

Desplazados internos en México



Grupo Parlamentario del PRD en la LIX Legislatura
de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión
Av. Congreso de la Unión, núm. 66
Col. El Parque
15969 México, D.F.

Desplazados internos en México
Emilio Zebadúa González, coordinador

México, abril de 2004

Cuidado de la edición
Renata Soto-Elizaga

Diseño de portada e interiores
María de Lourdes Álvarez López / Irma Leticia Valera Jaso

Corrección
Alberto Lara Castillo / Renata Soto-Elizaga

Formación
Irma Leticia Valera Jaso

Fotografía de portada e interiores
Raúl Ortega

El texto de este libro está disponible en formato PDF y puede obtenerse en:
«<http://prd.diputados.gob.mx/publicaciones.htm>».
Se autoriza plenamente (y se agradece) su reproducción, siempre y cuando
se cite la fuente.



Centro
de Producción
Editorial

Emilio Zebadúa González
(Coordinador)

Desplazados internos en México

DISTRIBUCIÓN
GRATUITA

 Grupo Parlamentario del PRD
Cámara de Diputados
Congreso de la Unión
LIX Legislatura

Grupo Parlamentario del PRD en la LIX Legislatura
de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión

Mesa Directiva

<i>Pablo Gómez Álvarez</i>	Coordinador general
<i>René Arce Islas</i>	Vicecoordinador general
<i>Adrián Chávez Ruiz</i>	Presidente de Debates del Pleno
<i>Marcela González Salas</i>	Coordinadora de Administración Interior
<i>Inti Muñoz Santini</i>	Coordinador de Comunicación Social
<i>Horacio Duarte Olivares</i>	Coordinador jurídico
<i>Eduardo Espinoza Pérez</i>	Coordinador de Proceso Legislativo
<i>Inelvo Moreno Álvarez</i>	Coordinador de Desarrollo Económico
<i>María del Rosario Herrera Ascencio</i>	Coordinadora de Desarrollo Rural y Medio Ambiente
<i>Marcela Lagarde y de los Ríos</i>	Coordinadora de Equidad Social
<i>Alfonso Ramírez Cuéllar</i>	Coordinador de Finanzas Públicas
<i>Emilio Zebadúa González</i>	Coordinador de Política Interior y Reforma del Estado
<i>Eliana García Laguna</i>	Coordinadora de Seguridad, Justicia y Derechos Humanos
<i>Clara Brugada Molina</i>	Coordinadora de Política Social
<i>Juan José García Ochoa</i>	Coordinador de Relaciones Internacionales
<i>Amalia García Medina</i>	Vicepresidenta de la Cámara de Diputados

Índice

<i>Presentación</i>	
Emilio Zebadúa	11
<i>Palabras de inauguración del seminario “Desplazados Internos en México”</i>	
María del Carmen Ramírez García	13
<i>Gráfica de los desplazados en Chiapas</i>	
Raúl Ortega	19
Conferencias magistrales	
<i>La privación de derechos de las personas en situación de desplazamiento interno</i>	
Anders Kompass	27
<i>Comentarios y preguntas</i>	35
<i>Desplazados internos en Chiapas</i>	
Samuel Ruiz García	55

La dimensión social del desplazamiento interno

<i>Los desplazados internos por el conflicto armado en Chiapas y sus consecuencias sociales y jurídicas</i> Pedro Faro	63
<i>La dimensión social del desplazamiento interno: complejidad social, pluralismo y el problema de Chiapas</i> Federico Anaya Gallardo	75
<i>Comentarios y preguntas</i>	93

Las políticas gubernamentales y obligaciones del Estado en la protección de los desplazados internos

<i>Los otros desplazados</i> Xóchitl Gálvez	107
<i>Comentarios y preguntas</i>	121

Dimensión jurídico-legal del desplazamiento interno

<i>Diagnóstico general sobre el marco jurídico internacional y la perspectiva legal nacional del desplazamiento interno</i> Emilio Zebadúa	137
<i>El desplazamiento interno como un problema de derechos humanos</i> Ricardo Sepúlveda	145
<i>Comentarios y preguntas</i>	151

Dimensión internacional del desplazamiento interno

<i>Introducción a la dimensión internacional del desplazamiento interno</i> Bernardino Ramos	163
---	-----

<i>Dimensión internacional del desplazamiento interno</i> Yanerit Morgan Sotomayor	165
<i>La Cruz Roja Internacional y los desplazados internos</i> Adolfo Beteta	173
<i>El ACNUR y los desplazados internos</i> Roberto Quintero Mariño	181
<i>Comentarios y preguntas</i>	191
Conclusiones generales	199
Anexos	
<i>Principios Rectores de los Desplazamientos Internos</i>	213
<i>Pautas sobre los desplazamientos: México</i>	231
<i>Respuesta del gobierno de México al informe que presenta el representante especial del secretario general de las Naciones Unidas para los desplazados internos</i>	257
<i>Un expediente abierto: los desplazados internos en México</i> Emilio Zebadúa	277
<i>Iniciativa que contiene proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo noveno al artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de desplazados internos</i> Emilio Zebadúa	287

Presentación

Durante dos días de trabajo, el 30 y 31 de enero de este año, en el marco de un seminario en la ciudad de Tlaxcala y gracias a la hospitalidad del ciudadano gobernador del estado, M.V.Z. Alfonso Sánchez Anaya, se dieron cita especialistas y académicos expertos en materia de derechos humanos; funcionarios del gobierno federal (Gobernación, Relaciones Exteriores y Comisión Nacional para el Desarrollo de Pueblos Indios); representantes de organismos de derechos humanos; el relator especial de la ONU para los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas; el delegado en México de la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos; representantes de ACNUR y del Comité Internacional de la Cruz Roja; el obispo emérito don Samuel Ruiz (quien envió su ponencia); diputados federales integrantes de la Comisión de Asuntos Indígenas; y líderes de la sociedad civil, para analizar a fondo el tema de los desplazados internos en México.

La figura jurídica del *desplazado interno* es reconocida en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, elaborados por el representante del secretario general de la ONU para los desplazados internos, Dr. Francis M. Deng, y sobre lo cual han tenido lugar una serie

de recomendaciones al gobierno federal de México (enero de 2003), mismas que fueron aceptadas en sus términos por el propio gobierno (marzo de 2003).

El vacío jurídico que existe; la falta de políticas públicas específicas por parte de las administraciones de los gobiernos federal, estatales y municipales; así como la carencia de información actualizada y completa sobre el tema, la ubicación, las causas del desplazamiento y las condiciones de vida de todos los desplazados internos en el país, evidencian la necesidad de un nuevo marco legal y una política pública específica para atender y resolver el fenómeno.

El seminario de Tlaxcala y los participantes que se dieron cita en esta reunión de trabajo inician la reflexión abierta a fin de llenar este vacío y sentar las bases preliminares para el diseño e implementación de una política de Estado sobre los desplazados internos, así como para establecer los fundamentos de la regulación en el sistema jurídico mexicano de las situaciones y procedimientos para la atención de los desplazados internos por parte de los distintos niveles de gobierno.

El material que se incluye a continuación forma parte de lo que se presentó, analizó y discutió durante los dos días de trabajo en Tlaxcala. Es posible que, por razones de edición o transcripción, se hayan omitido algunos comentarios aislados o modificado ligeramente alguna observación: por ello pido una disculpa a los ponentes y participantes. En cualquier caso se trata de una memoria y, principalmente, de un documento de trabajo útil para la definición de la ruta que debe seguirse (y se está siguiendo) para actuar a favor de los desplazados internos. De hecho, a partir de las contribuciones efectuadas en el seminario de Tlaxcala se enriqueció un proyecto de reforma al artículo 4º de la Constitución, que fue presentado ante el pleno de la Cámara de Diputados el pasado 30 de marzo, para integrar la figura de desplazado interno a la carta magna.

A todos los que han colaborado en la edición de este texto, un agradecimiento especial; en particular a Juan Romero, Xavier Nava, Gabriela Guillén, Adriana Manguen, Armando Martínez, y a Raúl Ortega por su excelente gráfica de Chiapas.

Emilio Zebadúa
San Lázaro, México, D.F.
Abril de 2004

Palabras de inauguración
del seminario “Desplazados Internos en México”

*María del Carmen Ramírez García**

En nombre del M.V.Z. Alfonso Sánchez Anaya, gobernador constitucional del estado de Tlaxcala, es para mí un honor y un privilegio dar la bienvenida a nuestros invitados, todos ampliamente conocidos como defensores de los derechos y dignidad humanos.

De manera especial, quiero dar la bienvenida al señor Anders Kompass, representante de la Organización de las Naciones Unidas en México para la observación, el respeto y cumplimiento de los derechos humanos.

Esta noble organización, que aprendimos a querer y respetar desde nuestra infancia, honra nuestro suelo con la presencia de su representante el día de hoy, en este foro de reflexión sobre desplazados internos, que interesa a todos los niveles de gobierno y que preocupa desde hace años a todas las naciones del mundo.

En el gobierno de Alfonso Sánchez Anaya existe la convicción de que la articulación entre la historia y el porvenir no debe quedar atrapada en visiones tecnocráticas, en las que se pretende minimizar los

* Senadora.

grandes problemas nacionales, sobre todo en aquellos temas que son sustantivos a la promoción, defensa y preservación de los derechos humanos.

En un libro notable, *Echar raíces*, la autora francesa Simona Weil expresa, a mi parecer con mucha lucidez, que:

...sería vano apartarse del pasado y no pensar más que en el futuro. Es una ilusión peligrosa incluso creer que hay en ello una posibilidad. La oposición entre pasado y futuro es absurda. El futuro no nos aporta nada, no nos da nada; somos nosotros quienes, para construir el futuro, hemos de dárselo todo, darle nuestra propia vida. Ahora bien: para dar es necesario poseer; nosotros no tenemos otra vida, otra fuente, más que los tesoros heredados del pasado, digeridos, asimilados, recreados por nosotros mismos. De todas las necesidades del alma humana, ninguna más vital que el pasado.

En Tlaxcala estamos mirando al futuro, pero lo estamos haciendo desde la realidad de lo que ocurre en nuestro país. Mirar al futuro quiere decir, entonces, ser capaces de apoyar la generación de los nuevos derechos humanos, no sólo para dejar atrás los quebrantos del pasado, sino para tener una mirada distinta de la que tuvimos ayer acerca de nuestro país.

Hay múltiples procesos de superación del pasado que están abiertos en todo el mundo. Ello demuestra la existencia de un cambio en la valoración de la historia en su proyección hacia el futuro, sobre todo en lo que se refiere a la construcción de espacios de mayor apertura al diálogo, la crítica y la tolerancia.

A lo largo de nuestra historia, y por distintos motivos, en México han existido los desplazamientos internos, pero los desplazamientos actuales y recientes presentan una complejidad muy concreta. Las causas de los desplazamientos internos, en México y en el mundo, eventualmente obedecen a catástrofes naturales, la mayoría de las veces a conflictos armados y a la violencia que éstos generan, y en contadas ocasiones a obras mayores que implican un beneficio para gran parte de la sociedad.

Quienes viven los desplazamientos, por no decir que los sufren, suelen tener un rasgo en común, pertenecen a lo que en políticas públicas se llama *población vulnerable*, que, por una situación de doble

marginalidad en el momento del desplazamiento, debe ser sujeta de auxilio y asistencia humanitaria por parte de los gobiernos, en todos los niveles, para resolver la situación que enfrentan.

La miseria que provoca una situación extraordinaria, como la que presentan los desplazamientos internos, nos obliga doblemente a buscar soluciones y respuestas, a empeñar nuestros esfuerzos para brindar apoyo y ayuda humanitaria a nuestros hermanos.

Sólo me resta reiterar, en nombre del doctor Sánchez Anaya y en el mío propio, nuestra bienvenida afectuosa, felicitarlos de antemano por los frutos que, a no dudar, dará este seminario, y agradecerles en nombre de nuestro pueblo la encomiable labor que, en defensa de la dignidad humana, han hecho y harán los aquí presentes.

Muchas gracias.

Gráfica de los desplazados en Chiapas

Raúl Ortega













Conferencias magistrales

La privación de derechos de las personas
en situación de desplazamiento interno

*Anders Kompass**

Para empezar, es fundamental saber a qué nos estamos refiriendo al hablar de desplazados internos. La Organización de las Naciones Unidas ha establecido que se entiende por desplazados internos:

...personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado, o para evitar los efectos, de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.¹

Al abordar este tema, debemos partir de la base de que todas las personas tienen derechos humanos básicos que les son inherentes debido a su dignidad humana, y que se encuentran reconocidos por

* Delegado en México de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

¹ Párrafo 2 de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 de febrero de 1998.

el derecho internacional. Por otro lado, los Estados están obligados a garantizar el respeto a los derechos humanos universalmente reconocidos, que son esenciales para la dignidad, sobrevivencia y bienestar de todas las personas bajo su jurisdicción.²

Los desplazamientos internos son el resultado de experiencias traumáticas y consecuencia de conflictos internos, violaciones sistémicas a derechos humanos, desastres naturales u ocasionados por el hombre, mismos que generan condiciones de penuria y sufrimiento para las poblaciones afectadas.

Generalmente los desplazamientos traen consigo el rompimiento de familias, de lazos sociales y culturales, terminan con las relaciones laborales estables, perturban oportunidades educativas, limitan el acceso a necesidades vitales como la comida, el refugio y la medicina, e incrementan la vulnerabilidad frente a actos de violencia, como ataques armados, desapariciones y violaciones.³

Ahora bien, es necesario tener muy claro que los desplazados forzados tienen derecho a gozar, en plena igualdad, de los mismos derechos y libertades bajo el derecho interno e internacional que el resto de los ciudadanos del país. No obstante, la experiencia ha demostrado que estas personas, en la práctica, rara vez disfrutan de tales derechos y libertades, porque el desplazamiento, por su misma naturaleza, trae consigo la privación de múltiples derechos.⁴

Aun cuando los desplazados se ven forzados con frecuencia a abandonar sus hogares por las mismas razones que los refugiados, el hecho de que los desplazados permanecen dentro del territorio nacional significa que no pueden tener acceso al calificativo de “refugiados” auténticos, con derecho al régimen de protección especial otorgado a los refugiados por el derecho internacional, toda vez que no han cruzado una frontera internacionalmente reconocida. Más aún, su presencia

² “Internally Displaced Persons: Compilation and Analysis of Legal Norms”, *Study Series* núm. 9, en: «<http://www.unhcr.ch/html/menu2/i2intidp.htm>», visitada el 23 de enero de 2004.

³ *Ibidem*.

⁴ *Compilación sobre desplazamiento forzado / Normas, doctrina y jurisprudencia nacional e internacional*, Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos / Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados / Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento. Bogotá, diciembre de 2001, pág. 19.

dentro del territorio nacional implica que su propio gobierno tiene la responsabilidad primordial de satisfacer sus necesidades de protección y asistencia.⁵

A través de los últimos años, la comunidad internacional ha dado una serie de pasos para crear mayor conciencia de la situación de las personas internamente desplazadas y para atender sus necesidades de mejor manera.

En primer lugar, se han adoptado una serie de instrumentos internacionales que abarcan específicamente la temática sobre desplazados internos, entre los que se encuentran:

- Convenios de Ginebra, de 1949,⁶ y sus protocolos facultativos, de 1977⁷
- Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, de 1984⁸
- Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas, de 1994⁹
- Principios Rectores de los Desplazados Internos, del representante del secretario general de la ONU para desplazados internos, de 1998¹⁰

Los Principios Rectores son el instrumento de protección más reciente en la materia y abordan las tres fases sobre el desplazamiento: 1) las normas aplicables antes de que el desplazamiento interno

⁵ *Compilación sobre desplazamiento forzado / Normas, doctrina y jurisprudencia nacional e internacional, op. cit.*, pág. 20.

⁶ Aprobados el 12 de agosto de 1949 por la Conferencia Diplomática para Elaborar Convenios Internacionales destinados a proteger a las víctimas de la guerra, celebrada en Ginebra del 12 de abril al 12 de agosto de 1949. Entrada en vigor: 21 de octubre de 1950.

⁷ Aprobados el 8 de junio de 1977 por la Conferencia Diplomática sobre la Reafirmación y el Desarrollo Internacional Humanitario Aplicable en los Conflictos Armados. Entrada en vigor: 7 de diciembre de 1978.

⁸ Adoptada por el Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios, celebrado en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984.

⁹ Adoptada en San José el 7 de diciembre de 1994 en el Coloquio Internacional de San José, organizado conjuntamente por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, bajo los auspicios del gobierno de Costa Rica. Este coloquio se llevó a cabo en conmemoración del décimo aniversario de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, de 1984.

¹⁰ E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 de febrero de 1998.

ocurra, es decir, la protección contra desplazamientos arbitrarios; 2) aquellas que se aplican a las situaciones actuales del desplazamiento; y 3) aquellas que se aplican al regreso y reintegración.

Estos principios están consolidados en un solo documento de estándares legales relevantes, que clarifica las áreas grises que existen y llena los vacíos legales que se han identificado en la materia. Los Principios tienen la intención de ser declaraciones moralmente vinculantes que ayuden en el avance del reconocimiento de los derechos de las personas internamente desplazadas y como una respuesta a su difícil situación.

Definitivamente, el conocimiento y entendimiento de las leyes es uno de los prerrequisitos para la correcta aplicación de las mismas. Los gobiernos deben conocer las obligaciones que surgen del derecho internacional, así como utilizarlas de referencia para la elaboración de sus legislaciones internas.¹¹ Por lo que se refiere a las organizaciones internacionales, las leyes deben servir como una guía práctica para el trabajo que realizan con poblaciones desplazadas. Y finalmente los propios desplazados necesitan tener un claro entendimiento de sus derechos para fortalecer sus esfuerzos de abogar por ellos frente al gobierno, así como frente a actores no estatales.

Por otro lado, en 1992, la Comisión de Derechos Humanos requirió al secretario general que designara a un representante para los desplazados internos. Desde entonces, Francis M. Deng ha sido el representante, y ha enfocado su trabajo en cuatro áreas:

1. Desarrollo de un marco normativo
2. Desarrollo de un marco de instituciones efectivas en los niveles internacional, regional y nacional
3. Misiones a países
4. Investigación de asuntos de especial preocupación¹²

Ahora bien, el representante del secretario general para los desplazados internos realizó una visita oficial a México del 18 al 28 de agosto del 2002,¹³ por invitación del gobierno, lo cual se traduce como

¹¹ "Internally Displaced Persons: Complitation and Analysis of Legal Norms", *op. cit.*

¹² Mandato y actividades del representante del secretario general para los desplazados internos, en: <http://www.unhchr.ch/html/menu2/7/b/midpintro.htm>, visitada el 22 de enero de 2004.

una medida positiva para abordar las cuestiones que afectan a los desplazados internos en el país.

El informe del representante señala que, a pesar de que el número de desplazados en México es relativamente pequeño en comparación con otros muchos países con problema de desplazamientos internos, no debe menospreciarse el sufrimiento.

En este informe, el representante afirma que, a pesar de que los desplazamientos forzados en México obedecen a múltiples causas, la primera y principal es el conflicto de Chiapas. Asimismo, señala como otros motivos de desplazamientos forzosos en el país, las disputas por tierras, tráfico de estupefacientes, intolerancia religiosa, proyectos de desarrollo y desastres naturales en los estados de Oaxaca, Tabasco y Sinaloa.¹⁴

Con respecto a la situación en Chiapas, el informe señala que los desplazamientos pueden atribuirse mayormente a varias circunstancias, entre las que se encuentran:

- El enfrentamiento armado entre el Ejército mexicano y el EZLN, iniciado en 1994
- Las operaciones de contraguerrilla del Ejército en 1995
- La matanza perpetrada en Acteal por grupos paramilitares en 1997

Asimismo, el informe sostiene que uno de los principales problemas sobre este tema, en el país, es que no se dispone de estadísticas oficiales sobre desplazados internos. Por consiguiente, es difícil determinar su número, ubicación, necesidades específicas y soluciones para cubrirlas. El gobierno tiene contemplado dentro de sus acciones inmediatas recabar la información necesaria con la ayuda de la sociedad civil nacional y las organizaciones internacionales expertas en el tema.

El informe del representante señala también que las mujeres y los niños constituyen la gran mayoría de la población desplazada de México, quienes sufren de escasez de alimentos y malnutrición. Se señala como otro problema el que los indígenas, que exigen indemnizaciones y

¹³ Informe presentado de conformidad con la resolución 2002/56 de la Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/2003/86/Add.3, del 10 de enero de 2003.

¹⁴ Informe, párrafos 10 y 11.

reparación por las violaciones de sus derechos humanos en el pasado, tienen graves problemas de acceso a la justicia.

Otra cuestión que debemos destacar es que México carece de un marco jurídico específico en materia de desplazados, esto sin menoscabo de que, tanto en la Constitución Política del país, como en varios instrumentos jurídicos internacionales ratificados por él, se encuentren incluidos diversos derechos relacionados con el tema. Frente a esta deficiencia, el gobierno, dentro de un grupo de trabajo intersecretarial¹⁵ que preside la Secretaría de Gobernación a través de la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, se ha propuesto como objetivo, la elaboración de un proyecto legislativo que atienda la problemática.

Una vez hecho público este informe, el gobierno mexicano elaboró una respuesta, en donde clarifica y comenta su postura y señala el trabajo que ha venido realizando en la materia.

En esta respuesta, el gobierno señala que en Chiapas, a excepción de un grupo, todos los desplazamientos internos están constituidos por poblaciones indígenas, particularmente de origen tzeltal, chol y tojolabal. El gobierno señaló que se implementará en ese estado el Programa Especial para la Atención a la Población Desplazada del Estado de Chiapas, el cual tendrá como población objetivo a los desplazados por problemas agrarios, religiosos, políticos y por el conflicto armado.

Por otro lado, el gobierno establece que los desplazados sufren una doble discriminación, ya que generalmente son indígenas o considerados ciudadanos de segunda clase, toda vez que en muchas ocasiones carecen de documentos personales, lo que los excluye de programas gubernamentales.

El informe del representante del secretario general para los desplazados internos es bastante exhaustivo y aunque he tratado de señalar los temas específicos no necesariamente he hecho mención de todas las temáticas que aborda. En la parte final del informe se brindan una serie de conclusiones y recomendaciones dirigidas al gobierno mexicano, con la finalidad de mejorar la situación de los desplazados internos en el país.

¹⁵ Esta comisión intersecretarial formalmente se denomina “Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos”.

Además, quisiera señalar que el Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, presentado por la oficina a mi cargo, el pasado 8 de diciembre al presidente Vicente Fox, también aborda el tema de los desplazamientos internos.

El Diagnóstico retoma las preocupaciones señaladas por el señor Deng y hace una serie de propuestas al gobierno, tanto de carácter legislativo como administrativo, para que con su implementación se eviten las violaciones a los derechos humanos de las personas desplazadas.

A manera de conclusión, tanto el informe del representante general, el Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, como los diversos instrumentos internacionales, tienen como objetivo general proporcionar a las instituciones gubernamentales, tanto federales como estatales, a los órganos autónomos del Estado, a la Comisión Nacional y las comisiones estatales de Derechos Humanos, a las organizaciones no gubernamentales, a las organizaciones indígenas, al sector académico y a los propios desplazados las herramientas necesarias para contribuir, desde su ámbito de competencia, al mejoramiento sustancial de la situación de los derechos humanos en México.

Comentarios y preguntas*

Adalberto Saviñón: El problema de los desplazados se agudiza a partir de 1994; sin embargo, hasta ahora no hemos visto que se hayan tomado acciones para realmente resolverlo. Desde antes de que comenzara el conflicto armado, ya existía el problema; han faltado muchas acciones por parte del gobierno para resolverlo.

Con todo y las propuestas de la ONU, falta mucho por hacer. Los organismos gubernamentales han trabajado para resolver los conflictos y la consecuente violación a los derechos humanos de los desplazados. Hay mucha razón en decir que los desplazados son víctimas por partida doble.

No conozco una acción efectiva del gobierno federal ni del gobierno estatal para resolver este problema. No sé si ustedes han detectado cuál es la causa, si la falta de voluntad, los intereses económicos, políticos. ¿Ustedes han detectado que se trabaje en algo realmente sólido para que no avance este problema?

* Texto editado a partir de la versión de audio.

Anders Kompass: Lo importante, como en toda problemática, es reconocer que existe el problema, y, de cierta manera, lo que sucede en México no es diferente de lo que pasa en muchos otros países. Respecto a este fenómeno hay que estar muy conscientes de que francamente todos hemos olvidado a esa población. Es en los últimos años cuando en el nivel internacional se ha dado más atención y reconocimiento al problema y se han orientado esfuerzos hacia su resolución. Incluso ya existe un representante sobre esta materia, pero falta todavía mucho por hacer en cada país.

Uno de los obstáculos, que ustedes que han trabajado en la materia han enfrentado, es el poco interés de la sociedad en el tema. La gente olvida a ese sector de la población, especialmente si es relativamente pequeño, y vive en lugares muy aislados, en una provincia, olvidado –más si se trata de indígenas– por muchos otros mexicanos.

En Colombia, se hace la misma pregunta. Se trata de un país con más de un millón, incluso hasta dos millones de personas desplazadas. A los desplazados se les ve especialmente en la capital, Bogotá; tal como en el D.F. se ve a los pobres pidiendo limosna o vendiendo cositas en los semáforos. En Colombia los desplazados huyen de masacres, de desplazamientos forzados por parte de los grupos armados y, a pesar de esto, todos reclaman y hacen la misma pregunta que usted me está haciendo: ¿Por qué no se hace más? ¿Por qué nos olvidan?

Hay muchas cosas que hacer, como crear conciencia en la propia sociedad. Si hay conciencia en la sociedad, hay más gente que trabaja apoyando a las personas que están tratando de llamar la atención sobre esta situación, e incluso puede haber más posibilidades de influir en las acciones del gobierno. Creo que hay conciencia sobre la situación; lo que posiblemente ha faltado son más acciones de las que se han realizado en el ámbito local por parte del gobierno del estado de Chiapas. Estoy convencido de que en ningún momento ha faltado voluntad por parte de las autoridades locales, pero también se requiere –y es una petición que quisiera yo hacerles a ustedes– que nos ayuden más y que seamos creativos para encontrar mejores formas para obtener ayuda y crear la corriente de opinión y con ello el apoyo necesario. Cualquier sugerencia que nos proporcionen, podrá ser de mucha utilidad para los organizadores de este seminario, pero también para los que trabajamos en la Organización de las Naciones Unidas.

Emilio Zebadúa: Quisiera señalar que es totalmente cierto que no se ha hecho lo que se requiere. La solución al problema de los desplazados internos –si es que puede hablarse de una posible solución definitiva–, en cualquier caso, necesariamente tiene que pasar por el reconocimiento de la existencia del problema, pero no sólo por el reconocimiento en la conciencia del país, sino por el reconocimiento plasmado en la ley y en las políticas gubernamentales y, en esos planos, no se ha manifestado o materializado aún esa respuesta o esa solución. No hay un reconocimiento de esta figura o de esta problemática en las leyes mexicanas –como lo expresa el informe que elaboró Francis Deng–, a pesar de que hay disposiciones jurídicas, garantías individuales, derechos humanos, que son reconocidos en el marco jurídico mexicano, así como en una serie de acuerdos o convenios internacionales que ha firmado el gobierno mexicano sobre esta materia.

No hay propiamente un marco específico para la figura de desplazados internos, y, por ende, ligado a este problema, no hay una política gubernamental orientada a la atención de los desplazados internos.

El que la propia ley no reconozca dicha figura no ha impedido que se hayan dado acciones concretas, soluciones, que, si bien parciales, atienden a la problemática de los desplazados internos. Por ejemplo, no es un hecho secundario el retorno de un grupo de desplazados a sus comunidades de origen, en el municipio de Chenalhó, vinculado al grupo de Las Abejas, que, en su mayoría, pudo regresar gracias a las propias iniciativas de dicha organización civil, del apoyo de otras organizaciones de derechos humanos del estado de Chiapas y del propio gobierno estatal.

Hay acciones de atención y de apoyo a grupos de desplazados internos en varios estados de la república, que no pueden ser menospreciadas; para muchos desplazados internos significa su posibilidad de sobrevivencia o de mínimas condiciones de bienestar.

Se dan acciones concretas, *ad hoc* a ciertas coyunturas o a situaciones particulares, ante la inexistencia de una política gubernamental permanente, sistemática e integral y de un marco jurídico que reconozca esta figura.

Las recomendaciones del informe de Francis Deng apuntan la necesidad de crear ese marco permanente, y es interés ya manifiesto

del grupo parlamentario al que pertenezco y de la Comisión de Asuntos Indígenas, que ha tomado este tema como parte de su agenda, encaminarnos a una solución permanente, integral, sistemática, que no puede encontrarse más que en un marco jurídico adecuado. Espero que, a partir del análisis y la reflexión que se realicen en este seminario, tengamos elementos que puedan enriquecer y darle forma a esa solución integral que pasa por la ley.

Mario Maldonado: Existen casos en los que los principios o normas de derecho internacional sobre desplazados internos han sido introducidos o retomados para la construcción de normas nacionales. A mí me gustaría saber si podría compartir con nosotros experiencias de formación o construcción de legislaciones internas o nacionales en casos particulares, porque creo que sería de gran utilidad para el propósito de este seminario.

Anders Kompass: Recomiendo revisar el Diagnóstico;¹⁶ en él se presentan, tanto en la introducción como en el capítulo sobre los derechos civiles, así como en el capítulo que nos ayudó a escribir el profesor Stavenhagen sobre los derechos indígenas, cosas muy concretas que se relacionan con la legislación. Y creo que uno de los retos, en los que el gobierno federal está comprometido a trabajar, es asegurar que en la legislación federal, y ojalá también en las legislaciones locales, las leyes estén acordes con los compromisos que México asumió en el nivel internacional en materia de derechos humanos, porque durante el trabajo que realizamos para elaborar el diagnóstico encontramos que en muchos estados no hay legislación particular, o que incluso es contraria a los compromisos que México ha asumido como Estado, como nación, en materia de derechos humanos.

Ustedes saben que, cuando un país por decisión soberana asume las responsabilidades, al firmar y después ratificar por el Senado un tratado internacional, hay que asumir esos compromisos en lo interno, en la legislación y en las reformas que se requieran.

¹⁶ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en México, Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, 2003.

Como decía, encontramos que hay rezagos muy importantes en materia de leyes, lo que significa que un funcionario, un servidor público, puede perfectamente cumplir la ley, pero no necesariamente cumplir los compromisos que en materia de derechos humanos tiene México. O sea que es contradictorio, puede ser que se cumpla la ley pero se violen los derechos humanos, lo cual no es aceptable para un Estado que aspira a tener una legislación democrática y respetuosa de los derechos humanos.

Hay un trabajo importante por hacer que requerirá mucho apoyo de los diputados, para asegurar que en los próximos años podamos hacer este trabajo, y también para que los propios mexicanos tengan los mismos derechos, independientemente de dónde hayan nacido, dónde vivan y dónde estén trabajando, y esto incluye el respeto de las garantías para la población desplazada.

Pedro Faro: De su experiencia en Colombia: Se han presentado grandes críticas a la legislación que se ha producido a partir de los grandes desplazamientos; se ha avanzado tanto en el nivel constitucional como en el nivel de la legislación local, con leyes asistenciales y operativas en cuestión de procesos jurídicos, pero una de las grandes críticas que se ha presentado es que se ha perpetuado el problema, en vez de darle solución. Sabemos que la magnitud del problema aquí en México no se puede comparar con la de Colombia.

¿Qué riesgo ve ahora para implementar un reconocimiento jurídico? ¿Qué riesgo puede haber de que caigamos en el mismo caso de Colombia, que es grave, y en el que existen leyes avanzadas, pero donde no se ha dado solución a los desplazados internos?

Anders Kompass: Es cierto, los propios colombianos dicen que son expertos en hacer leyes. Colombia es un país que es muy legalista, lo cual es muy importante, pero no lo es todo; lo realmente importante es el cumplimiento, en la práctica, de la ley.

Hay una gran diferencia con Colombia, por el solo hecho de que éste es un país que padece un conflicto interno armado, prolongado, el cual se ha recrudecido muchísimo en los últimos años, y para el que no hay soluciones fáciles. Ante esto, nosotros, como Naciones Unidas, y las organizaciones no gubernamentales estamos siempre recordando, tanto a las autoridades como a los sectores que tienen

más capacidad de influencia en el país, que, si no se hacen mayores esfuerzos para acompañar y dar soluciones a los desplazados, pocos resultados se obtendrán en lo que se está haciendo en otros ámbitos para tratar de solucionar el conflicto y dar más garantías y seguridad a la gente.

Siempre hay que dar, nunca hay que olvidar, a los más débiles, a los que más sufren; hay que hacer mayores esfuerzos, a pesar de las dificultades para encontrar soluciones que satisfagan todas las necesidades. Hablamos de una población que, en su gran mayoría, antes de su desplazamiento ya era gente pobre, y que pasó de ser pobre a extremadamente pobre. Para muchos se trata de unos pobres más. Además de que realmente no existen políticas públicas dirigidas a combatir y disminuir la pobreza, no se ve la importancia de dar una atención especial a las personas que han sido directamente afectadas por el conflicto, y hay incapacidad del Estado para brindar protección a la población.

En México hay una situación diferente, creo que existe una enorme posibilidad para encontrar soluciones. Los desplazados representan una población —entiendo yo— relativamente pequeña; sin embargo, su situación se inserta en la problemática de un estado (Chiapas) que también es uno de los más pobres del país. Si se enfoca la problemática en este aspecto, creo que hay muchas posibilidades de avanzar, tanto en la definición de soluciones duraderas para esta población, como en otros temas relacionados con políticas efectivas para combatir y disminuir la pobreza y la exclusión, especialmente de las poblaciones indígenas. Eso sería además un ejemplo fantástico para el propio México, y también para la comunidad internacional si México logra dar un buen ejemplo.

Adalberto Saviñón: Yo quisiera preguntarle de experiencias exitosas respecto a problemas de desplazados. Me preocupa también que sea un problema del futuro. Las causas del problema son de naturaleza agraria, política, religiosa, y no sólo en Chiapas. La creciente heterogeneidad de la población, el crecimiento de la población, las migraciones, seguramente generarán desplazados en el futuro. A pesar de que no existan conflictos de gran magnitud, todos los pequeños conflictos generarán desplazados.

Me gustaría conocer qué ideas o propuestas resultaron útiles, en el mediano y largo plazos, además de las medidas preventivas, y que

nos sirvan como punto de partida para la reflexión y para juzgar lo que se está tratando de hacer en México.

Anders Kompass: Usted está tocando un punto muy importante: nuestra capacidad para prevenir desplazamientos y detectar posibles conflictos que, al no ser resueltos, pueden convertirse en violencia y, por ende, también en desplazamientos. Hablamos de prevención, de sistemas de alerta temprana, de cómo detectar esas situaciones. Hay muchos esfuerzos mundiales, aunque lamentablemente no hay tantos buenos ejemplos.

En el capítulo sobre los pueblos indígenas, del Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, el gobierno tiene que poner atención en varios *focos rojos*—los cuales tienen que ver con problemas agrarios, conflictos de tipo religioso— y en la necesidad de actuar con anticipación para solucionar estos problemas de una manera pacífica. Creo que ése es uno de los grandes retos en varios estados. En el Diagnóstico hay recomendaciones muy concretas al respecto, lo cual siempre tiene que ver con la voluntad y la capacidad política para responder. Hay ejemplos positivos, quizá porque ha existido la capacidad en el ámbito local, incluso de las propias comunidades, para encontrar soluciones a sus problemas, antes de haberse convertido en mayor violencia, lo que me parece importante para tomar en cuenta; debemos conocer esos ejemplos y demostrar que sí se puede.

En Colombia trabajamos como sistema de Naciones Unidas ayudando a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en lo que es la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Defensa, con la Vicepresidencia de la República, que tiene a su cargo el tema de los derechos humanos. Creamos un sistema de alerta temprana, donde se podía saber con casi total seguridad qué pueblo, qué comunidad, iba a ser atacado por alguno de los grupos armados: los paramilitares o la guerrilla; qué situación podría convertirse en un desplazamiento forzado. Nosotros presentábamos esta información, a la que llamamos “alertas tempranas”, para que el gobierno pudiera llevar a cabo acciones al respecto—incluso antes de que el caso se convirtiera en un conflicto armado o en acciones armadas—: mayor presencia civil, acciones de salud, educación, tratando de fortalecer con ello la capacidad de la comunidad, de disuadir a los grupos armados. Pero casi nunca logramos estos objetivos, porque no había capacidad de actuar mientras todavía existían posibilidades;

siempre tuvimos que esperar y después actuar como bomberos, ayudando a los afectados. Se trata de una situación muy difícil.

Javier Manzano: Me llama mucho la atención lo que señala Pedro Faro, en relación con los grandes avances que presenta Colombia en la aprobación de leyes que supuestamente iban a beneficiar a los desplazados internos y que han agudizado más el problema. Es una situación que preocupa porque se han hecho muchos intentos. Consideramos que ya no deben existir leyes que se conviertan en letra muerta, leyes que no se *aterrizan*, que no se aplican. Los más pobres, en el caso de México, no reciben los beneficios de estas leyes.

El Diagnóstico del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en México es un aporte de buena fe que mucho ayudará a la reflexión en este país, pero creo que la situación es más compleja. A veces atacamos el efecto pero no la causa: ¿Por qué los desplazados? Porque hay gente con el estómago vacío, que se encuentra en situación de miseria, de pobreza, y paralelamente surgen levantamientos armados, que los hacen emigrar. No es nada más por los grupos armados, sino también la situación religiosa, la cuestión agraria, la cuestión política –la cual hay que señalarla con todo respeto y con toda responsabilidad, porque eso no se contempla: hay muchos desplazados por problemas políticos en las comunidades. Yo vengo de la región de La Montaña, de una región muy pobre del estado de Guerrero, que es zona indígena en 95 por ciento, y veo que mucha gente ha dejado sus lugares porque la situación política es tensa.

Los partidos políticos también han contribuido a los desplazamientos, porque no van con la idea de ayudar, de hermanar, sino con la idea de buscar clientela electoral, y entonces esto hace que las propias comunidades se enfrenten. Usted ha señalado cosas tan importantes como el poco interés de la propia sociedad; la gente olvida, no está interesada. Hay que humanizar, hay que sensibilizar. La idea de patria, casi no la veo; todos los que de alguna manera participamos en la actividad política buscamos siempre el acomodo personal.

Uno viene de zonas indígenas, viene uno de la convivencia directa con nuestra gente y eso nos alimenta espiritualmente, pero, a veces, la comodidad puede despersonalizar. Uno olvida a los pobres, a la gente cuya alimentación diaria consiste en tortilla con sal, frijoles,

chile verde. Siempre he estado convencido de que hay que humanizar y sensibilizar, que no hay que simular, ni sacar provecho de nuestra gente olvidada.

Los aportes que hacen, me emocionan mucho, pero ojalá que en algo influyan, que ayuden en el cambio de actitud del gobierno federal, porque de esa manera vamos a poder caminar. Agradezco bastante sus comentarios, porque en algo deben ayudar a transformar la conciencia y asumir compromisos serios, no nada más a los protagonistas ni a quedar bien.

El asunto de los desplazados internos ya ha sido tratado en el seno del Congreso de la Unión. En la Cámara de Diputados se presentó un punto de acuerdo sobre este asunto, que nosotros, como integrantes de la Comisión de Asuntos Indígenas, vamos a analizar para elaborar un dictamen y presentarlo a consideración del pleno de la Comisión y seguir, así, el proceso legislativo.

Les agradezco mucho, y siento que estos seminarios deben servir para humanizar, sensibilizar, así como para enriquecer más la idea de patria.

Emilio Zebadúa: Quiero hacer una pregunta, señor Kompass, retomando los puntos que se han presentado en una de las preguntas anteriores sobre la relación de los principios que usted ha catalogado muy bien como moralmente aceptados para establecer un marco jurídico específico, que tenga coherencia interna y que tenga una inserción funcional dentro del marco jurídico general del país.

El problema de desplazados internos no es de fácil definición si pasamos a un plano más específico. Si hay un conflicto armado interno, adquiere un estatus jurídico nacional o internacional determinado. En estos casos es más fácil determinar los efectos que ese conflicto armado puede tener sobre la población, así como los compromisos, obligaciones y responsabilidades que de ahí se puedan derivar. Pero, cuando no existe un conflicto armado, reconocido como tal dentro del propio marco jurídico de un país, o cuando se trata –como se enlista en los propios Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y en el informe del señor Deng– de conflictos muy diversos, algunos de ellos de dimensiones amplias, que comprenden varias comunidades en un municipio, o varios municipios, con causas claras y concretas, como la intolerancia religiosa, y provocan la expulsión de

un grupo determinado; o bien, aquellos casos donde los conflictos son mucho más focalizados, en donde se trata, a veces, de una familia que por un conflicto de carácter agrario, político, social, es igualmente expulsada de su comunidad, la pregunta es: ¿cómo traducir eso en responsabilidades del Estado?, si realmente se justifica, o ¿en qué caso se justifica que el Estado asuma ciertas responsabilidades?, ¿en qué extensión, con qué temporalidad y cómo hacer este catálogo en la ley?

Porque se puede argumentar –y de hecho se argumentó cuando se desechó una iniciativa en esta materia en la legislatura anterior, me parece que con cierta razón– que simplemente decir “un desplazado interno debe ser protegido por el Estado” en principio está bien, así debe ser, de acuerdo con los Principios Rectores, pero, ¿por cuánto tiempo?, ¿en qué casos?, ¿quién establece la extensión de esa responsabilidad?, ¿en cualquier caso un desplazado por cualquier motivo debe recibir la protección del Estado mexicano?

Éstos son los problemas puntuales que tendremos que enfrentar cuando redactemos, si se logra, las leyes o las disposiciones concretas para atender no un caso concreto –digamos las secuelas del conflicto zapatista– sino el fenómeno general de desplazados internos, que como se mencionaba ocurrió no solamente en el pasado, sino que sucede en el presente, como en Tlalnepantla, Morelos, o puede ocurrir en el futuro con dimensiones distintas. Entonces, ¿cómo plasmar en leyes estos principios moralmente vinculatorios, principios generales, rectores? ¿Cuál es la experiencia en países como Guatemala y Colombia, entre otros? ¿Esas leyes han podido realmente, en opinión de usted, *absorber* y resolver bien este tipo de problemas?

Anders Kompass: Es una pregunta muy amplia. Creo que el reto para ustedes, como diputados, es estar en contacto con la gente y los lugares donde se han visto estos fenómenos y donde están esos riesgos, y ver dónde están las zonas grises o los vacíos en las leyes, y, sobre todo, en las acciones.

Como usted también decía, en el caso de Colombia, que es el más reciente que conozco, prácticamente, los Principios Rectores de Deng ya están adoptados dentro de la legislación nacional. Ahora el mayor desafío es para las instituciones responsables: crear una política coordinada.

Hay una entidad que tiene la responsabilidad de brindar asistencia social durante tres meses y luego posiblemente por tres meses más. Hay un cierto establecimiento de cuál es el papel o la responsabilidad de la entidad estatal respecto a un desplazado. El problema entonces consiste en que, después de tres meses o de seis meses, la gran mayoría de los desplazados no ha encontrado ninguna solución duradera.

Otro principio es que la responsabilidad del Estado es no solamente dar una asistencia durante cierto tiempo, sino también ayudar a encontrar soluciones duraderas para las personas. Entonces ahí entra la otra problemática que tiene que ver con la seguridad; la gente no puede retornar a sus lugares de origen porque hay un conflicto, no hay garantías, no hay seguridad, la gente tiene miedo. ¿Dónde reubicar a las personas? ¿Dónde conseguir tierras, insumos, para que la gente pueda reubicarse? La reubicación siempre tiene que ser voluntaria. Es un proceso muy complicado.

