Finalmente, en el apartado sobre Mediación, Seguimiento y Verificación, se reconoce la voluntad de entablar un diálogo abierto y permanente sobre el retorno, se definen las funciones y alcances de la Instancia Mediadora, reconocen la necesidad del apoyo de ACNUR, la CEAR y el GRICAR. Así, se establece la necesidad de crear una Instancia de Verificación encargada de constatar el cumplimiento puntal y/o global de los Acuerdos. Dicha Instancia de Verificación estaba compuesta por el Procurador de los Derechos Humanos, un representante de la Conferencia Episcopal de Guatemala y un representante de las Naciones Unidas con facultades para emitir informes periódicos y anuales o, con las mismas facultades, el Experto Independiente de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos, el Profesor C. Tomuschat o a quien él designe para cumplir dichas funciones. (Comisiones permanentes y Gobierno de Guatemala, 1992)

Luego de haber expuesto lo pactado en los Acuerdos, es importante hacer un análisis sobre sus firmantes, para evidenciar la poca participación de mujeres en estos Acuerdos y las posteriores estrategias empleadas por Mamá Maquín para garantizar su presencia en el retorno. Así, por parte de las CCPP los firmantes²⁴ y como se describió en el apartado 1.3 las CCPP negaron cualquier forma de participación oficial a las mujeres de Mamá Maquín, y esto es evidente en la ausencia de mujeres en la conformación de las CCPP. Esto se tradujo, por una parte, en la exclusión de sus necesidades, derechos e

²⁴ Según el documento de los Acuerdos de Retorno de 1992, los firmantes fueron: Señor Nicolás Rafael Cardona, Señor Ricardo Curtz M. Francisco, Señor Miguel Ordoñez Felip, Señor Santos Juan Pedro, Señor Herminio Cardona Díaz, Señor Juan Coc Tut, Señor Hermitaneo Monzón de León, Señor José Sales Ramírez, Licenciado Antonio Mosquera Aguilar, Asesor Jurídico, Licenciado Alfonso Bauer Paiz, Asesor Jurídico

intereses como grupo diferencial en el texto de los Acuerdos. Y, por otro, en la actuación paralela a la de las CCPP de Mamá Maquín durante los retornos, como durante la negociación.

Para llevar a cabo los retornos, las CCPP se dividieron en tres vertientes que representaban las tres regiones geográficas a las cuales regresarían los refugiados, a saber: la vertiente norte; la vertiente noroccidental; y la vertiente sur.

Mamá Maquín acompañó especialmente los retornos de la vertiente noroccidental entre 1993 y 1995 de la mano de ACNUR. Su acompañamiento en el retorno comenzó con el primer retorno, ocurrido el 20 de enero de 1993, este primer retorno tuvo un carácter altamente simbólico y durante el recorrido que duró 15 días, fue observado y acompañado por actores internacionales y nacionales como Rigoberta Menchú. Tras varios actos conmemorativos como la misa en Ciudad de Guatemala y el recorrido por la carretera Panamericana, los retornados fueron ubicados en lo que se conoció como el asentamiento Victoria 20 de enero, (Hurtado, 2000, pág. 7) ubicado en “Polígono 14” en el municipio de Ixcán, muy cerca de la frontera con México, (Hurtado, 2000, pág. 8) un territorio que se encontraba aún en conflicto. El acompañamiento y apoyo de Mamá Maquín estuvo centrado en la provisión de elementos que facilitarían las labores básicas de hogar como alimentación, cocina, agricultura y cuidado de los niños y niñas.

Mamá Maquín acompañó este primer proceso, donde se apoyaron a las mujeres para que comenzaran a instalarse, mientras se intentaba organizar la nueva estructura de la organización en Guatemala y se promovía la participación de las mujeres. Pero el trabajo de Mamá Maquín fue concentrándose en la preparación, organización y acompañamiento de los sucesivos retornos que vendrían poco después: en diciembre de 1993, las cooperativas de Ixcán; en enero de 1994, Chaculá; y en ese mismo año de 1994: Fray Bartolomé, Momonlac, Ixtahuacán Chiquito, San Antonio Tzejá y el de Chancolín, este último en 1995. (Loras del Castillo, 2005, pág. 129)

Con el primer retorno se confirmaron algunos de los miedos de quienes regresaron, Guatemala aún estaba lejos de estar en paz, el acceso a las tierras demoraría todavía mucho tiempo, las tierras donde se asentaron no contaban con la infraestructura mínima de servicios básicos y la violencia y las amenazas persistían en contra de los retornados. Como consecuencia de esto, el 12 de diciembre de 1993 se organizó una marcha al destacamento militar de Pueblo Nuevo en donde se exigió al Ejército y a las patrullas de autodefensa civil que abandonara las tierras y desalojaran todas las tierras de retorno, tal y como se había firmado en los acuerdos.

Hubo varios factores que fueron ocasionando el debilitamiento de Mamá Maquín y, en general de las organizaciones de mujeres nacidas en el refugio. La gran cantidad de problemas que debieron enfrentar las mujeres al retornar; la dependencia que tenían de los recursos de las instituciones y ONGs mexicanas y de organizaciones internacionales; las dificultades para legalizar los documentos de registro y de constitución de asociaciones y cooperativas; las amenazas recibidas por miembros de las Patrullas de Autodefensa Civil, el ejército y los mismos hombres de sus comunidades. (Loras del Castillo, 2005, pág. 129) Todos estos factores generaron a partir de 1995 la deserción de algunas de sus miembros, el distanciamiento de las mujeres que se quedaron en México y la fragmentación de la organización hasta el final de la década de 1990.

3.2 Las percepciones de retornados y retornadas

Dado que el primer retorno se dio en condiciones de temor y desconfianza, y teniendo en cuenta las dificultades que habían tenido los refugiados para ponerse de acuerdo sobre los aspectos operativos del retorno, el retorno del 20 de enero de 1993 fue bastante polémico y sirvió como lección para los retornos que siguieron.

“Luchamos para retornar, retornamos para luchar”, gritaban los refugiados que cruzaban la frontera mexicana con mantas y banderas, mientras la Misa Campesina de Carlos Mejía Godoy retumbaba en los altavoces. (O’Kane, Enero 1993) Esta frase resume bastante bien las intenciones con las que los refugiados salieron de México, esta permite ver por una parte el ánimo, siempre presente durante el refugio, de regresar a Guatemala y, por otra, la consciencia de que su retorno no sería fácil y que implicaría una nueva lucha por sus derechos en Guatemala. Y esta lucha comenzó desde el primer retorno, en el cual se escuchó de los retornados:

El gobierno está violando nuestros derechos constitucionales y de continuar así, este centro de recepción se está convirtiendo en un verdadero campo de concertación”, declararon los dirigentes de las CCPP. Denunciaron también las condiciones inhumanas en el centro, donde muchos tenían que dormir afuera soportando el frío aire de la montaña y esperar en largas filas la comida y la atención médica. Más de la mitad de este primer grupo eran niños menores de 10 años, muchos de ellos enfermos y desnutridos. Funcionarios de la Comisión Nacional para la Atención a Repatriados, Refugiados y Desplazados (CEAR), instancia gubernamental que atiende las repatriaciones, habían insistido durante meses en que estaban preparados para el retorno, rechazando la ayuda que en alojamiento y alimentación ofrecían Iglesias y grupos locales. "Esta situación demuestra la demagogia gubernamental diciendo que estaba totalmente preparado para nuestra recepción. Además, abre la pregunta de qué ha hecho el gobierno

con la gran cantidad de recursos económicos que anunció que tenía a disposición del retorno, dijeron los refugiados. (O'Kane, Enero 1993)

El acceso a la tierra había sido una de las motivaciones principales para que los refugiados decidieran retornar: "Fue duro en México, se lamenta Montejo, ahí no podíamos cultivar nuestra milpa, poseer nuestra propia tierra o construir nuestra propia casa" (O'Kane, Enero 1993); ya que en todo caso el ACNUR, la COMAR y las demás instituciones que brindaban asistencia proveían condiciones de vida decentes y se habían adaptado de forma aceptable en México. Sin embargo, este era uno de los puntos donde el gobierno guatemalteco estaba más atrasado. Las negociaciones con los ocupantes de las tierras de quienes retornarían fueron procesos sumamente lentos y, la mayoría de las veces, infructuosos, por lo cual una fracción muy pequeña de los refugiados pudo volver a las tierras que originalmente poseía.

Adicionalmente, los retornados fueron blanco de la persecución del ejército y de las Patrullas de Autodefensa Civil, fueron tildados de insurgentes y recibieron constantes amenazas y sufrieron graves dificultades económicas en cuando a los planes de producción, que no permitían alcanzar niveles mínimos de subsistencia para los retornados. Uno de los incidentes más impactantes fue la masacre de Xamán, en la cual el ejército asesinó a 11 personas e hirió a muchas otras, todas pertenecientes a la comunidad de retornados Aurora 8 de Octubre. (Loras del Castillo, 2005, pág. 132)

En cuanto a las retornadas específicamente, fueron testigo del intento de los hombres retornados por reestablecer los roles de género y la jerarquía entre hombres y mujeres, lo cual dificultaba seguir con el proceso organizativo iniciado en México. La lucha femenina por el acceso a la tierra aún no ha terminado e incluso fueron víctimas de la quema de la sede de Mamá Maquín en Pueblo Nuevo (Ixcán). Como se expuso anteriormente, la participación de las mujeres fue disminuyendo gradualmente entre las comunidades de retornados por dos razones especialmente: en primer lugar, debido a la prohibición de los hombres hacia las mujeres de asistir a reuniones y asambleas y, por otro, porque en el refugio se reunían para imaginar el retorno, y este había implicado muchos problemas que requerían de su acción y de su atención constante. (Chanquín Miranda, 2007, pág. 69)

En este capítulo he reconstruido los espacios de interlocución, en un primer momento, comenzando con las negociaciones sobre el retorno que comenzaron en 1986

con el primer acercamiento y que recorrieron varios momentos hasta alcanzar la firma de los Acuerdos de Retorno en 1992. A continuación realicé una breve exposición de los contenidos en dichos acuerdos mostrando, por un lado la forma en que las demandas hechas por las CCPP fueron incorporadas al texto de manera íntegra y ampliada y, por otro, la exclusión de los intereses de las refugiadas indígenas guatemaltecas en México representadas por Mamá Maquín, para mostrar el camino alternativo que ellas emprendieron de la mano de ACNUR para participar del retorno por su parte.

Finalmente, realicé una muestra muy corta de las percepciones de los refugiados-retornados que hicieron parte de los primeros bloques de retornos que se dieron entre 1993 y 1994, mostrando los principales problemas que afrontaron, la relación de desconfianza que existía entre ellos y las instituciones guatemaltecas, describiendo además de manera diferencial las percepciones de las retornadas así como las implicaciones que el retorno tuvo para la organización Mamá Maquín.

4. CONCLUSIONES

Esta investigación fue inicialmente orientada por la pregunta acerca de la incidencia de la ONG Mamá Maquín y de la CIDH en el gobierno guatemalteco en el marco del contexto de refugio y retorno de las refugiadas guatemaltecas indígenas en México entre 1990 y 1995. A lo largo del desarrollo de esta monografía, he presentado una serie de hechos y de documentos que permiten explicar y describir el proceso que llevaron las mujeres miembros de Mamá Maquín, la CIDH y otros actores relevantes en el contexto del proceso de refugio en México, negociaciones sobre el retorno y los primeros retornos a Guatemala. Lo anterior, con el fin de mostrar cómo la movilización internacional promovida por la ONG Mamá Maquín y las acciones de actores que acompañaron a sus miembros en el refugio permitieron la apertura de nuevos escenarios de interlocución con el gobierno guatemalteco en las negociaciones sobre el retorno en la medida que visibilizaron y legitimaron sus demandas colectivas, generando una presión externa sobre el Estado de Guatemala.

Sin embargo, más allá de las conclusiones que el análisis del caso específico de la Organización Mamá Maquín –su nacimiento, transformación, interacción con otros actores, movilización e incidencia– me permitió elaborar con respecto a mi pregunta de investigación y a la hipótesis de trabajo planteada, esta monografía permitió ver además otros factores que trascienden la especificidad del caso en varios sentidos que permiten ubicar este documento dentro del pensamiento contra-hegemónico de las Relaciones Internacionales y, tal vez, hacer un aporte o legitimar esta corriente de pensamiento.

Esta monografía permite en primer lugar observar en la especificidad de un caso, el de los refugiados guatemaltecos en México, los detalles del fenómeno del refugio en cuanto a los actores involucrados. Por un lado se observa el papel del Estado expulsor, en este caso Guatemala, el cual se infiere es incapaz de proteger a la totalidad de su población por lo que parte de esta se ve obligada a dejar el territorio nacional. Sin embargo, en este caso, Guatemala se muestra además desinteresado y por tanto, ausente en relación con las condiciones de vida y seguridad de las personas que se desplazan. Esto se puede explicar puesto que el mismo Estado fue causa del desplazamiento interno y externo a través de la persecución, asesinato y tortura de la población indígena guatemalteca en manos de la fuerza pública y organizaciones paramilitares apoyadas por el Estado.

Por otro lado se observa el rol del Estado receptor, para este estudio México, aquí se observa la importancia de la voluntad política de este así como de las capacidades técnicas o económicas del Estado receptor para asistir, atender y proteger a los refugiados. En el caso de México, se observa un cambio en la voluntad política que se evidencia en la mejora de la calidad de atención y servicios prestados a los refugiados; el cambio se puede explicar gracias a dos factores: la presión ejercida por actores como el ACNUR y la amenaza en términos de seguridad que representaba la falta de control de la población guatemalteca presente en territorio mexicano.