Otro factor tiene relación con el sistema de la alerta temprana: hay que tratar de prevenir. El caso de Colombia tiene un vínculo directo con el conflicto interno armado, aquí en México tiene que ver con otros fenómenos. Creo que aquí –repito y regreso a los conflictos agrarios– realmente hay que hacer un gran esfuerzo para comenzar a ver cómo se pueden solucionar esos conflictos, los cuales son bien conocidos, en su gran mayoría, porque llevan años y no se resuelven. ¿Por qué no se resuelven? ¿Por incapacidad administrativa? ¿Faltan instituciones que se dediquen a esto? ¿O es por razones políticas? ¿Cuál es el problema? Hay que identificar bien las razones.

Ustedes pueden contar con el apoyo de mucha gente que conoce estas situaciones y también con nuestra asesoría, para comparar experiencias de otros países y compartir cómo se han podido resolver los diferentes casos. Lo importante es poner la legislación a la luz, para ver si realmente la problemática está en la legislación o en otros planos.

Sofía Castro: El problema no es de forma sino de fondo. No concibo el hecho de que un comisionado de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos tenga una percepción aislada. En primer lugar, no hay ningún resultado, eso es lo peor o lo más criticable. Creo que en el país se necesita una reforma estructural de fondo a la Constitución.

El problema de los desplazados internos en México se acentúa sobre todo en la población indígena. Los mecanismos que han implementado las Naciones Unidas no responden o no corresponden a la cultura, a la diversidad de México. Quieren aplicar una receta que no le conviene a los mexicanos y que no le sirve a los mexicanos.

Yo soy indígena, de una comunidad de Oaxaca; he vivido y convivo con tres grupos étnicos, y lo único que nos distingue es la cosmovisión propia, nuestra riqueza natural, nuestra sabiduría, los ritos, toda la cultura que hay atrás.

La receta de las Naciones Unidas simplemente no le está funcionando a este país, como seguramente no le funciona a muchos otros. Ahí radica la falta de respuesta, en la falta de experiencias que le sean útiles, siquiera como ejemplo, ya no digamos como recomendación. Recuerdo cuando se creó la Comisión Nacional de los Derechos Humanos –un invento también de los gringos–, receta que han dado a muchos países, como a México; ésta no era lo adecuado a los mexicanos, en primer lugar porque la Comisión no tiene fuerza coercitiva, es decir, si se quiere, se acata la recomendación, y, si no se quiere, no, y no hay autoridad superior que haga cumplirla.

En México ya teníamos resuelto ese problema a través del 103 y 107 constitucional, que se refieren a la Ley de Amparo, una teoría de don Manuel Otero, que crea esta ley, que es la máxima garantía constitucional que incluso puede desplazar a un presidente de la república, ya no digamos al presidente municipal, o al gobernador de un estado. Una garantía que tenía fuerza coercitiva, porque si la autoridad no respetaba esa garantía constitucional, simplemente se le separaba del cargo de inmediato.

Nos estamos enjaulando en una cosa que a este país no le sirve más que para hacer erogaciones, para crear otras instancias burocráticas que no resuelven nada, y el primer monstruo es la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y, de ahí, todos los monstruitos en los estados, que no tienen autonomía ni directriz; le estamos rasgando como ahora que estamos hablando del tema de los desplazados indígenas, pero, ¿quiénes han generado el desplazamiento de los indígenas? El propio sistema: el Estado mexicano. Pongo un ejemplo, en Oaxaca, los indígenas chinantecos tuvieron que ser desplazados para construir una presa, con la que riegan todas las tierras de Veracruz. Los ricos están en Veracruz, no en las zonas de los indígenas,

auténticos dueños de la tierra y de la riqueza; ahí se genera la electricidad para este país. Entonces, ¿quiénes han generado el desplazamiento? El sistema, el Estado; de esta manera, el Estado no puede ser el que resuelva un problema que él mismo creó.

Creo que su percepción está equivocada, no tiene nada que ver con la realidad. En el tema religioso, ¿quiénes son los que llegan a desplazar a los indígenas? Los otros países, fundamentalmente los Estados Unidos, que viene con religiones distintas a entorpecer la cosmovisión comunitaria indígena, les traen una lección distinta, diversa, aprovechando su notoria inexperiencia, su ignorancia fatal –porque los indígenas alcanzamos hasta tercer grado o sexto de primaria, cuando mucho–, entonces vienen y nos confrontan. Si están viviendo en paz, porque la escuela del pueblo es única, porque el centro de salud es único, porque la autoridad es única, y llega una fuerza extraña y los confronta, no son ellos, son fuerzas extrañas, otra vez son intereses ajenos, de quienes les interesa que los países vivan una desestabilización, de tal suerte que esto les resulte rentable.

Lo que se necesita no es una reforma subjetiva sino un tratamiento de fondo, no se trata de andar parchando las leyes ordinarias o secundarias, porque eso no resolverá el problema. Quién le va a decir a esa gente que fue originaria de las tierras de esa presa, de miles y miles de kilómetros, que ahora los mandan a otro estado con el que no se identifican, ni con su riqueza, ni con su costumbre, ni con su estilo de vida. Creo que no es por ahí, yo estimo que sus recomendaciones parten de opiniones subjetivas o de gente que ha investigado o estudiado, pero no de la problemática real de los desplazados. En mi municipio, una comunidad desapareció, porque entre familias se confrontaron, se pelearon y tuvieron que emigrar, gente que tenía hecha toda su vida, setenta, setenta y cinco años, ancianos, indígenas tuvieron que abandonar la comunidad e irse a otro lugar en donde se tienen que aclimatar, en primer lugar, porque el estilo de vida es distinto al de su cabecera municipal. ¿De qué van a vivir? Llegan sin tierra, sin casa. ¿Qué les garantiza su forma de vida?, si ellos son campesinos, tuvieron que dejar sus cafetales para irse a vivir a un lugar en donde no se produce nada de café.

El tema da para un gran debate y una gran discusión; yo no comparo muchos conceptos que aquí se vierten, porque la receta que le dan a este país no corresponde a la receta que le dan a otros países. De entrada, el error radica en querer homogeneizar a todos los países, en los

ámbitos económico, político y social; de ahí que la famosa globalización, lejos de mejorar el crecimiento y el desarrollo de los países, los ha entorpecido.

Bernardino Ramos: En el inicio de la LIX Legislatura, estamos ciertos de que los trabajos que aquí se desarrollen tendrán el mérito para que todas las experiencias sean tomadas en cuenta.

El problema que se está perfilando es que no se ha reconocido el fenómeno de los desplazados en nuestro país. El hecho de que se proponga que se les reconozca como sujetos de derecho público me parece importante para atender el problema. Hay que atender los orígenes del mismo, como lo ha señalado la diputada Sofía Castro. Me parece que uno de ellos es la reproducción del mismo sistema, igual que el contubernio de los gobernantes con los caciques, con la gente que se va apropiando de las tierras de los pueblos originarios, lo que finalmente produce violencia. Se trata de que podamos reconocer el fondo del problema para que se le pueda atender y sea posible proponer soluciones.

En razón de las causas, de las contradicciones, de las desigualdades que originan la existencia de los desplazados, desde la perspectiva de un organismo internacional, particularmente del comisionado para los Derechos Humanos en México, ¿cómo se ve el problema, cómo se interpreta, y qué recomendación se haría para solucionarlo?

Hay que reconocer, atender y crear opciones para encontrar la solución, sin que ésta sea a través de la violencia. ¿Cómo enfrentamos ese problema de fondo cuando se trata de un problema del sistema? Es un problema que hay que reconocer y ubicarlo en su contexto jurídico. ¿Qué es lo que sugeriría el comisionado de Derechos Humanos en esta área?

Anders Kompass: Entiendo las inquietudes de la diputada Sofía Castro. No estamos, en ningún momento, tratando de proponer recetas, no creemos en recetas mágicas. Cuando hablo de derechos humanos, en primer lugar estoy convencido de que los derechos humanos son universales, el propio documento de la Declaración Universal de los Derechos Humanos es el documento que ha sido traducido a más idiomas –incluyendo lenguas indígenas– que cualquier otro documento en el mundo, lo que es un testimonio de su importancia.

Comunidades en todo el mundo, cuando leen este documento, sus treinta artículos, se sienten reconocidas. Ésa es la fortaleza del documento.

Se han dado muchos intentos por parte de gobernantes, caciques, hombres poderosos, de ocultar este documento a la gente, incluso hay personas que han sido asesinadas o encarceladas por tener la Declaración Universal de los Derechos Humanos colocada en su oficina o en su casa, que han sido perseguidos por defender los derechos humanos. Ustedes saben muy bien que en este país hay muchos defensores de derechos humanos que han sacrificado su vida por esto.

Con este convencimiento, venimos invitados por el gobierno mexicano, pero, también, por este gran trabajo que gente como ustedes ha hecho y está haciendo en México, y también porque México, como Estado soberano, ha dicho al mundo y a su propia gente que esto es lo más importante. Queremos construir un México respetuoso de los derechos humanos. No estamos tratando de imponer nada, el propio Estado mexicano ha dicho que sí, y, si nos comprometemos a hacer algo, estamos sujetos a la rendición de cuentas ante ustedes, ante la gente y ante la comunidad internacional. En este sentido, hemos asumido esta responsabilidad de trabajar juntos.

Ahora el gran reto es disminuir la brecha entre lo que decimos que queremos y la realidad. En lo individual queremos ser un gran hombre, una gran mujer, un buen ciudadano, un buen diputado, pero también sabemos que tenemos muchas dificultades, muchas veces fallamos. Los derechos humanos nos ayudan. Si trabajamos juntos, nos podemos ayudar.

El Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México fue una idea del propio gobierno federal, del gobierno del presidente Fox, con la participación de la sociedad civil, de organizaciones no gubernamentales defensoras de los derechos humanos y de grupos indígenas.

Primero tenemos que conocer la situación. El documento fue un intento de presentar, como dice la palabra, un diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México en la actualidad. Se trata de presentar un espejo, para que el país, la gente, pueda mirarse en él y conocer la situación; ojalá que sea un espejo donde todos

puedan reconocerse. En las consultas que hemos realizado a la gente me dicen que sí, que eso es México. No es un espejo muy lindo, pero eso es México.

Lo más importante es que hay propuestas y lo que hemos aprendido todos es que no hay respuestas o soluciones rápidas, no hay una sola. Muchas veces quisiéramos tener una sola gran solución; como ustedes, los pueblos están reclamando “algo radicalmente diferente”, pero ustedes, que son diputados, saben que este trabajo es diferente en la realidad; son cosas que requieren cambiar una ley, crear una institución, crear conciencia.

En el Diagnóstico se intenta presentar una ruta, y los derechos humanos nos ayudan a trazar una ruta para los próximos 10, 15, 20, 30 años. Si ustedes nos ayudan, con el apoyo de la comunidad internacional, amiga en su gran mayoría, y trabajamos juntos, vamos a lograr un México mejor por lo menos para nuestros hijos y nietos. Ustedes que son diputados saben que muchas de sus decisiones de hoy no tendrán efectos inmediatos, pero sí importantísimos para las futuras generaciones.

Con el gobierno federal estamos tratando de identificar qué es lo que éste se encuentra dispuesto a hacer con el apoyo del Congreso y de la sociedad civil. Esto va a requerir muchos esfuerzos, de muchos gobiernos, independientemente del partido que esté en el gobierno. Pero, repito, aquí estamos hablando de cambios, reformas en lo económico, que la economía esté más acorde con el respeto a los derechos humanos, que cree más posibilidades, que creemos un sistema de justicia acorde con las necesidades de la gente, en lo cultural, respecto a los indígenas, a los grupos vulnerables, sobre temas de salud, de educación.

Todos los temas están contemplados, eso es lo novedoso, por lo menos en los últimos años. Hemos aprendido que tenemos que ver toda la realidad, es así como estamos más cerca de la visión de los pueblos indígenas. Tenemos que trabajar juntos sobre varias cosas al mismo tiempo, pero con una visión común de hacia dónde queremos llegar.

Los invito a leer el Diagnóstico, verán que hay un esfuerzo, y, repito, ese diagnóstico no sólo lo elaboramos nosotros de afuera, lo hicimos con mexicanos y mexicanas, utilizando los informes de los relatores, como en el caso del relator para los asuntos indígenas, el

profesor Stavenhagen. Se retoma experiencia, recomendaciones en materia de los derechos humanos, de la gente que trabajó durante todo el proceso, que compartió experiencias, testimonios, como ustedes lo están haciendo. Cuando trabajamos las propuestas, también participaron mexicanos, nosotros no hemos agregado nada. Lo importante del Diagnóstico es que se convierta en un documento de ustedes, que sea un documento de trabajo. Se trata de un texto que tiene que cambiar, mejorarse, en la medida que logremos obtener más apoyo.

Rodolfo Stavenhagen: Aquí se ha hablado de un tema fundamental para nuestro país y ya es tiempo de que se atienda por la vía legislativa, pero también por la vía institucional.

Efectivamente, como ha señalado el señor Kompass, me tocó contribuir con una parte del Diagnóstico que ha presentado la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, en la parte relativa precisamente a la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas, que a su vez es el resultado de la misión que, en calidad de relator de las Naciones Unidas para los Pueblos Indígenas, realicé en México hace algunos meses.

Quisiera señalar que efectivamente la problemática de los desplazados fue uno de los temas fundamentales que tuve la oportunidad de escuchar de cerca, y ver de cerca, a través de conversaciones con personas de Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Veracruz y otras partes. Creo que lo importante para una labor legislativa es no olvidar la complejidad del tema.

Va a ser necesario promover una legislación, cualquiera que sea, en el marco de las normas o de los Principios Rectores que las Naciones Unidas ha redactado y de las recomendaciones del relator Deng, entre otras.

Primero, una de las cosas que valdría la pena discutir, para ver si se puede definir, son las situaciones diversas que hay en materia de desplazados internos. Se trata de enfrentar el hecho de que pueda haber no sólo diferentes categorías de desplazados internos en el país –como aquí se ha señalado–, sino diferentes situaciones que conducen al desplazamiento interno. Entonces existen varias posibilidades, desde los conflictos armados muy violentos, situaciones que –ha señalado el señor Kompass– existen en Colombia y en otras partes, y que también por desgracia las hemos sufrido aquí mismo, como la

situación de Acteal y algunas otras, hasta situaciones menos dramáticas, como el desplazamiento debido a que la gente o algunas familias dicen que aquí realmente ya no se puede vivir, mejor reúnen a sus hijos y venden lo poco que tienen y se van porque piensan que ya es imposible vivir allí. Pero esto no es muy claro, porque, desde el enfoque jurídico, se dice que estas personas no son desplazadas internas, ellas tomaron una decisión de ir a vivir a otra parte.

Puede haber catástrofes naturales –la erupción de un volcán, una tormenta, una inundación– que expulsan a la gente –como la erupción del volcán Paricutín o el Chichonal. Hay situaciones que se alargan durante muchísimos años, como la de los expulsados de San Juan Chamula por motivos religiosos, que se encuentran en San Cristóbal de Las Casas. O bien, el caso de las presas. Hace algunas décadas, me tocó trabajar para el gobierno en las presas, en el desplazamiento de las familias de la presa “Miguel Alemán”. El año pasado acudí a una reunión y fue increíble escuchar a gente que todavía está esperando que el gobierno les cumpla lo que les prometió en cuanto a compensaciones, y ahora se trata de la tercera generación, son los nietos de los desplazados quienes demandan las compensaciones porque el gobierno no les ha cumplido; y claro, no existe ninguna ley que los ampare.

Un primer reto sería poder distinguir las situaciones que producen desplazados, o bien, poder categorizar a los desplazados. Sin embargo, para una legislación eficiente, no es tan importante crear categorías de gente, porque siempre habrá algunos que no cubren las características de la categoría. Entonces, de qué servirán las categorías, si hay gente que no puede definirse así. Más bien se debe señalar qué tipos de situaciones producen el desplazamiento, más que la categoría de desplazado *A*, *B* o *C*. Éste puede ser un enfoque.

El segundo enfoque importante que aquí se ha señalado, y que se encuentra en los Principios Rectores, se refiere a la ayuda humanitaria. Efectivamente, como dijo el señor Kompass, a veces la ayuda humanitaria no es suficiente, porque la ayuda humanitaria es para algunas catástrofes, alguna situación de emergencia, es muy breve en el tiempo, ¿y luego qué pasa? Una legislación que quiera atender el problema debe ir más allá de la ayuda humanitaria. Debe ser no sólo una legislación de tipo humanitario, sino una legislación que plantea también otras situaciones.

En tercer lugar, muchas veces se trata de situaciones locales; nos encontramos el viejo argumento del gobierno federal que atribuye el origen de un problema al caciquismo de un pueblo y por lo tanto sostiene que su resolución es competencia del gobierno del estado, el cual, a su vez, lo regresa al ámbito del gobierno federal. Cuántas veces no hemos visto ya ese tipo de situaciones. Esperamos que una legislación pueda prever ese tipo de cosas.

Más allá de una ciega aplicación de unos principios rectores ya aceptados internacionalmente, que no sería ciega de ninguna manera, ni tampoco de una receta, sino simplemente de un marco de referencia, tendríamos que ver estos desafíos que se plantean en el nivel nacional, en términos de las posibilidades y los escenarios que habría que atender.

Anders Kompass: Muchas gracias. Los felicito por tomar esta iniciativa. Necesitamos gente como ustedes que trabajan esta temática. También espero que podamos estar en contacto, mientras esté trabajando aquí para las Naciones Unidas. Estoy dispuesto a trabajar con ustedes en las tareas que surjan de este seminario, en la asesoría y en compartir experiencias.

Desplazados internos en Chiapas

*Samuel Ruiz García**

Restrinjo mi reflexión a la situación de los desplazados en Chiapas, que son mayoritariamente indígenas.

Situación

Chiapas es una de las entidades federativas con mayor número de pueblos indígenas, lo que se traduce en una sociedad pluricultural y a la vez compleja, que a través de la historia ha enriquecido sus intercambios culturales. Sin embargo, la situación social y política de las comunidades indígenas ha sido, desde tiempos remotos, de marginación, ante la composición de un estado preponderantemente mestizo, y con una ideología occidental que ha pugnado por sobreponerse y dominar las diferentes instituciones culturales y visiones cosmogónicas de los pueblos indígenas. Esto se refleja en las políticas gubernamentales integracionistas que ven a los pueblos como los

* Obispo emérito de San Cristóbal de Las Casas.

conglomerados sociales más atrasados y al margen de los avances tecnológicos. Por eso los programas establecidos en la actualidad continúan bajo la caduca corriente del indigenismo que históricamente ha pretendido *integrar* a los indígenas a la nación mexicana, entendiendo siempre que nuestra composición social debe, ante todo, homogeneizarse.

Quiero anotar que el fundador del Instituto Nacional Indigenista (INI), el doctor Aguirre Beltrán, no fue correctamente interpretado cuando dijo que el INI existiría hasta que dejara de existir el último “indio”, pues quiso decir que la palabra “indio” era un vocablo de la dominación y, por ende, que se debía pugnar por que nuevamente existieran “etnias”; pero se entendió como si él propusiera una política de absorción integracionista.

Ante esta situación de agresión y dominio permanente, la fortaleza y vigencia de sus instituciones ha permitido a los pueblos indígenas pasar de una resistencia local a un complejo sistema de resistencias que abarca toda su cosmovisión de pueblos indígenas. Por eso el centro de sus luchas ha sido la defensa de su territorio.

Desde el concepto de territorio indígena, son los mismos pueblos quienes han definido sus identidades, más allá de los complejos sistemas jurídicos de organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo. Por eso las luchas de estos pueblos se van resolviendo en el corazón mismo de las comunidades, más que en los grandes parlamentos internacionales. De ahí que las reformas jurídicas deberán ser impulsadas desde las propuestas de estos mismos pueblos.

¿Cuántos son los indígenas en Chiapas?

De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda de 2000, de un total de 3'920 892 habitantes en todo el estado, 809 592 personas hablan alguna lengua indígena. Con la utilización de otros criterios como los organizativos, usos y costumbres, la conciencia de pertenecer a un grupo indígena, se calcula que la población es de 1'266 043, equivalente a 32 por ciento del total en el estado.

Desplazados en Chiapas

Abordar el tema de los desplazados en Chiapas es evidenciar, por una parte, la violación estructural sistemática de los derechos humanos que se comete contra la población más vulnerable; y por otra parte, poner de manifiesto la situación de guerra que sigue siendo *foco rojo* y genera violencia y acciones de contrainsurgencia, que con el tiempo se configuran como prácticas ya conocidas e implementadas en otros países de nuestra América Latina.

Tipos de desplazamiento interno

Según los Principios Rectores del Desplazamiento Interno, generados por la ONU, en Chiapas se identifican tres tipos de desplazamiento forzado:

- Los que han sido producidos por desastres naturales
- Los que han sucedido por violencia generalizada: los denominados conflictos religiosos, con raíces de control político y económico; los conflictos agrarios provocados por la autoridad responsable; y la expropiación y despojo por un supuesto interés nacional y de utilidad pública
- Los desencadenados en el levantamiento de 1994, que se desprenden del conflicto armado interno aún existente

Condiciones en que se dan estos desplazamientos

Las condiciones estructurales que dieron origen a la guerra en Chiapas aún existen; éstas se suman a los procesos históricos de abandono y omisión que han formado brecha por siglos en los pueblos indios de Chiapas. Las instituciones oficiales, con su política de Estado que se evidenció notablemente en el levantamiento del 1994, generaron problemas que agravaron los desplazamientos forzados y masivos de la población indígena, en un contexto donde el diálogo para la paz con el EZLN no se ha continuado, por falta de reconocimiento y cumplimiento pleno de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar.

Se abre así un abanico de violaciones a los derechos humanos, del derecho internacional humanitario, en el cual se impide el acceso a la jurisdicción del Estado debido a que a la población desplazada, mayoritariamente indígena, no se le garantizaron sus derechos fundamentales y se violaron sus derechos colectivos, expresados en sus formas de organización social, sistemas normativos propios y demás derechos como pueblos originarios.

A pesar de que tal situación es registrada en documentos oficiales y de que el gobierno actual del estado de Chiapas reconoce la existencia de más de 500 grupos desplazados, no se han implementado acciones que restituyan los derechos de la población, brinden asistencia, resuelvan los problemas y mejoren las condiciones de seguridad, bienestar y acceso al desarrollo, a fin de promover los lugares de origen de los desplazados.

Desplazados por el conflicto armado

El Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de Las Casas tiene documentados cerca de 13 000 desplazados por el conflicto en el estado de Chiapas.

Desde hace cerca de tres años, los desplazados de ocho municipios del estado decidieron establecer una mesa de diálogo y negociación con instancias de los gobiernos estatal y federal. En este proceso se aceptó la realización de un diagnóstico que permitiera al gobierno dar una respuesta integral a las demandas de:

- Tierra para la reubicación de las familias desplazadas
- Justicia (castigo a los paramilitares)
- Indemnización por las pérdidas a causa del desplazamiento, y
- Cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés

Este diagnóstico se terminó de hacer en mayo de 2002. El responsable de este diagnóstico fue la Secretaría de Pueblos Indios, pero a la fecha aún no hay propuestas viables de solución a las demandas de los desplazados, con excepción de algún apoyo humanitario, y, entre tanto, persiste la amenaza de reactivación de órdenes de aprehensión en contra de los desplazados, por delitos prefabricados en su contra.

Los gobiernos federal y estatal mantienen su postura de tratar a los desplazados no como tales, sino como solicitantes de tierra, lo

cual es parte de una estrategia que minimiza y niega el conflicto armado no resuelto y los estragos que provoca en la sociedad civil.

Al haberse elaborado los Principios Rectores de los Desplazados Internos con la lógica de los tratados internacionales ratificados por México, y por ende vinculatorios para el Estado mexicano, éste no puede justificar su incumplimiento porque aquéllos no estén contemplados en las leyes federales y/o estatales, pues los Principios se inspiran en instrumentos internacionales que protegen los derechos humanos. Se infiere, por tanto, que es obligación de las instituciones del Estado cumplir cabalmente con dichos principios rectores, tomando en cuenta que las convenciones internacionales se pueden invocar como ley suprema, sin contravenir las disposiciones del derecho vigente, según los propios términos del artículo 133 de la Constitución Política federal.

Disposiciones urgentes

Es preciso tomar con urgencia, al menos, las siguientes disposiciones:

1. El reconocimiento de los desplazados como tales y no como demandantes de tierra.
2. La restauración de capacidades organizativas y productivas de los desplazados, así como un efectivo acceso al desarrollo sostenible, para lo que se requieren muchos más recursos de los que dispone el gobierno estatal, considerando también la convergencia de apoyos federales y municipales, así como de la comunidad internacional.
3. El objetivo último y más complejo de lograr establecer las bases para que los grupos dejen su condición de desplazados y proveer los medios y la infraestructura necesaria para su desarrollo económico en los lugares de su reubicación o su retorno.
4. Es necesario que desde el Estado se generen políticas públicas para que las instancias legislativas consideren estas situaciones.
5. Dado que la mayoría de los grupos desplazados están constituidos por población indígena, es necesaria una nueva revisión del sistema constitucional, para lograr el pleno reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos o etnias indígenas, en los términos de los Acuerdos de San Andrés y del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

La dimensión social del desplazamiento interno

Los desplazados internos por el conflicto armado en Chiapas
y sus consecuencias sociales y jurídicas

*Pedro Faro**

La problemática del desplazamiento interno no es nueva en nuestro país, sin embargo, a partir del levantamiento armado en 1994 y de la estrategia contrainsurgente implementada por el gobierno federal se provocan nuevos desplazamientos forzados en Chiapas.

A la fecha, los actuales gobiernos federal y estatal han tratado de *atender* el fenómeno del desplazamiento regionalizando y tematizando la problemática, pero sin atender de fondo las causas que originaron esta situación. Con ello se cuestiona la capacidad de gobernabilidad del Estado, pues si no se da respuesta inmediata e integral a los desplazamientos, y se apuesta a que la inercia de la burocracia gubernamental reaccione, tendremos problemas de mayor gravedad, tal vez no de la magnitud de Colombia o de algunos países de África, pero sí de consecuencias sociales irreparables.

Es preocupante que no existan diagnósticos y cifras oficiales sobre la magnitud de los desplazamientos internos en la república mexicana, lo cual refleja la indiferencia gubernamental que plantea una

* Abogado del Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de Las Casas, A.C.

política de invisibilización de realidades que laceran la vida de nuestros pueblos. Como el más reciente ejemplo podemos citar el de los habitantes de Tlalnepantla, Morelos, donde cientos de familias se encuentran desplazadas por la violencia política. En Chiapas, organizaciones civiles han estado en permanente monitoreo, y se estima que por causa del conflicto armado interno existen entre 10 mil y 21 mil desplazados,¹ los cuales se autoadscriben como parte de los pueblos tzeltal, tzotzil, cho'1, tojolabal y mame. Los primeros cuatro son los idiomas con más hablantes en el estado, con fuerte presencia en organizaciones sociales, e identidades propias como pueblos indígenas y conciencia en la lucha por que se les reconozcan sus derechos como pueblos indios.

Para acercarse a las causas y posibles acciones de solución al fenómeno de los desplazamientos internos en Chiapas, es necesario ubicar la naturaleza de éste. Para tal análisis los hemos dividido en tres grandes rubros:

- Los que se han producido por desastres naturales
- Los que sucedieron por violencia generalizada, entre ellos los denominados conflictos religiosos, como estrategia de control político y económico durante la segunda mitad del siglo XX
- Los que se desencadenaron con la insurrección de 1994, por el conflicto armado interno y la estrategia contrainsurgente

El Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de Las Casas (CDHFBC) ha documentado el fenómeno y asesorado desde hace varios años a víctimas de desplazamiento, originado por distintas causas. En este documento nos abocaremos a plantear la situación de los desplazados por el conflicto armado interno.

Si bien, desde los inicios del conflicto, en 1994, se generan los primeros desplazados, es con la implementación de la estrategia contrainsurgente operada por grupos paramilitares cuando se provoca el desplazamiento de miles de personas en la zona de conflicto. Estos grupos han sido plenamente identificados (MIRA, Paz y Justicia, Alianza San Bartolomé de los Llanos, paramilitares priistas, Chinchulines, además de guardias blancas).² Sin embargo, a la fecha no se ha desmantelado la

¹ Onésimo Hidalgo y Gustavo Castro, *Población desplazada en Chiapas*, Edit. Ciepac, México, 1999.

² *Los grupos paramilitares en Chiapas*, CDHFBC; *Ni paz ni justicia*, CDHFBC, 1996.

estructura paramilitar, ni ha sido desarmada; tampoco se ha investigado ni actuado contra los autores intelectuales que permitieron el surgimiento y protección de estos grupos, los cuales eran o son parte de las élites del aparato de Estado. Ante la impunidad de esos grupos, los afectados no han obtenido justicia.

No está por demás recordar que la estrategia paramilitar se incubó en la zona norte-selva del estado, particularmente en los municipios de Tumbalá, Tila, Sabanilla y Salto de Agua. Entre 1995 y 1996, mientras se llevaban a cabo las mesas de San Andrés, el gobierno federal promovía la conformación y la acción de grupos paramilitares en esta región, provocando así desplazamiento de miles de personas, ejecuciones y desapariciones forzadas, entre otras graves violaciones a los derechos humanos. En este contexto de guerra, las acciones paramilitares fueron parte clave de la estrategia contrainsurgente, que en el municipio de Chenalhó provocaron el desplazamiento de cientos de familias, y en diciembre de 1997 llevaron a cabo la masacre de hombres, mujeres y niños que oraban por la paz en la comunidad de Acteal.³

A partir de la alternancia en el poder, en Chiapas, la acción paramilitar tomó un carácter de aparente pasividad; sin embargo, las amenazas siguen latentes, pues con la detención de algunos dirigentes, sobre todo de Paz y Justicia,⁴ no se han solucionado de fondo las causas que originaron el desplazamiento, y la demanda de justicia de los sobrevivientes sigue pendiente. Actualmente, con el reposicionamiento del PRI, a partir de las elecciones pasadas, se vislumbra una reorganización y activación de los grupos paramilitares, pues en las comunidades indígenas la tensión y la guerra de baja intensidad persisten; aunado a esto, la movilización y asentamiento de nuevos campamentos militares en la zona de conflicto es constante.

Algunos signos de la reactivación de los grupos paramilitares y militares: hace algunas semanas las autoridades liberaron a siete miembros del grupo paramilitar Paz y Justicia;⁵ en la zona baja de Tila, en el

³ En mayo de 2002, el Centro de Derechos Humanos publicó un informe especial sobre desplazados de guerra en Chiapas titulado *Caminando hacia el amanecer*, en el que se tiene ubicados los desplazamientos geográficamente por municipios, la recopilación testimonial de la memoria histórica de hombres, mujeres y niños desplazados y los efectos sicosociales del desplazamiento.

⁴ Diego Vázquez y Sabelino Torres Martínez, líderes del grupo paramilitar Paz y Justicia.

⁵ *La Foja Coleta*, enero de 2004.

ejido Emiliano Zapata, mujeres y niños de Paz y Justicia apedrearon a familias que estaban en contra de la permanencia del campamento militar instalado en su territorio desde 1995.⁶ Estos actos los constataron periodistas y miembros de organismos civiles de derechos humanos que acompañaron a la comunidad en su manifestación pacífica. Ante tales señales, la amenaza del resurgimiento de una ola de violencia generalizada se encuentra latente, ya que hasta el momento no se ha realizado ninguna acción efectiva para dismantelar a los grupos paramilitares; por tal motivo es preocupante el alto riesgo de que sucedan nuevos desplazamientos, pues la guerra continúa.

A diez años del levantamiento armado, los gobiernos federal y estatal han sido incapaces de responder a la situación de desplazamiento, pues la suspensión del diálogo agudiza los conflictos sociales y no propicia condiciones para un proceso de paz que tome en cuenta las demandas respecto a la vida, la dignidad, la diversidad cultural y el respeto a los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Es claro que si se mantiene la lógica de atender de manera periférica los problemas, es decir, de negarse a resolver de raíz las causas del levantamiento armado, se continuará *administrando* el conflicto y apostándole a la denominada guerra de desgaste.

Consecuencias sociales del desplazamiento interno por el conflicto armado

Una de las circunstancias peculiares de los desplazamientos en Chiapas es que por lo general la población despojada de sus tierras y afectada por la guerra son grupos indígenas cuya relación directa con la tierra y el territorio es parte de su identidad como pueblos.

Debido a las reiteradas denuncias que el Centro documentó y monitoreó a partir de 1994, en el año 2002 convocó a un encuentro estatal de desplazados de guerra, al que asistieron más de cien representantes de grupos desplazados por el conflicto armado, con la finalidad de propiciar un espacio de reflexión para la búsqueda conjunta de soluciones a su problemática. Como resultado de ese evento,

⁶ *La Jornada*, 9 de enero de 2004.

se desprendió la petición de diecisiete grupos al Centro de Derechos Humanos para que se les acompañara y asesorara en su lucha por resarcir sus derechos como desplazados, por lo que la labor del Centro fue analizar el fenómeno del desplazamiento en dos aspectos:

- En el ámbito sicosocial, donde se trabajó la memoria histórica del grupo desplazado y la resignificación de lo vivido
- Una defensa integral a desplazados de guerra, encaminada a impulsar la justicia social por las violaciones estructurales a los derechos humanos, en cuanto a los derechos sociales, políticos y culturales

Los grupos de desplazados de ocho municipios, a quienes el Centro brinda atención, tienen características en común como afectados por los desplazamientos forzados por el conflicto armado: son parte de pueblos indígenas con derechos específicos que, mediante el despojo de sus tierras, son excluidos y marginados, restringiendo sus derechos, es decir, son orillados al olvido y por ende se les priva del goce y ejercicio de su derecho a tener un proyecto de vida con oportunidades reales, mediante procesos de inclusión y de reconocimiento de la pluriculturalidad característicos de un verdadero Estado de derecho.

Las consecuencias sociales y psicológicas del desplazamiento repercuten desde lo colectivo hasta lo individual, y viceversa, en la descomposición del tejido social, pérdida del sentido de pertenencia e identidad, que conlleva la desactivación de las entidades culturales y sociales, secuelas emocionales (somatización, desesperanza, traumas, etcétera), así como sentimientos de injusticia, menosprecio, deshonra y rabia.

Actualmente, para sobrevivir, los desplazados tienen que tomar trabajos temporales en los lugares de sus asentamientos provisionales, en los cuales se les paga entre 30 y 35 pesos el día. Algunas mujeres se ocupan en la servidumbre doméstica, lo que ha provocado la desintegración de sus vocaciones productivas y formas de vida tradicional.

El diagnóstico preliminar que recientemente presentaron funcionarios del sector salud refleja que los grupos están en zonas de entre mediana y alta marginación, con un alto índice de niños desnutridos y con enfermedades clásicas de los grupos considerados como vulnerables, es decir, enfermedades respiratorias, desnutrición, amibas,

entre otras. La educación es otra deficiencia característica de los desplazados, pues por esta condición no tienen acceso, por lo menos, a la formación que tendrían en sus lugares de origen. Si realizáramos un análisis más exhaustivo en materia de derechos sociales, éste nos arrojaría datos verdaderamente alarmantes, lo cual pondría una vez más en entredicho la acción del Estado en cuanto a protección de derechos elementales, consagrados en la Constitución.

Para contrarrestar los efectos del desplazamiento, es preciso reconocer esta problemática y diagnosticar la situación actual, para formular políticas públicas que atiendan las causas de fondo que generaron el desplazamiento, las cuales respeten la integridad personal y la dignidad humana y atiendan la demanda de justicia de los desplazados.

Consecuencias jurídicas del desplazamiento interno por el conflicto armado

Proteger a la población en situación de desplazamiento es un deber del Estado, pues México ha tenido la peculiar característica de ir a la vanguardia en cuanto a la adopción de convenios internacionales de los derechos humanos, del derecho internacional humanitario; así mismo, ha aceptado ajustarse y respetar los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos –de las Naciones Unidas–, además de la protección constitucional de acuerdo con las garantías individuales y sociales, lo cual lo obliga a atender a los desplazados desde la concepción del Estado de derecho social.

En este marco jurídico, el Estado debe poner en acción mecanismos, desde lo nacional, diseñando políticas públicas y reconociendo un marco jurídico adecuado para la protección y asistencia de los desplazados internos. Esta figura jurídica permitirá la aplicabilidad cabal de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, elaborados en 1998 por el representante del secretario general de las Naciones Unidas para los desplazados internos, el señor Francis Deng.

Se ha discutido ampliamente la génesis y características de los Principios Rectores; la imposibilidad de crear un convenio internacional, debido a que no en todas partes del mundo existen desplazados internos; la necesidad de acordar con los Estados el contenido

del convenio; los mecanismos establecidos por las Naciones Unidas en cuanto a la formalidad, creación y aprobación de los tratados, convenios o declaraciones internacionales; y otro punto elemental: cuando una población sufre desplazamiento, suceden, en ese acto en sí, violaciones estructurales a los derechos humanos, que la convierten en un grupo de alta vulnerabilidad. Por ello, en los Principios Rectores se optó por recoger normas del derecho internacional contenidas en los instrumentos de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, así como del derecho de refugiados, aplicables a la situación del desplazamiento.

A partir de esta discusión sobre el marco de protección internacional a desplazados internos, podemos deducir el aspecto vinculativo que confiere la naturaleza jurídica de los Principios Rectores, con relación a los principios básicos del derecho internacional, que deben ser tomados en cuenta al momento de su interpretación y aplicación en el ámbito nacional.

De tal manera, reitero que los Principios tienen una relación concomitante con los principales instrumentos de derechos humanos admitidos por los Estados. Entre ellos, cabe resaltar la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Estatuto de Refugiados, la Convención contra la Discriminación Racial, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y preceptos fundamentales del derecho internacional humanitario.

Chiapas bajo control

Los desplazados internos en Chiapas encuentran graves vacíos en cuanto a políticas públicas, así como a leyes que protejan y atiendan este problema. A la fecha, varios de los grupos desplazados por el conflicto armado sólo han recibido como respuesta gubernamental la atención exigua –ayuda con despensas, cobijas y láminas–, que, ante las ya precarias condiciones en las que viven, visibiliza la miseria de esta población y exhibe la limitada capacidad de atención gubernamental. Aunado a esto, está la letanía de siempre: “no existe dinero etiquetado para apoyo a desplazados”. Algunos funcionarios,

los más *capaces*, quieren abordar el problema desde los programas de gobierno, sin atender las demandas de justicia y resarcimiento de derechos, programas que además están fuera de la realidad de las comunidades indígenas y de los desplazados y sin una perspectiva clara de desarrollo sustentable. Otra respuesta que se les quiere dar es el desconocimiento de derechos agrarios ya adquiridos, y son considerados como nuevos solicitantes de tierra. Ante esta limitada respuesta al problema del desplazamiento por el conflicto armado, no cabe duda de que la intención es *administrar* este desplazamiento e invisibilizar su naturaleza.

Cabe mencionar que, antes de 2000, los grupos desplazados retornados se reintegraron a sus comunidades por sus propios medios, recursos humanos, económicos y capacidad de conciliación. Éstos han resistido y creado mecanismos de sobrevivencia en condiciones adversas a los embates de la guerra; otros, actualmente en situación de desplazamiento, han reafirmado su convicción de estar en la resistencia, es decir, con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), y de no recibir nada del gobierno. Cabe señalar que algunos grupos, los menos, recibieron ayuda de organizaciones humanitarias nacionales e internacionales y otro tanto del gobierno.

Posteriormente el actual gobierno del estado reactivó otra mesa identificada como la mesa de negociación “Jolnixtié”, en la que funcionarios de gobierno le apuestan a una reconciliación limitada y parcial, por medio de firmas de actas y/o convenios de respeto y de no agresión.

A partir de diciembre de 2000, los gobiernos de la esperanza y de la transición a la democracia asumieron el poder con promesas de campaña en las que incluían, entre otras cosas, la atención a desplazados por causa del conflicto armado interno. Se crearon en Chiapas infinidad de mesas de atención a organizaciones civiles y sociales. Dichas mesas no han atendido las causas que originaron el desplazamiento, pero sí permitieron sostener en un hilo la gobernabilidad.

El Centro ha acompañado en el transcurso de tres años una mesa de negociación interinstitucional sobre los desplazamientos internos, en la que participan representantes de desplazados de los municipios de Ocosingo, Sabanilla, Salto de Agua, Tila, Marqués

de Comillas, Villa Corzo, Tenejapa y Maravilla Tenejapa, quienes han planteado al gobernador del estado y a los funcionarios, demandas muy concretas basadas en los Principios Rectores, las cuales son:

1. Tierra: reubicación en condiciones de seguridad, con tierras de buena calidad.

2. Justicia encaminada al esclarecimiento de la verdad:

- Investigación y castigo a los civiles y funcionarios federales y estatales responsables de formar, entrenar y armar a los grupos paramilitares
- Castigo a los responsables del desplazamiento forzado de cientos de familias, y de las muertes y desapariciones
- Cancelación de las órdenes de aprehensión por delitos fabricados contra los desplazados

3. Reparación del daño a las familias desplazadas.

4. Cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés.

Haciendo un breve análisis de los grupos que participan en la mesa interinstitucional de desplazados internos, rescatamos la capacidad organizativa, la conciencia de luchar por la verdad y la justicia, la fortaleza de resistir y de crear espacios de discusión, su memoria histórica desde el dolor, el sustento de sus acciones de resistencia, su sabiduría y valores culturales como pueblos indígenas, el fuerte espíritu de esperanza. Todo esto los ha fortalecido para exigir y contribuir a que jamás se vuelvan a repetir estas páginas negras de la historia que les ha tocado vivir.

Si bien se ha logrado sentar en la mesa a funcionarios del ámbito federal (Secretaría de la Reforma Agraria, Registro Agrario Nacional y Procuraduría Agraria), no se han obtenido resultados concretos. Creemos que esto se debe a que la situación de los desplazados internos es un problema de competencia federal, pues en los eventos de desplazamientos forzados se violentan de manera estructural los derechos económicos, sociales y culturales. Y es claro que el gobierno del estado de Chiapas no ha tenido la capacidad ni los recursos para atender una problemática de esta índole. Durante el primer trienio del gobierno, éste se ha enfocado a retardar el proceso de restitución de derechos plasmados en los Principios Rectores en correlación con el derecho internacional público aplicable a la nación.