En tercer lugar, se observa el papel de las Organizaciones No Gubernamentales, gubernamentales e intergubernamentales en cuanto al apoyo brindado al Estado receptor en materia de asistencia y ayuda humanitaria, servicios básicos para la población refugiada y la visibilización de esta población ante el Estado receptor, expulsor y ante el Sistema Internacional. En este caso el ACNUR, la Diócesis de San Cristóbal de las Casas, la COMAR, el CIAM y otras organizaciones tuvieron un papel fundamental en la mejora de la atención recibida por los refugiados guatemaltecos en México.

Sin embargo, el rol de esos últimos actores tiene otra arista que se evidenció a lo largo de la monografía. Estas organizaciones fueron responsables de la capacitación y empoderamiento en materia de derechos de las mujeres indígenas que se encontraban refugiadas en México, este papel permitió progresivamente la organización formal de las mujeres gracias a la constitución de Mamá Maquín y su incidencia en los espacios de discusión y negociación referentes a las condiciones de retorno a Guatemala. Además de permitirles participar en estos espacios aunque fuera de manera informal, estas organizaciones permitieron la legitimación de las demandas de las mujeres guatemaltecas en escenarios correspondientes al Sistema Internacional tales como el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y el Sistema de Naciones Unidas.

En cuanto al SIDH, el análisis elaborado permitió revelar que hubo un acercamiento creciente entre la CIDH y el gobierno de Guatemala, así como una presencia creciente actividades de movilización de Mamá Maquín durante el periodo estudiado, sin embargo, estas relaciones crecientes no repercutieron en la aparición de Mamá Maquín en los informes de la CIDH ni en la inclusión formal de Mamá Maquín en las negociaciones sobre el retorno.

Lo anterior se puede explicar por la composición tradicional de los espacios de interlocución internacional, en ellos y específicamente en la CIDH, se observa la presencia casi exclusiva de Estados, los cuales a su vez cuentan con un cúmulo desequilibrado de poder que se traduce en que los intereses de sus miembros más poderosos definen las prioridades temáticas, geográficas y metodológicas de la entidad internacional, pero en general, del Sistema Internacional. Esto se observa en la monografía ya que por una parte, la relación de la CIDH fue limitada a su interlocución con las instituciones gubernamentales de Guatemala, lo cual invisibilizó las acciones de Mamá Maquín.

Y, por otra parte, la CIDH al formar parte del aparato legal-formal interamericano, refleja relaciones sociales específicas y muy complejas. (Pashukanis, 1924) Además, partiendo de esta misma perspectiva, se asume que la sociedad capitalista-burguesa –representada por los E.E.U.U como el actor más poderoso en la OEA– crea todas las condiciones necesarias en el componente legal de las relaciones sociales para alcanzar la realización de los ideales capitalistas. (Pashukanis, 1924)

De esta manera, la exclusión de movimientos sociales contestatarios como Mamá Maquín estaría justificada por los intereses de los actores poderosos que conforman el Sistema Interamericano. Estos intereses permitirían además explicar la progresión observada en la profundidad de los Informes de la CIDH a medida que el fin de la guerra fría se acercaba y, por tanto, los intereses de E.E.U.U. se modificaban, lo cual explicaría también que en la segunda mitad de la década de 1990 y, sobretodo, en los 2000, la CIDH presentara un alto volumen de casos ante la Corte IDH que databan de la década de 1980.

Es importante tener en cuenta también que existe una persistencia de patrones culturales machistas en la cultura indígena guatemalteca que se sumaron a los impedimentos de Mamá Maquín para ser incluida formalmente dentro de las CCPP. Sin embargo, regresando a la importancia del empoderamiento de las mujeres, es fundamental reconocer que este permitió que Mamá Maquín utilizara otras formas de movilización social, otras modalidades de acción y otros espacios de participación para visibilizar sus demandas colectivas, para realizar el acompañamiento al retorno y para transformar y adaptar sus exigencias a la situación de las mujeres una vez retornadas.

Una vez expuesto el contexto del refugio, el rol que tuvieron los actores que se vieron involucrados en el refugio y en el proceso organizativo de las refugiadas indígenas guatemaltecas y habiendo además mostrado el escenario internacional al cual se vieron enfrentadas las integrantes de Mamá Maquín, es importante entonces mostrar la forma en que estas interacciones constituyen parte importante de un conocimiento más amplio e incluyente de las Relaciones Internacionales.

Así, aunque se deben reconocer las limitaciones y obstáculos que enfrentan las acciones que parten desde la sociedad civil, y aunque los individuos o colectivos civiles organizados no sean parte del Sistema Internacional, en su perspectiva más clásica, investigaciones como la presente, que se suman a otras, permiten cuestionar el enfoque tradicional *occidental* que ha tenido la disciplina de las Relaciones Internacionales hasta ahora y permite dar crédito a los estudios post-coloniales de las RRII. (Galindo Rodríguez, 2013) En el debate postcolonial se asume una postura y un enfoque no-occidental y una postura anti-hegemónica que “[...] cuestiona la genealogía de la razón moderna, la división del conocimiento en disciplinas, y las formas de producción y reproducción del conocimiento científico” (Galindo Rodríguez, 2013). De allí que se vean las RRII a partir de un enfoque interdisciplinar que permite la construcción de nuevas categorías que incluyen aportes de las ciencias sociales y humanas.

El resultado de esta nueva perspectiva de análisis es la posibilidad de aprehender los problemas internacionales con base en la exploración de las relaciones de poder que subyacen tanto la ontología como la epistemología. Esto permite entonces reconocer “las formas de hibridación e identidad en los contextos sociales, y las formas de resistencia tanto locales como globales” (Galindo Rodríguez, 2013), como actores legítimos e importantes que contribuyen a configurar y a cuestionar el orden internacional contemporáneo así como la forma en que este se conoce y se aprehende.

BIBLIOGRAFÍA

- Brett, R. (2008). *Social movements and indigenous politics in Guatemala 1985-1996*. Boston: Brill.
- Centro de Estudios de Guatemala. (1995). *Guatemala: Entre el dolor y la esperanza*. Valencia: Universidad de Valencia.
- De Vos, J. (1993). *Las Fronteras de la Frontera Sur*. Tabasco: Universidad Autónoma de Tabasco.
- Galtung, J. (1981). *La violencia y sus causas*. Ginebra: UNESCO. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0004/000430/043086so.pdf>
- Keck, M., & Sikkink, K. (2000). *Activistas Sin Fronteras: Redes de defensa en política Internacional*. México: Siglo XXI.
- Lemaitre, J. (2009). *El derecho como conjuro: fetichismo legal, violencia y movimientos sociales*. Bogotá: Uniandes.
- Mc Adam, D. Tarrow, S. & Tilly, C. (2001). *Dynamics of contention*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mc Cann, M. (1994). *Rights at work: pay equity reform and the politics of legal mobilization*. Chicago: Chicago University Press.
- Pashukanis, E. (1924). *General Theory of Law and Marxism*. Londres. Disponible en: <http://www.marxists.org/archive/pashukanis/1924/law/>
- Stavenhagen, R. (1988). *Derecho indígena y Derechos Humanos en América Latina*. Ciudad de México: Instituto Interamericano de Derechos Humanos y El colegio de México.
- Tarrow, S. (2005). *The new transnational activism*. New York: Cambridge University Press.
- Tarrow, S. (1998a). *Power in movement, social movements and contentious politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Teubner, G. & Bourdieu, P. (2000). *La fuerza del derecho*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores; Ediciones Uniandes e Instituto Pensar.
- Tilly, C. (2004). *Social movements: 1768-2004*. Boulder: Paradigm Publishers.

Tilly, L. A. y Tilly, C. (1981). *Class conflicts and Collective Action*. Beverly Hills y Londres: Sage publications,

Touraine, A. (1999). *Cómo salir del liberalismo*. México: Paidós.

Capítulos o artículos en libro

Tilly, C. (1984). Social Movements and National Politics En C. Bright and S. Harding, (eds.) *Statemaking and Social Movements*. (págs. 297-317). Ann Arbor: University of Michigan.

Artículos en publicaciones periódicas académicas

Castillo, M. A., Ribot, M. T. & Vásquez Olivera, M. (2008). Espacios diversos, historia común. México, Guatemala y Bécice: La construcción de una frontera. En *Estudios sociales y humanísticos*, 6 (1), 143-183.

Galindo Rodríguez, F. (Febrero-Mayo de 2013). Enfoques postcoloniales en Relaciones Internacionales: un breve recorrido por sus debates y sus desarrollos teóricos. En *Relaciones Internacionales*, (22), 85-107.

Hurtado, L. (2000). El conflicto Interno en la comunidad retornada "Victoria 20 de enero". En *Estudios sociales*, (63), 1-28.

Kauffer Michael, E. F. (2005). De la frontera política a las fronteras étnicas. Refugiados guatemaltecos en México. En *Frontera Norte*, 17 (34), 7-36.

Keohane, R. O. & Nye, J. S. Jr. (1971). Transnational Relations and World Politics: An Introduction. En *International Organization*, 25 (3), 329-349.

Paris, M. (2001). Legal mobilization and the Politics of Reform: Lessons from School Finance Litigation in Kentucky, 1984-1995. En *Law & Social Inquiry*, 26, (3), 631-684.

Perpiña Rodríguez, A. (1974). La sociología crítica. En *Revista de Estudio políticos* (194), 29-56. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1708410>

Reyes Zuñiga, L. E. (2003). Narrando el Retorno: Textos de mujeres retornadas guatemaltecas. En *Diálogos latinoamericanos*. (8). Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/162/16200805.pdf>

Salomón, M. (2002). La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones. En *Revista electrónica de Estudios Internacionales* (4). Disponible en: http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos_Elet/pdf/Salomon.pdf

Zemans, F. K. (1983). Legal mobilization: The neglected role of the law in the political system. En *The American Political Science Review*, 690-703. Disponible en: <http://www.jstor.org/discover/10.2307/1957268?uid=2&uid=4&sid=21104019738277>

Artículos en publicaciones periódicas no académicas

O'Kane, T. (Enero 1993). Retornan los refugiados. En *Envío*. Disponible en: <http://www.envio.org.ni/articulo/766>

Otros documentos

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. *El ACNUR y la protección de los desplazados internos*. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/a-quien-ayuda/desplazados-internos/>

América Latina Genera. Mamá Maquín: organización de mujeres que vivieron el refugio y el retorno durante el conflicto armado interno. Disponible en: http://www.americalatinagenera.org/es/index.php?option=com_content&task=view&id=199&exp_id=807&ml=1&mlt=system&tmpl=component

Chanquín Miranda, V. N. (2007). *La Re-composición de las formas sociales de convivencia en grupos de población desarraigada por la violencia política en Guatemala: los casos de CPR-Sierra y Refugiados-Retornados*. (Tesis de Doctorado). Recuperada del Repositorio de FLACSO Ecuador. Disponible en: http://www.flacsoandes.org/dspace/handle/10469/1325#.U3N_wfmSx8c

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (1993). *Informe sobre la situación de Derechos Humanos*. San José: Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/93span/cap.III.guatemala10.804.htm>

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (1990a). *Informe anual 1989-1990*. San José: Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/89.90span/cap4c.htm>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (1988b). *Informe anual 1987-1988*. San José: Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/87.88sp/cap.4c.htm>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (1983c). *Informe sobre la situación de Derechos Humanos en Guatemala 1983*. San José: Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.cidh.org/countryrep/Guatemala83sp/indice.htm>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (1981d). *Informe sobre la situación de Derechos Humanos en Guatemala*. San José: Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.cidh.org/countryrep/Guatemala81sp/introduccion.htm>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (1979e). Artículo 2. En *Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. La Paz: Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.cidh.org/basicos/basicos9.htm>.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (1979f). Artículos 18, 19 y 20. En *Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. La Paz: Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.cidh.org/basicos/basicos9.htm>.
- Comisiones Permanentes de los representantes de los Refugiados y Gobierno de Guatemala. (1992). *Acuerdos de Retorno*. Disponible en: <http://estudiosdemigracion.org/inedim2013/documentosypub/basededatos/legislacionnacional/guatemala/refugiados/acuerdo1992.pdf>
- Coordinación de Acompañamiento Internacional en Guatemala. (2005). *Mamá Maquín - 20 años de lucha por una vida sin violencia*. México. Disponible en: <http://acoguate.blogspot.com/2011/09/mama-maquin-20-anos-de-lucha-por-una.html>

- Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM). (2005). *Las mujeres en la conquista de la paz: Guatemala, El Salvador, Nicaragua*. Disponible en: <http://www.unifemweb.org.mx/un/documents/cendoc/paz/paz01.pdf>
- Loras del Castillo, E. (2005). *Las Mujeres retornadas en el conflicto y proceso de pacificación de Guatemala (1980-2005) ¡Luchar para retornar, retornar para luchar!* (Tesis de Maestría). Recuperada del Repositorio de la Universidad Complutense de Madrid. Disponible en: <http://eprints.ucm.es/7488/1/T29507.pdf>.
- Martinez Portilla, I. M. (2009). Y el refugio fue su escuela. Recordando a la organización de mujeres guatemaltecas refugiadas "Mamá Maquín". *Anuario de hojas de Warmi*. Disponible en: <http://revistas.um.es/hojasdewarmi/article/view/166041>.
- Organización de Naciones Unidas. (1951). *Convención sobre el estatuto de refugiados*. Ginebra. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0005>
- Presidentes de los Cinco Estados Centroamericanos. (7 de Agosto de 1987). *ACNUR*. Disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2530.pdf?view=1>
- Sprechman, S. & Pelton, E. (2001). CARE. *Advocacy tools and guidelines, promoting policy change*. Disponible en: <http://pqdl.care.org/Practice/Advocacy%20Tools%20and%20Guidelines%20Promoting%20Policy%20Change%20-%20Summary.pdf>
- Zapeta Mendoza, M. T. (Defensora de la Mujer Indígena de Guatemala). *La participación de las mujeres indígenas en el proceso de Acuerdos de Paz y su implementación*. En: Diálogo Político de alto nivel: Las prioridades respecto al género y la seguridad a nivel nacional, incluyendo el género en las operaciones de paz. Disponible en: <http://www.eclac.cl/mujer/noticias/noticias/1/30371/Guatemala.pdf>