La visión de los relatores de la Organización de las Naciones Unidas

México ha tenido la visita del relator especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la vivienda adecuada, Miloon Kothari. Derivado de esta visita, en el mes de marzo de 2000 presentó una serie de recomendaciones, de las que puntualizamos las siguientes por hacer referencia a la situación de los desplazados:

- Encontró que no había protección jurídica ni procedimientos jurídicos para hacer valer el derecho de tener una vivienda digna, particularmente en los casos de desalojos forzados en las mujeres y los niños, y en la inseguridad que se vive en la vivienda de arrendamiento
- Recomienda revisar y elaborar nuevas leyes y ordenanzas locales para que éstas contemplen temas como la seguridad de tenencia, los arrendamientos de tierras y la prevención de los desalojos y los desplazamientos de población, en congruencia con los instrumentos internacionales
- Apunta la grave situación habitacional en que viven los pueblos indígenas
- Hace énfasis en que el gobierno debe atender prioritariamente a los grupos que, como los desplazados y los indígenas en general, viven en condiciones precarias, atendiendo al principio del derecho a la vivienda, al igual que los demás derechos humanos

A raíz de la visita del representante del secretario general de la ONU para desplazados internos, Francis Deng, éste emitió el 10 de enero de 2003 un informe, en el que hace recomendaciones claras y de carácter operativo para la atención de los desplazados, de las cuales enunciaré algunas que son de vital importancia:

- Elaborar datos estadísticos fidedignos de la situación de los desplazados
- Expedir políticas públicas, planes y programas sectoriales de gobierno enfocados a la atención de las necesidades de los desplazados internos
- Proteger a los desplazados internos frente a los continuos actos de intimidación y hostigamiento por parte de grupos paramilitares o de civiles armados

- Fomentar y apoyar el regreso de los desplazados internos a sus lugares de origen, cuando existan condiciones para que éste se lleve a cabo
- La reubicación alternativa de los que no quisieren volver o la integración local de los deseosos de permanecer en sus actuales lugares de residencia, de un modo seguro y digno, para reintegrarse y recuperar un modo de vida que les permita mantenerse, así como tener acceso a la tierra
- Que el gobierno recabe la ayuda de la comunidad internacional para llevar a la práctica los proyectos de ayuda al retorno, al reasentamiento o a la integración local
- Que el gobierno debería tratar de conseguir la cooperación de la comunidad internacional para que se cubran las urgentes necesidades de protección y ayuda de las comunidades de desplazados internos en comunidades autónomas
- Que las partes en el conflicto de Chiapas deberán crear puentes para reactivar la confianza y el proceso de paz, contribuir a la reconciliación y lograr establecer un verdadero Estado de derecho, para una solución duradera

Estas recomendaciones no se han retomado ni han sido ejecutadas por el Estado mexicano. Recogiendo las recomendaciones del señor Deng, es necesario tomar medidas efectivas para garantizar el acceso a la tierra a los desplazados, respetando a los grupos que solicitan la reubicación en condiciones de seguridad y respeto a su dignidad, y la atención para el resarcimiento de derechos de manera integral, tal y como lo recomiendan los funcionarios de la ONU.

Por último, queremos hacer énfasis en que las declaraciones públicas de los actuales gobiernos sobre sus buenas intenciones y conciencia social no son suficientes para atender la problemática concreta y de fondo de los desplazamientos internos. Se requiere un abordaje integral que considere la definición e implementación de políticas públicas y la creación de leyes que reconozcan y atiendan las demandas de los desplazados, con su participación. De igual manera, es de suma importancia no soslayar la situación de guerra que aún vivimos. La solución de la problemática de los desplazados por el conflicto está íntimamente ligada a la solución de fondo de éste. Negar realidades no permitirá soluciones de paz para nuestros pueblos.

La dimensión social del desplazamiento interno:
complejidad social, pluralismo y el problema de Chiapas

*Federico Anaya Gallardo**

—No los queremos aquí. Ya no los necesitamos.

El general Morales replica:

—Ustedes dicen que si el Ejército se retira, la gente va a vivir en paz. No es cierto. Si hay división no es por el Ejército, sino porque hay formas de pensar diferentes entre ustedes.

Reporte de Herman Bellinghausen, sobre declaraciones del C. Gral. Div. D.E.M. Juan Morales Fuentes, comandante de la VII Región Militar (Tuxtla Gutiérrez) en el ejido chol de Emiliano Zapata, tierras bajas de Tila, Chiapas, 22 de enero de 2004.

Dice bien el general Morales: si hay división es porque hay formas de pensar diferentes en las comunidades humanas. Concluye mal el general Morales: el Ejército debe permanecer entre las comunidades para

* Especialista en materia de desplazados internos.

asegurar la paz. Esta escena, reportada por *La Jornada* apenas hace una semana, retrata de manera muy sintética el dilema de la militarización en las tierras bajas de Tila, Chiapas, región en la cual la palabra *desplazados* empezó a cobrar importancia en el debate mexicano contemporáneo hace ocho años, en 1995, cuando el grupo paramilitar Paz y Justicia salió a la luz.

Ahora bien, explicar el desplazamiento interno sólo como efecto de la militarización sería un error, pues sus raíces sociales son mucho más complejas. La escena descrita nos ayudará a entenderlas. Hace ocho años, siendo abogado del Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de Las Casas, A.C. (CDHFBC), tuve el privilegio de caminar un corto trecho del sendero de la historia del desplazamiento interno con los compañeros choles de las comunidades vecinas al ejido Emiliano Zapata.

Del 4 al 11 de diciembre de 1995, gracias a las gestiones del párroco-abad de San José Tila, fui invitado a la comunidad de Masojá Shucjá, uno de los poblados del ejido Masojá Jolnixtié. Llegué a las tierras bajas de Tila vía Villahermosa y Salto de Agua, desde la ciudad de México, con la intención de pasar al menos una semana en las comunidades para documentar mi tesis doctoral. Este dato será relevante, como se verá después, porque yo no estaba allí en funciones oficiales del CDHFBC ni de la diócesis de San Cristóbal de Las Casas.

En Shucjá conocí a 21 familias desplazadas (entre 80 y 100 individuos) provenientes del vecino ejido Miguel Alemán Valdés. En septiembre de 1995, sus casas habían sido quemadas en los poblados Tz'aquil y Curva-Chuctiejá. Apenas podían trabajar sus milpas, pues sus enemigos los *venadeaban*.

Al hacer el recuento de lo perdido en sus hogares, los desplazados hicieron un retrato de su situación económica: Cada jefe de familia posee o explota entre 1 y 2.5 hectáreas (ha), dedica 1 ha a la *iximilpa* (milpa de maíz), de la que se obtiene el alimento familiar y grano excedente para el mercado regional. Otra hectárea se dedica a café. Su rendimiento varía dependiendo del tipo de matas y de la edad de las mismas. Otra media hectárea se dedica a frijol, la cual rinde 2 costales de 120 kg cada uno. Los excedentes del maíz, el café y el frijol se venden para obtener dinero en efectivo.

El bulto de café de 47 kg se vendía, en 1995, desde \$6 hasta \$12. El bulto de 120 kg de frijol se vendía en \$420. Otra fuente de ingresos es

la venta de puercos, que se cotizan a \$300 cada uno. Se pueden vender sólo dos cerdos por unidad familiar cada año.

El ingreso anual en metálico más elevado en el área, de acuerdo con los estimados anteriores, se desglosaría de la siguiente manera:

1 500 (maíz)
840 (frijol)
8 000 (café)*
<u>600</u> (cerdos)
Total: \$10 940/año

Los campesinos choles del área solían completar sus ingresos por medio de trabajo asalariado en otras localidades o en los proyectos de construcción que apenas en 1994 iniciaron los gobiernos estatal y federal. Sin embargo, el acceso a estos empleos temporales es aleatorio: está controlado por personas que manipulan estos empleos para aumentar su influencia económica, social o política. Los desplazados no pueden salir a trabajar fuera del poblado donde se refugiaron. Ello elimina cualquier salario del ingreso por familia.

Al tercer día de mi visita, los desplazados me pidieron que los acompañase el día siguiente a la cabecera del ejido, el poblado Miguel Alemán Valdés. El grupo era encabezado por los jóvenes Mario Torres Torres y José Tila López García, catequistas católicos. Ambos sobrepasaban apenas los 20 años, pero José Tila me acababa de presentar a sus dos hijitos, y la primogénita del primero nacería dos años más tarde. (José Tila fue asesinado menos de dos años más tarde, en 1997, luego de que una brigada internacional de observadores de derechos humanos visitó Shucjá.)

El 8 de diciembre de 1995, unas sesenta personas caminamos los dos kilómetros que separan Miguel Alemán de Shucjá. Íbamos hombres, mujeres y niños, en signo de no agresión. La reunión había sido concertada por comisiones de los desplazados con el gobierno estatal. Mario, José Tila y otros jóvenes líderes habían visitado Tuxtla Gutiérrez al menos tres veces desde que fueron desplazados. Se entrevistaron con funcionarios de la Subsecretaría de Gobierno (Ssg, entonces a cargo de Uriel

* A \$12/bulto de matas maduras, en el mejor de los casos.

Jarquín, quien no sé si todavía esté prófugo por el caso Acteal) y de la Dirección General de Gobierno (DGG, a cargo de Mario Arturo Coutiño Farrera, luego candidato del partido de la rosa a la gubernatura en 2000). Estas instancias habían prometido una reunión de reconciliación en Miguel Alemán el 8 de diciembre. Prometieron convocar a diversas dependencias para atender integralmente la problemática y a la diócesis católica como testigo. (El fax-invitación fue recibido en la curia diocesana la noche del 6 de diciembre, demasiado tarde para que el obispo o el CDHFBC mandasen un representante hasta las tierras bajas de Tila... pero nadie contaba con que este abogado estaría precisamente en Shucjá haciendo trabajo de campo personal. Los religiosos dirían que el Espíritu Santo también tiene intervenidos los faxes.)

Al llegar a Miguel Alemán pudimos comprobar que la reunión de reconciliación no era tal. Trescientos hombres, todos ellos de comunidades militantes de Desarrollo, Paz y Justicia, esperaban alrededor de un templete las indicaciones de sus líderes (allí conocí a Marcos Albino Torres, entonces primer regidor del municipio de Tila y conspicua cabeza de la facción más violenta de Paz y Justicia, detenido por una temporada en Cerro Hueco después de 2000). Al llegar, estaban discutiendo su agenda: era una reunión de organización. Los funcionarios del estado de Chiapas nunca llegaron. En cambio, el poblado estaba rodeado de tropa de la policía (militarizada) de seguridad pública de Chiapas. Apenas llegamos, fuimos rodeados por los de Paz y Justicia y estuvimos sin poder movernos de la cancha de básquet unas seis horas. Desde ahí vimos cómo varios policías se dirigieron a pie al poblado Súsüclumil, situado al norte. Poco después, un helicóptero aterrizó en esa dirección y despegó más tarde. Luego de irse la aeronave, los policías regresaron a Miguel Alemán montados en caballos que mis acompañantes reconocieron como los de sus compañeros delegados de Súsüclumil. También vimos cómo los de Paz y Justicia bajaron a varias personas de una combi (pesera) a golpes y amarraron a uno de los maestros del ejido. Los de Paz y Justicia acusaban a los de Súsüclumil, al maestro y a nosotros de ser zapatistas, perredistas, agresores. Exigieron que allí mismo la policía nos disparase o que nos arrestasen a todos (mujeres y niños incluidos). En esa ocasión aprendí que de algo sirve tener cédula profesional de abogado, pues la presencia inesperada de un testigo ajeno a la región, que blandía en su mano una credencial oficial, desconcertó a los de Paz y

Justicia y a los policías estatales. Logramos negociar que la delegación de desplazados regresara a Shucjá antes de caer la noche.

El saldo de la reunión de reconciliación: seis detenidos (los delegados de Sūsüclumil), veinte hogares allanados en Sūsüclumil, un maestro rural vejado y secuestrado, varias personas golpeadas por ir en la misma pesera que el maestro. Una semana más tarde, presionado por la diócesis, el subsecretario Jarquín nombró a un delegado especial, el licenciado Enrique Aguilar Martínez (exalcalde de Venustiano Carranza) para reabrir las negociaciones en Miguel Alemán. El 16 de diciembre de 1995 volví al lugar con él, acompañado del fotógrafo del CDHFBC (Patricio Murphy). Los de Paz y Justicia estaban otra vez en una reunión de organización. Aguilar los convenció, a duras penas, de invitar a una comisión de desplazados. Fui a Schucjá para traerlos. Los desplazados enviaron a seis jóvenes representantes. La negociación fracasó. Los trescientos integrantes de Paz y Justicia se negaron a proporcionar un salón para que parlamentaran las partes. En cambio, exigieron que los desplazados reconociesen en público su culpabilidad por varios hechos de sangre (varios asesinatos y lesiones). Mario Torres tomó la palabra y sólo les dijo que ellos eran los agresores y que los desplazados no renunciarían a sus derechos ejidales. Acompañé a los desplazados de regreso a Shucjá, en medio de gran tensión y bajo la débil protección del delegado Aguilar (él mismo fue amenazado, cuando los de Paz y Justicia notaron que no los favorecía incondicionalmente). En el camino de regreso a la cabecera de Tila, uno de los campesinos de Paz y Justicia les dijo a los delegados: “Deben dejar esa su organización, que nada bueno les trae. Hay que aceptar la ayuda del gobierno y hacer lo debido”.

En estas dos ocasiones, noté con toda claridad cómo la gente de Paz y Justicia tenía gran temor de acercarse a Shucjá. A mitad del camino entre Miguel Alemán y ese poblado había una muy clara frontera política. Unos se llamaban priistas, otros perredistas. Los primeros eran acusados de *paramilitares*, los segundos de *zapattistas*. Unos recibían apoyos del gobierno, otros los rechazaban. El gran aliado geopolítico de Miguel Alemán en la región era El Limar, un poblado antiguo (las crónicas coloniales le llamaban Bulugib en el siglo XVIII) y próspero, digno de ser cabecera municipal y parroquia –peticiones reiteradas por sus habitantes desde el siglo XIX. En cambio, Shucjá carece de un centro urbano mayor. Pastores presbiterianos

se encuentran ahí desde la década de los treinta, catequistas católicos desde los sesenta. Un conflicto sumamente complejo.

Estamos ante una situación simple y compleja a la vez. El centro del problema es escueto: la división. Pero ésta tiene su origen en el pluralismo. Y el pluralismo nace de varias fuentes, cada una de ellas compleja y paradójica. Revisémoslas.

La geodemografía. Aunque la sabiduría popular dice que la revolución mexicana no llegó a Chiapas, los números no mienten. Hacia 1990, 60 por ciento de la tierra de labor era ejidal o comunal (90 por ciento en la selva, región en que se ha incluido a los choles). La formación de ejidos trajo un paquete mínimo (vergonzosamente mínimo) de vacunas y atención médica, caminos (siempre malos, siempre insuficientes), y maestros indígenas (heroicos pero mal pagados, simultáneamente manipulados y manipuladores). Estos servicios insertaron a las comunidades indígenas en la sociedad nacional. Favorecieron el incremento de la población al reducir las defunciones y abrir nuevas expectativas de desarrollo comunitario y personal, pero crearon conciencia de la injusticia histórica y estructural en que vivían los pueblos antes aislados. A partir de estas ventajas y desventajas, cada individuo y cada comunidad han venido optando, de modo más o menos libre, por diversas estrategias.

La economía. La creciente prevalencia de la economía ejidal y la paulatina desaparición del acasillamiento en fincas tradicionales puso a las familias y comunidades campesinas en contacto directo con el mercado. La reforma agraria eliminó a una clase parasitaria (los finqueros), pero no la sustituyó por algún otro intermediario/amortiguador social frente al mercado. El desarrollo diferenciado entre Tabasco y Chiapas provoca migraciones estacionales. Los choles ("milperos" en su lengua) de Tila son trabajadores de la construcción en Villahermosa. Estas experiencias son otro *éxodo* del que poco hemos investigado (el famoso es el que colonizó Lacandonia).

En cuanto éxodo, la migración estacional a la ciudad es esperanza de liberación y simultáneamente sufrimiento por el tránsito de una situación social sencilla a otra más compleja. (Procesos similares son los que ocurrieron en Los Altos respecto de las presas hidroeléctricas de los años setenta y los que ahora suceden con relación al trabajo en los Estados Unidos.)

Las remesas de los migrantes provocan diferenciación en las comunidades. Algunas familias prosperan más que otras. Se inician procesos de acumulación. Se incrementan las diferencias entre las clases sociales (éstas ya existían). El éxodo también es individuación y la individuación provoca siempre procesos conflictivos de afirmación/ reafirmación por una parte, y de pérdida de control por la otra. Jesús Morales Bermúdez lo retrata poéticamente:¹

Se fue a la selva el Ezequiel.

El Ezequiel.

Se fue.

Pué.

El Ezequiel.

Hasta el día de ora que ahí se anda el Ezequiel.

En selva, el Ezequiel.

En selva.

En selva.

La organización social. En Chiapas, como en todo México, las regiones rurales han reclamado por su aislamiento, desde 1950. Para combatir ese aislamiento se han aplicado en el campo muchas estrategias, desde la oficialista, tecnicista-vertical Revolución Verde, hasta la guerrilla antisistémica. Entre estos dos extremos, hay una gama fascinante de experimentos en organización popular, la mayor parte de ellos socialistas en sus persuasiones filosóficas. Sólo mencionaré aquí el más conspicuo y controversial: la red de organizaciones populares creadas por Política Popular-Línea Proletaria entre 1970 y 1990. Sus movilizaciones rurales (que tienen, por cierto, una contraparte urbana poderosísima) provocaron dos paradojas más. Primera: clarificaron –aún más– las injustas divisiones entre campo y ciudad (campesino y ciudadano); productores y comercializadores; indios y ladinos (o criollos, mestizos, blancos, como el lector prefiera definirlos). Segunda: socializaron entre las masas estrategias e instrumentos de análisis políticos, patrimonio exclusivo de las élites (las instituciones o las vanguardias

¹ *Memorial del tiempo*, 1987, p. 139. (Nótese que Ezequiel es el profeta del exilio, el que hace promesa personalísima de seguir siendo guardián del legado de sus antepasados durante el “desplazamiento” de su pueblo en Babilonia.)

revolucionarias). Las masas se las han ido apropiando, pero no como los seudomaoístas de Política Popular (PP) esperaban. Las “masas” son conjuntos complejos de individuos, liderazgos en competencia, familias, grupos de edad, redes de apoyo económico e ideológico, etcétera. Cada una de las partes de esos conjuntos participó (de modo diferenciado, por supuesto) en la apropiación de los instrumentos que los cientos de cuadros *pepes* les entregaron. Igualmente, cada quien se apropió de la experiencia histórica concreta de modo diferenciado.

Las últimas tres fuentes del pluralismo que aquí propongo estarán estructuralmente integradas en las anteriores. Vale la pena destacarlas, sin embargo, porque es a través de ellas como se concreta la pluralidad y se *verbaliza* el conflicto.

La transición política. Siempre habrá nostálgicos del régimen de partido de Estado cuyos amplísimos consensos sociales lograron de modo simultáneo crecimiento económico, estabilidad social y orden político.² Pese a esas nostalgias, lo cierto es que el crecimiento demográfico, el crecimiento económico, el decrecimiento que causan las crisis recurrentes del capitalismo, y los intentos mismos de construir consensos en una sociedad cada día más compleja, impiden la restauración de ese viejo régimen.

La democracia (con todos sus defectos burgueses y socialdemócratas) es la forma política más consecuente con los niveles de complejidad social de México. Pero la democracia en sí misma implica perpetua movilización, continuo faccionalismo y aparición incesante de lo que los estadounidenses llaman *political entrepreneurs*: líderes políticos individuales que *crean opinión* (a favor y en contra) tanto por sus ideas como por sus personas. Alrededor de los liderazgos, una democracia sana tiende a formar –si nos tomamos el cuidado de revisar la historia con cierta perspectiva– bandos permanentes, organizados en un espectro que los antiguos solían llamar *izquierdas* y *derechas*.

Las comunidades rurales de México no fueron ajenas a este proceso. De hecho, desde muy atrás (en los años treinta) se les llamó a votar para evitar que “la reacción” arrollase en las urnas a los ilustrados admiradores de la revolución mexicana. El *voto verde* priista

² Para el caso, véase: Adolfo Orive, *La difícil construcción de una utopía*, UNAM, México, 2003.

provocó algo que los supremos caciques criollos y urbanos del viejo régimen hubiesen evitado, de no haber sido imposible: la exigencia, cada década más organizada –consciente de sí–, de que el pacto se cumpliera, que el régimen integrara efectivamente a sus componentes rurales. Del incumplimiento de las promesas de la revolución mexicana al campesinado nacieron militancias irreconciliables en ejidos y comunidades. Unos, como los choles zapatistas-perredistas, abandonaron el pacto histórico con el régimen que –en los días de Cárdenas, el grande– les dio la tierra a sus abuelos. Otros, como los choles de Paz y Justicia, se sostuvieron fieles por enésima vez al pacto, aceptaron la ayuda del gobierno e hicieron *lo debido* (sólo para ser abandonados por el Ejército cuando dejaron de ser útiles o se volvieron un *problema de imagen*).

Las historias de la militancia política en cada entidad federativa, en cada región y en cada ciudad, documentan procesos similares de complejización creciente e imparable del sistema político.

La diversidad religiosa. Como si la maldición de la complejidad no fuese ya tan grande, las comunidades religiosas se han apresurado, en los últimos cien años, a hacer *misión* y a *convertir*. El reavivamiento de lo religioso, en todo el mundo (véanse los nuevos islamismo e hinduismo), tiene que ver por principio de cuentas con la crisis que provoca la complejidad. Si la complejidad previa de las comunidades permitía aparentar cierta homogeneidad, ante el quiebre de las instituciones sociales conocidas los individuos buscan, idealizan, una comunidad espiritual. Más cerca de la materialidad, la diversidad religiosa ofrece a individuos y familias *paquetes de identidad prêt-à-porter* (*kit de identidad para llevar*, lo llamarían los mercaderes). Las nuevas identidades religiosas sirven bien para formalizar nuevas comunidades dentro de las antiguas, unir a sus integrantes de modo más firme y distinguirlos del resto (“los no convertidos”). El proceso no es nuevo: los presbiterianos choles de Chiapas eran una de las redes más activas en apoyo al reparto de las fincas de estadounidenses y alemanes en Tumbalá allá por la década de los treinta. El fenómeno no es exclusivo de un grupo: los católicos samuelistas juegan el mismo papel social que los cristianos evangélicos en Los Altos de Chiapas (disidencia organizada y reprimida por los caciques tradicionalistas). El fenómeno no termina en el universo conceptual cristiano: se está repitiendo respecto de las dos *ummas* chamulas de conversos al islam en San Cristóbal de Las Casas.

La diversidad étnica. Hace tres lustros, José Agustín Ortiz Pinchetti escribió una serie de artículos en *La Jornada* acerca de *criollos* y *nacos*. Señalaba que este país se sigue llamando Nueva España y el tono de la piel sigue estableciendo fronteras sociales que no por ser visibles son menos infranqueables. La contrarreforma salinista al artículo 27 destruyó el discurso agrarista del viejo régimen y dejó al campesinado sin esperanzas simbólicas dentro del discurso occidental progresista. Es decir, con el reparto agrario clausurado, el rezago acumulado en la entrega de tierras (terrible en el caso chiapaneco y en otras zonas indígenas) y la obvia preferencia del Estado por los *empresarios rurales*, la denominación *campesinos* dejó de tener relevancia práctica. Algunos, como dice Armando Bartra, trataron de “edificar aparatos económicos eficientes y ser buenos empresarios”. Se trataba de lograr una especie de “liberación librecambista de los campesinos”.³ Nada nuevo: el viejo sueño criollo de hacer que los indígenas dejaran de ser *peasants* (campesinos) para volverse *farmers* (agricultores). Como para compensar, el salinismo “ofreció” la reforma del artículo 4º constitucional que introdujo en la carta magna la idea de la pluralidad étnica y recordó a los campesinos que también eran indígenas. Un ejemplo más de la tragedia del aprendiz de brujo. Ante el fracaso de la “emancipación librecambista” y los embates de la liberación de los mercados, los campesinos más atropellados utilizaron su identidad india como bandera organizativa. De allí al grito culturalista de *Todos somos indios* y a la proclama cuasiinsurgente de *Todos somos Marcos* sólo había un paso. Los salinistas recordaron muy tarde la seca tendencia de Humboldt, quien, analizando la posibilidad de reformas sociales en la Nueva España del 1800, opinaba que éstas serían imposibles porque los europeos y criollos temían que cualquier concesión a los indios abriese un expediente por el cual éstos reclamasen de golpe todos sus agravios de siglos.

El etnicismo abre una gama completa de diferenciaciones y complejidades: los caciques tradicionalistas de Chamula alegaron su indignidad para oponerse a la aplicación, por parte de los gobiernos priistas, del artículo 3º constitucional; los insurgentes y milicianos zapatistas

³ Armando Bartra, “Sur. Megaplanes y utopías en la América Equinoccial” en Armando Bartra (coord.), *Mesoamérica, los ríos profundos*, Instituto Maya / El Atajo / Casa Juan Pablos / Unión Nacional de Organizaciones Campesinas, México, 2002.

dicen representar la voz de los indígenas de México; los militantes de Paz y Justicia defienden al pueblo chol de las doctrinas “exóticas” de catequistas y guerrilleros; y un largo etcétera. La etnicidad, como bandera de unidad social, tampoco resuelve la complejidad: la aumenta.⁴

Volvamos a las tierras bajas de Tila. Durante las negociaciones que la administración de Ruiz Ferro se vio obligada a abrir en el ejido Miguel Alemán Valdés, luego de los incidentes de diciembre de 1995, el subdelegado de la Procuraduría Agraria en Palenque estaba preocupado porque el desplazamiento de la población, causado por la división de las comunidades, estaba transformando la región en un tablero de damas en el cual todas las diferenciaciones culturales, económicas, políticas y religiosas empezaban a coincidir. En su opinión, la única política sana del Estado era detener los desplazamientos y obligar a las comunidades a *administrar* internamente sus diferencias. De otro modo, el escenario sería el de una guerra civil.

Obviamente, la opinión de este cuadro medio de la burocracia agraria no fue escuchado. A partir de 1996 otros intereses más urgentes se impusieron. Apenas los vamos reconociendo de modo claro. Desde la sociedad civil, las organizaciones de derechos humanos denunciamos tanto la guerra civil que sufrieron los choles, como la guerra de baja intensidad que impuso el Ejército en todo Chiapas. Se trataba de hacer la guerra, del modo más callado posible, a la insurgencia zapatista. Para ello, el viejo régimen utilizó a las facciones de la sociedad que estuviesen dispuestas a “hacer lo debido”, como dijo ese militante de Paz y Justicia. La estrategia se generalizó en toda la entidad: durante 1997, de Los Altos, al campo de sacrificio de Acteal, en Chenalhó; durante 1998, en Las Cañadas de Ocosingo, donde el Movimiento Indígena Revolucionario Antizapatista (MIRA) tuvo poco éxito ante la hegemonía política del zapatismo, pero ha causado muertes y lesiones.

La estrategia contrainsurgente de la guerra de baja intensidad se volvió, ella misma, causa de división y complejidad. Desde 1997, varias comunidades choles de Paz y Justicia abandonaron la organización paramilitar y buscaron hacer la paz, por su cuenta, con sus vecinos zapatistas y perredistas. Algunas lo lograron, otras no. De entre los muchos

⁴ Niklas Luhmann, “The State of the Political System” en *Essays on Selfreference*, Columbia University Press, Nueva York, 1990.

agravios comunitarios y personales que se causan en una guerra civil, algunos son imperdonables. Son tan graves que la división causada separará permanentemente a familias, comunidades y regiones. Vale la pena señalar aquí que el ejido Emiliano Zapata, de Tila, que hoy reclama la salida del Ejército mexicano de sus tierras, era parte de Paz y Justicia y en esa calidad solicitó la instalación de la base castrense hoy en disputa. Los ejidatarios son parte de una de las organizaciones sucesoras de Paz y Justicia, la Unión Campesina Indígena Agropecuaria y Forestal (UCIAF), pero ahora coinciden con zapatistas y perredistas en pedir la salida de los militares. Siguen divididos, pero han hallado un consenso. ¿Cuánto durará éste? No sabemos. Sabemos que terminará y que las facciones volverán a oponerse unas a otras. ¿Justifica ello la presencia permanente del Ejército, como dice el general Morales? No. Si toda división social requiriese, para ser enfrentada, a las fuerzas armadas, el mejor régimen político sería una dictadura militar totalitaria. Así como la democracia inglesa surge de una enredada cadena de acontecimientos (la sangrienta guerra civil de la década de 1640, la dictadura republicana de Cromwell, la restauración de los últimos Estuardos, la Glorious Revolution de la década de los 1680, el largo y corrupto gobierno *whig* de los años 1700 y la revolución industrial y liberal), los choles de las tierras bajas pueden y deben ir encontrando, en su propia praxis como sujetos de la Historia, el modo de tolerarse unos a otros y funcionar dentro de complejidades crecientes. Ya entenderán –¿ya entenderemos?– que, como decía Maquiavelo: la división no es fuente de problemas sino generadora de fortaleza.

En este mes, la opinión pública debate el caso de Tlalnepantla, Morelos. Si se mira bien, se trata de un caso análogo. Diferencias sociales concurren, y polarizan una comunidad. Los aparatos de seguridad del gobierno intervienen y, antes siquiera de entender lo que está pasando, refuerzan la división “escogiendo gallo” y poniendo todo el peso del Estado de parte de una de las facciones. La consecuencia: el desplazamiento de la facción perdedora.

El desplazamiento no tiene que ser un fenómeno rural. En las zonas marginales de nuestras ciudades, desde los años setenta, se han desarrollado organizaciones populares que organizan la demanda de vivienda. De nuevo, si se analizan algunos de los conflictos que esas organizaciones han vivido, encontraremos los elementos descritos aquí: una comunidad cuya complejidad aumenta; conflictos que se

agudizan y llegan (o pueden llegar) al extremo de enfrentamientos; y salida de una parte de la comunidad del área habitacional hasta entonces común. En algunos campamentos de estas organizaciones populares, la facción hegemónica incluso recurre a la fuerza para imponer su control y asegurarse de que en su asentamiento urbano sólo vivan los miembros leales a ella.

Desplazamientos que fueron rurales en su origen pueden provocar fenómenos urbanos. Tal es el caso de los expulsados de Chamula, cuya llegada a San Cristóbal de Las Casas tiene todas las características del desplazamiento, pero cuyas consecuencias han sido perdurables, de tal manera que hoy en día hablamos de la *indianización de la antigua Ciudad Real*, o de la *urbanización* de la población chamula de San Cristóbal.

Entendida la naturaleza del fenómeno, vale la pena hacer unos apuntes mínimos de los pormenores de los desplazamientos que primero generaron conciencia nacional sobre el problema, es decir, los de la región chol. Las condiciones del desplazamiento cambian dependiendo de los recursos económicos disponibles.

En el municipio de Tumbalá, el desplazamiento más conocido ocurre en el viejo ejido Emiliano Zapata, en donde la mayoría de la población (de filiación zapatista) abandona la cabecera ejidal (zona urbana del ejido) por presiones de la minoría de filiación priista, en el verano de 1995, cuando el contraataque del Ejército mexicano sobre los zapatistas de Las Cañadas parecía cambiar la suerte de la guerra a favor del gobierno. Los desplazados fundan un nuevo centro que llamaron Chulakjé Ixtiejá. Al entrevistar a varios de sus delegados en el CDHFBC, nos enteramos de que, pese a haber perdido la zona urbana, los ejidatarios desplazados controlaban más de 75 por ciento de la tierra cultivable del viejo ejido. Aparte, estaban en posesión de varias pequeñas fincas de propiedad individual (o copropiedades) que sus familias habían adquirido desde la década de los cuarenta, cuando se formó el ejido. Finalmente, los desplazados también controlaban varias pequeñas propiedades de los ejidatarios priistas. Es decir, los desplazados estaban, en materia estrictamente agrícola, en mejores condiciones que quienes habían permanecido en la cabecera. Éstos encontraban solamente los servicios urbanos y las comunicaciones, lo que los hizo mucho más dependientes del gobierno. Este desplazamiento, pese a su violencia y al dolor causado en sus familias, forma parte de un proceso más amplio y de largo plazo: la división de los

grandes ejidos creados por la reforma agraria en la década de 1940 en ejidos menores, cuando cada una de las poblaciones anexas del ejido original reclama autonomía política y organizacional (lo que se expresa en el deseo de tener “su propia asamblea”). Al parecer, este patrón fue recurrente en Tumbalá luego de 1995, lo que hizo más llevadera la condición de desplazamiento.

Algo similar ocurrió en Sabanilla, donde existían varias propiedades privadas de los *kaxlanes* de la cabecera municipal. Luego de 1994, todas esas fincas fueron recuperadas por los campesinos choles tzotziles del municipio. En las tierras recuperadas se crearon nuevos asentamientos, en los cuales la población desplazada, que siempre era de filiación zapatista-perredista, encontró refugio. El caso más claro es el de la finca Morelia, un conjunto de varias “pequeñas propiedades” de 300 ha que había sobrevivido a varios intentos de reparto desde los años de 1950. Esta finca fue recuperada en 1994 y en su viejo caso se fundó el poblado Nueva Revolución de Tila. En 1997 este nuevo asentamiento recibió un contingente considerable de desplazados del ejido El Paraíso. La gran extensión de las tierras recuperadas permitía sostener tanto al grupo original de campesinos *recuperadores* como a los desplazados. Sin embargo, y contrario al caso de Tumbalá, en Sabanilla los desplazados han insistido en regresar a sus comunidades originales. Probablemente ello se deba a dos factores: primero, a que no hay un proceso histórico de división de grandes ejidos, como en Tumbalá; segundo, a que los ejidos originales son fruto de una lucha agrarista muy reciente (1976-1980), por lo que las ligas emocionales y económicas de los desplazados con el asentamiento original siguen siendo mayores que las que pueda tener u ofrecer el lugar de desplazamiento.

Finalmente, los desplazados de las tierras bajas de Tila vivieron las peores condiciones de todos. Allí no había tierras sobrantes en los lugares de desplazamiento. En septiembre de 1995, la oleada de desplazados del ejido Miguel Alemán Valdés se refugió en el gran ejido Masojá Jolnixtié, cuyas tierras están en el valle del río Jolnixtié. Pero cuando Paz y Justicia vuelve a atacar en junio de 1996, los mismos zapatistas-perredistas de Jolnixtié, primera sección, y Jolnixtié, segunda sección (Libertad), debieron huir a las montañas. Allí los ejidos que los acogieron eran muy pequeños, ubicados en el último macizo montañoso del norte de Chiapas.

La tipología que propongo explica las expectativas diferenciadas de los desplazados: los reclamos de los desplazados de las tierras bajas eran urgentísimos, y su necesidad de reincorporarse a las comunidades de origen, imperiosa. Fueron las primeras comunidades en regresar, en diciembre de 1996. Aparte, en el caso del ejido Masojá Jolnixtié, varias de las comunidades desplazadas eran de mayoría abrumadoramente zapatista-perredista, por lo que el desplazamiento las había dejado prácticamente abandonadas. Las autoridades agrarias regionales temían que el grupo paramilitar Paz y Justicia pretendiese apropiarse legalmente de ellas. Esa opción habría desenmascarado definitivamente la naturaleza del conflicto (una guerra de baja intensidad), pues implicaba la conquista y la ocupación del territorio enemigo. Finalmente, el propio Ejército mexicano permitió el retorno de los desplazados pues, al empujar a los “disidentes políticos” a la sierra, los de Paz y Justicia habían hecho exactamente lo contrario de lo prescrito en los manuales de contrainsurgencia: en lugar de separar a la población civil de la guerrilla, los habían puesto en el mismo lugar.

Mientras tanto, los desplazados de Tumbalá parecen haberse asentado de manera definitiva en sus nuevas comunidades y sus reclamos se refieren sobre todo a reparaciones por lesiones, demanda de justicia en cuanto a los asesinatos, entre otros. Paradójicamente, en este municipio el desplazamiento habría fortalecido el proceso autonómico zapatista, al aislar en las cabeceras municipal y ejidales a la población priista. Por su parte, Chulakjé Ixtiejá prospera. (Al menos estas son las últimas noticias que tuve de este poblado zapatista.)

En Sabanilla, como he dicho antes, los desplazados mantienen una relación poderosa con sus lugares de origen y, pese a contar con recursos para sostenerse en el lugar de desplazamiento, insisten en regresar a sus ejidos originales.

Los anteriores ejemplos nos hablan de las consecuencias del desplazamiento. Una dimensión de la complejidad social es el paso del tiempo y el avance de las generaciones. Los niños y las niñas de 10 años en 1995, hoy son ya ciudadanos, probablemente casados y con hijos propios. ¿A qué comunidad pertenece esta nueva generación? En el caso de Nueva Revolución de Tila, los desplazados de El Paraíso tienen intereses contradictorios. Por una parte no desean perder definitivamente sus derechos ejidales en la comunidad de origen,

pero por otra sus hijos no tiene la esperanza de obtener esos derechos allí. Por ello, desearían mantener algún derecho en la comunidad de refugio.

Para documentar la complejidad de esta dimensión tenemos el ejemplo de los expulsados de Chamula en la (antes) ciudad blanca de San Cristóbal (habría que llamarla oficialmente Jovel). Estas comunidades de refugio son ahora colonias de la ciudad y, desde la elección municipal de 2001, han empezado a jugar un papel propio en la política municipal (aunque no el que esperaban muchos observadores).

¿Cómo legislar en materia de desplazamiento?

Al respecto, me atrevo a hacer sólo unos señalamientos mínimos:

1. No debe legislarse para el caso específico que llevó el asunto al debate público en México (desplazamientos en Chiapas como consecuencia de la rebelión y la guerra de baja intensidad).
2. Debe definirse con claridad la naturaleza del fenómeno: conflicto civil que lleva a la expulsión violenta de la población de su lugar de asentamiento.
3. La naturaleza de conflicto civil violento es una de las causas por las que los gobiernos tienen dificultad en abordar el tema. Aceptar que existe tal tipo de conflicto es confesar que el Estado constituido ha perdido el control total del territorio en donde ocurre ese fenómeno. El Estado, garante y sinónimo de la paz, no puede reconocer que es incapaz de imponer a sus súbditos la solución pacífica de sus disputas.
4. Si se logra superar la reticencia mencionada, la legislación debe considerar al menos tres temas:
 - a) La atención urgente de la población desplazada. Ésta puede equipararse a población *evacuada o damnificada* en materia de protección civil y por lo mismo sujeta de asistencia social (pública y privada). El Estado tiene el deber de asistir a esta población y el deber de permitir que otros (organizaciones asistenciales y humanitarias) la asistan.
 - b) La reconciliación de la comunidad que sufrió el desplazamiento, lo que implica la restauración (o establecimiento)

de un sistema jurídico y judicial que permita saldar los agravios.

- c) La situación de la población que permanecerá de modo definitivo en los lugares de desplazamiento. Si el conflicto civil que provoca el desplazamiento dura más de cinco años, el desarrollo normal de los grupos de edad entre los desplazados creará situaciones que requieran la regularización del estatus del desplazado en su nuevo asentamiento.

Concluyo con la última anécdota. El 16 de diciembre de 1995, luego de acompañar a los representantes de los desplazados del ejido Miguel Alemán Valdés a Shucjá, regresé a la cabecera Miguel Alemán en el camioncito de transporte del municipio (en esos días gobernado por Paz y Justicia). El chavo chalán del vehículo iba conmigo en la caja, él trepado en los tubos que sostienen la lona cuando llueve, yo recargado en las redilas. Me dice muy serio el chico de quince años: “Lo que pasa es que no se puede vivir con dos partidos en la comunidad”. Le contesto, seco: “En el Distrito Federal tenemos tres partidos”. Un gesto de horror y asombro se pintó en el rostro del muchacho.

El problema es la complejidad y la capacidad o incapacidad de las comunidades humanas de lidiar con ella.

Referencias

- ALEJOS García, José: *Mosojántel / Etnografía del discurso agrarista entre los ch'oles de Chiapas*, Coyoacán, UNAM, 1994.
- BARTRA, Armando: “Sur. Megaplanes y utopías en la América Equinoccial” en Armando Bartra (coord.), *Mesoamérica, los ríos profundos*, Instituto Maya / El Atajo / Casa Juan Pablos / Unión Nacional de Organizaciones Campesinas, México, 2002, pp. 13-132.
- BELLINGHAUSEN, Herman: “Demanda común en el ejido Emiliano Zapata. Opositores al EZ también exigen que salga el Ejército” en *La Jornada* (México), 23 de enero de 2004.
- CENTRO de Derechos Humanos Fray Bartolomé de Las Casas (editor: Federico Anaya Gallardo): *Ni paz, ni justicia o Informe general y amplio acerca de la guerra civil que sufren los ch'oles en la zona norte de Chiapas*, CDHFCB / Impretei, San Cristóbal de Las Casas, 1996.

LUHMANN, Niklas: "The State of the Political System" en *Essays on self-reference*, Columbia University Press, Nueva York, 1990, pp. 165-190.

MORALES Bermúdez, Jesús: *Memorial del tiempo o vía de las convenciones*, Premio Bellas Artes de Literatura, Testimonio 1986, Instituto Nacional de Bellas Artes / Editorial Katún, México, 1987.

Comentarios y preguntas

Xóchitl Gálvez: Coincido con los ponentes en que en el tema de los desplazados hay que hablar con la verdad. Tratemos de buscar respuestas concretas.

Una pregunta muy específica: Federico Anaya hablaba de que en algún momento Paz y Justicia estaba siendo asesorado por algún grupo de militares o financiado de alguna manera desde el gobierno. Se sigue hablando de grupos paramilitares, me toca estar en el gobierno y he tratado de investigar a fondo si estamos financiando a algún grupo de gente que esté capacitando a ciertos grupos armados para seguir teniendo confrontaciones. Le preguntaba a Emilio Zebadúa si él como secretario de Gobierno tuvo conocimiento de esto y me decía: “absolutamente no ha habido en los últimos tres años este tipo de financiamiento”. Le he preguntado directamente al presidente Fox si esto se ha hecho y también me dice que la política de su gobierno es no financiar o apoyar este tipo de acciones, sino tratar de buscar el diálogo y la conciliación.

¿Por qué les seguimos llamando grupos paramilitares, hay alguna evidencia concreta donde se sepa y esté documentado que el gobierno sigue financiando este tipo de grupos?

Puedo diferenciar que hay grupos armados, de eso no tengo la menor duda, y no sólo en Chiapas; existen grupos armados en Oaxaca, están los enfrentamientos de los últimos días en algunas regiones de ese estado, pero concretamente, ¿cuáles serían los elementos que nos pudieran confirmar o asegurar que hay grupos paramilitares en Chiapas en 2004?

Adalberto Saviñón: Federico Anaya, presentaste un caso que es de alerta temprana, como lo decía Anders Kompass en la mañana, es decir, un caso en el cual si no se da una solución puede haber desplazados, y otro en el cual ya los ha habido.

¿Qué propondrías hacer en el caso de Emiliano Zapata para que la solución no sea la del general Morales? ¿Puedes darnos cierta idea de qué tipo de solución podría haber? ¿Qué tipo de organización institucional o legislativa permitiría que esa solución o soluciones se pudieran empezar a realizar?

Rodolfo Stavenhager: Se usa mucho el concepto de *paramilitar* y de *grupos civiles armados*, casi sin hacer distinciones entre ellos. En los análisis de ciencia política, en los análisis legislativos, en todo el mundo, la idea de *grupo paramilitar* es muy específica y por eso entiendo la preocupación de Xóchitl –quien habló como funcionaria de gobierno–, porque, en el caso de países como Guatemala y Colombia, generalmente la idea de grupo paramilitar se identifica con algún grupo armado que le hace la tarea sucia a las fuerzas armadas, así de sencillo: por autoridad y por órdenes superiores. Las fuerzas armadas deben asumir la responsabilidad de ello, como sucedió en Guatemala, como sucede en Filipinas, etcétera. Y frente a eso desde luego se puede aplicar una legislación internacional, que es muy importante defenderla.

En México, en el marco de este conflicto, hemos usado la palabra y la seguimos usando, y eso tendría implicaciones para una legislación sobre desplazados; por eso quisiera pedir que le demos un poco de atención al concepto mismo, analizar si realmente éste es el concepto con el que hay que trabajar, porque éste representa una realidad demostrada, o si estamos hablando de otro fenómeno u otros fenómenos. Claro que, si se usa la expresión *grupos armados* o *grupos civiles armados*, ésta no es muy concreta; cualquiera es un grupo civil

armado, los zapatistas son un grupo civil armado, los narcos son grupos civiles armados, entonces ése no es un concepto que nos pueda satisfacer políticamente. Pero si *paramilitares* no es el concepto adecuado –y no estoy diciendo que lo sea o no lo sea, porque no tengo la información suficiente–, entonces habría que definir de qué tipo de fenómeno estamos hablando, si es que estamos hablando de un fenómeno o de varias cosas diferentes. Tal vez en la administración anterior, con el número de los grupos identificados que Pedro Faro mencionaba, la relación era más clara, y ahora ya no lo sea. Es importante tratar de aclarar esto conceptualmente para no cometer errores políticos y legislativos importantes.