ANEXO 1: Acuerdos de Retorno

ACUERDO SUSCRITO ENTRE LAS COMISIONES PERMANENTES DE REPRESENTANTES DE LOS REFUGIADOS GUATEMALTECOS EN MÉXICO Y EL GOBIERNO DE GUATEMALA

Guatemala, 8 de octubre de 1992

LAS PARTES ACUERDAN:

Primero: El retorno de los refugiados tiene que ser una decisión voluntaria, expresada individualmente, llevado a cabo en forma colectiva, y organizada, en condiciones de seguridad y dignidad.

A. El retorno de los refugiados asentados en territorio mexicano deberá ser colectivo y organizado. La decisión de retorno será expresada libre e individualmente sin presiones externas. El ACNUR verificará la manifestación voluntaria e individual de los refugiados que desean retornar, tomando en cuenta los usos y costumbres de las comunidades indígenas.

B. El retorno colectivo y organizado tiene como objetivo la conservación y desarrollo de la riqueza de las experiencias que las comunidades han alcanzado en los años de refugio y amplía las garantías de seguridad de los individuos y de las comunidades que retornarán. (La seguridad de los individuos y de las comunidades se definen en el punto número quinto de estos Acuerdos).

C. El retorno colectivo y organizado, para el cual las Comisiones Permanentes presentaron un Plan de Retorno en ocasión de la Segunda Reunión de Seguimiento de CIREFCA, será en forma gradual, a corto plazo, programado y organizado por las Comisiones Permanentes, a petición del pueblo refugiado, quien decidirá cuándo, cómo y adónde será el mismo. Las CCPP presentarán a ACNUR, CEAR, COMAR y demás instancias involucradas, un plan operativo de retorno, el que para su implementación y ejecución se coordinará entre las CCPP y las instituciones e instancias referidas.

Segundo: Reconocimiento del derecho de libre asociación y organización de los retornados A. El Gobierno de Guatemala reconoce y respeta el derecho constitucional del pueblo retornado a vivir y desarrollar su cultura y a organizarse libremente para garantizar su participación económica, política, social, cultural, religiosa y étnica así como para lograr una efectiva reintegración en la sociedad guatemalteca, sin más limitaciones que las contempladas por la ley.

B. Los retornados presentarán a las entidades correspondientes sus solicitudes que llenarán los requisitos de ley para la obtención de personalidad jurídica de toda forma de organización. El gobierno de Guatemala facilitará los trámites para la obtención de la misma, en los plazos que las leyes establezcan. En los casos que no se señalan plazos se agilizarán los trámites en las entidades respectivas en el menor tiempo posible.

C. El Gobierno de Guatemala se compromete a que los retornados, al igual que todos los guatemaltecos, no estén obligados a asociarse ni a formar parte de grupos o asociaciones de autodefensa o similares, en virtud de lo establecido en el artículo 34 de la Constitución

Política de la República de Guatemala, según se establece en el acuerdo quinto de la Carta de Entendimiento suscrita por la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados, Sadako Ogata y el Presidente de la República Ing. Jorge Serrano Elías, el día 13 de noviembre de 1991 en consonancia con la Declaración Unilateral del Gobierno expresada en el punto 7.4 sobre derechos humanos del 07.08.92 en el marco de las negociaciones con la URNG.

D. Tomando en cuenta que los retornados tuvieron que permanecer durante muchos años fuera del territorio nacional se hace indispensable que los mismos se puedan dedicar exclusivamente a todas las actividades que el reasentamiento, reconstrucción y reintegración implican. Como consecuencia de lo anterior, el Ejecutivo dictará las medidas pertinentes, para exceptuar a los retornados de prestar servicio militar durante un plazo de 3 años a partir de la fecha en que hayan retornado. Se comprobará la fecha de retorno por medio de una constancia, que será entregada por la CEAR en el centro de recepción y que deberá consignar esa excepción del servicio militar. Al concluir los 3 años referidos, se efectuará una constatación por la Instancia Verificadora, o una comisión AD HOC, acordada por las partes, en caso de no existir la Instancia Verificadora, a efectos de corroborar si la reintegración de la población retornada se ha hecho efectiva, utilizando los parámetros acordados por las partes. En caso que la Instancia o la Comisión considere que el proceso de reintegración no ha concluido, presentará al Ejecutivo, para su consideración, una solicitud de ampliación del plazo de excepción del servicio militar.

E. Al concluir la excepción mencionada en el punto D, y de no existir la alternativa del servicio social, el Gobierno de Guatemala se compromete a que el reclutamiento militar se efectuará de manera no discriminatoria ni forzosa y de conformidad con la ley.

F. El Gobierno de Guatemala reconocerá en su sistema educativo público los estudios formales realizados por los refugiados sin más trámite que la inscripción en el grado correspondiente tomando en cuenta la boleta expedida por los encargados o directores de las escuelas en México. Igualmente hará las equivalencias correspondientes y reconocimiento de profesionalización de los estudios no formales así como de las experiencias en campos como el de la educación, de la salud, de la técnica (promotores de educación, salud, técnicos, comadronas...) dentro de un plazo máximo de 3 meses contados a partir de la presentación de la documentación ante las autoridades respectivas, extendiendo la certificación correspondiente.

G. Para los efectos de las literales C,D y E, el Gobierno de Guatemala girará las instrucciones pertinentes a todas las autoridades civiles y militares.

Tercero: Acompañamiento del retorno

A. Se entiende por acompañamiento del retorno, la presencia física, por parte del Procurador de los Derechos Humanos, la Iglesia, el ACNUR y GRICAR conforme a sus respectivos mandatos, así como de organizaciones internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, organizaciones nacionales y extranjeras de carácter religioso o laico y personalidades en las fases de traslado, reasentamiento y reintegración de los retornados.

Las CCPP darán a conocer por escrito a la Instancia Verificadora de las organizaciones y personalidades que las acompañen en el proceso de retorno, la que será trasladada a la CEAR, para su registro.