En segundo lugar, desde el ángulo de los derechos humanos, la idea general y la base misma del concepto es una violación a la dignidad de las personas, cometida por alguna autoridad en ejercicio. En casos de problemas entre vecinos, en los que se molesta a nuestros hijos, se trata de un crimen pequeño, pero no es una violación a los derechos humanos, aunque yo diga que sí están violando mis derechos a la libertad, dignidad, seguridad, la responsabilidad es otra, no se acusa directamente a la autoridad por ser la culpable de ese delito, de esa violación, sino porque no pudo garantizar la protección a los ciudadanos sobre los que la autoridad gobierna. Ahí está la falla de nuestro sistema de protección pública de los derechos humanos, comenzando por la CNDH y las comisiones estatales, que siempre que hay una violación y no hay una autoridad identificada, responsable de la violación, aducen que no se tipifica la violación, y sin embargo pueden suceder multitud de cosas en que hay una falta de protección de la autoridad frente a las víctimas de la violencia. Es en este caso en el que tenemos a los desplazados.

Como han señalado los dos ponentes, hay muchos casos de desplazados que surgen no por un acto de autoridad, directamente, sino por conflictos de larga duración de tipo político que se dan entre grupos sociales y grupos de identidad política, como señaló Federico Anaya, y donde a veces incluso la autoridad interviene para calmar las cosas y garantizar el orden, aunque en algunos otros la autoridad interviene para darle más poder a unos u otros; en cada caso la responsabilidad de la autoridad es diferente. Al respecto también necesitamos más información porque desde luego tenemos el caso de Chiapas, pero también en otras partes hay desplazados que son el

resultado directo de un acto del Ejército, por ejemplo, o de la policía del estado. En cambio, en otros casos los desplazados son el resultado de conflictos donde la autoridad no tuvo nada que ver o tuvo que ver en el sentido de no prestar suficiente atención a tiempo. Esto lleva a decir que los desplazados en realidad son el resultado de conflictos no resueltos y los conflictos existen porque hay problemas no resueltos, de tipo estructural, acumulados desde hace muchísimo tiempo. Entonces concluimos: si no resolvemos los problemas básicos del país, siempre habrá conflictos y desplazados. Eso no significa que deban atenderse los problemas de los desplazados hasta que hayamos resuelto todos los conflictos históricos del país; si así fuera, estaríamos aquí dentro de treinta años y probablemente no habríamos adelantado mucho.

Juan Romero: Cuando usted habla de los *grupos paramilitares*, ahora que ha obtenido una definición y distinción más detallada, tendría que ser más preciso. Hay acciones generadas en el estado de Chiapas que son de autodefensa y en forma simplista se catalogan como acciones paramilitares. Estudiando cada uno de los casos se determina que el tipo de defensa y de armamento no presentaban las características del tipo paramilitar. Esto tendría que hacerse en el estudio de cada uno de los casos y en particular en lo que ha expuesto Federico Anaya, quien habló de una violencia, de una presión más psicológica que armada.

La estructura legal que ha regido la conformación de la organización social indígena en la zona de los Altos de Chiapas, en los ejemplos que se dieron, se ha formado en los últimos cuarenta años a partir de la dotación de tierras y a partir de la pelea por el control de los medios de producción en cada comunidad. Asimismo, la afiliación perredista y del EZLN, o priista, también es muy reciente; el perredismo tiene pocos años de existir y atiende básicamente a los conflictos internos de grupos por el control de cada comunidad. Son detalles que hay que afinar en el estudio de caso, para distinguir claramente cuáles son las tipologías de desplazamientos que tenemos en diferentes partes del país. En su momento, deberá estudiarse –comentaba Federico Anaya– el tipo de desplazamiento que se presenta en zonas urbanas cuando se pelea por construcción de vivienda y se divide el grupo; ahí se da otro tipo de desplazamiento que también debe preverse.

Necesariamente una propuesta de ley para desplazados pasaría por tres etapas básicas:

- La atención emergente
- La conciliación: en esta parte hay mucha experiencia en los países centroamericanos, por la recomposición de sus propias comunidades a partir de las guerras internas de las décadas de los setenta y ochenta
- El retorno y reasentamiento de expulsores y expulsados en condiciones de normalidad

Necesariamente tenemos que ser muy objetivos en una propuesta que pudiera tener en cuenta todas estas situaciones: una propuesta que vaya más allá de los lineamientos generales de la ONU, porque éstos se quedaron en eso, por un fondo político muy fuerte, sin llegar a establecer una normatividad más acabada, lo cual había sido discutido internamente entre los mismos investigadores que desarrollaron estos lineamientos y que finalmente se sujetaron a una decisión política de la propia Organización de las Naciones Unidas.

Es básico distinguir en cada caso cuándo se trata de acciones paramilitares, para no descomponer un proceso de construcción positiva que se orienta hacia un ambiente de reconciliación o de restablecimiento de un orden social ya perdido.

Bernardino Ramos: Me parecen interesantes las exposiciones que han hecho Pedro Faro y Federico Anaya. Es indudable que este conflicto y los inherentes de los desplazados tienen que ver con omisiones del Estado; no es un asunto aislado, porque finalmente el Estado es el conductor de la sociedad y el responsable de ir construyendo las instituciones y los espacios para el diálogo y la solución de los conflictos.

En este caso, el origen del fenómeno de los desplazados se relaciona con cuestiones intrínsecas a su vida comunitaria, a su situación particular y la agresión a sus intereses.

En ambas responsabilidades, quisiera que vean de qué manera ha existido omisión y en qué sentido. Pedro Faro decía que hace falta construir los puentes, que existe una situación en la que todavía debería restablecerse el diálogo y que vale la pena ubicar que los conflictos tienen orígenes en situaciones históricas, de rezago, en la forma de vida en la cual se ha mantenido a estas comunidades. A partir de

esa pluralidad, desde lo local, también se debe asumir la responsabilidad de la conducción de esa sociedad. ¿Qué es lo que tenemos que hacer? Habrá de crearse una institución que se aboque al estudio, al análisis, a la propuesta, a la creación de esos puentes, para que efectivamente el Estado cumpla sus responsabilidades. En todos lados, la intervención del gobierno favorece el resultado de una u otra parte, si no sencillamente éste es omiso. ¿Cómo identificamos esta omisión? ¿Cuáles deberían ser las obligaciones del Estado en los gobiernos locales y federales?

Pedro Faro: En efecto, la palabra *paramilitar* se ha utilizado excesivamente. Cualquier acción de agresión a las comunidades a veces se tacha de paramilitar en los medios, siendo que dichas acciones son perpetradas por grupos civiles armados. Éste pudiera ser un concepto que no causa tanto ruido, porque *paramilitar* tiene una connotación más de estructura para desarticular, sobre todo se utilizó en las guerrillas de los años sesenta.

Se parte de la instrucción y formación militar que se dio a grupos *paramilitares* en la zona de los Altos, en la zona Selva. Testimonio de ello es lo que se ha señalado en la exposición que me antecedió.

Seguimos utilizando la palabra *paramilitar*, sobre todo porque en esta zona de los Altos, en la zona Selva, se vive en mucha tensión. Los funcionarios de gobierno dicen que en Chiapas todo está tranquilo, no pasa nada, que Las Abejas retornaron a sus comunidades. Regresaron 3 500 personas a los Altos de Chiapas, y se realiza una gran difusión sobre la gobernabilidad del estado. La gobernabilidad, como lo señalé en la exposición, pende de un hilo. Los grupos paramilitares que se formaron, que están entrenados militarmente, no han sido desarticulados, no han destruido sus estructuras.

Con el gobierno de Pablo Salazar, una de las acciones positivas fue la captura de líderes de Paz y Justicia. Ello permitió cierta facilidad de acceso y aminorar la situación tensa en la zona. Permitted que funcionarios del gobierno, que antes no podían ir a Sabanilla, porque exponían la vida, al igual que las organizaciones civiles, tuvieran acceso a esas comunidades.

La composición organizativa en estos últimos años es de bastante movilidad: con facilidad se pasan perredistas al PRI y priistas al PRD; existe fragmentación; esto en cierta manera ha ayudado a desarticular

esos grupos paramilitares que siguen armados. Se creó una fiscalía especializada para la investigación de presuntos grupos armados en Chiapas, misma que ya desapareció; aunque, según sé, existe aún como parte de la procuraduría federal, y no se ha rendido un informe de lo que se investigó. Llevamos a muchas personas a declarar sobre acciones paramilitares, donde se reconocía la existencia de armas de alto poder, pero esta información no ha salido a la luz pública. Nosotros, como Centro de Derechos Humanos, hemos pedido informes sobre esas investigaciones. Los muertos de Acteal, los impactos que ellos tuvieron; existe un catálogo de las armas que se utilizaron, de alto poder. Más constancias de grupos paramilitares no puede haber. ¿De dónde sacaron el armamento? Está documentado el entrenamiento, hay fotos donde se ve a militares entrenando a grupos paramilitares.

Es preciso que el gobierno desarticule a los grupos paramilitares en su estructura quitándoles las armas y que haya un proceso real de reconciliación. Si no, el problema seguirá existiendo y en cualquier momento habrá otros Acteales.

Es importante, desde la academia y de parte de quienes estamos en derechos humanos, conceptualizar nuestro lenguaje sobre todo para que se entienda de qué estamos hablando, cuando se habla de paramilitares. ¿En qué sentido y cuáles son los alcances? A la fecha no se sabe que el gobierno del estado de Chiapas o el gobierno federal esté financiando a grupos paramilitares, lo que sí sucedió antes de esta transición. Lo que resalta es que tres años después las organizaciones todavía están ahí armadas. La obligación del Estado es salvaguardar la vida de los ciudadanos y en tanto existan estos grupos tiene la obligación de garantizar la convivencia.

Federico Anaya: Hay un cambio temporal, evidente. Yo recomendaría recordar que el Estado, como entidad soberana y transpersonal, tiene que hacerse cargo de los pecados y de los crímenes que cometen sus administraciones, el responsable jurídico es el Estado. Tiene razón Pedro Faro, ha existido omisión. En donde no creo estar completamente de acuerdo es en una especie de formalismo jurídico, que noto en muchas de las intervenciones; si nos ponemos a exigir que el Estado cumpla en abstracto sus deberes, en realidad somos como el profeta Jeremías, quien se quejaba de todo lo que hacían los reyes de Israel

y normalmente no le hacían caso. Eso sirve para la literatura y para escribir libros, pero no ayuda a la resolución de los problemas.

Hay otra cuestión, el caso de Colombia es interesante, tenemos grupos paramilitares que se siguen llamando así, cuando ya no tienen la protección del Estado. El Estado crea monstruos y después estos monstruos tienen vida propia.

Otro formalismo: estamos aquí asumiendo que tenemos que encontrar una definición general y luego hacer que la realidad entre en esa definición general, ¿ésta es una discusión escolástica! A final de cuentas lo interesante es cómo la gente va resolviendo cosas y va creando nuevos problemas, el caso de Emiliano Zapata, ayer Paz y Justicia, hoy Unión Campesina, Indígena, Agropecuaria y Forestal (UCIAF); antes proejército, ahora antiejército. Otro formalismo, otro supuesto que no es, el cardenismo del general Ávila Camacho es completamente distinto del cardenismo del general Mújica; el Ejército mexicano es una cosa, la Procuraduría General de la República es otra.

La misma Procuraduría, si ustedes tuvieron la oportunidad de conocer el Libro Blanco de Acteal, hace de un manera muy elegante y muy por debajo del agua una aclaración acerca de esto. El libro tiene, según recuerdo, seis capítulos, cada uno con un promedio de veinticinco cuartillas. Dos capítulos tienen dos cuartillas: el capítulo sobre “implicaciones de funcionarios estatales en los hechos” y el capítulo sobre “implicaciones de funcionarios federales en los hechos”; cada uno tiene una foja. ¿No hubiera sido mejor incluirlos como dos subincisos de algún otro capítulo? La Procuraduría nos está dando un mensaje, nos está diciendo que había dos capítulos que tenían veinticinco fojas y que se redujeron a una. ¿Dónde están las demás?

La Procuraduría no juega sola, hay otro actor, y ese otro actor es al final de cuentas el que tiene los garrotes en la mano, porque la democracia es un juego de civiles, elegante, complicado, que luego no lleva a ningún lado. Por eso me parece grave la lógica del comandante de la Séptima Región Militar, “donde hay división tiene que estar el Ejército”, porque es un mensaje no sólo para los compañeros de Emiliano Zapata, sino para todos, y también nos está diciendo que no por estar en el gobierno se tiene todo el poder. No han terminado de comprender que en Chiapas la posibilidad de tener un *octubre rojo* o una transición absoluta a la democracia son relativamente escasas

en la historia. Lo que normalmente pasa son transiciones que se quedan a la mitad del camino, en donde la mitad de los miembros del gabinete son conservadores y la otra mitad no sabemos muy bien qué tan progresistas sean. En ese sentido, la relativa fuerza que pudiera tener un gobierno no ayuda a resolver las cosas. Si toco estos temas es porque tienen mucho que ver con las definiciones de desplazado, paramilitar y demás. Insisto en que sigue habiendo paramilitares, porque el concepto hace una acusación clara sobre la responsabilidad que existió por parte del Estado y que no se ha resuelto.

No sería tan duro con las administraciones federal y estatal actuales, en el sentido de que no lo hayan resuelto, porque aparte de todo no tienen instrumentos para hacerlo. El problema es que estamos en una trampa, si vamos a ir a un resarcimiento absoluto de todos los crímenes que se cometieron, al final de la historia también hay que hacer otra historia. En 1994 hubo entre quince mil y treinta mil desplazados no zapatistas en las cañadas de Ocosingo y Las Margaritas; Paz y Justicia tuvo también sus muertos, mi cálculo personal es que es uno por cada diez de los enemigos. Alguien tiene que ser responsable de esas muertes también. Y no tenemos un marco especializado para situaciones de conflicto que llegaron a desplazamiento, muertes y crímenes, que permita la reconciliación, que permita el esclarecimiento de los hechos y luego posibilite a la colectividad reconciliada decidir hasta dónde se debe castigar, pues hay gente que debe ser castigada.

Un último ejemplo, que también es personal: en una de las comunidades choles de Tila o Sabanilla, un grupo tomó una de las últimas fincas del norte, finca Morelos, pero eran poquitos y por lo tanto débiles, eran zapatistas. Cuando viene la oleada de desplazamientos en Sabanilla, especialmente en el ejido Paraíso, los desplazados de Paraíso ayudaron a fortalecer el grupo de Nueva Revolución. Problema: Paraíso no es una comunidad completamente chol, son en parte tzotziles, además tienen un proceso de militarización y organización distinto al que tenían los primeros compañeros. Resistieron juntos y se convirtieron en una especie de paraíso de paz, porque no atacaban a los de Paz y Justicia pero tampoco se hicieron de Paz y Justicia, de hecho eran bases de apoyo del zapatismo. Pasa el tiempo –el tiempo, por cierto, es otra dimensión que debe tomar en cuenta cualquier

legislación; si los desplazamientos son tan grandes y los agravios demasiado fuertes, hay que legislar considerando la posibilidad de que la siguiente generación, los hijos, se integren al lugar donde fueron desplazados; es un cabo suelto que, por ejemplo, quedó en el caso de los refugiados guatemaltecos y que no debería quedar suelto en una legislación nacional. Mi punto es que ahora tienen un grave problema en Nueva Revolución de Tila porque hay la pretensión de los compañeros de Paraíso de que ya terminaron de reconciliarse. En parte la reconciliación ha sido posible porque las parcelas de los que se fueron permitieron un nuevo reparto, y están dejando a los desplazados sin sus derechos ejidales ancestrales. Obviamente los desplazados no están de acuerdo, pero si regresaran con toda su familia tampoco tendrían suficiente tierra porque ya nació una generación más. Hay una solución óptima, hay una cercana, que los hijos se queden en un lado y los otros regresen, o una combinación de varias.

En el problema –esto es un detalle interesantísimo– también hay dimensiones personales. El líder de los desplazados fue, sólo en parte, el causante del quiebre violento en Paraíso. Sus mismos compañeros de militancia que se quedaron en Paraíso no están de acuerdo en que él regrese. ¿Por qué? Porque significa el recuerdo del agravio. Es decir, la comunidad –de manera muy compleja, porque son parte de la comunidad de Paraíso, parte de la comunidad Nueva Revolución–, las mesas de desplazados, las ONG que están acompañando el proceso, tienen que discutir eso y encontrar una solución. Hay un nuevo arreglo geodemográfico, pero también hay un nivel donde se empieza a asignar responsabilidad a la gente. Uno de los castigos posibles es que el líder que causó o que fue la cabeza de una de las facciones que llevó a la guerra civil, no debe regresar. Ahora, ¿quién debe tomar esa decisión? La debe tomar la comunidad. Mi problema con el formalismo es que si no se crea dentro de una ley de desplazados una situación de excepción al Estado de derecho penal normal, la decisión no la tiene la comunidad, la tiene el Ministerio Público y a fuerzas –con las reformas conservadoras de los años ochenta y noventa– en el derecho penal todo es de oficio y se tiene que llegar al juez y se tiene que llegar a la prisión. Entonces tenemos dos opciones: todo el mundo en la cárcel o todo el mundo en la impunidad.

Pedro Faro: Quizá en el documento de exposición las peticiones parezcan generales, y lo son; estas demandas tienen que ser generales.

Mientras no se ubique puntualmente quiénes son los responsables, sería imposible meter a la cárcel a todos los responsables, tanto a los expulsados como a los expulsores y los que mataron por parte de ambos bandos, pero sí a los cabecillas, a quienes se tiene en cierta manera ubicados, tanto por parte del gobierno federal como del gobierno estatal.

Si estamos en un gobierno que pregona el respeto a la democracia y a los derechos humanos, en consecuencia, como respeto de los derechos humanos tenemos derecho a la verdad, a saber quiénes son verdaderamente los responsables de todas estas atrocidades, desapariciones, muertes y violencia generalizada y, por lo tanto, de los desplazamientos internos. Por otra parte, el resarcimiento de los derechos de los afectados tiene que hacerse de manera progresiva. Sería imposible que a compañeros que dejaron veinte o veinticinco hectáreas en su comunidad el gobierno tuviera capacidad de resarcirles esas hectáreas en otro lugar, cuando el gran problema en México es la falta de tierra. Se tiene que crear una salida a los desplazados en la cual se garanticen sus derechos sociales, culturales y económicos, así como el derecho al trabajo. Si persiste la falta de atención a esta problemática, vendrán generaciones que heredarán esta condición –ya hay una generación en esta circunstancia– y el problema será más complicado para el Estado.

Las políticas gubernamentales
y obligaciones del Estado
en la protección
de los desplazados internos

Los otros desplazados*

*Xóchitl Gálvez***

El primer acercamiento que tuve con desplazados fue un estudio que hizo el Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de Las Casas. Después tuve la oportunidad de acompañar al relator de Naciones Unidas, doctor Rodolfo Stavenhagen, en una visita a Chiapas, en donde recorrimos distintas comunidades indígenas con desplazados; estuvimos en Tila, en Venustiano Carranza. Aunque aquí no se ha hablado de desplazados por conflictos agrarios, allá tuvimos la oportunidad de conocer uno de estos conflictos, mismo que se resolvió con la suscripción de un convenio entre las dos partes y con una indemnización justa a una de las partes.

Quisiera empezar por definir lo que entendemos por desplazados, porque siento que hay categorías de desplazados que estamos dejando fuera. Los migrantes, quienes no entran en la definición de las Naciones Unidas, conceptualmente son desplazados por la falta de desarrollo económico en sus regiones de origen y eso los obliga a

* Texto editado a partir de la grabación de audio.

**Directora de la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

vivir unas aventuras lamentables, complicadas, a lo largo de los días de su traslado a los campos agrícolas del norte del país, en condiciones realmente lamentables. Para mí los migrantes serían más los que por voluntad propia salen de sus comunidades a buscar otro tipo de oportunidad, pero no se vieron forzados por una cuestión económica. Los otros “migrantes” son los que se ven forzados por las falta de oportunidades en sus regiones de origen; son los jornaleros agrícolas que salen a regiones de, sobre todo, Baja California, Valle de San Quintín, Sinaloa, Sonora y que posteriormente se quedan viviendo en estas regiones en condiciones lamentables, no tienen tierra. A ellos los llamaría *desplazados del desarrollo*, los desplazados por la falta de desarrollo en sus regiones. Creo que tendríamos que identificar perfectamente cuáles son las causas de esos desplazamientos humanos masivos que se están dando en los últimos años. No voy a entrar a este tema, pero sí quería subrayar que hay este grupo de personas que se desplazan y que además son una gran cantidad de indígenas en el país.

De alguna manera los desplazados son aquellos que abandonan las comunidades debido a grandes presiones internas o externas, y en muchos casos el retorno no depende de una decisión voluntaria sino del resultado de las negociaciones o de la resolución de los conflictos que originaron el desplazamiento. En el caso de los conflictos agrarios, en el momento de su resolución, los desplazados pueden retornar a las tierras. Actualmente tenemos un conflicto agrario en Oaxaca, en Yosetato y Nopalera, en el cual los últimos invadieron al ejido de Yosetato, provocando el desplazamiento de un gran número de familias. Allí se requiere entrar a la negociación agraria para buscar la conciliación y que se regrese a la normalidad lo antes posible.

La OIT, en el convenio 169, artículo 16, establece:

1. A reserva de lo dispuesto en los párrafos siguientes de este artículo, los pueblos interesados no deberán ser trasladados de las tierras que ocupan.

2. Cuando excepcionalmente el traslado y la reubicación de esos pueblos se consideren necesarios, sólo deberán efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa. Cuando no pueda obtenerse su consentimiento, el traslado y la reubicación sólo deberán tener lugar al término de procedimientos adecuados esta-

blecidos por la legislación nacional, incluidas encuestas públicas, cuando haya lugar, en que los pueblos interesados tengan la posibilidad de estar efectivamente representados.

3. Siempre que sea posible, estos pueblos deberán tener el derecho de regresar a sus tierras tradicionales en cuanto dejen de existir las causas que motivaron su traslado y reubicación.

4. Cuando el retorno no sea posible, tal como se determine por acuerdo o en ausencia de tales acuerdos, por medio de procedimientos adecuados, dichos pueblos deberán recibir en todos los casos posibles, tierras cuya calidad y cuyo estatuto jurídico sean por lo menos iguales a los de las tierras que ocupaban anteriormente, y que les permitan subvenir a sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro. Cuando los pueblos interesados prefieran recibir una indemnización en dinero o en especie, deberá concedérseles dicha indemnización con las garantías apropiadas.

5. Deberá indemnizarse plenamente a las personas trasladadas y reubicadas por cualquier pérdida o daño que hayan sufrido como consecuencia de su desplazamiento.

Entidad federativa	Obra	Pueblo	Fecha de reacomodo	Población afectada
Oaxaca	Temascal	Mazatecos y chinantecos	1949-54	22 000
Sonora	El Novillo		1961	10 000
Michoacán-Guerrero	El Infiernillo		1962	5 500
Chiapas	La Angostura	Tzotziles y mestizos	1972	15 483
Oaxaca	Cerro de Oro	Chinantecos y mazatecos	1974-89	25 000
Chiapas	Manuel Moreno Torres		1981	665
Chiapas	Peñitas		1983	1 899
Guerrero	Carlos Ramírez Ulloa	Nahuas	1984	5 000
Chiapas	Itzantún	Zoques	1986	13 000
Nayarit	Aguamilpa	Huicholes	1990	12 450
Hidalgo-Querétaro	Zimapán	Pame-otomíes	1990	2 109
Sinaloa	Luis Donald Colosio	Mayos	1991	

Con ello, quiero entrar a otro tema de desplazados, los desplazados por la construcción de grandes obras de infraestructura. Aquí no se ha hablado mucho de ello. Aunque jurídicamente existe todo un marco por el que fueron desplazados, les voy a dar algunas cifras que todavía no están bien documentadas; por ejemplo, el desplazamiento que se dio por la presa Temascal (hoy Miguel Alemán) es de alrededor de 20 000 mazatecos y chinantecos; la presa El Infiernillo, en Michoacán, es de 5 500; en Chiapas la presa La Angostura, de 15 000, entre tzotziles y mestizos; en Oaxaca, la Cerro de Oro, 25 000 chinantecos y mazatecos; en Guerrero, la Carlos Ramírez Ulloa ha desplazado

a 5 000 nahuas; la Itzantún, a 13 000 zoques; la de Aguamilpas, a 12 450 huicholes; la de Zimapán a 2 000 pames y otomíes; es decir, más de 100 000 desplazados.

También tenemos que decidir si vamos a considerarlos como desplazados; yo creo que sí son desplazados, porque fueron reubicados y desplazados de su territorio de origen con una serie de ofrecimientos que en la mayoría de los casos no fueron cumplidos. Coincidió en que el Estado tiene que responder, sea quien sea el gobierno. Tenemos que seguir enfrentando demandas históricas de estos pueblos, a los que se les prometió infraestructura, energía eléctrica, agua potable, urbanización, se les prometió tierras similares a las que tenían donde estaban, y muchas de esas cosas no se cumplieron.

Tuve la oportunidad de conocer el mural que está en la presa Miguel Alemán, en él se pinta el desarrollo como algo impresionante, los centros médicos, las milpas, etcétera. No es como es México, pintan un futuro próspero. Nos trasladamos a los poblados 2 y 3 del lado de Veracruz y constatamos que había chinantecos cortando caña por veinte pesos la tonelada, en condiciones extremas de calor, con gran pérdida de identidad.

Creo que uno de los puestos más codiciados en las anteriores administraciones era el de responsable del fideicomiso de la cuenca del Papaloapan, era como sacarse la lotería. Cuando uno ve cómo valuó Cabin (Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales) los terrenos de Texcoco, siete pesos el metro cuadrado, uno se puede dar idea de cómo en aquellos tiempos se valoraron las tierras de la cuenca, que son impresionantes, tierras productivas de las orillas del Papaloapan.

Jurídicamente no podemos pagar indemnizaciones, es caso cerrado, tenemos documentos donde los indígenas aceptaron las indemnizaciones. Todavía le estamos solicitando al Ficonafe (Fideicomiso del Fondo Nacional de Fomento Ejidal) la acreditación de algunos pagos, me siguen entregando cartas sobre casos como el de un abuelo que fue desplazado y la nieta reclama el pago; es complicado. Por ejemplo, hoy en el Uspanapa se están entregando estados de cuenta personalizados, de manera individual, aunque eran una colectividad, como ejido. Se hace el trabajo en atención a las solicitudes en que las personas del Uspanapa consideran que no fueron indemnizados adecuadamente.

Los gobiernos federal, estatal y municipal tenemos que seguir una estrategia para resarcir el daño. La propuesta que he hecho al

gobierno es que no podemos lavarnos las manos diciendo que son cosas del pasado, tenemos que resarcirlo de dos maneras: una de ellas, generando la infraestructura que se prometió –es curioso cómo el gobierno de Veracruz decía “bueno, es que éstos son de Oaxaca”, entonces no construían infraestructura, el gobierno no los sentía como parte de los veracruzanos–, lo que sí puede ser respondido con una política pública adecuada.

La reubicación generó sobreposición de ejidos y ahora hay problemas entre los reubicados, por lo que tenemos que avanzar en la regularización de la tenencia de la tierra. Apoyemos con la creación de la infraestructura y con proyectos productivos. Muchas comunidades de la presa Miguel Alemán no tienen electricidad, y se está asumiendo el problema.

La estrategia del gobierno actual es no dar dinero a los líderes o a las organizaciones, sino que se busca atender directamente a los afectados. Recibimos las demandas de las organizaciones y atendemos las necesidades, creamos un fondo regional e impulsamos proyectos productivos.

La mayoría de los desplazados son pobres, se encuentran lejos de sus tierras originarias y han sufrido una fuerte pérdida de identidad. Los estados más afectados por este tipo de desplazamiento son Oaxaca, Chiapas, Guerrero y Nayarit. Estoy convencida de que hoy, con el Convenio 169, cualquier proyecto de infraestructura tendrá que presentar mejores condiciones de negociación, tendrá que ser bien planteado; más que desplazar a la población se tiene que hacerla parte beneficiaria del negocio, tiene que ser consultada e indemnizada adecuadamente.

El tercer grupo serían los desplazados por conflictos políticos, religiosos y agrarios, un grupo que existe en México. Los desplazados por conflictos políticos se concentran fundamentalmente en Chiapas. Respecto a los desplazados por conflictos religiosos destaca Chiapas; Jalisco empieza a tener un problema serio: en la zona huichol se han dado expulsiones de personas al convertirse a la religión evangélica. Las nuevas religiones que están llegando crean un verdadero problema en las zonas indígenas; muchos de sus usos y costumbres tienen que ver con la fiesta, tienen que ver con la religión. Por ejemplo, en el pueblo de Ixmiquilpan se solicita cooperación para la fiesta o se exige la participación en ciertos cargos. Cuando no se acepta, el

pueblo siente que estas personas no cumplen con los usos y costumbres de la comunidad, y esto lleva a la expulsión. Los antropólogos tienen trabajo para identificar estos fenómenos y esta dinámica comunitaria. En respuesta a este problema, se apoya a los huicholes expulsados para que vivan fuera de la comunidad. Ellos han presentado una queja ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Aunado a ello, tenemos a los partidos políticos, como en el caso de Tlalnepantla. Es un caso identificado con un partido político, en donde debemos distinguir los usos y costumbres de la comunidad y los usos y costumbres de los partidos políticos. En este caso, el candidato del PRI se reconocía de antemano como presidente municipal; ahora que existe una presencia plural de partidos políticos es imposible continuar con esta dinámica. Para este caso tendrá que revisarse la ley electoral y abordar los usos y costumbres en las elecciones, dando un reconocimiento a este esquema de selección.

Tenemos que trabajar en la solución de conflictos. Este trabajo es más fácil desde la sociedad civil; incluso, al gobierno le resulta más fácil la solución de conflictos cuando participan conciliadores que cuentan con la confianza de la comunidad. De alguna manera, a través de los convenios de procuración de justicia queremos apoyar estos proyectos, registro civil, atención de conflictos.

Hay un cuarto tipo de desplazados, los desplazados por desastres naturales; este tipo de desplazados a veces son temporales y a veces definitivos. Tuvimos un caso en Metaltepec, Oaxaca, en donde se desgajó un cerro y esto provocó siete muertes; como resultado, hemos desplazado a 21 familias. El apoyo del gobierno tiene que ser para construcción de vivienda, de infraestructura, y apoyos adicionales para reiniciar la construcción. Cuando son grandes desastres naturales actúa el Fonden (Fondo de Desastres Naturales). Generalmente los que están en mayor riesgo son los pobres. Tenemos el caso de Motozintla, en Chiapas, en donde cientos de personas fueron afectadas.

Se han dado ya cifras precisas de los desplazados por conflictos políticos. Hemos terminado un estudio que será presentado el 24 de febrero, sobre mujeres desplazadas en Chiapas, con el apoyo del Colegio de la Frontera Sur. Se requieren cifras para diseñar una política pública en esta materia, y nos estamos apoyando en el informe del Centro Fray Bartolomé de Las Casas, como una base importante. Como gobierno reconocemos que hay desplazados por conflictos políticos,

lo reconocemos ante las Naciones Unidas. Ellos están presentes, son reales, tienen mínimo diez años de desplazados, y treinta, los desplazados por asuntos religiosos. Las mujeres son a quienes más les afecta el desplazamiento, porque se hacen responsables de los niños; los hombres a veces migran y las mujeres se quedan con los niños, tienen generaciones nacidas ya en San Cristóbal.

¿Qué estamos considerando hacer? Primero, colaborar en la solución y en la prevención de las causas que originaron el desplazamiento de la población; la causa es un movimiento armado que sigue vigente, la solución es que entre el gobierno federal, los diputados y senadores tratemos de replantear una nueva reforma constitucional, que es la causa de fondo por la que no se puede reactivar el diálogo. Estoy convencida de que el EZLN no va a reactivar el diálogo con el gobierno mientras que no se vuelva a reabrir el debate de la reforma constitucional.

Ojalá que en este nuevo debate el EZLN también participe para dar argumentos a los grupos más conservadores. Fue un tema que toqué públicamente con el presidente Fox la semana pasada en su programa de radio. Me preguntó que cuáles eran los pendientes y la expectativa para los tres años que restan de su gobierno. Le dije que la reforma constitucional era un tema pendiente y que los pueblos indígenas me reclamaban de manera reiterada esa demanda de reconocimiento pleno de sus derechos. Me parece que los pueblos indígenas tenemos que dar argumentos jurídicos, tenemos que trabajar más en todos los elementos que causaron problema para ver cómo los resolvemos. Un día dijo: ¿Por qué sujetos de derechos únicamente a las comunidades indígenas? Hagamos sujetos de derecho a todas las comunidades del país, para que no se nos cuestione por qué hacemos mecanismos de excepción en la Constitución. Atrevámonos a crear nuevos lenguajes; si nos da miedo el tema de la libre determinación, a lo mejor podemos hablar del autogobierno, nuevas palabras que definan mejor y que definan claramente los conceptos.

La solución es lograr la paz entre el gobierno federal y el EZLN; sería la solución de fondo para que los desplazados de Polhó pudieran regresar a sus comunidades. Prevenir sería empezar a trabajar más en la conciliación donde veamos que hay *focos rojos* que puedan generar un conflicto interno.

También se requiere buscar los mecanismos para promover la igualdad de oportunidades entre los desplazados y la comunidad receptora

de población; de alguna manera todos los desplazados que están en Ocosingo –para hablar de un lugar– se encuentran en desventaja, no tienen tierra, no los ven como parte de la comunidad, el presidente municipal es lo que menos quiere, “no son de aquí”. La identidad en los pueblos es tremenda, en la ciudad te diluyes, en los pueblos es muy claro, si no eres de ahí no tienes derechos; son tan pocos los beneficios, que no te puedes dar el lujo de repartirlos con los que no son de la comunidad.

En 2002 y 2003, el gobierno federal invirtió en Chiapas 20 millones de pesos exclusivamente para la atención de desplazados; financiamos 193 proyectos en 2003, y 231 en 2002; beneficiamos a alrededor de unas 4 000 personas de grupos de mujeres. Los proyectos están enfocados a mujeres, llevan un proceso de acompañamiento, son cinco talleres, los cuales llevan un costo de 30 por ciento de financiamiento. Se hace un primer taller de diagnóstico y después un taller para diseñar el proyecto, costo, distribución de responsabilidades, objeto del proyecto, etcétera. Se sigue con dos talleres de seguimiento y asistencia técnica y un quinto taller de evaluación. Hay un segundo apoyo para dar cumplimiento al proyecto a través de un subsidio. Las mujeres que hacen el acompañamiento son de la comunidad, con capacidad técnica. El modelo se aplica fuertemente en Chiapas, en particular en San Cristóbal de Las Casas.

Estamos creando un fondo especial para apoyo a desplazados, el cual puede servir para compra de tierra y, junto con Fonhapo (Fondo Nacional de Habitaciones Populares), para la construcción de vivienda, para apoyar proyectos de retorno –insumos como colchones, cobijas, lo mínimo que necesitan personas que regresan. El fondo no tiene una etiqueta. Si se etiquetara, se podrían bloquear los apoyos por mero formalismo. El apoyo puede ser para lo que el grupo de desplazados plantee qué necesita, es un fondo abierto que apoya los retornos con recursos de los gobiernos federal y estatal.

Jurídicamente, yo no tengo un mandato que me diga que debo atender a los grupos de desplazados, pero si en esos grupos hay indígenas, se puede justificar el apoyo. Insistiría en que sí necesitamos trabajar, y podríamos ir de la mano el Congreso y nosotros, en una ley que ordene a alguien proporcionar la atención.

En Chiapas tenemos un fenómeno más, que son los desplazados de Guatemala, a quienes se les califica como refugiados, pero que

están en condiciones de desplazamiento. Su demanda principal es su carta de naturalización, no demandan tierra, demandan su reconocimiento como mexicanos. Hemos venido trabajando con Gobernación para acelerar la entrega de las cartas, las cuales son indispensables para tener acceso a los programas sociales del gobierno federal.

Debemos colaborar con dependencias federales, con los gobiernos estatales y municipales, a través de una política de coordinación interinstitucional para la atención de desplazados. Con el estudio que se realizó en Chiapas, vamos a tratar de formular algunos planteamientos preliminares, en tanto, el propio estado de Chiapas tiene ya alguna experiencia, lo que se vio con Porfirio Encino.

Tenemos que buscar soluciones duraderas para que los desplazados puedan volver a sus comunidades originales con mejores condiciones y mayor seguridad.

Tenemos que buscar su desarrollo social y económico de acuerdo con la cultura y el sector de población al que pertenezcan. No se puede tratar igual al zoque, al triqui y al mixteco.

Jurídicamente los habitantes de Montes Azules están invadiendo la reserva; en otros tiempos se les sacó. Eso fue un desplazamiento, ya habían creado cierta identidad y algunos ya vivían allí desde hacía muchos años, y, cuando se entregaron las tierras a los lacandones, no se les tomó en cuenta. Cualquier movimiento que se hiciera en Montes Azules tendría que ser con su consentimiento. Una familia que vive en el centro de la selva, aislada, sin médico y sin servicios, puede aceptar su traslado si se le ofrece una alternativa en otro lugar con mejores condiciones, cumpliendo lo que se ofrece. Si se le lleva a un lugar de mayor pobreza, pronto estará de regreso en el lugar de donde se le quiso reubicar. Tenemos que cumplir lo que se promete y nunca ha sido así.

Se necesita tomar en consideración los derechos humanos y la opinión de los propios desplazados para el restablecimiento de su vida familiar y comunitaria, y para que ésta sea de acuerdo con la cultura de cada pueblo. Obviamente, tenemos que incluir su protección, su asistencia, o sea, su bienestar, la resolución de su reasentamiento, además de la construcción de un marco legal institucional y el consecuente reconocimiento de su personalidad jurídica.

Una política pública debe incluir el análisis de las causas y consecuencias de cada desplazamiento, la prevención de las condiciones

en que se producen, la aplicación de medidas para minimizar los efectos, en particular la protección de la propiedad y las posesiones contra su destrucción, apropiación, ocupación o uso arbitrario e ilegal, o la reparación del daño o la recuperación de las mismas. Todas las acciones y programas de desarrollo para desplazados tienen que recuperar la diversidad cultural de los mismos.

Este programa es nuevo, es reciente, nació por mi experiencia de haber visitado a los desplazados en Chiapas y por la necesidad que teníamos de diseñar un programa. Se lo mostré a la cancillería, y está totalmente de acuerdo en que se implemente.

Tenemos un par de recomendaciones de los relatores internacionales. La creación de la Comisión tiene seis meses, pediría su comprensión, antes había una oficina de la Presidencia con buenas intenciones pero con poco dinero. Hoy los diputados me tienen entusiasmada, ya que me dicen que la Comisión tendrá más recursos que los que dice Hacienda, lo que nos permitirá subir el fondo y llevar a cabo más acciones concretas; el compromiso está.

Coincido con los compañeros del Centro Fray Bartolomé de Las Casas en el sentido de que hay que hacer estudios específicos antes de poner en marcha cualquier política pública; de lo contrario, en el escritorio se verían bien las cosas, pero en la realidad no se estaría atendiendo en forma efectiva el problema.

Hemos recibido algunas propuestas sobre los siguientes temas:

- La pobreza extrema en que viven las mujeres desplazadas
- La inseguridad y la guerra que se enfrenta
- La discriminación que padecen las mujeres debido a su género

a) Organización

- Propiciar la participación política ciudadana de las mujeres desplazadas, y su organización autogestionaria, convirtiéndolas en sujetos autónomos en el proceso de desarrollo.

b) Asistencia material y social

- Otorgar recursos.
- Créditos blandos para compra de terreno y construcción de viviendas.
- Campaña de regularización jurídica de la propiedad en los asentamientos y colonias de desplazados.
- Elaboración y gestión de una propuesta de ley para garantizar a las mujeres la copropiedad de los bienes familiares.

- Mejorar los servicios de salud y educación en salud reproductiva para las mujeres y los hombres de las comunidades de desplazados.
 - Apoyo y asesoría de género a los centros de salud que atienden a las mujeres desplazadas, para ampliar su cobertura, mejorar el servicio y eliminar el asistencialismo y la discriminación de género.
- c) Educación y formación
- Minitalleres en las comunidades de desplazados sobre género, autoestima y los derechos humanos de las mujeres
 - Programa de alfabetización, castellanización, literatura en lenguas indígenas, y educación para adultas en las comunidades o en los centros más cercanos a sus colonias
 - Programa de rescate histórico del proceso de desplazamiento y reubicación y revaloración étnicocultural, con énfasis en la participación de las mujeres
- d) Formación y capacitación para la igualdad de género
- Talleres de género y masculinidad en las colonias de desplazados
 - Programas radiofónicos y televisivos de información social, histórica y actual que propicien la igualdad de género

Es importante comentar acerca de los grupos que no quieren ser apoyados por el gobierno federal. Me parece elemental respetar la decisión de las comunidades indígenas que, por no ver satisfechas sus demandas, no quieran asistencia o el apoyo del gobierno federal. Me preocupa el retiro de la Cruz Roja Internacional de la zona de Polhó y de todas las regiones autónomas. Como gobierno creo que sí es grave la situación de desnutrición y mortalidad que se está dando en estas zonas; la ayuda internacional es cada vez más escasa, y la ayuda nacional no está suficientemente bien articulada.

Podría hacer un compromiso de apoyar a algunas organizaciones de la sociedad civil, con el consentimiento de los municipios autónomos, pero que sea a través de ellas que pudiéramos apoyar al menos la cuestión de emergencia de suministros básicos. Que el gobierno lo haga directamente es imposible, dadas las condiciones del conflicto. Ante una emergencia, si esto se sigue agravando y no hay condiciones para el auxilio, el intermediario puede ser la propia Cruz Roja Mexicana. Es un tema sobre el que hay que llamar la atención. Siento que la

sociedad civil mexicana no ha tomado conciencia de lo grave que puede resultar la situación actual para estas comunidades. Si cuando uno tiene la seguridad del gobierno, puede pasarla mal, ¿qué se puede esperar cuando se vive en una sociedad totalmente de autosuficiencia, donde, además, la reproducción ha aumentado en los últimos años? Tendríamos que estudiar en este seminario los mecanismos para asegurar que exista la ayuda humanitaria necesaria, durante el tiempo que dure el conflicto.

Comentarios y preguntas

Sofía Castro: Gracias a Xóchitl Gálvez, quien ha recorrido gran parte de los pueblos indígenas del país. El concepto del ejercicio de gobierno o de poner en marcha políticas públicas naturalmente surge a partir de la demanda, de la observación, del diálogo permanente, porque no es producto de la casualidad, del diseño de políticas públicas desde el escritorio o como resultado de una investigación –que pocas veces corresponden a la realidad–, o de cuando se pretenden homogeneizar los programas o los proyectos para los indígenas de diversas comunidades o regiones del país.

Como ella lo señala, se trata de un programa nuevo, que surge a partir de una recomendación de las Naciones Unidas, del cual naturalmente habremos de evaluar sus resultados. En algunas regiones ya se están viendo dichos resultados, en particular en la atención que se está dando fundamentalmente a los problemas agrarios. Pero los problemas agrarios no terminan, ni son dieciséis *focos rojos* –como los llama Xóchitl–, u ocho resueltos; los problemas agrarios se agudizan en términos de la renovación de sus propias autoridades. Se reavivan en tanto no hay una delimitación real, aunque todo esté en documentos, pero no en la realidad;

entonces, depende de quién llegue al frente y depende de quién esté orientando a las comunidades.

Respecto al último tema que Xóchitl expuso, en relación con los municipios autónomos de Chiapas, tenemos que reencauzar el tratamiento, ya que a ellos no les interesa ningún trato con el gobierno, lo cual habla del grave riesgo en que se encuentra el país. Ante la indiferencia del Estado o de los órganos del Estado, llámese Poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial, se crean las condiciones para que otras comunidades puedan retomar las autonomías como un ejemplo y seguirlo, representando ello un grave riesgo.

No habrá reencuentro con el gobierno mientras no se den las reformas constitucionales. Este tema es fundamental para la reforma constitucional y yo espero que todos juntos contribuyamos a que eso ocurra. Es un tema que en Oaxaca se ha superado, desde hace muchos años, en el que la práctica de usos y costumbres no contraviene de ninguna manera la ley, ni es obstáculo para el desarrollo ni para la vida democrática a la que aspiramos. En cambio, la ley electoral federal se contrapone a la práctica democrática cotidiana que realizan los pueblos y las comunidades, por eso también se requiere una reforma urgente en este renglón. En razón de los asuntos que se han turnado a las autoridades jurisdiccionales electorales, se han ido sentando precedentes que obstruyen la reforma indígena.

Bernardino Ramos: La exposición ha sido muy amplia, completa. Coincidimos en que se tiene que desarrollar un diagnóstico más completo de manera conjunta, porque aquí se ha reconocido que no hay cifras reales. Vale la pena que continúe esa disposición para construir un diagnóstico lo más objetivo posible.

La construcción de los conceptos me parece fundamental. En el debate, en la construcción de esta legislación, se ve un vacío que requerimos cubrir con esta iniciativa.

Las acciones que se están llevando a cabo desde la Comisión de Atención para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, tienen que ver, efectivamente, con una serie de realidades de las comunidades de desplazados. Estas políticas públicas deberán estar inscritas e incluidas en una legislación, para que no sean políticas *ad hoc* de un gobierno, sino que tenemos que impulsar que estas políticas públicas se ejerzan por obligación de ley.

La vigilancia y la complementariedad con el Poder Legislativo son importantes. Se reconoce que el fondo para estas políticas públicas es muy pequeño, por lo tanto tenemos que seguir pensando en ampliarlo, y establecer los procedimientos para su utilización y vigilancia. Así mismo, la consulta a las comunidades, para la construcción de obras de infraestructura –que han generado cien mil desplazados– tendrá que reconocer, en una ley, que el desplazamiento no puede darse sin la opinión y el acuerdo de estas comunidades, lo cual constituye un antiguo reclamo.

Los desplazamientos son un fuerte motivo de discriminación, por lo que es importante regular sus efectos en una legislación que permita no solamente compartir de manera conceptual las cosas, sino en la aplicación y el desarrollo de la ley.

Rodolfo Stavenhagen: Es sumamente importante lo que ha dicho Xóchitl Gálvez respecto a las políticas públicas para los desplazados. Es importante históricamente por la cifra de cien mil desplazados, por el desarrollo del país, desde hace unos cincuenta años, pues ya hay algunos que se encuentran en la tercera generación; eso es gravísimo, porque son desplazados totalmente invisibles para el país y, en su gran mayoría, indígenas. Creo que el Instituto Nacional Indigenista anteriormente se ocupó muy poco de estas cuestiones, y sí tuvo que ver con alguno de estos hechos.

¿Por qué estoy dedicado a los derechos humanos? Por mi experiencia traumática en Sacadi, donde yo participé en desplazar indígenas de un pueblo de Oaxaca, a quienes pude visitar 20 años después y ver en qué desastre los habíamos colocado en nombre del progreso y de la modernización. Para mí fue una experiencia fundamental.

Las políticas públicas son importantes, por eso es fundamental darle un sustento legislativo a las mismas. Me gusta el planteamiento y el fundamento de que esas políticas, tal como se ven ahora, no son sólo ayuda humanitaria del momento. “¡Ay, pobrecitos que se van a desplazar, vamos a ayudarles!”, como en aquella ocasión: “¿Cuánto les damos? Durante tres semanas les vamos a dar 20 kilos de maíz por semana, punto”, y el gobierno se retiró, ya no teníamos ninguna respuesta del gobierno. Obviamente eso es irresponsable, eso no puede ser. La política pública tiene que ir más allá y mientras más esté fundamentada en una legislación adecuada, más éxito tendrá.

El segundo punto que planteó Xóchitl me parece también fundamental, el tema de la conciliación. Es importante para nuestro país reconocer la existencia de *focos rojos o amarillos*, o de cualquier color, pues significan violencia, conflicto, potencial permanente de conflicto, por una serie de razones históricas estructurales que desde luego no se van a resolver de un día para otro ni de un año para otro. Hay que crear los mecanismos y la institucionalidad para un sistema nacional de conciliación. Nuevamente creo que ahí hay un reto para la legislación: un sistema nacional de conciliación, porque no lo hay; no son el procurador agrario, ni el secretario de gobierno del estado, ni el ayuntamiento, ni es el funcionario enviado por la Comisión de Desarrollo de los Pueblos Indígenas, quienes van a resolver el problema. No. Tiene que haber un sistema nacional de conciliación, porque la situación lo amerita. Con los desplazados se puede iniciar la creación de este sistema, porque no sólo hay conflicto en zonas de desplazados y los conflictos no sólo crean desplazados, existen también otros temas pendientes.

Sobre el tercer punto de lo señalado por Xóchitl, es importante darle su lugar o crearle un lugar a la sociedad civil, ésta tiene que estar presente institucionalmente, también con fundamento legal. Actualmente, como sociedad nacional, no sabemos muy bien qué hacer con las ONG, ni las propias ONG saben muy bien cuál es su papel. ¿Es defensoría, es investigar casos, es hacer informes a la ONU o al gobierno, es protestar, es decirle al gobierno que está haciendo mal las cosas? ¿Qué papel tienen las ONG? Creo que ha llegado el momento en que las propias ONG se están preguntando eso. Hay momentos en que su papel es sumamente importante, pero, para que tengan una idea clara de cuál es ese papel, sería bueno que hubiese un sistema institucionalizado de participación, con el cual incluso pudieran recibir recursos públicos para hacer su trabajo, como sucede en otros países del mundo, incluso con recursos públicos de los gobiernos. En México esto es muy discrecional. No se trata de eso, se trata de que las ONG puedan tener acceso a recursos públicos porque están haciendo un trabajo de interés público y de interés nacional. Nuevamente creo que los desplazados son un muy buen punto de partida para legislar al respecto.

Otro punto es la sugerencia de Xóchitl para que incluyamos en el concepto de desplazados a los migrantes. Desde luego, imagino que

no a todos los migrantes, sino, como ella ha dicho, a los migrantes que se ven obligados a salir porque de lo contrario se mueren de hambre o no tienen posibilidad de mejorar. Hemos visto las condiciones y son realmente lamentables, pero no sólo las de los jornaleros, sino las de sus familias, y ellos no tienen ninguna protección, incluso no sé si hay alguna reglamentación nacional para jornaleros y migrantes. En las Naciones Unidas, desde luego, sí se está trabajando en convenios sobre trabajadores emigrantes, pero en el plano nacional no sé qué tenemos en materia de protección de migrantes vinculada a los desplazados. Me parece nuevamente una veta que vale la pena explorar, y diría que no sólo de los migrantes nacionales sino también de los migrantes internacionales.

Para terminar, y apoyando lo que dijo Xóchitl: efectivamente, en la visita oficial que como relator hice hace algunos meses, el clamor de las organizaciones indígenas por la reforma constitucional es muy grande, y una de las recomendaciones del relator al gobierno de México es reabrir el debate sobre la reforma constitucional. Si no le entramos al tema, como mexicanos, van a seguir los conflictos y todas sus secuelas.

Pedro Faro: Quiero recalcar lo que dijo el doctor Rodolfo Stavenhagen sobre la cuestión de que desde hace varias décadas no hay una política clara hacia la población indígena. Sí hay programas asistenciales, pero no una política donde se respete la diversidad de los pueblos indígenas. Es muy importante, entre lo que se comentó, la consulta a los pueblos indígenas en cuanto a la puesta en marcha de programas. Lo que nos ha sucedido en la atención a desplazados, en la mesa de negociación con el gobierno del estado, es que no se ha resuelto la cuestión de la tierra, ni siquiera un lugar donde puedan hacer una casa, lo que provoca que estén arrimados en la casa de parientes. Si se les quiere proporcionar apoyo, éste se realiza a través de programas donde se otorgan bueyes, gallinas, animales que no tienen donde poner. Sin embargo, en los informes de gobierno, se señala en la atención a desplazados que ya les dieron dos gallinas, y concluye la atención. Esto es muy claro en la zona norte, en donde les dieron una especie de bueyes que no les duró ni una semana porque se les murieron, ni siquiera se los comieron. De ahí se parte para subrayar la importancia de la consulta en la implementación de programas, que resulta básica para un desarrollo sustentable.

En otro punto usted decía que van a atender a desplazados en situación política, no sé si en este concepto de desplazados en situación política entran los desplazados en conflicto armado: El conflicto armado es una forma específica, si es así, nos gustaría tener pláticas con usted acerca de lo realizado en estos tres años de negociación con el gobierno del estado, en donde no ha existido una atención clara, en donde lo que se pretende es *administrar* el conflicto de los desplazados. De hecho, invitaron al gobierno del estado a este seminario y no asistieron.

Tenemos una caracterización de diez grupos que son desplazados por el conflicto armado; muchos fueron integrantes de las bases zapatistas; otros no, nunca fueron zapatistas, pero fueron simpatizantes; otros no tienen identidad política clara. La situación específica que tienen es la de estar tres años esperando, tiempo en el cual el gobierno nunca les ha dicho que no.

Mario Maldonado: Preguntaría a la ingeniera Gálvez, a propósito de la conversación radiofónica que tuvo con el presidente Fox, ¿cómo plantearían desde el gobierno la reapertura del debate sobre la reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígenas?, ¿cómo lo plantearían en términos legislativos, con una reforma de la reforma?, o, incluso, si hubiera las condiciones políticas, ¿se presentaría nuevamente la iniciativa de la Cocopa?, o bien, dentro de esa descripción, ¿retomarían los puntos que quedaron pendientes de la aprobación que se dio en el Congreso, como por ejemplo la cuestión de los indígenas como sujetos de derecho, o la propiedad de los recursos naturales, por mencionar algunos temas?

Juan Romero: Aplaudo las acciones que ha señalado la ponente por parte del gobierno federal; no obstante, se confirma que no hay una política pública para desplazados por parte del gobierno federal. En la misma exposición se reconoció que, si bien no hay un mandato para atender desplazados, con la caracterización del ser indígena se cubren los requisitos formales para aplicar programas que los benefician. En enero de 2003 la ONU hizo recomendaciones sobre desplazados, es decir, se ha tenido casi un año para armar una propuesta de política pública y cumplir con las recomendaciones; sin embargo, difícilmente se vislumbra, en el programa de gobierno y en el presupuesto

aprobado para 2004, la adopción y aplicación de políticas públicas por parte del gobierno en este rubro.

Entre las recomendaciones que se hacen destacan las siguientes: recoger datos para determinar la magnitud del problema, seleccionar necesidades específicas de los desplazados, establecer mecanismos de coordinación con los gobiernos estatales y municipales, incrementar la protección y asistencia efectuada a personas que aún están en esa situación, acceso de ayuda humanitaria a estas personas, y otras que difícilmente se van a cubrir con las acciones que se han enunciando.

En el extremo, si se implementara una política pública para desplazados, no habría necesidad de legislar, porque las garantías individuales y los derechos humanos derivados de tratados internacionales tendrían que cumplirse cabalmente. Hay una estructura ineficiente en la administración pública en todo los ramos, porque los problemas no son solamente de tipo agrario, son por retraso de la justicia, o por falta de malas o de buenas decisiones en políticas públicas para atender el problema. Si esto funcionara no habría necesidad de proponer una ley específica, pues se estaría garantizando la situación de libre tránsito, del derecho a la vivienda, el derecho a la salud. Si el gobierno federal llevara a cabo una política real, se ahorraría el proceso de legislar para obligar al mismo gobierno a implementar este tipo de acciones de urgente necesidad para la población que por diversas causas ha sido desplazada.

Le tomo la palabra para contar con la información a detalle de las acciones y programas que se aplican a desplazados para ubicar en dónde se aplica la política pública para el apoyo a desplazados.

Por otro lado coincido en que las ONG tienen que reconsiderar su quehacer, porque en algunos casos la misma actividad de las ONG polariza las situaciones de conflicto y obliga a las partes a tomar bandera, tornando a veces en irreconciliables las situaciones de conflicto. Es urgente que las ONG definan su papel. La propuesta que se presenta es buena, convertirse en mediadores, en conciliadores profesionales, a través de programas específicos, en lugar de sumar encono a los conflictos. Ello puede contribuir a desactivar situaciones de confrontación en las comunidades.

La conciliación es algo que debe llevarse a cabo dentro de una dinámica de reformas judiciales. Difícilmente, los actuales procedimientos

legales permiten la conciliación de las partes en conflicto; si hay amenaza de desalojo, lo que hace la parte amenazada es presentar su denuncia e iniciar un peregrinar en la búsqueda de justicia. El Poder Judicial, en particular las autoridades que actúan en la integración de la averiguación previa, carece de una formación que le permita actuar como conciliador; supuestamente se restringe a aplicar la ley a su discreción y conforme a los intereses que se generen en la “atención legal” del conflicto. Una política pública involucraría a las dependencias de la Reforma Agraria, Secretaría de Gobernación, Desarrollo Social, la misma Procuraduría, que debe buscar la conciliación involucrando a todas las autoridades. Debe darse una atención integral.

Se confirma que no hay una política pública de desplazados, lo cual obliga a un sector del Poder Legislativo a proponer una legislación específica. El proceso de elaboración va a tener muchas aristas, no por los niveles o modalidades, sino por los diversos tipos de desplazamiento que se dan, por la misma naturaleza que origina los conflictos; por ejemplo, hay desplazamientos que se originan por malos entendidos de los vecinos y hay conflictos que se originan por malas decisiones políticas del mismo gobierno, u otros por el encono que se genera al crear un ambiente con una existencia falsa de paramilitares. Hay casos específicos en los que aplica esto, al menos de los que yo conozco, en el estado de Chiapas.

Xóchitl Gálvez: No sólo no hay una política pública para desplazados, no hay una política pública de salud reproductiva en materia indígena, no hay una política pública para abordar el tema de educación superior en los pueblos indígenas. Yo creo que el punto es cómo se visualizó a los pueblos indígenas durante los últimos 60 años y toda la política pública, que, si la hay, ha sido justamente para hacer invisibles a los pueblos indígenas ante el Estado mexicano, es decir, sí hubo una política pública para no verlos.

Desafortunadamente esto no cambia de la noche a la mañana, no porque llegue un gobierno distinto o no. En su momento todo mundo aceptó que había que integrar a los indígenas al desarrollo, yo ni siquiera pienso que la intención haya sido perversa. Hoy me sigo encontrando a funcionarios que me dicen: ¿Por qué debemos hacer una política pública para indígenas si todos somos iguales? Penetré tan

fuerte la idea de que teníamos que homogeneizar a los estados nacionales... El doctor Stavenhagen nos podría dar cátedra de por qué se empezó a hablar de multiculturalismo y quiénes fueron los que empezaron a decir que se debía respetar las diferencias culturales.

Estamos iniciando en materia indígena en muchos aspectos y en otros hemos avanzado. Por ejemplo, realmente se puso en marcha una política pública para eliminar las lenguas indígenas en el país, fue una política tan eficaz que casi lo logran, casi logramos que muchos mexicanos dejaran de hablar su lengua. Todavía recuerdo que en la escuela le pegaban a uno de reglazos para que dejara de hablar su lengua y, si no, iba para afuera.

En esta mesa sería inútil lamentarse del pasado o del presente. Lo que tenemos que hacer es ponernos a trabajar. Primero tardamos casi un año en la ley que crea la Comisión. Había quien decía que debía desaparecer el INI, pero no crear nada en su lugar, y veían como un triunfo la desaparición del INI, lo cual, por la vía presupuestaria, casi obtienen. El último presupuesto del INI fue de 870 millones de pesos y su gastos operativos eran de casi 700; con el presupuesto restante casi no podía hacerse nada.

Es importante tomar en cuenta esto, porque parte del trabajo que tiene que hacer la Comisión, para lo que la facultó el Congreso, es diseñar políticas públicas en materia indígena, basada fundamentalmente en la consulta. En días pasados iniciamos una consulta cuyo objetivo era conocer cuáles son las formas y visiones del desarrollo indígena. Se realizaron talleres con representantes indígenas y consultamos a 5 000 indígenas nombrados por sus comunidades. Hay que construir un sistema de consulta –así como un sistema de conciliación–, hay que diseñar un sistema de consulta que hoy no existe. La OIT habla de consultas, pero no dice cómo realizarlas, no dice quiénes van a ser los interlocutores: unos pueblos dicen que las autoridades tradicionales; otros dicen que las organizaciones; otros dicen que las asambleas. Tenemos que trabajar en definir estos procedimientos.

Acepto como gobierno que falta muchísimo trabajo por hacer y que quedarán puntos pendientes en la agenda de este gobierno por dos razones: uno, el presupuesto es limitado. El presupuesto que se asigna como país al desarrollo es de alrededor de nueve por ciento del producto interno bruto; los países que han hecho las cosas bien invierten alrededor de 20 por ciento, sobre todo en educación. La ley

dice que todos tenemos derecho a la educación y eso no se cumple. Se descentraliza para que se cumpla; ya se descentralizó y sigue sin cumplirse. A los estados no les alcanza lo que les llega para educación, pues es insuficiente.

Hoy Oaxaca tiene un problema serio: este año los maestros indígenas están recibiendo un apoyo adicional, por primera vez en una negociación sindical, por permanecer en una región indígena. Es una política pública donde pretendemos que los maestros se queden en las comunidades, que tengan arraigo, haciendo una diferenciación salarial, porque el maestro bilingüe era mal visto: “eres bilingüe, eres jodido”, ganaban menos los bilingües que los monolingües, cuando, en cualquier país del primer mundo, los bilingües ganan más. La política pública era desincentivar que hubiera maestros capaces en las zonas indígenas. Hay mucho que hacer, se creó la Coordinación de Educación Intercultural Bilingüe, donde intentamos que se diseñe una política pública educativa en todos los niveles del gobierno.

Tomamos con mucha seriedad las recomendaciones del relator. Dentro del gobierno estamos convocando a las demás secretarías para el diseño de políticas públicas en materia de desplazados que cubran y traten de dar resultado a todo lo que nos plantean.

Podemos ir de utopía en utopía, pero, ¿de qué nos sirve tener la mejor política pública sin recursos? ¿Qué hacemos? Tenemos que atender los problemas. Apoyamos este año a cinco núcleos agrarios que no tienen tierra, más adelante se avanzará en vivienda, otro año se apoyará a más personas. En este trabajo los diputados tienen un papel importante, tienen toda la facultad para etiquetar un recurso en el Congreso, pueden destinar recursos para desplazados. ¿Cuántos diputados se interesaron por el tema indígena? La mayoría estaban ocupados en otros asuntos, como en obtener recursos para carreteras, pero no en el tema indígena. Hay mucho trabajo que hacer entre todos; compro la idea de trabajar juntos.

No debería ser necesario hacer una ley, pero ayuda. Podría pensarse que con la reforma del artículo segundo constitucional se derivan los derechos lingüísticos indígenas; el hecho de haber creado la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas y que se obligue al gobierno federal a crear un Instituto de Lenguas Indígenas, que se obligue a traducir, es algo más concreto. El mandato general se presta a que el funcionario lo interprete como le conviene, un mandato

particular ayuda a ser más específicos en lo que queremos. Estoy convencida de que hacer una ley no es indispensable para actuar, pero creo que ayudará mucho para dar claridad en este proceso de entendimiento sobre un fenómeno que tiene muchos años, porque no es un fenómeno de tres años, fácilmente tiene treinta años, y no lo reconocemos; a los desplazados por conflictos religiosos no los reconocimos.

Sobre los desplazados por conflictos armados, reconozco que la mayoría de los que están en Chiapas son desplazados por conflictos armados. Podemos revisar cosas específicas de algunos grupos que intentan regresar, a quienes habría que apoyar. Me impresionó cómo presentaron en las gráficas los desplazamientos, dan muchísima más claridad de cómo se dan los movimientos internos, de quién está con quién. En esta etapa se debe complementar el trabajo, estamos en condiciones de apoyar consultas locales para estos asuntos de interés.

En cuanto al tema de la reapertura del debate, adquirí muchísima experiencia con el cabildeo que realicé en el Congreso. Sería absurdo mandar a la Cocopa (Comisión de Concordia y Pacificación) de nuevo, primero tenemos que olvidarnos de la Cocopa, no de los Acuerdos de San Andrés. Aquella fue una iniciativa que se presentó y no pasó, aunque sí se tomaron algunos artículos. No podemos retomar la Cocopa tal cual. Yo diría que de uno a diez, podíamos estar en el escalón tres, no podemos partir de cero, hubo un gran esfuerzo de algunos legisladores.

Primero, tenemos que reconocer que estamos en tres, reconocer los puntos en que se avanzó. Éste es un diálogo que no quieren tomar las organizaciones de la sociedad civil, seguimos plantados en el “no sirve”. Si se participa en alguna consulta, se descalifica con el “estás con el mal gobierno”. Por separado nos hemos reunido con los miembros del CNI (Congreso Nacional Indígena), pero en público y juntos nunca van a reconocer que nos reunimos, porque eso es “malísimo”, es “grave”. Considero que no es negativo que el gobierno federal atienda las solicitudes o demandas del camino de sus pueblos, porque también estas ONG tienen que darles respuestas a sus bases. Esto no significa que los estés *coptando*, que los estés comprando, que estés en lo oscuro, creo que necesitamos vernos de frente. Yo no me permitiría jamás el hacer un daño, el tratar de comprar a alguien, tratar de

engañar. No queremos hablar de esos esquemas, entonces vamos sentándonos a discutir con mucha objetividad de cuáles son los alcances, los avances y cuáles son las insuficiencias de esta reforma constitucional y lleguemos a acuerdos públicos, los intelectuales, la sociedad civil, los diputados, el gobierno. Si lanzamos una nueva iniciativa sin el debate previo, van a empezar las inculpaciones.

Estuvimos en un foro de la CNDH hace dos semanas, hay coincidencias de todos en que hay que revisar la reforma constitucional, el Senado, la Cámara, la sociedad civil. ¿Pero qué pasa? De repente, habla Carlos Rojas y es acusado de traidor; tenemos que superar ese lenguaje. Nos cuesta mucho trabajo cerrar capítulos, pedir perdones y decir vamos para adelante, dejar el lamento de si nos traicionaron; es un capítulo que por salud mental hay que cerrar. Hay que impulsar el debate propositivo y a partir de éste, que se diera públicamente, establecer los alcances y las insuficiencias. Tengo un primer documento donde se expresan dos visiones distintas, el Dr. Villoro y el Dr. Vaca, con dos posiciones y dos versiones opuestas, pero cada uno presenta propuestas. Este documento fue elaborado por el anterior Consejo Consultivo, en él se hacen propuestas de posibles formulaciones a un nuevo artículo. Como punto de partida, necesitamos cierto consenso, sentarnos y ver las posibilidades de que tengamos éxito, escuchando a todos. Tenemos que escuchar a Diego, claro que lo tenemos que escuchar, porque está dentro de una corriente real en este país.

Debemos dar el debate con esta diversidad de planteamientos y dar un sustento jurídico a los términos que utilizamos y a los posibles argumentos de cuestionamientos que pudieran presentarse y estar dispuestos a que probablemente, tal como estaba redactada, la *ley Cocopa* no pase. Estamos en una democracia y en las democracias se obtienen las leyes posibles, no las ideales, si no, ya hubiera salido la reforma eléctrica tal cual, si el presidente tuviera capacidad de hacerlo, ¿no?, y quizá tampoco va a salir la del PRD, tiene que salir una donde se ponga de acuerdo a tres corrientes distintas. Eso es lo que tenemos que enfrentar, pero es un debate que no hemos querido dar, pues nos da miedo comprometernos.

A la actual legislatura la siento, al menos a la Cámara de Diputados, muy abierta. Podemos seguir con este esquema de foros y en el momento en que consideremos que la propuesta de reforma esté madura y que hemos cabildeado, sacar dicha reforma.

Para la reforma de la Ley que crea el Instituto Nacional Indigenista realicé 400 reuniones con diputados y senadores, para convencerlos uno a uno. Ése es el trabajo que hay que hacer en las democracias actuales y eso no lo hicimos en la pasada legislatura, pensamos que bastaba con que el presidente la hubiese mandado, que bastaba que el zapatismo hubiera venido, y nos equivocamos. Hoy se tiene que cabildear diputado por diputado, ya no hay eso de que el líder de la fracción decide el sentido del voto, ya no, ya no hay voto homogéneo, lo vimos en la pasada reforma fiscal: hoy cada diputado hace sentir su forma de pensar.

Mi propuesta concreta para reabrir el debate es quitarnos un poco estas posiciones de buenos y malos. A mí me dijeron: ¿Por qué no renunciaste al gobierno cuando no se aprobó la reforma indígena? Bueno, tuve el valor de salir a decir públicamente que me pareció insuficiente, era un acto de congruencia personal y ética y asumí los costos. Siento que aquí también se pueden hacer cosas, se requieren mentes frescas que estén dispuestas a escuchar.

Agradezco al doctor Stavenhagen sus comentarios, coincidimos en algunos puntos. He aprendido mucho a través de sus libros. Seguimos trabajando. A mí me ayuda mucho que el relator escriba cosas en su informe, más que ofenderme como gobierno –digo, tampoco voy asumir la carga de 500 años de conquista– me ayuda a poder decirle a los miembros del gabinete: “El relator está diciendo que reabramos el debate en materia indígena”. Creo que ayuda, ayuda también que el Congreso cuestione, que pida cuentas; ayuda que la sociedad civil cuestione; ayuda que el relator esté aquí y entre todos podamos construir un mundo mejor para los indígenas.

Sofía Castro: Los indígenas tenemos que ver con todo el entorno político, social y económico; en ese sentido todas las aportaciones son intensas e inmensas, y sirven para poder construir. Los temas que aquí ha vertido nuestra invitada son sumamente interesantes y, a partir de esta comunicación que hemos mantenido en el Congreso de la Unión con la Comisión, se fortalecerán las aspiraciones que todos tenemos, primero, como indígenas; segundo, por estar en una posición política o una posición de gobierno. Con mentes frescas y abiertas, podremos construir el México de los indígenas al que todos aspiramos.

Dimensión jurídico-legal del desplazamiento interno

Diagnóstico general sobre el marco jurídico internacional
y la perspectiva legal nacional del desplazamiento interno

*Emilio Zebadúa**

Haré un diagnóstico general sobre el marco jurídico internacional y la perspectiva legal nacional que existe en esta materia, con el fin de proponer una ruta que en mi opinión debe desembocar en la elaboración de un marco jurídico que reconozca y atienda la figura del desplazado interno.

En el ámbito internacional, la preocupación por los desplazados internos –estimados en 25 millones de personas en 2003– ha generado diversas acciones para atender dicha problemática:

La Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas designó en 1992 un representante para los desplazados internos, a quien solicitó un “examen de las leyes y normas internacionales vigentes en materia de derechos humanos, derechos humanitarios y derechos de los refugiados, y de la posibilidad de aplicarlas a la protección de los desplazados internos y al socorro de emergencia”.

En 1996 el representante del secretario general de la ONU presentó un informe con la siguiente tesis: Si bien el derecho vigente (internacional)

* Diputado federal.

abarca muchos aspectos de especial importancia para los desplazados internos, hay esferas importantes en que el derecho no les ofrece suficiente protección, como cuando no existen normas expresas aplicables a las necesidades identificables de los desplazados. Y citó algunas de las deficiencias que existen en el marco legal internacional, entre las que destacan las siguientes:

- Falta de protección legal en lo que respecta a la documentación personal de los desplazados o la restitución o indemnización de los bienes perdidos durante el desplazamiento
- Disposiciones insuficientes cuando existe una norma general pero no se ha formulado ningún derecho específico que asegure la aplicación de la norma
- Deficiencia en el derecho internacional para protección de desplazados internos al presentarse situaciones de tensión y disturbios que no llegan a ser conflictos armados, en los cuales no es aplicable el derecho humanitario, y el derecho de los derechos humanos puede verse restringido o suspendido y por tanto quedar en suspenso formas de protección que son decisivas para el bienestar o la supervivencia de los desplazados
- Disposiciones que sólo obligan a los Estados, no a los sujetos que no son Estados, entre estos últimos, grupos rebeldes o de poder local o regional de los lugares donde residen los desplazados

En 1996, el mismo representante del secretario general presentó un segundo informe, resultado del examen de las normas internacionales para la prevención de los desplazamientos internos, en el que se abordan los temas siguientes:

- Violencia y amenazas que afectan la vida y la seguridad personal
- Discriminación
- Implantación de colonos
- Expulsión, pérdida de tierras y viviendas
- Consecuencias negativas de los proyectos de desarrollo
- Daños al medio ambiente
- Obligaciones de los agentes no estatales

Así mismo, informa que, en el marco internacional, se establecen los derechos siguientes:

- a) Derecho a circular libremente y a escoger libremente su residencia.

- b) Protección contra las injerencias en el propio domicilio.
- c) Derecho a la vivienda.
- d) Prohibición de los desplazamientos forzados en situaciones excepcionales, incluidos los conflictos armados.
- e) Prohibición de la discriminación por motivos de religión o de raza.
- f) Prohibición del genocidio.
- g) Derechos de los pueblos indígenas, contenidos en el Convenio 169 de la OIT, que regula, entre otros, los siguientes:
 - Protección contra desplazamientos de pueblos indígenas
 - Medidas alternativas de reasentamiento y compensación (indemnización)
 - Derecho a no ser objeto de etnocidio y genocidio cultural
 - Protección y seguridad especial en periodo de conflicto armado para evitar el abandono de sus tierras

Sin embargo, se concluye que la prohibición expresa del desplazamiento arbitrario sólo figura en el derecho humanitario internacional y en las normas relativas al derecho indígena, mientras que en las normas generales de derechos humanos, la prohibición del desplazamiento arbitrario sólo está implícita en diversas disposiciones que no prevén de manera adecuada y amplia todos los casos de desplazamiento arbitrario, y no se refiere a las condiciones en que el desplazamiento puede estar permitido y a que dichas disposiciones se hallan sujetas a restricciones y excepciones: “La falta de una norma amplia de *lege lata* en las normas internacionales de derechos humanos sobre desplazamientos forzados de personas ha tenido por resultado una idea poco clara sobre su situación en el derecho internacional”.

Por lo anterior se considera necesario definir de manera explícita en el derecho internacional los elementos actualmente inherentes –un derecho a la protección contra el desplazamiento arbitrario. Se señala que, en particular, es necesario especificar los motivos y las condiciones de desplazamiento que no pueden permitirse, y las garantías mínimas de procedimiento que deben aplicarse cuando se produce dicho desplazamiento (garantías en lo sustantivo y en lo procesal).

En 1998 se presentan a la Comisión de Derechos Humanos los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, en los cuales se reúnen las normas internacionales vinculadas a las necesidades específicas de protección, asistencia y desarrollo de los

desplazados internos. Estos principios han sido el marco para el desarrollo de las actividades de organismos internacionales y de Estados e incluso de organizaciones no gubernamentales que en lo particular han afrontado el problema de desplazados internos; así mismo han sido la base para impulsar leyes y políticas nacionales que en lo particular buscan atender dicha problemática. Por ejemplo, Angola, con la legislación de normas de reasentamiento; también, el Tribunal Constitucional de Colombia subrayó la autoridad de dichos principios al invocarlos en fallos judiciales.

Normatividad de desplazados internos en México

En México no existe una normatividad específica para atender el problema de desplazados internos. La pretensión de crear una normatividad particular tiene como antecedente una iniciativa de Ley General para Personas Desplazadas Internamente, presentada el 23 de abril de 1998 por diputados de distintos partidos políticos, misma que fue dictaminada y desecheda el 11 de abril de 2000.

La iniciativa fue desecheda “en virtud de que las condiciones generadoras de los supuestos previstos en el proyecto de ley son tan amplias y generales que bien podría suceder que cualquier individuo o persona que se desplace por el territorio nacional los actualice y, consecuentemente, se le considere una persona desplazada internamente”. Para ello se argumenta que:

...con el texto propuesto por los iniciadores, no sería imposible que una persona sea considerada “desplazada internamente” cuando abandone su lugar de residencia por tensiones o miedo a ser perseguida por razón de su orientación sexual o simpatía con algún grupo social, particular o de opinión pública, si posteriormente se encuentra imposibilitada para retornar a su domicilio.

...la propuesta de ley no ofrece claridad respecto de lo que debe entenderse por “tensiones”, “miedo a ser perseguido”, “orientación sexual”, “simpatía”, “grupo social”, “particular”, “grupo de opinión pública” e “imposibilidad de retorno”.

En este supuesto, las hipótesis y posibilidades son tan amplias, que no permiten a quienes analizamos la propuesta, identificar con certeza

quiénes son o deben ser los sujetos titulares o beneficiarios de la protección o derechos que pretende otorgar la propuesta (...)

La propuesta de ley (...) pretende, esencialmente, otorgar un cúmulo de derechos a quienes ella misma denomina “personas *desplazadas internamente*”.

Aunado a ello, no ha existido el interés real de impulsar legislativa o administrativamente un marco normativo que regule la protección y asistencia de desplazados internos atendiendo al principio básico de la responsabilidad del Estado. Esta falta de interés por instituir un marco legal que establezca los procedimientos a través de los cuales se puedan hacer efectivos en forma inmediata las garantías individuales y el respeto de los derechos humanos de las personas que se ven obligadas a abandonar el lugar de su vivienda se confirma con el contenido del documento elaborado por la Subsecretaría de Enlace Legislativo de la Secretaría de Gobernación denominado *Temas legislativos de interés para las dependencias de la administración pública federal, LIX Legislatura*, en el cual se presenta una relación de dependencias del Ejecutivo Federal, y se les vincula con temas específicos de propuestas de reformas legales y constitucionales. De la revisión puntual de cada uno de éstos no se desprende referencia alguna que se vincule con el tema de desplazados internos.

De la revisión de los distintos hechos de desplazamiento interno se concluye en términos generales que éste es resultado, en muchos casos, de situaciones de violencia generalizada y de conflictos armados, pero también es resultado del funcionamiento inadecuado de los órganos políticos y judiciales ante problemas generados por diferencias étnicas, religiosas, agrarias y de pobreza y degradación ambiental.

En el resumen ejecutivo del Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, se señala que, del análisis de los derechos civiles en México, se aprecia que las violaciones son propiciadas –hasta el grado de hacerse de manera sistemática– por causas estructurales, principalmente por el marco normativo; se asienta también que en México hay un amplio reconocimiento jurídico a las libertades fundamentales de la persona, y que se reconocen de forma amplia y expresa las libertades fundamentales de las personas a través de su incorporación en el régimen constitucional, aunado al reconocimiento

que del mismo se hace en el marco internacional, pero que el problema fundamental identificado no estriba en la falta de dicho reconocimiento, sino en la ausencia y deficiencia de garantías jurídicas para hacer efectivos los derechos de las personas.

En el apartado referente a grupos en situación de discriminación se aborda un capítulo sobre desplazados internos, en el cual se reconoce en términos generales su existencia y se les considera “uno de los grupos más desprotegidos porque generalmente carecen de medios para subsistir y de cualquier mecanismo para hacer valer sus derechos. Por su invisibilidad enfrentan altos riesgos de abusos, explotación e inclusive de ser arbitrariamente privados de su vida”. Con relación al marco legal vigente, el Diagnóstico presenta las siguientes recomendaciones:

- El gobierno federal debe adoptar medidas de protección legal para atender las necesidades identificadas por el representante especial de la ONU para los desplazados internos.
- Es necesario que el Poder Legislativo, en coordinación con instancias del Poder Ejecutivo, como la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, incorpore los lineamientos establecidos en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de la Organización de las Naciones Unidas.

Conclusiones

En el marco legal internacional, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos son 30 principios cuyo ámbito es global, identifican derechos y garantías sustanciales para la protección de las personas afectadas por desplazamientos forzados; así mismo, presentan medidas para protegerlas y asistirles durante los desplazamientos, su regreso, reasentamiento y reintegración. Estos principios reflejan la normatividad de derechos humanos y el derecho humanitario establecido por la comunidad internacional.

En el marco legal interno o sistema jurídico mexicano, los derechos inherentes a las personas desplazadas no se encuentran sistematizados, para permitir su distinción y aplicación. Lo genérico de las garantías individuales y de los derechos humanos establecidos en el marco constitucional vigente permite la evasión de

responsabilidades específicas de las autoridades administrativas y judiciales en su garantía y eficacia. El grado de vulnerabilidad extrema en que se encuentran las personas afectadas por el desplazamiento forzado exige que a la brevedad posible se establezca un marco normativo que garantice en forma inmediata la actuación de las autoridades en los distintos niveles de gobierno para la atención inmediata tanto en términos de prevención, como de asistencia y auxilio inmediatos que garanticen los derechos humanos de los afectados, la conciliación en las comunidades, el retorno y la reintegración.

Para la creación del marco normativo para la atención de personas desplazadas, existen diversas experiencias internacionales que permiten establecer líneas orientadoras, y una rica experiencia de organizaciones sociales y no gubernamentales en el tratamiento del problema. La revisión particular de casos permitirá conocer las dimensiones sociales, económicas, políticas y jurídicas del problema.

Los primeros pasos para el proceso de creación legislativa han sido planteados a la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados de la LIX Legislatura, a la que se ha solicitado gestione ante la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas información básica del número de personas afectadas y las acciones de gobierno realizadas, para su atención y auxilio inmediato.

Así mismo, se presentó a esta comisión una ruta crítica para integrar la información básica para la ley en particular y que consiste en los siguientes puntos:

- Analizar el marco legal internacional para las personas desplazadas
- Integrar el esquema de derechos inherentes a las personas desplazadas, partiendo del marco constitucional y la factibilidad procesal para garantizar su aplicabilidad
- Revisar el sistema jurídico mexicano para configurar los esquemas de atención que permiten las distintas áreas de derecho involucradas en casos específicos (derecho penal, civil, laboral, administrativo, agrario)
- Obtener las opiniones de especialistas y organizaciones sociales y no gubernamentales involucradas en el tema
- Sistematizar la información para integrar un anteproyecto de ley, mismo que será retroalimentado por los especialistas y los defensores de derechos humanos nacionales e internacionales

El desplazamiento interno como un problema de derechos humanos

*Ricardo Sepúlveda**

En la Secretaría de Gobernación, este tema se está analizando desde dos ámbitos: en primer lugar, conoce de él un área dependiente de la Subsecretaría de Gobierno, que es la que atiende las relaciones con las entidades federativas en lo relativo a conflictos sociales; por otra parte, el área de Derechos Humanos, en la que actualmente participo y la cual ha encabezado este trabajo. Si bien es una problemática de conflicto social, en último término lo es de derechos humanos.

Quisiera destacar cuáles serían los pasos, o los nudos que tendríamos que deshacer, para crear un marco jurídico que, lo digo anticipadamente, no podría concluirse sino gradualmente, algo bastante similar a lo que ocurre en el marco del derecho internacional, en el cual tampoco está perfectamente definida la situación, porque todavía es un proceso nuevo, en constante evolución y movimiento.

Dada la definición, el concepto con el que todos estamos trabajando sobre *desplazamiento interno*, y siendo éste un fenómeno

* Jefe de la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, Secretaría de Gobernación.

multicausal, quisiera precisar algunas cosas que podrán ser importantes para una decisión legislativa. Al ser un fenómeno multicausal, buscando un denominador común encontraremos que detrás de todos estos fenómenos de desplazamiento hay una crisis del Estado de derecho o una falla estructural de la organización estatal.

No se sitúa solamente en una problemática focalizada o muy particular, sino que se trata de un problema integral; por ese motivo resulta muy amplio su tratamiento. Dentro de ese rompimiento de la organización estatal encontramos también el rompimiento del imperio de la ley, de la aplicación de la legalidad o del Estado de derecho.

La consecuencia más fuerte de un fenómeno de desplazamiento está en la multiplicidad de violaciones a los derechos humanos y garantías individuales que éste provoca. Nuestra Constitución y nuestras leyes reconocen los derechos humanos. Con la violación de éstos se afecta de manera indirecta a un sinnúmero de garantías como las de tránsito, legalidad, propiedad: las básicas. Entonces, si se da esa afectación, es necesario, debido a nuestra estructura constitucional, conocer cuál es el órgano o autoridad competente en el caso y hasta qué grado deben intervenir cada una de las autoridades. Ésta puede ser una discusión fastidiosa, porque pareciera que de lo que se trata es de quitarse responsabilidades; y en realidad no es ése el sentido de discutir el tema, sino, más bien, ver los modos de atender responsablemente la problemática.

Este fenómeno tiene también otra característica, su similitud con otra serie de problemas que en el ámbito internacional son más cercanos. Antes era muy clara la distinción entre *refugio*, *fenómenos migratorios*, el tratamiento legal del *asilo*, y conforme se presentan más estos fenómenos modernos, se van acercando entre sí. Me llama la atención, por ejemplo, que, en el Diagnóstico, la institución a la que se le vio más relación con el tema de desplazados haya sido la Comisión Mexicana de Apoyo a Refugiados, cuando en realidad ésta trata sobre todo asuntos internacionales. Eso indica la cercanía de estos fenómenos.

Cuando buscaba en la Constitución una referencia sobre el tema, encontré que la más cercana es la que se hace en el artículo segundo cuando se menciona la migración de comunidades indígenas, en donde, quizá, podríamos ampliar el término de migración para referirnos a migraciones internas, movimientos de personas, independientemente de la causa, de una población a otra; pero más allá de esa mención,

que no es directa, no he encontrado otras. No es solamente una laguna de nuestra legislación, sino que se trata también de la misma caracterización que tiene el fenómeno mundialmente.

Un antecedente necesario para definir cómo se puede atender una problemática, especialmente la relativa a los derechos humanos, consiste en, por lo menos, repasar en grandes líneas cómo está evolucionando nuestro sistema jurídico para atender fenómenos que tienen una triple vertiente. En primer lugar, existe una legislación internacional, e internamente hay una falta de armonización; en segundo lugar, cuando se trata de fenómenos que ocurren en los ámbitos local y federal, es decir, como fenómenos concurrentes desde el punto de vista de la jerarquía de nuestra Constitución o de nuestro orden jurídico, hay sin duda una tendencia cada vez más generalizada en los ámbitos judicial, académico y gubernamental, hacia la aplicación de los instrumentos internacionales.

Sin embargo, también hay que estar conscientes de que eso todavía atraviesa un sinnúmero de complicaciones incluso de tipo constitucional. Si analizamos con pulcritud –porque a veces los tratados internacionales no tienen plena aplicación–, encontraremos muchas y diferentes causas que no solamente se refieren al lugar que les da el artículo 133 constitucional, tampoco es un problema de difusión o conocimiento por parte de los jueces o las autoridades administrativas, sino que no hay, por ejemplo, la base de regulación, no sólo en la ley secundaria, sino en legislación de jerarquía inferior, como pueden ser los reglamentos apropiados para poder atender directamente una disposición de carácter internacional. Eso hace que sea muy lejana la relación entre los instrumentos internacionales y los internos, lo cual significa que la armonización debe trabajarse en la Constitución. La Secretaría de Gobernación tiene ese planteamiento, y en general, la Cancillería también; ambas han trabajado el Diagnóstico. Como primer punto, proponen que se incorporen en la Constitución Política los derechos humanos expresados en el ámbito internacional.