B. Las ONG nacionales que no cuentan con personalidad jurídica y las ONG extranjeras que carecen de dicha personalidad o de un convenio con un Ministerio de Estado, que quieren acompañar, tendrán que inscribirse en la CEAR mediante una carta de respaldo de alguna entidad estatal u organización autorizada en el país.

C. El Gobierno de la República de Guatemala facilitará la permanencia de los miembros de las organizaciones internacionales y personalidades extranjeras.

Cuarto: Libre locomoción dentro del país, salida y entrada del mismo, de los retornados y miembros de las Comisiones Permanentes

A. El Gobierno de la República de Guatemala, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 26 de la Constitución Política de la República de Guatemala, garantiza a todos los guatemaltecos como a los retornados y miembros de las Comisiones Permanentes, la libre locomoción, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes, por el territorio nacional así como el derecho de entrar y salir del mismo.

Ratifica lo establecido en el acuerdo tercero de los términos de referencia de la Carta de entendimiento suscrita por la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados y el Señor Presidente de la República, Ing. Jorge Serrano Elías, con fecha 13 de noviembre de 1991, que dice que los retornados: "pueden y podrán escoger libremente sin presiones el lugar donde deseen residir ya sea en forma individual y/o en forma comunitaria y/o colectiva".

B. En virtud del compromiso asumido por el Gobierno de la República de Guatemala, en el inciso A, se compromete a tramitar en forma ágil la documentación completa de los retornados ante los registros civiles de las municipalidades respectivas, documentación que consistirá en obtención de partidas de nacimiento, cédulas de vecindad, inscripción de nacimientos de niños nacidos en el refugio, así como obtención de su partida de nacimiento. Asimismo, se dará facilidades a los cónyuges o convivientes extranjeros de los retornados para que puedan residir legalmente en el país, preservando de esta forma la unidad familiar de los retornados.

C. El Gobierno de Guatemala, por medio de la CEAR dará a conocer antes de la fecha fijada para el retorno, los procedimientos y requisitos necesarios para obtener su documentación y la de sus familiares nacionales o extranjeros a efecto de que, si así lo desearan, realicen directamente sus gestiones ante las instancias respectivas.

Quinto: Derecho a la vida e integridad personal y comunitaria

A. De conformidad con los artículos 1, 2, 3 y 5 de la Constitución Política de la República de Guatemala, relativos a la protección de la persona, los deberes del Estado sobre la seguridad y desarrollo integral de la persona, el derecho a la vida y la libertad de acción, el Gobierno de Guatemala se compromete a cumplir estrictamente con tales preceptos y crear y utilizar todos los mecanismos que sean necesarios para garantizar la protección,

seguridad, integridad y libertad de los retornados y de sus comunidades, mecanismos que dará a conocer a los retornados.

B. De conformidad con lo que dispone el artículo 4 de la Constitución Política de la República de Guatemala que estipula: "En Guatemala, todos los seres humanos son libres e iguales en dignidad y derechos. El hombre y la mujer, cualquiera que sea su estado civil, tienen iguales oportunidades de responsabilidades (...)", y lo señalado en el acuerdo 2 de la Carta de Entendimiento, suscrita por la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados con el Señor Presidente de la República, Ing. Jorge Serrano Elías, el 13 de noviembre de 1991, el Gobierno de Guatemala garantiza que los retornados no sufrirán, ni serán objeto de discriminación alguna, por el hecho de haber sido refugiados, en el ejercicio de sus derechos sociales, civiles, políticos, culturales y económicos. Por lo que atañe a este último punto se garantiza la libertad de comercio de sus productos dentro del país de igual manera que sus connacionales, con fundamento en los artículos 39, 43, 119 inciso 1 y 130 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

C. Con base a los incisos A y B, y a que el Gobierno de Guatemala sigue reconociendo el carácter civil y pacífico del retorno y de la población retornada, éste se compromete a velar para que en el proceso de retorno en todas sus etapas, las regulaciones que establezca el Gobierno con relación a los retornados se den en concordancia con la naturaleza civil y pacífica de dicha población.

D. Se entiende por seguridad de las comunidades señaladas en el inciso A, como el respeto a las diversas formas de vida, costumbres, tradiciones y organización social, al amparo del artículo 66 de la Constitución Política de la República de Guatemala y al desarrollo autónomo y autogestionado en el marco de lo establecido en los artículos 152, 253, 259 de la Constitución Política de la República de Guatemala referidos al poder público y la autonomía municipal.

Sexto: Acceso a la tierra

De conformidad con el artículo 39 de la Constitución Política de la República de Guatemala, la propiedad privada es un derecho inherente a la persona humana. Toda persona puede disponer libremente de sus bienes de acuerdo con la ley. El Gobierno de la República de Guatemala garantiza el ejercicio de este derecho sobre la tierra y para el efecto creará las condiciones que faciliten su acceso.

A. Retornados con títulos provisionales o definitivos extendidos por el Instituto Nacional de

Transformación Agraria (INTA) u otra dependencia del Estado.

1. Las CC.PP. presentarán a la CEAR, fotocopia de los títulos provisionales o definitivos de los refugiados que retornarán con 60 días de anticipación a su retorno.

2. La CEAR, una vez cuente con ellos, remitirá inmediatamente los mismos al INTA, el cual realizará el estudio legal del expediente de calidades así como la verificación en el campo de la situación actual del fundo adjudicado, en un plazo de 15 a 30 días.

3. Caso primero. Si la situación legal y actual del fundo no ha variado, es decir, la tierra no se encuentra ocupada, la CEAR informará al retornado(s) que pueden ocuparlo(s) al momento de su retorno, notificación que deberá hacerse dentro de los 3 días después de haber recibido el informe del INTA.

4. Caso segundo. Si la situación legal del fundo no ha variado, pero éste se encuentra ocupado por otra persona que carece de título, se procederá de la siguiente forma:

a. el gobierno negociará con el ocupante a efecto de lograr la desocupación del mismo, lo cual hará dentro de un plazo de treinta días;

b. si agotado ese procedimiento no se lograra la desocupación, el Gobierno dará a conocer a los refugiados o retornados interesados los procedimientos legales para obtener la posesión, por medio del interdicto de despojo, y/u otros. El retornado podrá dar copias de las actuaciones a ACNUR e Instancia Verificadora, en caso que entable acción reivindicatoria;

c. en caso que al retornado le fuera demasiado gravoso accionar legalmente la reivindicación de su derecho de propiedad, lo cual calificará la Instancia Verificadora, el adjudicatario renunciará a su derecho y el Gobierno le suministrará otra tierra financiada a través de FONAPAZ o FONATIERRA.