En los niveles federal y local estamos en una situación muy interesante desde el punto de vista jurídico-constitucional, y es que más allá de las facultades exclusivas de la Federación y de los estados, en cuanto a las concurrentes, ahora estamos viviéndolo en una realidad práctica y cotidiana, la cual sin duda nos presenta interesantes retos. (No quiero referirme a temas que nos desviarían de lo nuestro, sino

sólo a los que son muy cercanos a los derechos humanos.) Ustedes los estudiosos y cercanos al tema conocen la propuesta que se incluye en el Diagnóstico, para dar a la Federación facultades de intervenir en situaciones de emergencia o de manera subsidiaria, situaciones que exceden las capacidades de los estados cuando hay una vulneración a los derechos humanos. Ésa es una propuesta que toma como base una experiencia muy cercana como la problemática de Ciudad Juárez, por ejemplo, y otra situación de excepción podría ser la del desplazamiento interno.

¿Cómo lograr esa concurrencia entre la Federación y los estados, en un esquema en donde se trata de fortalecer la descentralización de las facultades hacia las entidades federativas? Creo que tratando de integrar de una manera transversal los derechos humanos. La solución tiene que estar en el plano constitucional, pero también tiene que plasmarse en la legislación secundaria. El tema ya está puesto, sin duda, en la agenda nacional de preocupaciones por los derechos humanos. El tema de los derechos humanos es muy amplio, no tiene fin; aunque es nuevo para nuestro esquema constitucional, que a veces es tan exacto en la delimitación de una y otra facultades.

El desplazamiento no solamente involucra las relaciones entre la Federación y los estados, sino entre estados, porque los desplazamientos pueden darse de un estado a otro, y allí sería más clara la intervención que tendría que hacer la Federación, para efectos de una posible legislación.

Otro punto de vista interesante es el que se expresaba en la ponencia del obispo Samuel Ruiz: atender el problema no integralmente sino en sus diferentes causas o por sus sujetos, porque el desplazamiento es multicausal y hay desplazamientos por distintas razones (que aquí se han mencionado), por causas agrarias, religiosas, de desastres naturales, económicas, sociales, y hay legislación que atiende específicamente cada tipo de problemática, hay legislación en materia religiosa, en materia agraria, en materia económica, sobre desarrollo social.

Una forma de atender esa problemática podría ser, no ir al problema más genérico sino a los planteamientos concretos, y otra, –sin duda, creo, la que más ha progresado– es por los sujetos. Tratándose de comunidades indígenas hablamos de un desplazamiento mucho más estudiado, mucho más identificado, y que además tiene una base

tanto constitucional como legal, por lo menos más avanzada. Pero qué pasa con las comunidades que no son indígenas o cuyo desplazamiento tiene otra causa. No existe ninguna referencia específica en nuestra legislación interna ni por supuesto ninguna ley del ámbito federal ni, que yo conozca, del local, que dé un tratamiento al problema. Sí existen, sin duda, muchas otras competencias de organismos gubernamentales para tratar el tema, sobre todo en el nivel local.

Ésta también es una manera de ir avanzando en darle estructura al tratamiento del tema, o sea, no solamente se trata de generar un esquema legislativo para otorgar derechos a las personas o a las comunidades y establecer mecanismos para hacer valer esos derechos, sino que también es preciso establecer obligaciones para las autoridades a fin de atender una problemática. Ésta es otra fórmula en la cual podría avanzarse.

Es este contexto legal constitucional el que enfrentamos para tratar el tema. Yo quisiera, así, tratar de delimitar o delinear algunas de las posibles acciones que podrían tomarse, e involucrar la línea de trabajo que está intentando empujar el gobierno federal, especialmente desde la Secretaría de Gobernación. (Más adelante Yanerit Morgan Sotomayor hablará del contexto internacional.) Se está intentando hacer un trabajo de tipo más integral, no solamente la propuesta que haga la Secretaría de Gobernación.

En el gobierno federal todavía no podemos delimitar exactamente cuál es la problemática, sus causas, sus dimensiones; y realmente es muy difícil intentar resolver un problema cuando no se sabe bien de qué problema se está hablando. Esto no quiere decir que el gobierno federal quiera detener todas las acciones hasta contar con todos los detalles sobre la situación real. Por otro lado, también estamos conscientes de lo indefinido, de lo volátil, que sigue siendo el concepto de la problemática relativa al desplazamiento, a pesar de todos los esfuerzos para ir construyéndolo. Ya contamos con el del Diagnóstico y con otros esfuerzos locales, como los realizados por la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, entre otros.

Lo primero que debe hacerse para lograr un mayor acercamiento a un posible marco jurídico debe ser lo referente a la armonización. Eso no es un asunto meramente de carácter internacional, es, yo creo, exactamente la costura donde se une el ámbito internacional

de los derechos humanos con el interno. Por eso el gobierno ha entendido que la armonización no es una problemática de la Secretaría de Relaciones Exteriores, ni solamente de la Secretaría de Gobernación, sino que se trata de acercar dos ámbitos y sobre todo elevar los estándares.

Comentarios y preguntas

Federico Anaya: La palabra *deportación* se utilizaba todavía en los años cincuenta como parte del vocabulario para definir movimientos de presos o de personas dentro del país. En realidad el término *deportación* no tiene ninguna connotación internacional. Creo que la Constitución sí menciona el caso –sería bastante raro que no lo hiciera–; el texto del siglo XIX en el que se basó proviene de un tiempo en el que se tenía un problema grave de desplazados, la mayor parte de las veces eran individuos, pero a veces eran las familias completas. Por otra parte, con la Constitución de 1917 ya existía el problema en muchas regiones del país, de hecho uno de los mejores ejemplos sería el de los valles centrales de Chiapas, donde hubo desplazados de las familias del movimiento de Los Mapaches a diestra y siniestra, pero, ¿cómo los llamaban? Si buscamos una palabra de nuestra época, no la vamos a encontrar en el texto de 1917: los llamaban *desterrados*.

La prohibición constitucional del destierro está en el artículo 22, y no se refiere a ser expulsado de México, sino de un estado. La Constitución es bastante sistemática en este sentido, los estados tienen sus ciudadanos, aparte de los ciudadanos que tiene la república; entonces uno puede ser desterrado, expulsado, deportado de su propio estado.

No se sabe qué es lo que sigue porque la Corte no podría ser juez y parte, o sea, no puede hacer una investigación y después ella misma juzgar, y remitir a las procuradurías. Me parece que hay otro camino por el que podríamos regular; yo recomendaría pensar:

- Tratar en el artículo 22, las figuras de destierro y deportación como fenómenos que afectan constitucionalmente a los ciudadanos en México
- Cuando la Corte no pueda ir más allá de la investigación, se requiere una ley reglamentaria de ese artículo, o de ese artículo y del artículo 22, con el fin de establecer un marco general de competencia

Al respecto, yo recomendaría que el marco no fuera intervencionista; en ese sentido, hay que ser radical y federalista: si los conflictos se pueden resolver en los municipios, deben resolverse en los municipios; si pueden resolverse en la entidad federativa, deben resolverse allí; pero la ley debería decir eso, o sea, agotadas las instancias, entonces entra la instancia que el pacto federal prevé hacia arriba, y yo creo que esto sí tendría que ser una ley general, no una ley federal; las leyes generales son para coordinar facultades concurrentes (como lo dijo el maestro Sepúlveda), y a partir de ahí establecer el proceso mínimo

Creo que no debemos ampliar tanto la competencia de esta ley y también tenemos que reconocer que el Estado tiene límites, o sea, es un ente muy efectivo que concentra facultades sociales en determinadas cosas, pero no puede hacerlo todo; además de que no ha tenido desde 1821 mucha costumbre de recaudar fondos, ni las cantidades necesarias. El Estado mexicano tiene muchas necesidades y muchas demandas, pero al final de cuentas tenemos que escoger cuáles son las más urgentes y qué cosas sí pueden alcanzar una resolución de manera más o menos eficiente, con muy escasos recursos de los estados y de la Federación, y, en ese sentido, incluir a los migrantes económicos que efectivamente son desplazados por la pobreza, la injusticia y la violencia estructural. Se me ocurre que es tal vez el tercer o cuarto paso de una trayectoria. Es más urgente saber qué vamos a hacer con los desplazados por violencia casi militar, paramilitar, o como queramos llamarla, en un estado donde ha habido conflictos armados violentos, o, segundo paso, los desplazados por

razones de conflictos civiles que no han llegado a ese nivel, como son el reciente caso de Tlalneplanta, Morelos, los problemas religiosos de Hidalgo, de Chiapas y unos que Xóchitl nos comentó, que son terribles: los desplazados por el desarrollo del mismo estado. Creo que todos ellos serían estructuralmente más concretos, más accesibles, para resolverse, y tenemos que atenderlos primero.

Cuando hay recursos escasos, se intensifican el movimiento y el cabildeo a favor de determinadas causas que se van poniendo socialmente de moda, dependiendo de la época. Requerimos una política de Estado que trate de ver un poco más allá de esto a la hora de decidir acciones de gobierno, incluyendo la propia legislación. A mí me parece terrible –confieso que es la primera vez que me había puesto a pensar seriamente en ello– el caso de los desplazados por la construcción de presas, y eso lleva treinta años. Ahora, con el conflicto armado de 1994 hay más desplazados. Primero en tiempo, primero en derecho. Pero el hecho de que los migrantes estén en la agenda es porque han tenido suerte en el cabildeo; si otros de los grupos que he mencionado hubieran tenido mejores cabildadores, probablemente estarían mejor colocados en la lista del presupuesto.

Javier Manzano: La región de La Montaña es una región cien por ciento indígena, sumergida en la miseria y en la pobreza. Los que estamos en contacto directo con la región, que venimos de la región, nacidos ahí, a veces vemos la desesperación de la gente, quien dice: para qué más leyes si aquí en nuestra región no hay más ley que la del rico y el sometimiento del pobre.

Todo esfuerzo que se haga es valioso. El hecho de que se vaya a legislar, a constituir un marco jurídico legal del desplazamiento interno, ya lo señalaba y nos está dando la razón el maestro Ricardo Sepúlveda, en algo ayudará, pero no va a resolver el problema en su totalidad. Es importante que se legisle para que exista este reconocimiento legal, que sirva por lo menos de respaldo para exigir que se atienda a los desplazados internos, aunque, repito, esto no resuelve el problema de fondo.

Él dice que hay infinidad de problemas agrarios y que ya hay legislación sobre la materia. En la región de La Montaña los problemas más fuertes que tenemos son agrarios; comunidades que colindan con otras, que pelean a capa y espada, y las cuales se han olvidado

de lo más esencial: mantener la unidad de la propia comunidad para poder exigir otras demandas de mayor prioridad, que aquejan a la propia comunidad. Sin embargo, ahí está la legislación, y los problemas agrarios no solamente los tenemos en Guerrero, se dan en casi todo el país y son una causa de desplazamiento. También tenemos los problemas religiosos y la materia está legislada, ahí está el artículo 24 de la carta magna. Entonces, ¿qué está pasando? Ayer se hablaba mucho de utilizar el método de conciliación: disposición de los actores, voluntad para impulsar la conciliación. Mientras, yo he visto directamente que en mi región los partidos políticos también son uno de los elementos que han roto la integridad de las comunidades, buscando un mercado electoral, buscando conveniencias personales, buscando utilizar como escalera a los indígenas para llegar a un puesto político, y resulta que tenemos comunidades enfrentadas entre ellas por cuestiones políticas que también provocan desplazados. (Yo llegué por un partido político, pero sí tengo idea de patria y hago esfuerzos por acercarme a lo humano cada día y no nada más buscar el discurso disimulado.) Conozco comunidades en la región de La Montaña, en donde están divididos hasta en cinco gupos. Qué lástima que en una comunidad tan valiosa hayan llegado los partidos políticos y, al formar grupitos que se enfrentan entre ellos, se haya perdido la unidad.

El problema de los desplazados y otros fenómenos sociales son resultado del sistema político en el que vivimos, entonces, ¿habrá que cambiar el sistema, o qué hay que hacer?

Yo siento que tenemos que impulsar una nueva cultura política, teniendo la voluntad de los actores, porque si los actores están en la idea de buscar de dónde pueden sacar el beneficio personal y cómo pueden llegar a otros puestos políticos, pues no tiene caso. Hay que impulsar una nueva cultura política, porque a veces se va a las comunidades y se les dice: “el dinero que les traemos es dinero del gobierno y el gobierno es nuestro jefe máximo y por él ustedes tiene beneficios”. A la gente hay que decirle que el dinero es del pueblo, que los que manejan el gobierno, sea éste de cualquier color, están administrando el dinero del pueblo, son nada más administradores de los recursos del pueblo. Cuando a la gente se le da este tipo de información, la gente la entiende. La Constitución dice que todo ciudadano tiene la libertad de elegir en política lo que más le convenga.

Clara Jusidman: Comparto una preocupación derivada de alguna experiencia en gestión pública: muchas veces se hace una legislación que impone a la gestión pública una forma de quehacer e impone una concepción de política pública. De alguna forma, la legislación, el presupuesto, las instituciones, derivan de una concepción previa de una política pública o de un programa, y aquéllos son los instrumentos para llevar a cabo esa política pública. A mí me preocuparía que se empezara a legislar si no se tiene una concepción clara de la política pública. De alguna manera, la legislación refleja una forma de ver el problema, desde la definición misma del problema; dado lo cual, me parecen pertinentes las dos vertientes que planteaba Emilio: trabajar una política pública y, en paralelo, trabajar en la legislación.

A nosotros nos pasó: llegaban y hacían una legislación para población con discapacidad sin tener la experiencia real de la gestión pública, acerca de lo que se puede y lo que no se puede hacer, en términos de los recursos disponibles, de las capacidades de gestión. Entonces, si no es posible tener una política pública previa y de ahí decidir qué presupuesto, qué instituciones son las convenientes y qué legislación, al menos sí debemos procurar trabajarlo en paralelo.

Acerca de lo que decía Ricardo, yo creo que nos estamos acercando a esta necesidad clara de que existan instancias que en un momento dado, entre intervenciones inconvenientes, inoportunas, violatorias de los derechos por parte de gobiernos municipales, de gobiernos estatales, puedan promover la intervención del gobierno federal.

La cuarta recomendación del Diagnóstico dice: “Desarrollar los mecanismos subsidiarios de intervención de los poderes federales en las entidades federativas ante violaciones graves o sistemáticas a los derechos humanos, atribuibles a las autoridades locales”.

Creo que estamos todavía en un *impasse*, existe un temor a tomar decisiones al respecto. Desde mi punto de vista, ya deberían haberse hecho desaparecer los poderes en dos entidades federativas: uno, ante la flagrancia y la forma de ver el problema de los asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez, y otro, lo que acaba de pasar en Tlalnepantla, con la intervención tan violenta de la fuerza pública.

Estamos en la dinámica de “es que es un gobierno panista”, “es que es priista”, entonces entramos en una bronca de partidos, cuando lo que está en entredicho es la gestión de gobierno y las acciones

violentas, equívocas, violatorias de los derechos humanos por parte de gobiernos municipales y el gobierno federal. Y en esto el Congreso tiene que asumir una posición distinta. Lamentablemente también el Congreso está permeado de la lucha política de los partidos; están más inmersos en su lucha política por el poder, que en ver qué está pasando con la gente.

Emilio Zebadúa: Da la impresión de que en este seminario y en el intercambio y el diálogo que ha habido podríamos coincidir en que hay un avance en el reconocimiento de que:

- Existe una figura del desplazado interno
- Esto significa un problema específico para el Estado nacional
- Hay una ruta, por lo menos en dos vertientes, que debe y puede seguirse para concretar un viso de solución o de atención, al menos, a esta problemática

A pesar del reconocimiento de que con este avance podemos hacer ya muchas cosas además de las realizadas por los gobiernos estatales y federal, y de que se está empezando a hacer algo en el Poder Legislativo; también, parecería que, una vez avanzado ese tramo, corremos el riesgo de topar con un impedimento que gravita sobre el fenómeno de desplazados internos desde la perspectiva del Estado y de la ley, y que no es tan fácil resolver. Desde la perspectiva de lo que ha planteado Clara en su intervención, o de la realidad que se expresa en el dictamen al que yo me referí, de rechazo a la iniciativa de ley, o de la misma problemática que ha analizado muy bien Ricardo, de cómo acercarnos jurídicamente a una solución, queda claro que quizás, después de todo ese avance, el último paso, por llamarlo de alguna manera, para poder completar un diseño de política pública integral y plasmarlo en una ley técnicamente sustentable que pueda integrarse con viabilidad al sistema jurídico mexicano, no es tan fácil de realizar.

Me agrada, por lo mismo, el que se haya planteado aquí que sí hay condiciones (ya lo decía Xóchitl) para tratar de rediseñar y definir una política pública, lo cual implicará una gran complejidad dada la problemática social, aunque finalmente ésta se encuentra enmarcada en una experiencia institucional muy amplia y en la existencia de dependencias encaminadas a su resolución, con programas que podrían adecuarse a las condiciones particulares de cada comunidad.

Hemos visto que la política pública para atender el problema de los desplazados internos tendría que incluir necesariamente la actuación de: varios niveles de gobierno; varios poderes (quizás los tres); y órganos muy disímbolos en su actuación y su concepción de la problemática, desde dependencias de Desarrollo Social hasta procuradurías de Justicia, tribunales agrarios, etcétera, los cuales –ya se dijo aquí– tienen dinámicas de actuación muy distintas, no necesariamente compatibles con la atención y la asunción de un problema de desplazados.

Juan Romero decía ayer que si el ministerio público se activa como parte de la problemática de desplazados internos, eso genera una dinámica que, aun con voluntad política, no necesariamente se puede detener, porque finalmente hay actuaciones que se tienen que hacer, hay procedimientos que se deben agotar, y eso, a veces, incluso puede ir en sentido contrario al del proceso de reconciliación de una comunidad.

Entonces, el diseño de la política pública, en sí mismo, parece ya extremadamente complejo y, para el diseño de la ley, el problema no es tampoco secundario; y ahora Clara nos presenta una disyuntiva que todavía lo hace más complejo: ¿Primero la política pública y después la ley, o primero la ley y después la política pública?, y creo que tampoco eso tiene una respuesta tan sencilla.

¿Qué experiencias tenemos y quién las tiene, en la atención de los desplazados internos? Las tienen actores muy distintos, muchos de los cuales se han podido reunir en este seminario; muchos otros quizás estén presentes en el próximo seminario de la cancillería y la ONU; pero muchos otros seguramente no van a estar presentes. ¿Cómo procesar las experiencias de atención a desplazados de actores tan disímbolos, desde un ministerio público hasta un funcionario comisionado específicamente para la reconciliación como existe institucionalmente en el gobierno de Chiapas, o de gestores? En fin, ¿cómo realmente traducir todas esas experiencias en una política pública? También es un problema.

Y, dicho todo eso, yo sostengo que hay un avance, si tan sólo es porque existen principios rectores que han pasado varias pruebas en muchos países, como la del tiempo mismo, que tienen sentido en México, dentro del sistema que se ha venido desarrollando de perspectivas sobre los derechos humanos y nuestro marco constitucional, y

por lo mismo, quizás, a partir de ese progreso queda avanzar de manera gradual, lo cual no quiere decir avanzar lentamente, sino planteando cuestiones que modifiquen estructuralmente la concepción del Estado mexicano sobre el problema de los desplazados internos.

Quizás aquí, a diferencia de otros muchos temas, el sólo hecho de plasmarlo de manera clara en la Constitución, en ese plan, sin reglamentación de por medio, de manera inmediata, eso ya en sí mismo significaría un avance cualitativo, porque, hoy por hoy, no es muy claro que el Estado y sus tres niveles de gobierno y todas las autoridades: Procuraduría General de Justicia, procuradurías de Justicia, tribunales agrarios, reconozcan siquiera ese término; incluso, alguno de los que atienden y resuelven problemas de los desplazados internos no necesariamente lo hace a partir de una cobertura institucional o jurídica que diga que lo está haciendo porque son desplazados, sino porque son vecinos del lugar.

Ricardo Sepúlveda: Recuerdo que al inicio de esta administración se dio un debate interesante no sólo en el gobierno sino entre académicos, por los conflictos electorales en Yucatán y en Tabasco. A pesar de que existe el artículo 76, fracción V, respecto al Senado, y el 97, respecto a la Suprema Corte, o las facultades de investigación y de procuración de justicia que tiene la PGR, finalmente, las cosas se resolvieron de otra forma.

Tenemos que ver si vamos a utilizar esos caminos o a crear otros y abandonar los que en nuestros tiempos sirvieron –que tampoco sirvieron tanto, porque finalmente se vio que el artículo 97 no daba el ancho. Se debate acerca de cuál sería, en ese sentido, el fundamento constitucional para expedir una ley general de desplazados, no obstante que en nuestra historia constitucional reciente lo del fundamento constitucional se ha interpretado de una manera más flexible, más amplia; ya no tiene que ser una verdadera –sobre todo tratándose de leyes generales– expresión explícita de la Constitución, sin embargo, sigue siendo un asunto todavía poco definido o poco delimitado.

Más allá de eso, creo que el verdadero problema está en elegir una estrategia que tome en cuenta las complejidades de la política pública, así como las complejidades de armonizar todo el conjunto de factores que intervienen. Conforme a eso se deben determinar los siguientes pasos, que pueden ser paralelos y no forzosamente

sucesivos o simultáneos. Se puede avanzar, si no en una ley general, sí en algunas disposiciones de carácter legislativo que empiecen a reconocer el fenómeno del desplazamiento para sujetos concretos, circunstancias concretas o materias concretas.

José Reyes Doria: Parece que hay una coincidencia general en que es necesario hacer una legislación específica para los desplazados internos con los cuidados que se requieren, como en todos los procesos legislativos. Este tema, por su complejidad, requiere un mayor cuidado, reconocer la expresión de una diversidad de conflictos, que en algunos casos son graves. Ello amerita la descripción, aquí se ha visto, de verdaderas crisis del Estado de derecho, de las capacidades del Estado para encauzar los conflictos, los cuales en lo general tienen un marco regulador, su propio marco jurídico, insuficiente para atender la complejidad del problema.

Dimensión internacional del desplazamiento interno

Introducción a la dimensión internacional del desplazamiento interno

*Bernardino Ramos**

La palabra *internación* tiene una connotación inherente al carácter universal de los derechos humanos, derechos irrenunciables que deben respetarse en todo momento a los individuos, a los desplazados internos. Hemos constatado cómo el gobierno y los propios actores de los conflictos que generan los desplazamientos han violentado los derechos de las personas afectadas.

Este asunto se ha convertido en materia de interés para las Naciones Unidas, particularmente para las oficinas y los representantes para los derechos humanos y los asuntos humanitarios, así como del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

Han participado en la defensa de estas personas organizaciones no gubernamentales, juristas, antropólogos y diversos actores de la sociedad civil; se cuenta con instrumentos como los tratados internacionales en la materia; y actores institucionales se han involucrado en el estudio y el trabajo directo con la población que ha sido afectada por el desplazamiento. En el marco internacional podemos

* Diputado federal.

mencionar la Declaración de Cartagena de 1984, que establece los principios y criterios para la protección y asistencia de refugiados, repatriados y desplazados, y la evaluación de su puesta en práctica, de 1994, con la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos, en Guatemala, de 1989.

También se ha dado una participación importante por parte del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, una labor destacada del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados, la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 respecto al Estatuto de Refugiados, y algo que también sobresale de manera especial: la Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas. Todo lo anterior, integrado en el marco jurídico internacional, el cual pretende atender las diversas demandas que garanticen el respeto de los derechos humanos de los desplazados, los programas de reubicación en condiciones dignas, la atención y solución a problemas que generan el desplazamiento forzado en la población más vulnerable, integrada por mujeres y niños que han sido víctimas de este fenómeno.

La comunidad internacional ha puesto énfasis en la construcción de una declaración internacional sobre principios y normas básicas para la protección y trato humanitario a los desplazados. Este tema se encuentra en la agenda internacional, y hoy nos reunimos con el mismo interés, para que en el ámbito nacional construyamos un marco jurídico que atienda esta problemática.

Retomamos la opinión de algún representante de comunidades indígenas en el sentido de que es necesario construir un instrumento jurídico en esta materia, que atienda a una visión preventiva, no tanto auspiciadora.

Dimensión internacional del desplazamiento interno

*Yanerit Morgan Sotomayor**

Desarrollo histórico del tema

Desde 1948 la comunidad internacional adoptó y proclamó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en la que se expresan una serie de derechos civiles y políticos, así como económicos, sociales y culturales que son de carácter universal, inherentes a toda persona humana, y a partir de la misma se desarrolló un proceso de codificación internacional mediante la elaboración de instrumentos jurídicos y mecanismos de protección. Desde una perspectiva amplia se cuenta con hasta 100 instrumentos dedicados de una manera u otra a la protección de ciertos derechos que en muchos casos también son inherentes a los desplazados.

No obstante, la consideración particular sobre la obligación de la comunidad internacional y de los Estados de proteger los derechos de estas personas es bastante reciente y constituye uno de los temas más novedosos considerados en la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993.

* Directora general adjunta para los Derechos Humanos, Secretaría de Relaciones Exteriores.

En el Programa de Acción de la Conferencia de Viena se enfatiza la importancia de brindar una especial atención y lograr soluciones duraderas a las cuestiones relacionadas con los desplazados internos, incluyendo su retorno voluntario y seguro, y su rehabilitación.

Si bien desde 1988 ya había algunos esfuerzos para atender este problema, es apenas en 1992 cuando la Asamblea General establece la figura del representante especial del secretario general, quien desde el inicio de su mandato se abocó a definir una serie de parámetros de protección para los desplazados internos.

En 1992, el número de desplazados internos se cifraba en 24 millones de personas y se manifestaba como uno de los grandes retos que debería ser enfrentado por la comunidad internacional. De los conflictos generados en el contexto de la guerra fría se pasó a la etapa de los grandes conflictos armados internos, en particular en África, en donde las luchas entre grupos tribales generan desplazamientos hacia afuera de los países, pero también dentro de sus fronteras. Las causas del desplazamiento de personas responden a conflictos armados, violencia comunal, desastres naturales y ecológicos y violaciones sistemáticas de los derechos humanos.

El continente africano tiene más personas desplazadas interiormente que el total del resto del mundo y los números continúan incrementándose. Hay cuatro veces más personas interiormente desplazadas que refugiados.

El total de desplazados internos en África llegó a 13.5 millones durante la segunda mitad del año 2002. Eso significó un aumento de más de cinco millones de personas después de 1998.

La magnitud del desplazamiento interior en África refleja un aumento en los conflictos armados a partir de los primeros años de la década de los noventa. Actualmente afecta, por lo menos, a la tercera parte de los 54 países del continente.

Las prolongadas guerras de Angola, Sudán y Congo Kinshasa (República Democrática del Congo) han producido un total de 10 millones de desplazados internos, que representan aproximadamente 75 por ciento de los desplazamientos del continente entero.

Sudán cuenta con una población de desplazados internos que en la actualidad se calcula en más de cuatro millones de personas; no sólo tiene la población de desplazados más numerosa de África sino del mundo.

En el caso de algunos Estados se desatan políticas de violaciones de los derechos humanos en contra de ciertos grupos, dándose situaciones como la del desplazamiento de los kurdos en Irak.

Colombia cuenta con aproximadamente 1.8 millones de personas desplazadas internas, lo que coloca a ese país en el tercer lugar en el mundo respecto a número de desplazados, después de Sudán y Angola.

Actualmente, el número de desplazados oscila entre 20 y 25 millones, aunque algunos cálculos hablan de 30 millones.

Los desplazados internos abarcan un grupo de nacionalidades muy diverso: de Palestina, Liberia, Angola, Sierra Leona, Sudán, Kenia, Eritrea, Etiopía, Uganda, Congo, Somalia, Chechenia, Bosnia, gitanos de Kosovo, Haití, Colombia, Corea del Norte, Afganistán, Vietnam, Camboya, Indonesia, musulmanes de Filipinas, Irak, Irán, kurdos de Turquía y muchos más.

El debate en los foros internacionales

Como se señaló anteriormente, en 1992 la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas designó a un representante especial del secretario general para los desplazados internos, decisión que parte del hecho del reconocimiento de la comunidad internacional en el sentido de que las personas desplazadas requieren protección y asistencia. Desde ese año hasta la fecha el señor Francis Deng ha ocupado ese cargo.

En una primera instancia se pidió al representante que realizara un estudio analítico sobre las leyes y mecanismos de protección existentes en la materia, y las medidas para fortalecerlos. Esta consulta se realizó tanto a los gobiernos, como a las organizaciones no gubernamentales, así como a las agencias del sistema de las Naciones Unidas.

Es importante destacar que el enfoque que desde su origen se da a este tema es integral, ya que ni la Asamblea General ni la Comisión de Derechos Humanos decidieron crear un mecanismo tradicional de protección como es un relator especial, sino mantener la consideración del tema en el nivel del secretario general de la ONU mediante la designación de un representante, que, si bien informa a la Comisión

de Derechos Humanos, tiene un nivel jerárquico superior y sobre todo un mandato con un alcance mayor que implica promover la acción de los órganos del sistema de las Naciones Unidas.

Como parte de la elaboración de este estudio, el representante del secretario general detectó la existencia de importantes vacíos en la responsabilidad del sistema de la ONU con relación a los desplazados internos, y la necesidad de que la Comisión de Derechos Humanos abordara este asunto. Como resultado de este análisis, además de reconocer la importancia de fortalecer el mandato del representante especial, también se le pidió elaborar una serie de directrices para establecer ciertas normas sobre este tema.

Los resultados de este ejercicio fueron presentados por el señor Deng en 1998. En los Principios Rectores Aplicables a los Desplazamientos Internos se reúnen las numerosas normas pertinentes a las necesidades específicas de protección, asistencia y desarrollo de los desplazados internos. En ellos se enuncian los derechos y garantías pertinentes a todas las fases del desplazamiento interno, los cuales disponen la protección contra desplazamientos arbitrarios, asistencia durante los desplazamientos y durante el retorno o el reasentamiento, y la reintegración. Los Principios tienen por objetivo servir de directrices a todos los actores involucrados, incluyendo a los Estados, agentes no estatales, organizaciones no gubernamentales e intergubernamentales y a las propias personas desplazadas.

Actualmente los Principios Rectores constituyen el marco más completo que existe para la atención de los desplazados. Como su nombre lo indica, su objetivo es definir ciertas directrices para diversos actores, con el propósito de que quienes son responsables de atender la situación de los desplazados internos, en particular los Estados, cuenten con orientaciones sobre las normas y las acciones que deben abordar para garantizar los derechos de este grupo de personas particularmente vulnerable, y prevenir estos desplazamientos.

Uno de los avances establecidos en las directrices es la definición del concepto de *desplazado*, que debe ser sujeto de protección. En este documento se señala que:

Se entiende por desplazados internos las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o

de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.

Destaca como un tema al que se ha dado particular relevancia la situación particular de las mujeres y los niños, quienes requieren medidas especiales de protección.

Como parte de este análisis, cabría hacerse la pregunta de ¿por qué, habiendo tantos millones de personas desplazadas en situación de penuria y sufrimiento, la comunidad internacional ha actuado de manera tan limitada?, ¿por qué no se cuenta por ejemplo con tratados internacionales de protección, como en el caso del refugio, sobre lo cual existe una convención y un protocolo internacional?, ¿por qué la intervención del ACNUR no se ha ampliado para atender estos sucesos, ya que lo hace en muy pocos países y de manera restringida?

La respuesta está en el recelo que persiste en algunos países sobre cualquier tipo de intervención de la comunidad internacional para abordar un asunto que desde un punto de vista estricto competiría exclusivamente a los Estados involucrados. A diferencia de los refugiados, que cruzan una frontera, pudiendo con ello lograr el acceso a la protección internacional, los desplazados internos tienen una mayor vulnerabilidad porque, además de huir de una situación catastrófica como un conflicto armado o condiciones generalizadas de violencia, al no salir de su país no cuentan con el recurso de la posible protección internacional y continúan siendo víctimas de sus perseguidores.

Este tema ha sido abordado por el representante especial cuando se ha referido a un concepto de soberanía más entendido como el fortalecimiento de la situación de los derechos humanos de la sociedad de ese país, por una cultura de respeto de los mismos, por la prevención y la solución de los conflictos, que por una visión estricta de no interferencia en asuntos internos. Los desplazamientos significan rupturas de las sociedades y por ello de la identidad nacional; su atención es urgente, pues resulta un medio para el fortalecimiento del Estado y por lo tanto de la soberanía nacional.

Se trata de un tema que aún no ha sido superado. El enfoque abordado por Francis Deng busca vencer los obstáculos mediante

acercamientos con los gobiernos, visitas a los Estados, organización de reuniones regionales y con organizaciones sociales y académicas para crear conciencia de la responsabilidad que existe para prevenir y atender los desplazamientos forzados.

Existe una tendencia creciente que apoya este enfoque. Al respecto, es muy importante destacar la posición de apoyo de México a la labor de Deng y al reconocimiento que se ha hecho de las directrices como una herramienta útil, destacando que, al ser los derechos humanos valores de alcance universal, la comunidad internacional debe buscar el fortalecimiento de los mecanismos necesarios para garantizar su vigencia.

Este apoyo es relevante en virtud de que el representante especial, como él mismo ha destacado, requiere la cooperación de toda la comunidad internacional, en particular de aquellos países en donde se dan desplazamientos forzados.

En México la dimensión del desplazamiento es bastante reducida, si se compara con países o regiones como Colombia, Somalia, Chechenia o el Congo.

Se puede asegurar que las cifras en nuestro país son mucho menores, independientemente de que no se han precisado con exactitud. No obstante, el gobierno de México recibió al señor Deng en visita oficial en agosto de 2002, quien estuvo en particular en el estado de Chiapas. En dicha visita, el señor Deng pudo constatar que existe voluntad política para abordar el problema, asumiendo que independientemente de las cifras, la situación de vulnerabilidad y de violación de los derechos humanos obligan a los gobiernos a atender estos casos ya se trate de uno, de miles o de millones de víctimas.

Se ha ofrecido al señor Deng desarrollar una política integral en la materia, y, en cumplimiento de una de sus recomendaciones y con objeto de promover los Principios Rectores, la Secretaría de Relaciones Exteriores y la oficina del señor Deng preparan en conjunto el Seminario Regional sobre Desplazados Internos, que se celebrará en la ciudad de México del 18 al 20 de febrero próximo.

Dicho seminario tiene como propósito reunir a académicos, expertos, organizaciones no gubernamentales, sociedad civil y funcionarios de toda América Latina para analizar el problema de los desplazados en la región y estudiar posibles cursos de acción adecuados a la realidad latinoamericana. Participarán expertos de Canadá,

Perú, Colombia, Centroamérica y México, así como el señor Francis Deng, en representación de las Naciones Unidas.

Como se puede observar en este breve recuento, en los hechos el desplazamiento interno tiene una gran dimensión internacional, por la cantidad de personas que son víctimas del mismo y por el efecto de situaciones de suma gravedad como los conflictos armados o violaciones generalizadas de derechos humanos. Paradójicamente, la comunidad internacional se encuentra rezagada para dar una respuesta adecuada a esta situación tanto en lo que respecta a la prevención de los conflictos, como a los mecanismos que permitan atender y solucionar la problemática de millones de personas en esta terrible situación.

La Cruz Roja Internacional y los desplazados internos

*Adolfo Beteta**

Iniciaré retomando un poco la historia y los antecedentes de este problema. Para el movimiento de la Cruz Roja y específicamente para el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), es un problema que despertó su interés a partir de la primera guerra mundial. En 1921 alertó a la Sociedad de Naciones, embrión de las Naciones Unidas, sobre el hecho de que este problema debía ser abordado, y se creó el primer Alto Comisionado para los Refugiados. Posteriormente, en 1947, ya con la creación de la OIR (Organización Internacional de Refugiados), lo que es actualmente el ACNUR, pues el problema fue evolucionado, se crea formalmente el Alto Comisionado, con todo un parámetro, una definición, un estatuto legal.

Es hasta 1992, y después 1998, cuando la definición de desplazados internos se conoce, misma que se encuentra plasmada en los Principios Rectores: personas o grupos de personas que han sido forzadas u obligadas a huir de sus hogares o lugares de residencia habitual o abandonarlos, en particular a causa de un conflicto armado, de situaciones

* Delegado de Comunicación y Difusión, Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR).

de violencia generalizadas, de violación a los derechos humanos o de desastres naturales o causados por el hombre, y que aún no han cruzado una frontera reconocida internacionalmente entre Estados.

Los Principios Rectores son 30 principios que abarcan normas de derechos humanos y normas de derecho internacional humanitario. Comprenden lógicamente la protección, la asistencia, el regreso de los desplazados y la reinserción en sus lugares. Hay que decir que estos principios no remplazan ni modifican el derecho vigente y no son jurídicamente vinculantes como lo son los tratados internacionales.

El CICR considera que los Principios son una herramienta útil que reafirma y clarifica el derecho vigente. Hay que decir que, en cuanto al trabajo del Comité de la Cruz Roja, cuando el derecho humanitario no prevé una situación, se hace uso y se divulgan estos principios rectores por medio de su delegado.

El CICR considera también que en el marco operacional la definición de desplazados es muy amplia. Hay muchos grupos con necesidades diversas y lógicamente intereses diversos y, antes que nada, cuando se habla de desplazados internos sobre todo en situaciones de conflictos armados de violencia interna. Para el CICR lo que está en juego es la población civil, que implica lógicamente a los desplazados internos, entonces da prioridad al cuarto convenio o artículo tres que es común a los cuatro convenios de Ginebra.

Actualmente este debate ha alcanzado una gran magnitud, producto de los siguientes elementos: El fin de la guerra fría, que trajo como consecuencia la multiplicación de los conflictos internos. Las nuevas características de estos conflictos internos, como los conflictos estructurales, por ejemplo, donde ya prácticamente las instituciones no funcionan y la labor humanitaria se vuelve bastante difícil, sobre todo por la seguridad que se necesita para el desarrollo de estas actividades humanitarias. Dentro del derecho internacional, la protección a los desplazados internos era insuficiente; ya existía para los refugiados –personas que atraviesan las fronteras de los Estados– pero no para los desplazados internos.

Los casos esenciales que nosotros conocemos son, lógicamente, los de los conflictos armados. El CICR ha recibido un mandato de la comunidad internacional para la protección de vida, que el Cuarto Convenio da a la población civil, es decir, a través del derecho

internacional humanitario se aplican también los Principios Rectores. Sobre todo, en el problema de los desplazados internos uno de los aspectos esenciales que hay que tener en cuenta es la responsabilidad primaria de los gobiernos para atender y resolver este problema.

Otro aspecto esencial, cuando se habla de desplazados, y lo que debe ser la acción principal, es buscar por todos los medios, lo que hace el CICR donde tiene presencia, que las personas puedan permanecer en sus lugares de origen, es decir, esto se hace a través de una serie de contactos con las personas, si es en una situación conflictiva, con las partes involucradas en este conflicto, para garantizar el respeto de los derechos humanos, precisamente porque una de las causas que motivan estos desplazamientos son las violaciones al derecho, tanto del núcleo esencial de los derechos humanos, como del derecho internacional humanitario, incluso en una situación donde hay hostilidades activas.

El aspecto esencial que se atiende en los casos de desplazamiento es la protección de las garantías de las víctimas a pesar de las circunstancias en que se dan los desplazamientos, así como fomentar el retorno a sus lugares de origen. Para este trabajo, la confidencialidad es una norma importante para el CICR. Ello nos permite un contacto bastante privilegiado con los actores de un conflicto, así como realizar muchas gestiones en favor de los desplazados.

Otro aspecto importante es la complementariedad, primero con los componentes del movimiento. Ustedes saben que cuando se habla de movimientos de la Cruz Roja se habla del Comité Internacional como organismo fundador, el cual actúa en situaciones de conflicto armado o de disturbios; se habla de sociedades nacionales, como por ejemplo la Cruz Roja Mexicana (existen actualmente en el mundo 189 sociedades nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja); y éstos tienen la acción complementaria de los organismos de las Naciones Unidas involucrados en el problema y de muchísimas ONG, que, hay que decirlo, hacen un excelente trabajo en favor de los desplazados en este tipo de situaciones.

En cuanto a la protección jurídica de los desplazados internos, en el derecho internacional no existe un convenio específico, existen los Principios Rectores. Realmente es el derecho nacional el que debe regular estas situaciones. Por el mismo hecho de que los desplazados no han pasado las fronteras de un Estado, siempre están sujetos

al imperio del Estado al que pertenecen, por lo que la obligatoriedad para la protección de los mismos recae en éste.

Sin embargo, también están en el cauce de la normatividad de los derechos humanos las situaciones en las que es posible prevenir el desplazamiento y garantizar los derechos de los afectados, así como aquellos casos extremos en que los conflictos no puedan canalizarse, siendo necesario garantizar el seguimiento y atención a las víctimas. Indiscutiblemente, todo desplazamiento afecta derechos humanos y garantías legales de los afectados.

En todo conflicto hay que estar atentos a que los desplazamientos de personas no sean forzados, porque esto es violatorio del derecho internacional; a menos que, por razones de seguridad o por imperiosa necesidad, éstos pudieran tener un grado de justificación; sin embargo, siempre deben ser lógicamente comprobados, y siempre se harán gestiones para tratar de garantizar los derechos a estas personas.

En este tipo de conflictos el CICR observa primero una norma de particular importancia: la prohibición de atacar o de conducir las hostilidades indiscriminadamente. Son numerosas las noticias de que en diversas partes del mundo la población civil es tomada como escudo, es sometida a veces al hambre, a no ser abastecida, o se destruyen los bienes indispensables para su sobrevivencia, en acciones como el envenenamiento de agua o el no abastecimiento de insumos que son indispensables para la vida, así como la aplicación de castigos colectivos que están prohibidos. O bien se dan represalias en contra de las poblaciones civiles porque un grupo u otro pasa por los lugares donde ellos habitan.

El derecho de la víctima a recibir la ayuda humanitaria es uno de los grandes problemas que se discuten en todas las organizaciones, porque las características de los últimos conflictos han dificultado mucho el acceso de la ayuda humanitaria. Para los afectados por dichos conflictos necesariamente hay un desplazamiento interno, como en los casos de Kosovo, Yugoslavia, Sierra Leona o Liberia, en los cuales ha sido difícil negociar y conseguir garantías de seguridad para el acceso con ayuda humanitaria a las víctimas, pues una hora el control lo tiene un grupo y dos horas después, otro grupo; o en aquellos casos en los que se involucra a niños en la guerra, para lo cual se les droga, situaciones que dificultan toda acción de auxilio humanitario.

Siempre se insiste en la interlocución, tanto con el gobierno como con los grupos armados organizados, sobre la necesidad de respetar todas las normas, las cuales es básico garantizar a las poblaciones afectadas. El mandato del CICR está dentro de los convenios de Ginebra. Además en aquellas situaciones no previstas, es decir, fuera del conflicto internacional, el CICR tiene derecho de iniciativa humanitaria convencional. El artículo tres común a los cuatro convenios y, como elemento adicional, la iniciativa de ayuda humanitaria, está previsto en sus estatutos, los cuales son reconocidos por los Estados en el ámbito internacional. Es decir, el CICR, ante cualquier situación que se considere conveniente, puede ofrecer sus servicios, y el Estado involucrado puede aceptarlos o rechazarlos. Normalmente siempre se aceptan y, posteriormente, se definen las modalidades para la acción que se va a implementar y las responsabilidades para resolver el problema.

Siempre se insiste en que la ayuda de la Cruz Roja se da en la fase de urgencia, y dentro de la urgencia se insiste a los Estados en que no es pretensión del CICR sustituirlo en sus responsabilidades; esto es algo que se maneja en cualquier contexto en los aproximadamente 64 países donde se trabaja con los interlocutores de gobierno, después de ver y evaluar las necesidades de los desplazados. Esta fase de urgencia en la que la Cruz Roja entra a atender desplazados puede durar tres meses y, después, de acuerdo con las evaluaciones directamente realizadas con las víctimas –para tener una visión objetiva y global de la situación–, se determina si hay o no avances en la atención a los desplazados. Por ejemplo, se evalúa la situación médica para determinar los problemas nutricionales; con base en esto, se definen nuevas acciones que sirvan para mejorar las condiciones de vida de estas personas a través de proyectos productivos, proyectos de agua y saneamiento.

Lo más importante, la razón de ser del CICR, es, a partir de las eventuales disfunciones o violaciones al derecho internacional humanitario, recoger todo alegato al respecto e interactuar, con base en la confidencialidad, con los protagonistas de estas violaciones, lo que le permite jugar el papel de intermediario neutral o de facilitador para el diálogo. Por ejemplo, en el estado de Chiapas, en octubre o noviembre de 2002, si no me equivoco, se organizaron conversaciones sobre el retorno de Las Abejas ya que se encontraban desplazados en la zona de Chenalhó.

El papel del CICR es sólo sentar a los protagonistas para que se discuta su situación y, después, tratar de ayudar en la medida de lo posible para que este retorno sea efectivo. Por eso, cuando aquí se habla de prioridades en materia de asistencia insistimos en que lo primero que debemos hacer es evitar el desplazamiento; si éste es inevitable por cualquier motivo, se busca preservar la unidad familiar y el contacto con las víctimas, y ésta es una de las líneas de actuación más importantes.

En la Cruz Roja existe la Agencia Central de Búsqueda. Cuando las personas huyen de los combates, la población se dispersa, provocando la separación de familias y haciendo necesaria la búsqueda y localización de personas. Se trata de una acción prioritaria para las personas desplazadas. De igual forma, si hay detención de personas desplazadas, se da un seguimiento a los casos y se trata de establecer la comunicación con los familiares, desde el cautiverio.

Por último, el retorno. Se debe señalar que estas acciones en favor de desplazados actualmente se realizan en más de 80 países, donde el CICR está involucrado. Tenemos diversos ejemplos en el continente americano, en casos de toma de rehenes y otro tipo de situaciones que implican involucrarse en forma directa y realizar gestiones por el cese de hostilidades y para que los protagonistas del conflicto respeten las normas del derecho internacional humanitario.

Trabajamos, por dar algunos ejemplos, en África (en la República Democrática del Congo, en Ruanda y Angola), en Asia (en el proceso de paz de Sri Lanka), en la exrepública de Yugoslavia, o en Macedonia. Se debe decir que a la vez que se les proporciona ayuda a los desplazados en la fase de urgencia, se les organiza para implementar proyectos, tanto productivos como agrícolas, para tratar de mejorar su muy difícil situación.

También hay que considerar los conflictos en los que los medios de comunicación son importantes. Cuando no hay una participación mediática es difícil obtener fondos para el auxilio humanitario. En los conflictos pueden proliferar las organizaciones humanitarias, así como las organizaciones de defensa y protección, pero no los donadores. Los donadores continúan siendo los mismos, reduciéndose el margen de auxilio y de mediación. Por ejemplo, si el CICR solicita dinero en estos momentos para Afganistán o para Irak, puede obtenerlo sin ningún problema, pero si pide para esos conflictos que, nosotros decimos, se pierden en el tiempo, como en el caso del conflicto de Angola,

o el conflicto de Chiapas, para no ir muy lejos, obtener fondos se complica, y con ello se genera un problema real para seguir sosteniendo el auxilio humanitario.

Éste es un problema que afrontamos en nuestra actuación, condiciones que ustedes deben conocer mejor que yo. Todo gasto público para el desarrollo ha disminuido y, por otro lado, existen gobiernos donadores que están más interesados en acciones humanitarias puntuales, pero que no les interesa abordar de lleno el problema. Creemos que el asunto de los desplazados internos forma parte, en realidad, de una problemática mayor.

Algunos quieren ver en la acción humanitaria un instrumento para otros propósitos, o bien, un sustituto del compromiso político. Sus expectativas, en este sentido, son ilusorias, porque estamos lejos de creer que la acción humanitaria por sí sola puede actuar como un regulador de las perturbaciones, a lo largo y ancho del planeta, y de servir a la estrategia de los Estados de restringir los flujos migratorios, en una época de crisis duradera y de marginación de los Estados más pobres o de los considerados de poco interés estratégico.

Ante este panorama, es de suma importancia que la política ocupe de nuevo su lugar, con bastante determinación, que la acción comunitaria encuentre de nuevo su propio espacio, y que ambas se movilicen para responder conjunta y eficazmente al verdadero desafío del futuro: que la necesidad del respeto universal de la persona se haga realidad.

El ACNUR y los desplazados internos

*Roberto Quintero Mariño**

Definiciones

Desplazados internos. Son aquellas personas o grupos “que se han visto forzadas u obligadas a escapar, o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida” (Punto 2 de la introducción de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos).

Refugiados. Son las personas que, “debido a fundados temores de ser perseguid(os) por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre(n) fuera del país de su nacionalidad y no pueda(n) o, a causa de dichos temores, no quiera(n) acogerse a la protección de tal país.” (Convención, 1951.)

* Oficial regional de Protección del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y representante regional adjunto del ACNUR en México.

También son refugiados de acuerdo con la Declaración de Cartagena, de 1984, “las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.

Elementos comunes entre los refugiados y los desplazados internos

Ambos han sido desarraigados por conflictos armados, violencia generalizada y violaciones de derechos humanos. De acuerdo con una reciente investigación sobre 48 países, se estableció que la falta de respeto por los fundamentales derechos humanos y los principios del derecho humanitario por parte de las fuerzas de seguridad o los grupos insurgentes, o de ambos, ha sido la causa básica para el desplazamiento interno masivo. Los abusos más frecuentes contra desplazados internos han sido las ejecuciones extrajudiciales, la tortura, las violaciones, los abusos sexuales, los secuestros y el reclutamiento forzado. En algunos casos, civiles de la misma población también fueron responsables (*Internally Displaced...*, pp. 5, 7).

Los refugiados y los desplazados internos están huyendo de guerras, violencia y por miedo de ser perseguidos. Ambos están necesitados de protección y asistencia. El uno como el otro requieren buscar una solución a sus problemas de forzado desarraigo.

Las soluciones para el refugio y el desplazamiento son similares: para los refugiados, son la repatriación voluntaria, la integración local en el país de asilo y el reasentamiento en un tercer país; en cuanto a los desplazados internos, las soluciones son el regreso voluntario al lugar de su residencia, la integración local si desean permanecer en el área donde se encuentran desplazados, o el reasentamiento en otra región de su país para los que no desean regresar a sus tierras ni permanecer donde actualmente están. Todas las soluciones se deben implementar dentro de los parámetros de la seguridad y la dignidad (Deng, Pautas sobre los desplazamientos: México).

El regreso de los desplazados internos a sus tierras, que es la mejor solución, se puede ver bloqueada por:

- la violencia y la inseguridad
- el empantanamiento político
- los obstáculos para recuperar la tierra y las propiedades
- la amplia presencia de minas antipersona en las áreas de regreso
- la falta de confianza respecto de una paz duradera en el país
(*Internally Displaced...*, p. 9)

Diferencias entre desplazados internos y refugiados

No hay refugiados debido a las catástrofes naturales o provocadas por el ser humano.

El refugiado debe cruzar la frontera internacional. El desplazado no lo hace y, por tanto, no rompe la relación jurídica de protección que debe brindar el Estado a sus habitantes. Continúa bajo la protección de su Estado.

Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y el asilo

Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, de 1998,¹ que no tienen carácter de obligatoriedad,² precisan el derecho del desplazado interno a ser refugiado:

Principio 2.2: Estos principios no afectarán el derecho de solicitar y obtener asilo en otros países.

¹ A pedido de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el representante del secretario general de la ONU para los desplazados internos, preparó los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, con la colaboración de expertos internacionales en temas legales, y en consultas con los órganos de las Naciones Unidas, y otras organizaciones internacionales y regionales de carácter intergubernamental y no gubernamental. Los Principios fueron presentados por el representante a la Comisión de Derechos Humanos el 11 de febrero de 1998.

² En Colombia, la Directiva Presidencial del 6 de octubre de 2001 confirmó la opinión de la Corte Constitucional de que los Principios están en el mismo nivel de la Constitución (*Internally Displaced...*, p. 91)

Principio 15 c: Los desplazados internos tienen derecho a solicitar asilo en otro país.

El asilo comenzó a ser regulado desde finales del siglo XIX en América Latina y en el ámbito mundial desde los años veinte del siglo pasado. Desde 1951 tiene una Convención obligatoria para más de 140 países y aceptada prácticamente por todos los Estados; tiene un organismo subsidiario de Naciones Unidas, el ACNUR, el cual comenzó a funcionar el mismo año de 1951 de conformidad con un mandato otorgado por la Asamblea General de la ONU.

Los Principios Rectores, que no son obligatorios para los Estados, fueron publicados hace pocos años (1998). El desplazamiento interno tiene un representante del secretario general de la ONU; la Oficina de la ONU del coordinador de Asistencia de Emergencia es responsable en materia de desplazados internos. Una división para desplazados internos fue creada en la Oficina del Coordinador para Asuntos Humanitarios, en 2002.

Estadísticas

El número de desplazados internos se estima en 25 millones en todo el mundo (Deng, Principios Rectores...). En algunos países como Líbano y Burundi representan 10 por ciento de la población. En América Latina, a mediados de 2002 había 2.2 millones de desplazados internos, cuatro veces más que el número de refugiados. Hay más de dos millones en Colombia desde 1985, de los cuales, según el ACNUR, una tercera parte son de origen afroamericano e indígenas, aunque éstos sólo representan 11 por ciento de la población (*Internally Displaced...*, pp. 4, 83, 87, 87).

El ACNUR comenzó a involucrarse en el tema de los desplazados internos desde la década de los setenta. Debido al dramático aumento de desplazados internos y a la cambiante naturaleza de las crisis humanitarias, el ACNUR está interviniendo cada vez más en la problemática de los desplazados internos. Ahora asiste y brinda protección a unos cinco millones en diferentes partes del mundo.

Elementos para la intervención del ACNUR en situaciones de desplazamiento

El ACNUR tiene el mandato para brindar protección y asistir a aquellos que han cruzado fronteras internacionales si pueden ser considerados refugiados. El interés del ACNUR por los desplazados internos no sólo se debe al riesgo o realidad de la salida de refugiados de sus países de origen, sino también a la similar naturaleza del refugiado respecto a la del desplazado. No obstante, la presencia de refugiados no es la única condición para que el ACNUR actúe.

Casos donde la necesidad de intervención del ACNUR es bastante clara

- Cuando el desarraigo de los refugiados y los desplazados internos es generado por las mismas razones, las necesidades son iguales y la solución al problema de los refugiados sólo se dará si hay solución al mismo tiempo para los desplazados internos. Ejemplo: los kurdos en Irak en 1991 y 1992.
- Cuando la efectiva reintegración de los regresados (antiguos refugiados) en sus lugares de origen requiere de una asistencia, la cual debe ser extendida a los desplazados internos en la misma zona. No se puede separar la asistencia a los regresados de las necesidades de los desplazados internos. La asistencia debe ser para ambos para evitar que los refugiados se conviertan en desplazados internos. Ejemplos: Mozambique, Liberia y Afganistán.
- Cuando los refugiados estén en zonas donde también se encuentren desplazados internos. Es la situación de los refugiados de Sierra Leona en Liberia, que se encontraron en este país de asilo con los desplazados internos de Sierra Leona. Ambos sufren de la misma inestabilidad en el país de asilo. Es difícil separar por razones operacionales a ambos grupos, al mismo tiempo que sería moralmente inaceptable establecer diferencias entre ellos, ya que los dos tienen las mismas necesidades en materia de protección y asistencia.

Casos donde la necesidad de intervención del ACNUR no es muy evidente o clara

- Cuando el número de refugiados es mucho menor respecto de los desplazados internos. Ejemplo: Colombia y Chechenia. En Tayikistán

hubo 600 000 desplazados internos, mientras que sólo una décima parte respecto de ese número llegó a Afganistán. La ayuda internacional debe ser para ambos grupos.

- Cuando los conflictos internos con origen secesionista desplazan poblaciones dentro de fronteras nacionales, que luego se convierten en internacionales. Ejemplo: antigua Yugoslavia y Timor (Indonesia). El ACNUR decidió dar protección y asistencia a todos los desarraigados sobre la base de necesidades humanitarias. Las fronteras no pueden ser el único factor para determinar la legitimidad de la intervención humanitaria internacional.
- Cuando sea difícil predecir que un conflicto territorial o violencias étnicas puedan concluir en la división del Estado o en un éxodo de refugiados. La intervención temprana para proteger y asistir a los desplazados internos puede prevenir la proliferación y prolongación del sufrimiento y promover estabilidad regional. Es el caso del Cáucaso.

El mandato del ACNUR y su responsabilidad de intervención

El estatuto del ACNUR no hace referencia a desplazados internos. No obstante, basa sus intervenciones en artículo 9 de su estatuto: “El ACNUR emprenderá cualquier otra actividad adicional que pueda prescribir la Asamblea General (...) dentro de los límites de los recursos puestos a su disposición”. Además, su labor será enteramente apolítica y humanitaria (artículo 2). La resolución 48/116 (1993) de la Asamblea General de la ONU indica que la intervención del ACNUR con desplazados internos se dará especialmente cuando los esfuerzos realizados puedan contribuir a la prevención o solución de los problemas de los refugiados.

El interés humanitario del ACNUR lo lleva a adoptar las siguientes responsabilidades:

- Movilizar apoyo para los refugiados
- Fortalecer su capacidad para responder a los problemas de los desplazados internos
- Liderar la protección y asistencia en determinadas situaciones

El papel de protección del ACNUR

El objetivo fundamental de la intervención del ACNUR es el de mejorar la protección de los desplazados internos y promover la solución a sus problemas de desarraigo. En los desplazamientos originados por conflictos hay dos necesidades concurrentes:

- La seguridad física y la protección
- La asistencia para brindar los servicios básicos de los desplazados internos

Puede que el brindar asistencia sin protección no tenga éxito en mejorar las condiciones de las víctimas. Incluso puede agravar su desarraigo. Sin embargo, una asistencia bien diseñada puede ser un instrumento de protección.

Teniendo como marco de referencia los Principios Rectores, la protección del ACNUR, de acuerdo con las circunstancias específicas, puede utilizar, por ejemplo, alguna o varias de las siguientes herramientas de acuerdo con una estrategia previamente establecida: coleccionar y compartir información, crear sistemas de protección coordinada con organizaciones no gubernamentales, promover las mejores prácticas, registrar a los desplazados, apoyar el otorgamiento de documentos de identidad nacionales, supervisar la situación de los desplazados internos, intervenir para exigir la reparación de abusos y de temas relacionados con la protección física –como son la detención, el reclutamiento militar forzado de niños, la violencia contra las mujeres y menores–, cooperar en la reunificación de familias, etcétera. En general se busca que se eliminen o al menos se reduzcan las violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario.

En ocasiones, otorgar protección a los desplazados internos puede resultar bastante complejo porque las autoridades nacionales mantienen la obligación primordial y la responsabilidad de brindarla, pero ellas son incapaces o no quieren brindarla en forma efectiva.

Cuando los regresados llegan a sus lugares se pueden encontrar en situaciones donde la seguridad y las estructuras estatales y sociales son frágiles. Los retornados se convierten a su vez en desplazados internos. La reintegración de los regresados es todo un desafío, desde el punto de vista de protección, de rehabilitación económica

y social y de reconciliación en una sociedad destruida por la guerra. El ACNUR frecuentemente tiene que promover la reconciliación y la unidad mientras la protección nacional se reinstala lentamente. En Bosnia y Herzegovina y en Tayikistán, el ACNUR, con otras organizaciones, ha trabajado en el fortalecimiento de la protección nacional: construyendo la capacidad de las instituciones legales y judiciales, ONG locales y grupos comunales.

Parámetros para la intervención operacional del ACNUR

Para intervenir se deberán analizar varios factores:

- Que la intervención del ACNUR no comprometa su mandato humanitario. El análisis para determinar su intervención es crucial particularmente en situaciones de inexcusables y sistemáticas violaciones de derechos humanos y del derecho humanitario, cuando haya serios riesgos de seguridad para el personal humanitario, y/o manipulación de la ayuda y de los actores con fines políticos.
- Que su intervención repercuta en la protección de los refugiados y en la institución del asilo. Hay que tener en cuenta que, por un lado, los países de asilo pueden estar más inclinados a mantener sus puertas abiertas a los refugiados si en el país de origen se toman medidas a favor de los desplazados internos, se reducen las necesidades de buscar asilo y se crean las condiciones necesarias para la repatriación de los refugiados; por el otro, la actividad del ACNUR en favor de los desplazados internos puede originar malentendidos. Podría pensarse que con su intervención está eliminando la necesidad de protección internacional. El ACNUR debe buscar mejorar las condiciones de los desplazados internos, pero al mismo tiempo buscar siempre que se mantenga y aplique el derecho que el desplazado interno tiene de buscar asilo.
- Que se comprometa en operaciones donde los esfuerzos políticos para resolver el desplazamiento estén en marcha o estén claramente contemplados en los compromisos políticos.

- Que su involucramiento tenga relevancia de acuerdo con su experiencia y conocimiento. Es necesario medir la importancia de su participación con relación a las necesidades de las víctimas y a la participación de otros organismos internacionales. Hay que evitar duplicidades.

Condiciones legales para determinar la participación del ACNUR

- Pedido o autorización específica del secretario general o de algún órgano competente de la ONU. No será necesario cuando el trabajo con desplazados internos es indivisible, por ejemplo, en el contexto de una repatriación en una región de desplazados internos.
- Consentimiento o aquiescencia del Estado respectivo y, si es necesario, de otras entidades envueltas en el conflicto. El principio rector 27.2 precisa que los servicios de organismos internacionales con responsabilidades en materia de protección pueden ser obtenidos o solicitados por los Estados.
- Acceso a la población afectada y adecuada seguridad para el ACNUR y organizaciones no gubernamentales para actuar efectivamente. El principio 30 establece que las autoridades concederán y facilitarán a las organizaciones humanitarias internacionales acceso rápido y sin obstáculos a los desplazados internos, en su regreso, reasentamiento y reintegración.
- Líneas de responsabilidad claras para intervenir directamente con todas las partes, particularmente en materia de protección.
- Adecuados recursos en materia financiera y de personal, y capacidad para la realización de sus actividades.

El ACNUR al intervenir en una operación de desplazados internos puede convertirse en la agencia líder en brindar protección y asistencia, o puede jugar un papel subsidiario, dependiendo de la fase en que se encuentre el desplazamiento. En cualquier caso, buscará siempre un grado de cooperación con otros órganos, de acuerdo con los mandatos específicos de cada organización.

Bibliografía

ACNUR, Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, anexo, Resolución 428 (V) del 14 de diciembre de 1950, de la Asamblea General de la ONU.

Internally Displaced People / A Global Survey, Global IDP Project, Earthscan, Norwegian Refugee Council, Londres, 2002².

UNHCR, ***Internally Displaced Persons: The Role of the United Nations High Commissioner for Refugees***, 6 de marzo de 2000.

UNHCR, Operational Guidelines for ***UNHCR's Involvement with Internally Displaced Persons (IDPs)***, 24 de septiembre de 2001.

Comentarios y preguntas

Emilio Zebadúa: Se trata de una pregunta muy puntual a los tres ponentes. Desde la perspectiva internacional que nos han presentado, ¿consideran ustedes necesario y viable la construcción, como aquí se ha planteado, explícita e implícitamente, de un marco jurídico nacional que atienda al fenómeno de los desplazados internos, y, de ser necesario y viable, este marco jurídico podría articularse con el marco internacional y la operación del ACNUR y la Cruz Roja?

Xavier Nava: Para ampliar un poco la pregunta: ¿Se considera necesario y han actuado estos organismos internacionales en la definición o en la construcción de algunos marcos normativos en otros países, tanto de América como de otros continentes?, incluso se mencionó ayer el caso de Colombia, ¿ustedes participaron o tuvieron algo que ver en estos procesos de conformación?

Roberto Quintero: Comienzo por la segunda. Sí, efectivamente, el ACNUR intervino en la codificación de las normas que actualmente rigen en Colombia en materia de desplazados, que por cierto están consideradas en el mundo como una de las más amplias y que cubren las

diferentes fases del problema de desplazamiento. Incluso, en ese país los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos han sido ubicados por diferentes jurisprudencias de la Corte Constitucional colombiana en el mismo nivel de la Constitución y, por tanto, tienen una validez legal imperativa en el país. En la mayoría de los Estados, los Principios Rectores son una opinión, más que normas de carácter imperativo que se deben observar.

Por otra parte, donde el ACNUR ha realizado su labor, a veces se trabaja dentro de un marco legal que el Estado tiene establecido o que el ACNUR ayuda a redactar y a establecer, y a veces actúa en países donde ese marco no existe. Yo creo que para el ACNUR es mucho mejor tener establecidas las reglas del juego con anticipación y para ello las reglas del juego son justamente el marco legal que el Estado se haya brindado en relación con el tema de los desplazados, y si el ACNUR fuera llamado a cooperar o a actuar en una determinada situación y así lo determina la Asamblea General o el secretario general, el ACNUR estaría en capacidad técnica de brindar apoyo para generar esa normatividad. Si ya está hecha, el ACNUR simplemente se acomoda a lo que ya existe.

Evidentemente, y esto me parece muy importante, se busca que toda norma interna que un Estado establezca se realice, necesariamente, de acuerdo con las normativas jurídicas internacionales ya establecidas. De ahí que ayer y esta mañana se expresó el problema que los Estados tienen, como México, para implementar o para desarrollar internamente la normatividad internacional. Por eso, la importancia de adecuar las normas internas a la normatividad internacional.

Justamente en el tema de los refugiados, México, a pesar de tener una larguísima tradición en materia de asilo, solamente a partir del año 2000 se convirtió en Estado parte de las convenciones en materia de refugio. Todas las normas mexicanas en materia de refugio y de asilo son anteriores al año 2000, por tanto, esas normas mexicanas están desfasadas y –con todo respeto– no responden a sus necesidades ni a lo que México firmó en el ámbito internacional.

El ACNUR, la Comar (Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados) y los organismos especializados en materia de asilo en este país estamos trabajando para adaptar una norma que en algún momento se presentará al Poder Legislativo del país, con la finalidad de que esas normas legales se adapten a la nueva situación y se adecuen a lo que

México se comprometió internacionalmente. Enterado de que entre ustedes hay algunos diputados, desde ahora les anuncio que los iremos a contactar para explicarles en detalle nuestras propuestas y no solamente las del ACNUR, sino las consensuadas con el gobierno mexicano para que apoyen esa iniciativa en materia de refugiados.

Yanerit Morgan: Uno de los objetivos fundamentales del representante especial del secretario general, al difundir las directrices en materia de los desplazados internos, es precisamente promover que haya normas por parte de los Estados en esta materia. ¿Por qué? Porque estamos bastantes rezagados y, en consecuencia, va a ser difícil tratar de apostar a que se cree un instrumento internacional en la materia, pues, además, aparentemente y como lo dice el ACNUR, son los Estados los principales responsables de proteger a los desplazados internos.

Por otro lado, en cuanto a la intervención del ACNUR y de la Cruz Roja, como hemos visto, este tipo de intervención está acotado en el plano internacional a casos extremos, que desde luego creo no se dan en este país. En este caso, el propio representante especial, Francis Deng, cuando vino a México estaba planteando –creo que algunas de sus recomendaciones iban en ese sentido– la posibilidad de que primero el gobierno de México desarrolle una política integral y después sume a todos los órganos del sistema de las Naciones Unidas mediante un especie de equipo de coordinación o fuerza de tarea, para que se integren en este diseño de política gubernamental. Creo que por ahí iría más el tema de la participación de esos órganos en el sistema de los desplazados en México.

Emilio Zebadúa: Es verdad que las recomendaciones del representante del secretario general, el señor Deng, en esta materia, apuntan hacia la necesidad de una propuesta legislativa. Desde la perspectiva de la cancillería toda vez que estas recomendaciones fueron recibidas hace un año, ¿cómo se traducen esas recomendaciones que llegan a la cancillería en este proceso, cómo le dan seguimiento, cómo le han hecho para cumplir con las recomendaciones del señor Deng?

Xóchitl Gálvez: Yo creo que algunos relatores de las Naciones Unidas tendrían que darles también algunas recomendaciones a las

propias Naciones Unidas. Es el caso de la declaración de asuntos indígenas, que tiene empantanada desde hace muchos años. Por un lado se recomienda a los países –con lo cual estoy totalmente de acuerdo– que revisen sus legislaciones internas y las ajusten a las demandas actuales de los pueblos indígenas. Un buen instrumento internacional que pudiera ser esta declaración en materia de derechos indígenas no tiene consenso. Por ello urge su aprobación en el ámbito internacional. La complejidad del debate no sólo es interna, la complejidad del debate también se presenta en el ámbito internacional.

Por otro lado, sé que la Cruz Roja se está retirando de la zona de Chiapas en la ayuda a los desplazados, o, al menos, es algo que ha trascendido en los medios, el ya no poder sostener su presencia. Con ello tenemos una complicación, las comunidades autónomas sí han aceptando la ayuda de Cruz Roja Internacional. ¿Cuál es la propuesta de la Cruz Roja ante la no aceptación de estas comunidades de ayuda del gobierno federal ni estatal (al menos en términos abiertos no la quieren) para no correr el riesgo terrible de una hambruna en las zonas llamadas “zapatistas”?

Adolfo Beteta: Como ustedes saben, el Comité Internacional, y el movimiento de la Cruz Roja en general, tiene siete principios que le impiden dar opiniones, y los problemas de los desplazados tienen sus dosis políticas y muchos intereses. En ese sentido, no entramos en ese tipo de controversia, pero hay que decir que en la gran discusión de estos temas en el plano internacional –incluso cuando se crearon los Principios Rectores– el CICR participó en toda la discusión, dando por supuesto sus opiniones. Hay que decir incluso que, en el derecho humanitario, es el gran promotor de todo este cuerpo jurídico. La propuesta que acordaron los Estados de los dos protocolos adicionales es obra de la división jurídica del CICR, después fue discutida en el nivel del Ministerio.

En el caso concreto de leyes internas, de estas iniciativas de ley, lo que podemos decir es que sí lo vemos bien. En este caso, los órganos de las Naciones Unidas, organismo por excelencia de toda la comunidad internacional, tienen más competencia que nosotros.

Lo único que no descartamos, si nos preguntan qué pensamos, es hablar, lógicamente, de nuestro mandato y de lo que nos gustaría

ver dentro de esas iniciativas; como decía anteriormente, se trata de proporcionar una protección real a los desplazados internos.

En el caso de Chiapas, efectivamente, el CICR ha anunciado su retiro. Hay que decir que desde hace dos años estamos anunciando en los informes que íbamos a disminuir el apoyo; la Cruz Roja siempre actúa en la fase de urgencia y en el caso del CICR su mandato es específico para conflictos armados.

En Chiapas, a raíz del conflicto armado, la Cruz Roja comenzó a trabajar en la zona de Chenalhó, con desplazados internos, específicamente en San Pedro de Polhó. Hay que decir que esta asistencia –es mi opinión personal, cuando llegué al estado de Chiapas me tocó ir a la zona de los Altos a San Pedro de Polhó– no es de las situaciones estándar con las que el CICR trabaja. Lo digo por la experiencia que tengo en los países donde he trabajado. Comparto el criterio de usted, no hay punto de comparación, si hablamos de circunstancias y de estándares de vida, de degradación de vida para ciertos países, donde me tocó trabajar.

Por otro lado, hay que decir que cuando se anunció la estrategia de salida, a la par se estaba ofreciendo a las comunidades indígenas proyectos, tantos agrícolas como productivos. Éstos incluyen la distribución de semillas, reforestación en Polhó con 40 mil árboles. A la par, entraron dos organismos más, la Cruz Roja Alemana y la Cruz Roja Española, con programas orientados al desarrollo, como rehabilitación y construcción de vivienda –programas conjuntos con algunas instituciones del gobierno del estado de Chiapas–, todo un programa de electrificación, programas completos de red de agua y saneamiento, y, además, la formación en materia de salud, la formación de promotores e incluso rehabilitación del centro de salud. En cuanto a la comida, se fue anunciando que nosotros no podemos hacer evaluaciones directas, respetamos los reglamentos y las leyes de los pueblos indígenas; si el acceso no es permitido, está bien, pero hay que entender también que nosotros no tenemos intermediarios –es una norma esencial de la institución–, lo que permite que siempre se dé una relación directa entre la institución y la víctima.

Por otro lado, los desplazados tenían cierto acceso a la tierra, porque los programas de semilla estaban en marcha, había cierta producción y algunos proyectos agrícolas.

A mediados de 2003 –cuando ya anunciábamos que la última distribución se haría en diciembre– se les pidió a las comunidades que escogieran un proyecto productivo –es otra norma de la Cruz Roja. Nunca se impuso un programa, todo lo acordaba la comunidad, lo que ellos querían hacer, ellos lo decidieron, y se decidieron por un proyecto de tienda comunitaria que ahora estamos poniendo en marcha, lo cual implica formación. Se hizo un estudio socioeconómico con métodos de una organización que trabajaba en la zona, y actualmente estamos implementando el proyecto y buscando alternativas e involucrando a otras organizaciones para el relevo, estamos contactando a muchas organizaciones de enlace civil.

Tanto en las dos cañadas donde trabaja el CIRC, como en la zona de Polhó, demandaron el programa de transporte de urgencia, una ambulancia que permaneciera en la zona. En estas zonas no existe ninguna clínica. El programa no tendrá problemas hasta diciembre de 2004, en Polhó. Este proyecto se implementa en concertación con las comunidades. Pensamos que es la oportunidad de otras organizaciones que tienden más al desarrollo comunitario, al desarrollo humano, para entrar a trabajar en esto.

Con respecto a qué pensamos sobre la decisión de rechazo, ya lo dije desde el principio, no tenemos ninguna opinión al respecto. Por ahora la Cruz Roja busca una organización que cuenta con ingenieros agrónomos para el sostenimiento, también, de los proyectos de las cosechas y la vacunación de todas las aves. Actualmente la CIRC vacuna un promedio de entre 10 mil y 15 mil pollos, guajolotes; si nos retiramos, va a haber una epidemia, por ello estamos tratando de pasar el relevo a alguien. El problema es la aceptación de las comunidades. Usted conoce bastante bien el tema, es arduo negociar con ellos; ése es el papel de las organizaciones y debemos aceptar sus costumbres.

Conclusiones generales

Emilio Zebadúa: Estamos en la etapa de conclusiones del seminario, de un tema tan claro pero poco desarrollado en la agenda nacional. Este seminario no puede concluir y no concluye en sí mismo. Es parte de un proceso ya detonado, como hemos visto, en el ámbito del gobierno federal; es parte de un proceso que está en marcha en otros espacios de gobierno, estatal y municipal, donde se llevan a cabo trabajos y reflexiones sobre el tema de los desplazados; y es parte también de un proceso legislativo ya iniciado, en la Cámara de Diputados, en la Comisión de Asuntos Indígenas, que también tiene su propia ruta y que deberá continuarse.

Alberto Saviñón: Aprendí mucho en esta reunión. Por un lado se planteó que es necesario buscar algún proceso que rompa el silencio, la invisibilidad del tema, o la creencia de que es un asunto del pasado, una deuda ya saldada; por otro lado, que es necesario algún tipo de planteamiento que haga algo que detone procesos a futuro, que señale un cierto tipo de ruta crítica y vaya buscando consensos en torno al tema; esto incluye obviamente el asunto de la legislación, pero también el de la concientización de la opinión pública, el de análisis y de

más diálogos como éste, sobre cómo crear obligaciones institucionales viables en los organismos federales y en los organismos estatales. Algo de lo más interesante de esa estrategia serían cuestiones como el mandato a alguna autoridad para que vaya generando estadísticas, muestreos, encuestas para evaluar la magnitud del problema, un seguimiento de lo que Xóchitl Gálvez denominaba los *focos rojos*, el mapeo de focos rojos. Pero quizás sea necesario avanzar dos pasos más: uno, lo decía el señor Kompass, los mecanismos de alerta temprana, y otro más, quizá, de alerta de largo plazo. Doy sólo un ejemplo al respecto: en los talleres de resolución de conflictos que realizamos durante el año pasado y antepasado, Antonio Alonso Concheiro nos presentó una serie de escenarios sobre Chiapas para 2030, de los cuales escogí cuatro o cinco indicadores que en conjunto señalarían que la situación de conflictos en Chiapas va a reproducirse. Por decir algo, de aquí a 2030 la población en edad de trabajar pasará de 1.2 millones a 2.6 millones; el PIB *per capita* en estos 30 años sólo crecerá, aun con tasas de crecimiento de siete por ciento –que es la hipótesis que planteó el gobierno en tenor no muy realista–, 30 por ciento frente al nivel de 1980, es decir, habrá un estancamiento del PIB *per capita* de largo plazo. El pluralismo religioso será mucho más acentuado. Sacaba yo una hipótesis, que a lo mejor pueden no compartir, de que habría tres treinta por cientos: católicos, protestantes y otros. En una situación de ese tipo obviamente la conciliación es más difícil, y así otros elementos de ese tipo indicarían situaciones de conflictos más o menos frecuentes a mediano y largo plazos.

Por otro lado, me llamó mucho la atención una visión quizá medio heterodoxa de Federico, que me pareció importante explorar sobre algún mecanismo para un estado de excepcionalidad temporal que permitiera la resolución de conflictos en aspectos legales, como los criminales, y la búsqueda de mecanismos para que, por ejemplo, Pemex y CFE tuvieran normas de comportamiento respecto a los desplazados.

Finalmente me parece importante, y me gustaría mucho que se diera entre quienes estuvimos aquí, que haya una comunicación permanente y alguna evaluación a los seis u ocho meses sobre qué avances se han podido dar, para que estemos al tanto. Quizá algunos o algunas se quieran comprometer a dar insumos a este proceso.

Clara Jusidman: También para mí, reflexionar sobre el tema es algo nuevo; aunque por diversas razones me ha tocado presenciar situaciones de desplazamiento desde hace muchísimo tiempo. Es un asunto histórico. Yo diría que este país se ha hecho a partir de desplazamientos, empezando por los propios grupos indígenas que fueron desplazados a zonas más inhóspitas, improductivas, quitándoles las tierras; y después los desplazamientos por las grandes obras de irrigación, por ejemplo. A mí me tocó ver el desplazamiento de Cerro de Oro, que se desmontó, que se pensaba que era una tierra plana y resultó, después del desmonte, que tenía unas pendientes imposibles de ser usadas por los grupos de desplazados. Pero, recientemente, acabo de estar en Tlalnepantla y la experiencia fue, es, muy preocupante y aterradora. Con base en ello quisiera hacer estas reflexiones de lo que pude oír en este seminario.

Primero me parece importantísimo el hecho de que esto se eleve al nivel de conciencia política. Es muy frecuente que haya diagnósticos de situaciones, con muchos puntos en común con otros casos, por ejemplo: el tema de jornaleros del campo. En materia de desarrollo social, se venía hablando de los jornaleros del campo como el grupo más pobre de este país, más afectado, por muchísimos años, y es hasta el programa de jornaleros del campo cuando se asume como un tema de política pública. El hecho de que se haya traído al representante de las Naciones Unidas y que se hayan firmado en 2000 los convenios relacionados con refugiados, el hecho mismo de que la Comisión esté interesada, me parece que eleva ya el tema a un nivel de interés político, eso es un primer paso importante.

Ahora, yo no lo veo como una cosa del pasado, yo creo que será un problema muy fuerte en el futuro. Hay dos fenómenos: uno de diversificación y de *empoderamiento* de diferentes grupos que habían estado sometidos por las hegemonías dominantes en este país, y un fin de hegemonías: primero la hegemonía religiosa, la diversificación religiosa en el país es clarísima; otra es la hegemonía política de un solo partido, y en muchos de estos conflictos las intervenciones de los partidos como agentes externos son terribles. Tlalnepantla es un caso, algunos de los actores son: la diputada del PRI que seleccionó al que ahora es presidente municipal y un diputado del PRD en Tlayacapan. Este conflicto se da por la diversificación de posiciones políticas. El tema étnico: tal vez se terminó la hegemonía étnica

a partir del surgimiento del movimiento zapatista. Hay entonces diversidad y creciente conciencia de la diversidad y esto significa conflicto, o sea, significa inicialmente un proceso de conflicto hasta que aprendamos a trabajar con la diversidad y a construir consensos.

Yo creo que lo que está pasando en las cámaras es parte de eso, no estamos acostumbrados a trabajar en la diversidad con respeto al otro, con la capacidad de escuchar al otro y a partir de eso construir una acción de consenso. Un poco de lo que mencionó Xóchitl Gálvez en algún momento y que se menciona en la definición de desplazados internos; yo diría que hay desplazados por violencia, eso está claramente definido, asumido en las definiciones internacionales. Históricamente ha habido desplazados por acciones de gobierno y a eso se refería Adalberto cuando se decía que a CFE, a Pemex, a las obras hidráulicas, hay que darles un código de cómo hacer esto. Por ejemplo, el Plan Puebla-Panamá tiene aterradas a muchas comunidades por qué pueda pasar cuando las grandes obras se realicen. Pero están los desplazados silenciosos, que serían los desplazados económicos, por pobreza, por tierras crecientemente improductivas, por una pérdida de valor de sus productos ante la globalización. De 1995 a 2002 han salido del sector agropecuario de este país 1'200 000 personas; por primera vez cae en términos absolutos la ocupación en el sector agropecuario en México, y no hemos sido capaces de generar opciones de empleo en niveles de productividad más altos y entonces se produce esta presión sobre la migración internacional que aumentó en treinta años de 29 000 personas a 400 000 personas que se están yendo por año. Se trata de un desplazamiento silencioso, yo diría, muy agudizado.

También hay falta de trabajo local. Yo sostengo la tesis de que otros "Progresas" y "Oportunidades" van a generar expulsiones, porque no hay una contraparte de generación de opciones de uso de las capacidades y del capital humano que están desarrollando. Creo que la guerra de Irak demuestra esos desplazamientos por los intereses económicos globales, la explotación de recursos. Doy un ejemplo: con las escaleras náuticas hubo desplazamientos de comunidades pesqueras. Vean lo que pasó con Huatulco, el programa de escaleras náuticas –que nosotros paramos en algún momento– viene durísimo porque los barquitos estadounidenses de California no tienen en dónde refugiarse, entonces van a bajar a toda nuestra costa. Esto

va a significar desplazamiento de comunidades pesqueras, no digamos de las que explotan recursos minerales, energéticos, en donde están asentadas algunas comunidades. Es posible que esto no se encuentre dentro del concepto de desplazados por violencia, pero es algo que está ocurriendo, seguirá ocurriendo y se acentuará por la competencia en el uso de los recursos y de los espacios.

A la luz de lo sucedido en Tlalnepantla, tiene que haber una prevención, una unidad de alerta temprana para los conflictos históricos y los conflictos emergentes, que haga estudios históricos, diagnósticos, y recabe la información. No se debe dejar que los conflictos exploten, sino que a la luz del diagnóstico se necesita realizar intervenciones preventivas y después, cuando se desata el conflicto, puede hacerse una intervención pacífica o una intervención de fuerza pública, que es lo que pasó en Tlalnepantla, aunque aquí optaron por la intervención de la fuerza pública de manera muy violenta.

A mí lo que más me angustió de Tlalnepantla es que el grupo policial de Los Zorros ya se quedó en la comunidad; y hay como 2 000 personas desplazadas en las comunidades aledañas. Los niños están aterrados. De 354 niños que van a la escuela matutina, el día que fuimos sólo había 117. El terror de los niños por la entrada de la fuerza pública evidencia la necesidad de intervenciones de saneamiento mental y de recuperación de confianza. El problema es que se están agudizando los agravios por la intervención de agentes externos, o sea, los agentes externos azuzan el agravio de la comunidad, y entonces la recomposición se va a hacer cada vez más difícil. A mí lo que me preocupó en el caso son estas ideas: “esto se va a resolver con el tiempo”, “no importa, ya quedaron éstos”, “los otros van a ir regresando”, “les vamos a empezar a dar despensas para que regresen”. Los agravios están ahí y los agravios se van a profundizar. Me parece fundamental que las intervenciones, cuando sucede el conflicto, sean inmediatas porque, de no ser así, se pierde una oportunidad increíble.

Sobre qué se hace con los desplazados: En Tlayacapan estaba un montón de gente sentada sin hacer nada, un chico dijo: “bueno yo tenía que recoger mi cartilla” –porque era época de recoger cartillas, la iban a llevar a la comunidad de Tlalnepantla– “y no la voy a poder recoger”. Qué se hace, se quedan sentados horas y horas sin nada que hacer, esperando a ver qué cae del cielo. Hay un momento para

la intervención que si no se aprovecha se profundiza la dificultad de retorno; yo pensaba que debería haber una unidad de intervención en la Secretaría de Gobernación que lograra reunir el apoyo de varias áreas y tener una idea muy clara de qué tipos de intervención se deben hacer en cada momento.

El tiempo en este tipo de situaciones no subsana los problemas, hay que hacer intervenciones porque dentro de las mismas familias hay unos que pertenecen a Los Zorros y otros son del Consejo del Pueblo.

Creo que debería haber un sistema de prevención, de intervención, ante riesgos de desplazamientos internos; construir una política pública me parece fundamental; y tener un fondo de apoyo para emergencias. Hay mucha experiencia ante catástrofes, por ejemplo del DIF, para intervenciones. Se podría tener un avance legislativo elevando la materia a rango constitucional, luego se harían los ajustes de la legislación a los convenios internacionales; mientras, en paralelo, se desarrollaría una forma de intervención pública que permita llegar a la ley general o especial sobre desplazados internos.

Xóchitl Gálvez: Quisiera plantear un asunto jurídico. En el caso del conflicto que tuvimos en Yosotato y Nopalera, hubo un muerto y tres desaparecidos y cuando me comuniqué al gobierno del estado me dicen: “Te recuerdo que es un delito del fuero común”.

Cuando la gente no encuentra respuesta en sus estados, viene a la ciudad de México, y jurídicamente el gobierno federal no puede intervenir, aunque haya una situación de desplazamiento, una situación de alta conflictividad. Necesitaríamos entonces un mecanismo jurídico que permita al gobierno federal intervenir en caso extremo. En mi ejemplo, hubo armas y la PGR está atrayendo la averiguación, fue la manera como pudimos darle la vuelta. Esta gente tiene sesenta días desaparecida, en el momento que viene esta gente acá y piden ver a la señora Sahagún como última opción, el gobierno de Oaxaca saca un desplegado diciendo que esta gente se fue al otro lado, y las mujeres dicen “bueno, si se fue al otro lado, díganos dónde ésta, porque hace sesenta días que no sabemos”.

¿Tlalnepantla es o no es indígena? Yo tengo algunos instrumentos jurídicos para definir quién es indígena. Los datos del Censo de

Población y Vivienda indican muy pocos hablantes de lenguas indígenas, prácticamente dos comunidades de Tlalnepantla. Y en la autoadscripción, que también fue otro instrumento del Censo de Población, ante la pregunta de si se consideraban indígenas, la mayoría dijo que no. La única manera para que nosotros pudiéramos intervenir es un acta de asamblea donde el pueblo se autoadscriba como indígena. Eso para nosotros ha sido válido porque la Constitución ya lo reconoce, dice que son integrantes de un pueblo indígena aquellos que se autoadscriban como indígenas. Tengo una preocupación sobre los usos y costumbres, hay usos y costumbres pero de los partidos políticos, y hay usos y costumbres realmente comunitarios. El tema de Tlalnepantla era un uso y costumbre de un partido político de cómo elegía a su candidato ante el monopartidismo. El problema surge cuando aparece más de un partido político; nuevamente estoy limitada para poder intervenir porque la respuesta es que se trata de un delito del fuero común y del ámbito local. El gobierno federal no puede intervenir aquí; si hubiera el mandato de una ley, probablemente podríamos participar.