5. Caso tercero. Si la situación legal ha variado y se encuentra un nuevo ocupante con título, pero no ha corrido el plazo de prescripción para ejercitar el derecho de propiedad del retornado como antiguo dueño, se procederá así:

a. conforme lo establecido en el numeral 4, inciso a, literal A;

b. agotada la gestión, el Gobierno informará a los retornados, los procedimientos administrativos y judiciales para recuperar sus derechos. En caso de entablarse acciones legales, el retornado dará copias de las mismas a ACNUR e Instancia Verificadora;

c. en caso que el refugiado o retornado renuncie a ejercitar su derecho de propiedad, se procederá conforme a lo dispuesto en el punto 4 letra c.

5. En caso de haberse consumado la prescripción, el refugiado recibirá del Gobierno, tierra en la forma prevista en el punto A-4 letra c.

B. Retornados con escrituras públicas

1. Las CCPP presentarán a la CEAR fotocopia de la escritura pública de los refugiados que acredite su derecho de propiedad, con sesenta días de anticipación al retorno.

2. La CEAR, en forma inmediata, procederá a realizar tanto la investigación registral como la de campo para determinar la situación de la tierra.

3. Caso primero: si la situación legal como la de campo no tiene problema, se procederá a informarles a los retornados, que pueden ocupar sus tierras en forma inmediata.

4. Caso segundo: si la tierra de los refugiados se encontrare ocupada por otras personas, el Gobierno de la República de Guatemala negociará con los ocupantes para lograr la desocupación, dentro de un plazo de 30 días. Si no se lograra la desocupación, informará

a los refugiados de sus derechos de reivindicar su propiedad de cualquier poseedor y de las acciones legales a ejercitar ante los tribunales de justicia. En caso que se entablaren acciones legales, el retornado dará copia de las actuaciones a ACNUR y la Instancia Verificadora. Si al refugiado le es gravoso ejercer su derecho de dominio, hará cesión de su propiedad a la nación y el Gobierno le dará las facilidades previstas en el numeral 4, inciso c, literal A. El carácter gravoso será calificado por la Instancia Verificadora.

C. Retornados mayores de edad sin tierra.

1. Facilidades a otorgar:

1.1 El Gobierno de Guatemala a través de FONAPAZ, otorgará créditos blandos que permitan a dichos retornados la compra directa de tierra de acuerdo a sus solicitudes. Para el efecto, las CCPP y FONAPAZ elaborarán el reglamento respectivo en el que se establezcan condiciones favorables de otorgamiento de créditos a los beneficiarios.

1.2 El Gobierno de Guatemala a través del INTA pondrá a disposición de los retornados tierras nacionales disponibles o privadas adquiridas a través de FONATIERRA.

2. Forma de manejo de créditos de FONAPAZ.

Si lo desearan los beneficiarios, el otorgamiento y manejo de los créditos se realizará a través de los mismos beneficiarios organizados para inversiones que sean de beneficio para sus comunidades.

3. Planes de producción

Los planes de producción en el área de asentamientos estarán a cargo de los retornados y de las ONG que ellos acuerden.

4. Servicios de Estado

Para facilitar la recuperación crediticia, el Gobierno de Guatemala, a solicitud de las CCPP y mediante la presentación de los planes de producción respectivos indicados en el punto anterior suministrará los recursos financieros y los servicios técnico-agropecuarios indispensables para la explotación de las tierras en concordancia con el artículo 67 de la Constitución Política de la República de Guatemala que manifiesta la intención especial del Estado de Guatemala de proveerles "(...)de asistencia crediticia y de técnica preferencial que garanticen su posesión y desarrollo(...).

5. Identificación in situ de finca

Una identificación in situ de las futuras área de asentamiento, previa a la compra de tierra, se llevará a cabo conjuntamente por las partes. En todo préstamo para compra de tierra, FONAPAZ cuidará que esté garantizada la compra inmediata, es decir, la que se escritura por un notario elegido por los retornados ante el delegado de FONAPAZ, o por medio de un contrato de promesa de venta con las formalidades de Ley, celebrado entre el propietario de la tierra y los retornados que la comprarán.

6. Las tierras que se destinen para el asentamiento de retornados, por compra realizada por los mismos o por ser propiedad del Estado, deberán tener claramente delimitadas sus

superficies, las cuales deberán estar asentadas en el registro de la propiedad y si no lo estuvieren, registrarse.

7. La extensión mínima deberá ser fijada por las partes acorde a la calidad, capacidad productiva y ubicación de la tierra que permitan la existencia de una vida familiar digna y de factibilidad de la recuperación crediticia.

8. El Gobierno de Guatemala, a través de FONAPAZ, se compromete a poner a disposición de los retornados los fondos necesarios para la compra de las tierras, señaladas en el numeral 5, literal C, en un plazo no mayor de 60 días, contados a partir del aviso de aceptación del lugar por parte de los retornados. El monto de los créditos para la compra de tierras, deberá estar acorde con los objetivos señalados en el numeral anterior.

9. En los casos en que no fuese posible la recuperación del derecho de propiedad, se considerará, en el reglamento de créditos que las CCPP y FONAPAZ elaborarán, el valor actual de la tierra como abono al crédito obtenido por el retornado.

D. Retornados cooperativistas

1. El Gobierno de la República de Guatemala, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 39 de la Constitución Política de la República de Guatemala, respetará el derecho de propiedad de las tierras de cooperativas, bajo el régimen de propiedad privada, así como las regulaciones legales sobre la materia, en especial la Ley de Cooperativas.

2. Caso primero: si el refugiado o retornado es socio de alguna cooperativa y su tierra se encuentra desocupada, podrá tomar posesión de ella conforme lo determinen los estatutos de la Cooperativa.

3. Caso segundo: si la tierra estuviese ocupada por persona que no es socio, el gobierno colaborará con la Cooperativa, a través de INACOP, para lograr la desocupación de la tierra por parte del ocupante.

4. Caso tercero: si la tierra estuviere ocupada por socios o el Consejo de Administración negara el reingreso del socio retornado a la Cooperativa o la ocupación de su área de trabajo agrícola y vivienda, el Gobierno facilitará el diálogo entre los socios refugiados y socios residentes en Guatemala a efecto de solucionar el problema. Si las tierras de la cooperativa fueran evidentemente insuficientes para sustentar a todos los socios, el Gobierno facilitará la compra de nuevas tierras a través de FONAPAZ y FONATIERRA para la cooperativa.

5. Caso cuarto: si el socio retornado renunciara debidamente a ser socio de la Cooperativa, se procederá como se indica en el numeral 4 inciso c, literal A.

E. Retornados que fueron poseedores de terrenos municipales

1. Las CCPP presentarán a la CEAR información de los terrenos municipales que poseían los refugiados que retornarán, y lo deberán hacer con 60 días de anticipación al retorno, debiendo indicar: la municipalidad que le otorgó la posesión del terreno, fecha, extensión y ubicación de éste.

2. Con dicha información, la CEAR y las CCPP se abocarán a las municipalidades respectivas para determinar la posibilidad de obtener nuevamente la posesión a favor de los retornados. La CEAR dará el informe respectivo al refugiado o retornado dentro de un término de quince a treinta días después de recibida la información a que hace mención el numeral 1 de este literal.

3. Si la tierra estuviera disponible, se pedirá la autorización de la alcaldía o municipalidad respectiva y se facilitarán los trámites que deba hacer el refugiado o retornado para tomar posesión de manera inmediata.

4. Si no se lograra su recuperación, se procederá de acuerdo al numeral 4 inciso c del literal A.

F. Reconocimiento y otorgamiento de títulos de propiedad

1. El Gobierno de Guatemala, reconoce y respeta el derecho de aquellos retornados que al momento de salir del país extraviaron sus títulos de propiedad.

2. En caso que los retornados no cuenten con los respectivos testimonios de sus escrituras públicas o títulos de propiedad se comprobarán sus derechos por medio de los archivos del INTA o de otras entidades municipales y estatales, así como por las certificaciones de los registros de propiedad.

3. Cuando se trate de tierras nacionales, el Gobierno de Guatemala, a través del INTA, se compromete a que una vez el interesado ha acreditado su derecho a ser beneficiario conforme el artículo 104 del Decreto 1551, Ley de Transformación Agraria y esté en plena posesión de su parcela y ha efectuado el pago parcial, se extenderán los títulos de propiedad en un plazo no mayor de 6 meses a partir de la conclusión del expediente de calidad.

4. La adquisición del dominio de la tierra, es inmediata si ha sido financiada con crédito de FONAPAZ

Séptimo: Mediación, seguimiento y verificación

A. Mediación y seguimiento

1. El Gobierno de la República de Guatemala, representado por la CEAR, y las Comisiones Permanentes, manifiestan su voluntad de mantener abierto el diálogo a fin de solucionar los problemas o diferendos que puedan surgir durante el proceso de retorno: traslado, asentamiento y reintegración.

2. Las Partes acuerdan que la Instancia Mediadora, tal como está constituida, continúe su misión mediadora, de buenos oficios, conciliación, facilite el diálogo entre las partes y realice las gestiones para la ejecución de los presentes Acuerdos y los que se puedan suscribir posteriormente por las mismas.

La Instancia Mediadora servirá en este sentido como foro prioritario de las Partes para resolver por medio del diálogo todo problema o diferendo en la medida que no haya soluciones locales obtenidas por gestiones directas o del diálogo directo entre las Partes.

Las Partes reconocen que estas funciones se realizarán sin detrimento de la labor que seguirá desarrollando cada uno de los miembros de acuerdo al mandato de su respectiva institución.

3. Las partes recomiendan a todos los interesados o involucrados en el retorno, canalizar o dirigir sus observaciones o sugerencias a la Instancia Mediadora, para que ésta trate de resolver los asuntos indicados.

4. La Instancia Mediadora decidirá cómo realizar las gestiones que considere convenientes para el cumplimiento de sus funciones.

5. La Instancia Mediadora convocará a las Partes a reuniones por lo menos una vez al mes, o a solicitud de cualquiera de las mismas.

6. Ambas partes están de acuerdo en que es necesario que ACNUR y CEAR suministren los servicios de apoyo, asesoría y logística requeridos en las diferentes fases del retorno.

7. Las Partes solicitan a los miembros del Grupo Internacional de Consulta y Apoyo al Retorno, GRICAR (integrado por un funcionario de cada una de las Embajadas de Canadá, Francia, México y Suecia así como un representante del Consejo Mundial de Iglesias) que asistan, con voz, a las reuniones de la Instancia Mediadora con las partes, para ser testigo de honor de las deliberaciones así como para ser órgano de consulta y de buenos oficios.

B. Verificación

1. La Verificación significa la constatación del cumplimiento puntual y/o global de los presentes Acuerdos y los que se puedan suscribir posteriormente entre las partes.

2. La Instancia de Verificación estará integrada por:

- El Procurador de los Derechos Humanos

- Un representante de la Conferencia Episcopal de Guatemala

- Un representante de las Naciones Unidas con facultades para emitir informes periódicos y anuales o, con las mismas facultades, el Experto Independiente de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos, el Profesor C. Tomuschat o a quien él designe para cumplir dichas funciones.

3. Las Partes manifiestan que han recibido con agrado la intención expresada por parte del Experto Independiente de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos, el día 6 de octubre de 1992, de seguir detenidamente, personalmente o a través de su delegado, el proceso de retorno y de reintegración en el marco del mandato dado por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, incluyendo en sus informes a esta entidad capítulos específicos sobre el retorno. Por lo cual acuerdan dirigirse a su persona para viabilizar la integración de la Instancia de Verificación a la brevedad posible.

Las Partes podrán ampliar la integración de la Instancia de Verificación.

4. La Instancia Verificadora velará particularmente porque se respete el carácter civil de la población retornada en concordancia con el punto quinto.

5. La Instancia Verificación realizará su trabajo en la forma que considere conveniente para el cumplimiento de sus funciones.
6. La Instancia de Verificación decidirá cómo rendir informes públicos en las formas y con la periodicidad que ella determine.
7. La Instancia Verificadora velará porque se cumplan satisfactoriamente los acuerdos, en tal sentido la parte responsable del incumplimiento de derechos fundamentales: la vida, libertad y la integridad física así como la seguridad de las personas deberá exigirse la restitución inmediata del goce de dicho derecho.
8. Las partes solicitan a los miembros del GRICAR su disponibilidad ante la Instancia de Verificación para las consultas que esta estime conveniente.

PARTES FIRMANTES:

Por el Gobierno:

Ing. Jorge Serrano Elías (como testigo de honor)

Ing. Sergio Mollinedo Buckley

Director Ejecutivo de CEAR

Por las Comisiones Permanentes:

Señor Nicolás Rafael Cardona

Señor Ricardo Curtz M. Francisco

Señor Miguel Ordoñez Felip

Señor Santos Juan Pedro

Señor Herminio Cardona Díaz

Señor Juan Coc Tut

Señor Hermitaneo Monzón de León

Señor José Sales Ramírez

Licenciado Antonio Mosquera Aguilar, Asesor Jurídico

Licenciado Alfonso Bauer Paiz, Asesor Jurídico

Por la Instancia Mediadora:

Licenciado Ramiro de León Carpio,

Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala

Señor Michel Gabuadan, Encargado de la Misión del Alto Comisionado

de Naciones Unidas para Refugiados

Presbítero Toribio Pineda, Comisión de Derechos Humanos de Guatemala

Monseñor Jorge Mario Ávila del Águila, Presidente de la Instancia Mediadora

Miembros de GRICAR

Señorita Patricia Fuller, Segundo Secretario, Embajada de Canadá en Guatemala

Señor Gilbert Faulques, Asuntos Humanitarios, Embajada de Francia en Guatemala

Señor Michael Fruhlinh, Primer Secretario, Embajada de Suecia en Guatemala

Señora Cecilia Olmos, Representante de ICVA