Rodolfo Stavenhagen: Creo que la conclusión más importante es que efectivamente hace falta una legislación federal en materia de desplazados internos, eso es ineludible, y es necesario trasladarlo al plano de la conciencia política del país. En los ámbitos técnicos, en el plano humanitario, en las ONG, etcétera, hay conciencia, pero no la hay todavía en el nivel político; por eso este seminario es tan importante y la labor que los diputados están haciendo para llevar adelante esta discusión me parece fundamental. No sé qué seguimiento se puede hacer dentro de la propia Cámara, es importante, no sé si exista una subcomisión o un comité específico en la cuestión de desplazados, pero a partir de este seminario yo creo que la existencia continua de una instancia de tipo legislativo es fundamental para llevar adelante el tema de la legislación.

El segundo tema que me parece importante, y que fue bien planteado por Clara y por otras personas, es la necesidad de vincular la posibilidad de una legislación específica con las diferentes políticas públicas. No es una cosa u otra, ni tampoco es primero una cosa o la otra, porque de hecho ya hay políticas públicas que se están llevando a cabo en esa materia, aunque a veces no se definen como tales.

Yo creo que esto es una derivación de esta discusión muy clara de que se trata de actuar en los dos campos y que los dos campos se fortalecen mutuamente. Lo que haga la política pública, la gestión, va a ser importantísimo para definir el tipo de legislación, y lo que se haga en materia de legislación va a ser importante para consolidar y darle orientación a la gestión pública en la materia.

Desde luego tenemos situaciones de definiciones y esto en algún momento hay que resolverlo. Yo creo que la intervención de los organismos internacionales ha sido muy importante. ¿Qué es un refugiado?, ¿qué es un desplazado? Hay definiciones mínimas y definiciones máximas, y hay que ver hasta qué punto la legislación va a trabajar con una definición mínima o máxima.

Básicamente se trata de un problema de protección de derechos humanos, si bien algunas personas dicen que hay un problema de desplazados. Para el Estado puede ser un problema grande; para la sociedad o el municipio o una comunidad, básicamente se trata de un problema de derechos humanos, y se trata de encontrar los mecanismos más adecuados para proteger los derechos humanos de un sector de la población, pero no por eso es una situación de derechos humanos que puede ser atacada con los mecanismos tradicionales de derechos humanos, porque uno se pregunta cuál ha sido el papel de la CNDH, cuál ha sido el papel de las comisiones estatales de Derechos Humanos.

No, se trata de algo más, se trata de que la protección de los derechos humanos tiene que estar vinculada con una serie de políticas públicas orientadas precisamente a la problemática del desplazamiento interno por varias razones; por eso tiene que ser más que ayuda humanitaria, no basta con ayuda de emergencia, ayuda inmediata como la que hace la Cruz Roja, o en algún momento la ACNUR, u otros organismos internacionales, sino que hay que ir más allá de la ayuda humanitaria.

Sobre la temática de la resolución de conflictos, de la prevención y de la conciliación y reconciliación en comunidades, no podemos decir eso es un tanto y lo de la ayuda humanitaria es otro y lo de la protección a los derechos humanos es otro tanto. Hay que hacer un paquete y esto nos lleva desde luego a reconocer que hay un antes, un durante y un después. Hay tres desplazados, desplazados potenciales –como los que Clara Jusidman nos acaba de señalar–,

los desplazados de este momento y los que están en la situación posterior al desplazamiento, situación que consiste en la reconstitución de las comunidades, la creación de proyectos productivos, la solución a problemas básicos de sobrevivencia, etcétera. Desde luego tenemos que enfrentarnos a lo que planteaban Xóchilt Gálvez y otros: a que los migrantes económicos, por las diversas razones de la globalización, de la historia, de los conflictos agrarios, del crecimiento demográfico, etcétera, son desplazados internos desde todos los puntos de vista, aunque no lo sean jurídicamente, lo cual desde luego impone una tarea al legislador. Es decir: en qué momento alguien se hace acreedor a algún beneficio por ser desplazado interno y en qué momento no; porque a final de cuentas, por los cambios sociales y económicos, los integrantes de la mayor parte de la población mexicana podrían decir en algún momento que son desplazados internos, por algún motivo u otro del que, desde luego, si hay una inflación del término *desplazado interno*, ya no tendría ningún sentido hablar.

Es muy importante estudiar la manera como las organizaciones de la sociedad civil asumen una responsabilidad en este tema, para la ayuda de emergencia, la ayuda humanitaria, la solución de conflictos, con todo el peligro que esto significa, por lo que nos acaban de decir de lo que pasa en Tlalnepantla (de pronto entran todas las organizaciones y cada quien tiene su clientela, cada quien tiene su agenda y entonces, en vez de ayudar, realmente están complicando más el asunto).

Creo que hace falta en esta materia, como también en otras, no digo normar jurídicamente la acción de las organizaciones, eso ya está hecho, pues bien que mal, tienen un registro, gozan de exención fiscal, sino crear un mecanismo de participación creciente de las organizaciones de la sociedad civil, en la formulación de las políticas públicas y en la gestión de las políticas públicas y no sólo vamos a invitarlas a una consulta a ver qué nos tienen que decir. Es preciso definir cómo pueden participar en la búsqueda de soluciones a esos problemas tan graves, y eso es algo que tenemos que hacer dentro de un nuevo marco de construcción institucional: se aplica a los derechos humanos en general, a los derechos humanos de los pueblos indígenas en particular y muy específicamente a los desplazados internos.

Juan Romero: Complementaría lo que se ha señalado en esta parte final. Sí es importante continuar con el diálogo para construir lo que

aquí se ha retomado, tácita y expresamente, para construir una propuesta de ley particular para atender el problema de los desplazados internos. Tratando de sistematizar las diferentes participaciones, delimitaría esta tarea en seis apartados, para ir delineando el contenido temático de dicha ley:

I. Delimitación conceptual:

- a) Definición de sujetos.
- b) Definición del bien jurídico o derechos tutelados.
- c) Construcción de un catálogo de supuestos que deben contemplarse o considerarse para determinar o especificar las situaciones de desplazamiento forzado.

II. Campos de acción o niveles de atención a través de procedimientos específicos para establecer:

- a) Medidas preventivas, precautorias y cautelares para el auxilio o atención inmediata (lo que aquí se ha denominado sistema preventivo o de alerta).
- b) Medidas excepcionales para atención urgente que garanticen la integridad física de las víctimas y de la responsabilidad de los grupos o personas que motivan el desplazamiento (estado de excepción, determinado por la gravedad o el alto riesgo de la situación que presente peligro para la integridad de las personas y sus bienes).
- c) Sistema de coordinación (coordinación de áreas específicas y delimitación de responsabilidades en las distintas etapas de tratamiento de los conflictos o en las acciones emergentes de atención).
- d) Responsabilidad del Estado en los distintos niveles de gobierno (atendiendo a la naturaleza de los hechos y personas involucradas, así como la integración de programas específicos).

III. Procedimientos de atención:

La atención presenta distintos niveles de participación por parte de las autoridades o agentes de gobierno de acuerdo con el estado que presenta cada caso particular y las condiciones de seguridad en los derechos de los afectados:

- Diagnóstico del caso
- Acciones para la distensión
- Proceso de reconciliación

- Condiciones y medidas para el desplazamiento
 - Condiciones para el retorno y reincorporación
 - Restitución o reparación del daño.
- IV. Autoridades responsables de aplicar o cumplir con la ley:
- a)* Marco de competencia federal, estatal o municipal.
 - b)* Posibles auxiliares de la autoridad (participación de la sociedad civil: organizaciones sociales y no gubernamentales, por ejemplo: el papel de la Conai).
- V. Responsabilidad de sujetos activos del desplazamiento
- VI. Principios de una política pública de atención a desplazados:
- a)* Subsidiariedad (proporcionalidad-vulnerabilidad).
 - b)* Oportunidad (prevención).
 - c)* Menor lesividad (menores restricciones, flexibilidad en la aplicación de las normas específicas de las distintas áreas del derecho).
 - d)* Necesidad de medidas adoptadas (instrumentos de mayor coerción).
 - e)* Humanidad (dignidad de la persona como valor fundamental).
 - f)* Eficacia.

Anexos

Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*

Nota de presentación de los Principios Rectores

1. Existe hoy día el convencimiento general de que los desplazamientos internos, que afectan en todo el mundo a más de 25 millones de personas, se han convertido en uno de los fenómenos más trágicos de nuestro tiempo. Los desplazamientos, consecuencia habitual de experiencias traumáticas de conflictos violentos, violaciones manifiestas de los derechos humanos y causas similares en las que la discriminación tiene un papel significativo, generan casi siempre condiciones de sufrimiento y penalidad para las poblaciones afectadas. Provocan la ruptura familiar, cortan los lazos sociales y culturales, ponen término a relaciones de empleo sólidas, perturban las oportunidades educativas, niegan el

* Adición al informe de Francis M. Deng, representante del secretario general, presentado con arreglo a la resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos, de las Naciones Unidas: Intensificación de la promoción y el fomento de los derechos humanos y las libertades fundamentales, en particular la cuestión del programa y los métodos de trabajo de la Comisión / Derechos humanos, éxodos en masa y personas desplazadas. Los desplazados internos. Documento E/CN.4/1998/53/Add.2, del 11 de febrero de 1998.

acceso a necesidades vitales como la alimentación, la vivienda y la medicina, y exponen a personas inocentes a actos de violencia en forma de ataques a los campamentos, desapariciones y violaciones. Los desplazados internos, tanto si se agrupan en campamentos como si huyen al campo para ponerse al abrigo de posibles fuentes de persecución y violencia o se sumergen en comunidades igualmente pobres y desposeídas, se cuentan entre las poblaciones más vulnerables y más necesitadas de protección y asistencia.

2. En los últimos años la comunidad internacional ha adquirido una mayor conciencia de la causa de los desplazados internos y está tomando medidas para resolver sus necesidades. En 1992, a petición de la Comisión de Derechos Humanos, el secretario general de las Naciones Unidas nombró un representante para la cuestión de los desplazados internos, con el mandato de que estudiara las causas y consecuencias de los desplazamientos internos, la situación de las personas internamente desplazadas en derecho internacional, el grado de protección que les conceden los marcos institucionales existentes y la forma de mejorar su protección y asistencia, incluso a través del diálogo con los gobiernos y otros órganos competentes.

3. En consecuencia, el representante del secretario general ha centrado las actividades de su mandato en la elaboración de marcos normativos e institucionales adecuados para la protección y asistencia de los desplazados internos, la realización de visitas a los países para continuar el diálogo con los gobiernos y otros órganos competentes, y la promoción de una respuesta internacional en todos los niveles a la causa de las poblaciones internamente desplazadas.

4. Desde que las Naciones Unidas señalaran a la atención internacional por primera vez la crisis de los desplazamientos internos, muchas organizaciones, intergubernamentales y no gubernamentales, han ampliado su mandato o el alcance de sus actividades para hacer frente con mayor eficacia a las necesidades de los desplazados internos. Los gobiernos se han hecho más receptivos al reconocer su primordial responsabilidad de proteger y asistir a las poblaciones afectadas que se encuentran bajo su control, y, cuando no pueden hacer frente a esa responsabilidad por falta de medios, se muestran menos reacios a solicitar la asistencia de la comunidad internacional. Sin embargo, justo es decir que, tanto normativa como institucionalmente, la comunidad internacional está más animada de buenas

intenciones que preparada para responder con eficacia al fenómeno de los desplazamientos internos.

5. Una de las esferas del mandato del representante del secretario general en la que se han hecho significativos progresos es el desarrollo de un marco normativo relacionado con todos los aspectos de los desplazamientos internos. Trabajando en estrecha colaboración con un grupo de expertos jurídicos internacionales, el representante preparó una compilación y análisis de las normas jurídicas aplicables a las necesidades y derechos de los desplazados internos y a los derechos y obligaciones correspondientes de los Estados y la comunidad internacional en cuanto a su protección y asistencia. El representante del secretario general sometió en 1996 la compilación y el análisis a la Comisión de Derechos Humanos (E/CN.4/1996/52/Add.2).

6. Es importante señalar que la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ha preparado un manual basado en la compilación y análisis para uso de su personal, especialmente en las oficinas exteriores. Existen también indicios de que otras organizaciones y organismos seguirán el ejemplo del ACNUR en la utilización del documento.

7. En la compilación y análisis se examina la normativa internacional sobre derechos humanos, el derecho humanitario y, por analogía, el derecho de los refugiados, y se llega a la conclusión de que, si bien el derecho vigente abarca muchos aspectos de particular importancia para los desplazados internos, existen áreas importantes en las que las leyes no contienen una base suficiente para su protección y asistencia. Por otra parte, las disposiciones del derecho vigente se encuentran dispersas en una amplia variedad de instrumentos internacionales, circunstancia que las hace demasiado difusas para proporcionar suficiente protección y asistencia a los desplazados internos.

8. En respuesta a la compilación y análisis y para superar las deficiencias del derecho vigente, la Comisión de Derechos Humanos y la Asamblea General pidieron al representante del secretario general que preparara un marco adecuado para la protección y asistencia de los desplazados internos (véanse las resoluciones 50/195 del 22 de diciembre de 1995 y 1996/52 del 19 de abril de 1996, respectivamente). En consecuencia, y en colaboración permanente con el grupo de expertos que preparó la compilación y análisis, se inició la redacción de los Principios Rectores. La Comisión de Derechos Humanos

aprobó en su 53^o periodo de sesiones, en abril de 1997, la resolución 1997/39, en la que tomaba nota de la preparación de los Principios Rectores y pedía al representante que informara de ello a la Comisión en su 54^o periodo de sesiones. Los Principios Rectores aplicables a los desplazamientos internos, concluidos en 1998, figuran en el anexo del presente documento.

9. Los Principios Rectores tienen por objeto tratar las necesidades específicas de los desplazados internos de todo el mundo, determinando los derechos y garantías necesarios para su protección. Los Principios reflejan y no contradicen la normativa internacional de derechos humanos y el derecho humanitario internacional. Reafirman las normas aplicables a los desplazados internos, que se encuentran sumamente dispersas en los instrumentos existentes, esclarecen las ambigüedades que puedan existir y tratan de colmar las lagunas identificadas en la compilación y análisis. Se aplican a las diferentes fases de los desplazamientos, ya que conceden protección contra los desplazamientos arbitrarios, proporcionan acceso a la protección y asistencia durante los desplazamientos y garantías durante el regreso o el asentamiento y la reintegración sustitutorios.

10. Los Principios pretenden orientar al representante en el cumplimiento de su mandato; a los Estados, en su tratamiento del fenómeno de los desplazamientos; a todas las demás autoridades, grupos y personas, en sus relaciones con los desplazados internos; y a las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, en su respuesta a los desplazamientos internos.

11. Los Principios permitirán al representante vigilar con mayor eficacia los desplazamientos y dialogar con los gobiernos y todos los órganos competentes en nombre de los desplazados internos; invitar a los Estados a que los apliquen cuando proporcionen protección, asistencia y apoyo para la reintegración y el desarrollo de los desplazados internos, y movilizar la respuesta de los organismos internacionales, las organizaciones regionales intergubernamentales y no gubernamentales sobre la base de los Principios. En consecuencia, los Principios Rectores pretenden ser una declaración de carácter persuasivo que proporcione una orientación práctica y sea al mismo tiempo un instrumento de política educativa y concienciación. Del mismo modo, pueden desempeñar una función preventiva en la respuesta tan necesaria a la crisis mundial de los desplazamientos internos.

12. En la preparación de los Principios Rectores se han aprovechado los trabajos, la experiencia y el apoyo de numerosas personas e instituciones. Han aportado valiosas contribuciones, además del grupo de expertos jurídicos citado *supra*, numerosos expertos de organizaciones humanitarias internacionales y de desarrollo, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, organismos regionales, instituciones académicas, organizaciones no gubernamentales y la comunidad jurídica. Particular agradecimiento merece el Centro de Derechos Humanos y Derecho Humanitario de la Facultad de Derecho de la Universidad Americana de Washington, la Asociación Americana de Derecho Internacional, la Facultad de Derecho de la Universidad de Berna, el Instituto de Derechos Humanos Ludwig Boltzmann de la Universidad de Viena y el Grupo Jurídico Internacional de Derechos Humanos.

13. Es de agradecer el apoyo prestado a la redacción de los Principios por la Ford Foundation, el Jacob Blaustein Institute for the Advancement of Human Rights, la Fundación Europea de los Derechos Humanos, la Hauser Foundation y la John D. and Catherine T. MacArthur Foundation.

14. El desarrollo de los Principios contó también con el apoyo del Proyecto sobre Desplazamientos Internos, del Grupo de Política sobre los Refugiados de la Brookings Institution, que recibió un generoso apoyo de numerosas fuentes, como los gobiernos de los Países Bajos, Noruega y Suecia, y la McKnight Foundation.

15. Particular agradecimiento merece el gobierno de Austria por haber acogido en Viena en enero de 1998 una reunión de expertos para dar los últimos toques a los Principios Rectores.

Introducción: alcance y finalidad

1. Los Principios Rectores expuestos a continuación atienden las necesidades específicas de los desplazados internos de todo el mundo. Definen los derechos y garantías pertinentes para la protección de las personas contra el desplazamiento forzado y para su protección y asistencia durante el desplazamiento y durante el retorno o el reasentamiento y la reintegración.

2. Para efectos de estos principios, se entiende por desplazados internos las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u

obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado, o para evitar los efectos, de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.

3. Estos principios reflejan y no contradicen la normativa internacional de derechos humanos y el derecho humanitario internacional. Sirven de orientación a:

- a) El representante del secretario general, para la cuestión de los desplazados internos, en el cumplimiento de su mandato;
- b) Los Estados afectados por el fenómeno de los desplazamientos internos;
- c) Todas las demás autoridades, grupos y personas en sus relaciones con los desplazados internos; y
- d) Las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales en su quehacer con las poblaciones desplazadas.

4. Estos principios se deberán difundir y aplicar con la mayor amplitud posible.

Sección I *Principios generales*

Principio 1

1. Los desplazados internos disfrutarán en condiciones de igualdad de los mismos derechos y libertades que el derecho internacional y el derecho interno reconocen a los demás habitantes del país. No serán objeto de discriminación alguna en el disfrute de sus derechos y libertades por el mero hecho de ser desplazados internos.

2. Estos principios no afectarán la responsabilidad penal del individuo, con arreglo al derecho internacional, en particular en relación con el delito de genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra.

Principio 2

1. Estos principios serán observados por todas las autoridades, grupos y personas independientemente de su condición jurídica y serán

aplicados sin distinción alguna. La observancia de estos principios no afectará a la condición jurídica de las autoridades, grupos o personas involucradas.

2. Estos principios no podrán ser interpretados de una forma que limite, modifique o menoscabe las disposiciones de cualquier instrumento internacional de derechos humanos o de derecho humanitario o los derechos concedidos a la persona por el derecho interno. En particular, estos principios no afectarán al derecho de solicitar y obtener asilo en otros países.

Principio 3

1. Las autoridades nacionales tienen la obligación y la responsabilidad primarias de proporcionar protección y asistencia humanitaria a los desplazados internos que se encuentren en el ámbito de su jurisdicción.

2. Los desplazados internos tienen derecho a solicitar y recibir protección y asistencia humanitaria de esas autoridades. No serán perseguidos ni castigados por formular esa solicitud.

Principio 4

1. Estos principios se aplicarán sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión o creencia, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional, étnico o social, condición jurídica o social, edad, discapacidad, posición económica, nacimiento o cualquier otro criterio similar.

2. Ciertos desplazados internos, como los niños, especialmente los menores no acompañados, las mujeres embarazadas, las madres con hijos pequeños, las mujeres cabeza de familia, las personas con discapacidades y las personas de edad, tendrán derecho a la protección y asistencia requerida por su condición y a un tratamiento que tenga en cuenta sus necesidades especiales.

Sección II

Principios relativos a la protección contra los desplazamientos

Principio 5

Todas las autoridades y órganos internacionales respetarán y harán respetar las obligaciones que les impone el derecho internacional,

incluidos los derechos humanos y el derecho humanitario, en toda circunstancia, a fin de prevenir y evitar la aparición de condiciones que puedan provocar el desplazamiento de personas.

Principio 6

1. Todo ser humano tendrá derecho a la protección contra desplazamientos arbitrarios que lo alejen de su hogar o de su lugar de residencia habitual.

2. La prohibición de los desplazamientos arbitrarios incluye los desplazamientos:

- a) Basados en políticas de *apartheid*, “limpieza étnica” o prácticas similares cuyo objeto o cuyo resultado sea la alteración de la composición étnica, religiosa o racial de la población afectada;
- b) En situaciones de conflicto armado, a menos que así lo requiera la seguridad de la población civil afectada o razones militares imperativas;
- c) En casos de proyectos de desarrollo en gran escala, que no estén justificados por un interés público superior o primordial;
- d) En casos de desastres, a menos que la seguridad y la salud de las personas afectadas requieran su evacuación; y
- e) Cuando se utilicen como castigo colectivo.

3. Los desplazamientos no tendrán una duración superior a la impuesta por las circunstancias.

Principio 7

1. Antes de decidir el desplazamiento de personas, las autoridades competentes se asegurarán de que se han explorado todas las alternativas viables para evitarlo. Cuando no quede ninguna alternativa, se tomarán todas las medidas necesarias para minimizar el desplazamiento y sus efectos adversos.

2. Las autoridades responsables del desplazamiento se asegurarán en la mayor medida posible de que se facilita alojamiento adecuado a las personas desplazadas, de que el desplazamiento se realiza en condiciones satisfactorias de seguridad, alimentación, salud e higiene y de que no se separa a los miembros de una misma familia.

3. Si el desplazamiento se produce en situaciones distintas de los estados de excepción debidos a conflictos armados y catástrofes, se respetarán las garantías siguientes:

- a) La autoridad estatal facultada por la ley para ordenar tales medidas adoptará una decisión específica;
- b) Se adoptarán medidas adecuadas para facilitar a los futuros desplazados información completa sobre las razones y procedimientos de su desplazamiento y, en su caso, sobre la indemnización y el reasentamiento;
- c) Se recabará el consentimiento libre e informado de los futuros desplazados;
- d) Las autoridades competentes tratarán de involucrar a las personas afectadas, en particular las mujeres, en la planificación y gestión de su reasentamiento;
- e) Las autoridades legales competentes aplicarán medidas destinadas a asegurar el cumplimiento de la ley cuando sea necesario; y
- f) Se respetará el derecho a un recurso eficaz, incluida la revisión de las decisiones por las autoridades judiciales competentes.

Principio 8

El desplazamiento no se llevará a cabo de forma que viole los derechos a la vida, dignidad, libertad y seguridad de los afectados.

Principio 9

Los Estados tienen la obligación específica de tomar medidas de protección contra los desplazamientos de pueblos indígenas, minorías, campesinos, pastores y otros grupos que tienen una dependencia especial de su tierra o un apego particular a la misma.

Sección III

Principios relativos a la protección durante el desplazamiento

Principio 10

1. El derecho a la vida es inherente a la persona humana y estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente. Los desplazados internos estarán protegidos en particular contra:

- a) El genocidio;
- b) El homicidio;

- c) Las ejecuciones sumarias o arbitrarias; y
- d) Las desapariciones forzadas, incluido el secuestro o la detención no reconocida, con amenaza o resultado de muerte.

Se prohibirán las amenazas y la inducción a cometer cualquiera de los actos precedentes.

2. Los ataques u otros actos de violencia contra los desplazados internos que no intervienen o han dejado de intervenir en las hostilidades estarán prohibidos en toda circunstancia. Los desplazados internos serán protegidos, en particular, contra:

- a) Los ataques directos o indiscriminados u otros actos de violencia, incluida la creación de zonas en las que se permitan los ataques a la población civil;
- b) La privación de alimentos como medio de combate;
- c) Su utilización como escudos de ataques contra objetivos militares o para proteger, facilitar o impedir operaciones militares;
- d) Los ataques a sus campamentos o asentamientos; y
- e) El uso de minas antipersonales.

Principio 11

1. Todo ser humano tiene derecho a la dignidad y a la integridad física, mental o moral.

2. Con independencia de que se haya o no limitado su libertad, los desplazados internos serán protegidos, en particular, contra:

- a) La violación, la mutilación, la tortura, las penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes y otros ultrajes a su dignidad personal, como los actos de violencia contra la mujer, la prostitución forzada o cualquier otra forma de ataque a la libertad sexual;
- b) La esclavitud o cualquier forma contemporánea de esclavitud, como la entrega en matrimonio a título oneroso, la explotación sexual o el trabajo forzado de los niños; y
- c) Los actos de violencia destinados a sembrar el terror entre los desplazados internos.

Se prohibirán las amenazas y la inducción a cometer cualquiera de los actos precedentes.

Principio 12

1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias.

2. Para dar efecto a este derecho, los desplazados internos no podrán ser recluidos o confinados en campamentos. Si en circunstancias excepcionales la reclusión o el confinamiento resultan absolutamente necesarios, su duración no será superior a la impuesta por las circunstancias.

3. Los desplazados internos disfrutarán de protección contra la detención o prisión arbitrarias como resultado de su desplazamiento.

4. Los desplazados internos no podrán ser tomados como rehenes en ningún caso.

Principio 13

1. Los niños desplazados no serán alistados en ningún caso ni se les permitirá o pedirá que participen en las hostilidades.

2. Los desplazados internos disfrutarán de protección contra las prácticas discriminatorias de alistamiento en fuerzas o grupos armados como resultado de su desplazamiento. En particular, se prohibirán en toda circunstancia las prácticas crueles, inhumanas o degradantes que obliguen a los desplazados a alistarse o castiguen a quienes no lo hagan.

Principio 14

1. Todo desplazado interno tiene derecho a la libertad de circulación y a la libertad de escoger su residencia.

2. En particular, los desplazados internos tienen derecho a circular libremente dentro y fuera de los campamentos u otros asentamientos.

Principio 15

Los desplazados internos tienen derecho a:

- a) Buscar seguridad en otra parte del país;
- b) Abandonar su país;
- c) Solicitar asilo en otro país; y
- d) Recibir protección contra el regreso forzado o el reasentamiento en cualquier lugar donde su vida, seguridad, libertad y salud se encuentren en peligro.

Principio 16

1. Los desplazados internos tienen derecho a conocer el destino y el paradero de sus familiares desaparecidos.

2. Las autoridades competentes tratarán de averiguar el destino y el paradero de los desplazados internos desaparecidos y cooperarán con las organizaciones internacionales competentes dedicadas a esta labor. Informarán a los parientes más próximos de la marcha de la investigación y les notificarán los posibles resultados.

3. Las autoridades competentes procurarán recoger e identificar los restos mortales de los fallecidos, evitar su profanación o mutilación y facilitar la devolución de esos restos al pariente más próximo o darles un trato respetuoso.

4. Los cementerios de desplazados internos serán protegidos y respetados en toda circunstancia. Los desplazados internos tendrán derecho de acceso a los cementerios de sus familiares difuntos.

Principio 17

1. Todo ser humano tiene derecho a que se respete su vida familiar.

2. Para dar efecto a este derecho, se respetará la voluntad de los miembros de familias de desplazados internos que deseen estar juntos.

3. Las familias separadas por desplazamientos serán reunidas con la mayor rapidez posible. Se adoptarán todas las medidas adecuadas para acelerar la reunificación de esas familias, particularmente en los casos de familias con niños. Las autoridades responsables facilitarán las investigaciones realizadas por los miembros de las familias y estimularán y cooperarán con los trabajos de las organizaciones humanitarias que se ocupan de la reunificación de las familias.

4. Los miembros de familias internamente desplazadas cuya libertad personal haya sido limitada por la reclusión o el confinamiento en campamentos tendrán derecho a estar juntos.

Principio 18

1. Los desplazados internos tienen derecho a un nivel de vida adecuado.

2. Cualesquiera que sean las circunstancias, las autoridades competentes proporcionarán a los desplazados internos, como mínimo, los siguientes suministros o se asegurarán de que disfrutaran de libre acceso a los mismos:

- a) Alimentos esenciales y agua potable;
- b) Alojamiento y vivienda básicos;
- c) Vestido adecuado; y
- d) Servicios médicos y de saneamiento esenciales.

3. Se harán esfuerzos especiales por asegurar la plena participación de la mujer en la planificación y distribución de estos suministros básicos.

Principio 19

1. Los desplazados internos enfermos o heridos y los que sufran discapacidades recibirán en la mayor medida posible y con la máxima celeridad la atención y cuidado médicos que requieren, sin distinción alguna, salvo por razones exclusivamente médicas. Cuando sea necesario, los desplazados internos tendrán acceso a los servicios psicológicos y sociales.

2. Se prestará especial atención a las necesidades sanitarias de la mujer, incluido su acceso a los servicios de atención médica para la mujer, en particular los servicios de salud reproductiva, y al asesoramiento adecuado de las víctimas de abusos sexuales y de otra índole.

3. Se prestará asimismo especial atención a la prevención de enfermedades contagiosas e infecciosas, incluido el sida, entre los desplazados internos.

Principio 20

1. Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.

2. Para dar efecto a este derecho, las autoridades competentes expedirán a los desplazados internos todos los documentos necesarios para el disfrute y ejercicio de sus derechos legítimos, tales como pasaportes, documentos de identidad personal, partidas de nacimiento y certificados de matrimonio. En particular, las autoridades facilitarán la expedición de nuevos documentos o la sustitución de los documentos perdidos durante el desplazamiento, sin imponer condiciones irracionales, como el regreso al lugar de residencia habitual para obtener los documentos necesarios.

3. La mujer y el hombre tendrán iguales derechos a obtener los documentos necesarios y a que los documentos se expidan a su propio nombre.

Principio 21

1. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad o sus posesiones.

2. La propiedad y las posesiones de los desplazados internos disfrutarán de protección en toda circunstancia, en particular, contra los actos siguientes:

- a) Expolio;
- b) Ataques directos o indiscriminados u otros actos de violencia;
- c) Utilización como escudos de operaciones u objetos militares;
- d) Actos de represalia; y
- e) Destrucciones o expropiaciones como forma de castigo colectivo.

3. La propiedad y las posesiones que hayan abandonado los desplazados internos serán objeto de protección contra la destrucción y la apropiación, ocupación o uso arbitrarios e ilegales.

Principio 22

1. No se harán entre los desplazados internos, con independencia de que vivan o no en campamentos, distinciones basadas en su desplazamiento en el disfrute de los siguientes derechos:

- a) El derecho a la libertad de pensamiento, conciencia, religión o creencia, opinión y expresión;
- b) El derecho a buscar libremente oportunidades de empleo y a participar en las actividades económicas;
- c) El derecho a asociarse libremente y a participar en condiciones de igualdad en los asuntos comunitarios;
- d) El derecho de voto y el derecho a participar en los asuntos públicos y gubernamentales, incluido el acceso a los medios necesarios para ejercerlo; y
- e) El derecho a comunicar en un idioma que comprendan.

Principio 23

1. Toda persona tiene derecho a la educación.

2. Para dar efecto a este derecho las autoridades competentes se asegurarán de que los desplazados internos, en particular los niños desplazados, reciben una educación gratuita y obligatoria de nivel primario. La educación respetará su identidad cultural, su idioma y su religión.

3. Se harán esfuerzos especiales por conseguir la plena e igual participación de mujeres y niñas en los programas educativos.

4. Tan pronto como las condiciones lo permitan, los servicios de educación y formación se pondrán a disposición de los desplazados

internos, en particular adolescentes y mujeres, con independencia de que vivan o no en campamentos.

Sección IV

Principios relativos a la asistencia humanitaria

Principio 24

1. La asistencia humanitaria se prestará de conformidad con los principios de humanidad e imparcialidad y sin discriminación alguna.

2. No se desviará la asistencia humanitaria destinada a los desplazados internos, ni siquiera por razones políticas o militares.

Principio 25

1. La obligación y responsabilidad primarias de proporcionar asistencia humanitaria a los desplazados internos corresponde a las autoridades nacionales.

2. Las organizaciones humanitarias internacionales y otros órganos competentes tienen derecho a ofrecer sus servicios en apoyo de los desplazados internos. Este ofrecimiento no podrá ser considerado un acto inamistoso ni una interferencia en los asuntos internos del Estado y se examinará de buena fe. Su aceptación no podrá ser retirada arbitrariamente, en particular cuando las autoridades competentes no puedan o no quieran proporcionar la asistencia humanitaria necesaria.

3. Todas las autoridades competentes concederán y facilitarán el paso libre de la asistencia humanitaria y permitirán a las personas que prestan esa asistencia un acceso rápido y sin obstáculos a los desplazados internos.

Principio 26

Las personas que prestan asistencia humanitaria, sus medios de transporte y sus suministros gozarán de respeto y protección. No serán objeto de ataques ni de otros actos de violencia.

Principio 27

1. En el momento de proporcionar la asistencia, las organizaciones humanitarias internacionales y los demás órganos competentes prestarán la debida consideración a la protección de las necesidades y

derechos humanos de los desplazados internos y adoptarán las medidas oportunas a este respecto. En esa actividad, las mencionadas organizaciones y órganos respetarán las normas y códigos de conducta internacionales pertinentes.

2. El párrafo precedente se formula sin perjuicio de las responsabilidades en materia de protección de las organizaciones internacionales encargadas de esta finalidad, cuyos servicios pueden ser ofrecidos o solicitados por los Estados.

Sección V ***Principios relativos al regreso, el reasentamiento y la reintegración***

Principio 28

1. Las autoridades competentes tienen la obligación y responsabilidad primarias de establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar o su lugar de residencia habitual, o su reasentamiento voluntario en otra parte del país. Esas autoridades tratarán de facilitar la reintegración de los desplazados internos que han regresado o se han reasentado en otra parte.

2. Se harán esfuerzos especiales por asegurar la plena participación de los desplazados internos en la planificación y gestión de su regreso o de su reasentamiento y reintegración.

Principio 29

1. Los desplazados internos que regresen a su hogar o a su lugar de residencia habitual o que se hayan reasentado en otra parte del país no serán objeto de discriminación alguna basada en su desplazamiento. Tendrán derecho a participar de manera plena e igualitaria en los asuntos públicos en todos los niveles y a disponer de acceso en condiciones de igualdad a los servicios públicos.

2. Las autoridades competentes tienen la obligación y la responsabilidad de prestar asistencia a los desplazados internos que hayan regresado o se hayan reasentado en otra parte, para la recuperación, en la medida de lo posible, de las propiedades o posesiones que abandonaron o de las que fueron desposeídos cuando se desplazaron. Si esa

recuperación es imposible, las autoridades competentes concederán a esas personas una indemnización adecuada u otra forma de reparación justa o les prestarán asistencia para que la obtengan.

Principio 30

Todas las autoridades competentes concederán y facilitarán a las organizaciones humanitarias internacionales y a otros órganos competentes, en el ejercicio de sus respectivos mandatos, un acceso rápido y sin obstáculos a los desplazados internos para que les presten asistencia en su regreso o reasentamiento y reintegración.

Pautas sobre los desplazamientos: México*

Resumen

Por invitación del gobierno, el representante del secretario general para los desplazados internos, Francis M. Deng, realizó una visita oficial a México del 18 al 28 de agosto de 2002. Los objetivos de la misión del representante eran: entablar un diálogo constructivo con el gobierno, la sociedad civil, el equipo de las Naciones Unidas en el país y otros colaboradores internacionales; conocer mejor la situación de los desplazados internos en México; y valorar oportunidades y formular recomendaciones en el sentido de mejorar la respuesta nacional e internacional a la situación de los desplazados internos en el país.

Durante los últimos años, México ha experimentado cambios políticos vertiginosos. El actual gobierno ha manifestado su voluntad

* Adición al informe del representante del secretario general para los desplazados internos, Francis M. Deng, presentado de conformidad con la resolución 2002/56 de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Grupos e individuos específicos / Éxodos en masa y personas desplazadas. Documento E/CN.4/2003/86/Add.3, del 10 de enero de 2003.

de ocuparse de asuntos sobre derechos humanos, pendientes desde hace tiempo en el país, y ha permitido a los organismos nacionales e internacionales de protección de derechos humanos que lleven a cabo misiones de investigación. Desde luego, ha formulado una “invitación abierta” a los mecanismos de las Naciones Unidas creados en virtud de procedimientos especiales, para que visiten el país, y en este contexto fue como tuvo lugar la visita del representante del secretario general para los desplazados internos.

Aunque los desplazamientos forzados en México obedecen a múltiples causas, la principal es el conflicto de Chiapas. Se han dado otros casos de desplazamientos forzados en México por una serie de motivos, tales como disputas por tierras, tráfico de estupefacientes, intolerancia religiosa, proyectos de desarrollo y desastres naturales en los estados de Oaxaca, Tabasco y Sinaloa.

Aunque la cantidad de desplazados internos en México es relativamente reducida en comparación con otros muchos países que sufren desplazamientos internos, no hay que menospreciar los sufrimientos que acarrea esta situación de desplazamiento, que son muy reales. No se dispone de estadísticas oficiales sobre los desplazados en el país, pero las organizaciones no gubernamentales (ONG) locales y otras organizaciones internacionales calculan la cifra de desplazados internos en el estado meridional de Chiapas entre los 16 000 y los 21 000.

Antes de emprender la misión, el representante recibió información de una serie de observadores internacionales y nacionales acerca de la situación de los desplazados en México, con referencia muy en particular a las comunidades desplazadas por el conflicto de Chiapas. La mayoría de estos observadores consideraban que el gobierno de México percibía el problema del desplazamiento como una cuestión interna muy delicada. Esta presunta sensibilidad del gobierno al respecto, por lo visto, condujo a la comunidad internacional, y en particular a los organismos y programas de las Naciones Unidas en el país, a evitar hablar abiertamente del problema con las autoridades, lo cual a su vez obstaculizó las posibilidades de prestar ayuda a los desplazados. Una excepción fue el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) que, en estrecha colaboración con la Cruz Roja Mexicana, y con su discreción habitual, prestó ayuda a los desplazados internos. Grupos locales religiosos y de derechos humanos también aportaron

ayuda importante a los desplazados, no obstante lo limitado de sus recursos y los problemas de seguridad.

De las conversaciones del representante con las autoridades se dedujo una disposición para abordar las cuestiones de los desplazamientos mucho mejor de lo que era de esperar antes de su llegada. Aunque la misión reveló que las comunidades de desplazados internos hacen frente a una serie de graves problemas de protección y ayuda, el representante se sintió animado por la buena disposición del gobierno a entablar un diálogo constructivo con él y por el compromiso manifiesto de resolver los problemas de los desplazados internos. La invitación del gobierno al representante para que visitara el país fue evidentemente un indicio positivo de un cambio de política en lo referente a las cuestiones de desplazamientos y derechos humanos. El enunciado, la adopción y la aplicación de una política sobre desplazados internos, así como los esfuerzos en curso hacia la adopción de un plan nacional de acción sobre derechos humanos, representan una importante oportunidad para la comunidad internacional, las ONG internacionales y la sociedad civil local de cooperar con el gobierno para hacer frente a la situación de los desplazados internos en México.

El presente informe contiene la valoración del representante acerca de la situación de los desplazados en México, sobre la base del intercambio de opiniones que mantuvo con autoridades federales, estatales y municipales, representantes de organizaciones humanitarias, de derechos humanos y de desarrollo, tales como organismos y programas de las Naciones Unidas, otros miembros de la comunidad internacional y organizaciones no gubernamentales, antes y durante la misión, así como en sus visitas de campo a diversas comunidades de desplazados internos en los estados de Chiapas y Guerrero. En la última sección del informe, el representante formula recomendaciones (reproducidas más adelante en el resumen) para resolver el problema de los desplazamientos internos en México. Estas recomendaciones requieren la adopción y aplicación sin demora, por parte del gobierno, de políticas de ayuda a los desplazados, a la vez que se fomenta una cooperación más estrecha entre el gobierno, la sociedad civil local y la comunidad internacional. Asimismo plantean la importancia de atacar de raíz las causas de los desplazamientos internos y, como parte de las nuevas políticas propuestas, de colaborar

en el regreso voluntario de los desplazados a sus lugares de origen de un modo seguro y digno. Debe también prestarse ayuda para un reasentamiento alternativo de los que no puedan o no quieran volver y la integración de los que deseen permanecer en sus actuales zonas de residencia, con objeto de garantizar su bienestar general, su seguridad y su dignidad.

Las recomendaciones del representante son las siguientes:

- Adopción y aplicación de políticas por parte del gobierno: Las autoridades federales, estatales y municipales han garantizado al representante su compromiso de abordar efectivamente el problema de los desplazados internos en el país. Es sumamente urgente que estas autoridades aceleren el enunciado, la adopción y la aplicación de políticas para los desplazados internos. Estas políticas deben estar vinculadas a otros planes, políticas y programas de derechos humanos. Con ellas hay que procurar resolver cuestiones de protección frente a desplazamientos arbitrarios, cubrir las actuales necesidades de protección y ayuda y plantearse las posibilidades de un retorno voluntario, el reasentamiento o la integración local de los desplazados de un modo seguro y digno. En esas políticas deben tenerse en cuenta las necesidades concretas de los niños y de las mujeres y procurar que en todas las estrategias y en todos los programas figure la cuestión del género. Esto debe desarrollarse en consulta con los propios desplazados y ser objeto de amplia difusión.
- Recolección de datos para determinar la magnitud del problema de los desplazados internos: Hay necesidad de datos más amplios, detallados y fidedignos, desglosados por género y edad, con el número, la ubicación y las características de los desplazados en México. Es indispensable obtener un panorama exacto de la situación actual y de las necesidades concretas de los desplazados. Con este fin, deben aportarse los recursos necesarios, tanto humanos como materiales. Un sistema centralizado de recolección y análisis de datos y de información ha de implantarse para poder hacer uso eficaz de estos datos, especialmente en la elaboración de políticas, estrategias y programas. Las autoridades locales han de tener en cuenta la posibilidad de recabar ayuda técnica y financiera

de la comunidad internacional. También debe explorarse la cooperación con centros universitarios y de investigación experimentados.

- Selección de las necesidades especiales de los desplazados internos en programas y estructuras: Las políticas y los planes y programas sectoriales del gobierno deben orientarse hacia las necesidades específicas de los desplazados internos. El establecimiento de centros de coordinación de desplazados internos en diversas instancias de la administración (a saber, federal, estatal y municipal) podría hacer que los servicios del gobierno se extendieran a las comunidades de desplazados internos.
- Mecanismos de coordinación: Los esfuerzos de las autoridades estatales para abordar el problema de los desplazados internos se han iniciado sin mucha coordinación con las autoridades federales. En algunos casos, las autoridades de los estados han establecido cierta coordinación con la sociedad civil; se debe ampliar dicha colaboración. Es importante establecer mecanismos de coordinación en el seno del gobierno federal, entre éste y los gobiernos de los estados y con ONG humanitarias, de derechos humanos y de desarrollo, así como con la comunidad internacional, para abordar de una manera más eficaz la crisis de los desplazamientos.
- Incremento de la protección y la asistencia prestadas a los que aún siguen desplazados: La asistencia prestada a los desplazados internos ha sido muy limitada. Con las nuevas políticas propuestas en materia de desplazados internos cabe tratar de cubrir las necesidades de protección y asistencia de los que aún siguen desplazados. Aunque el proceso de elaboración y aprobación de esas políticas esté en marcha, el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales deben procurar, entre tanto, que se cubran las necesidades de los desplazados internos, especialmente en lo que se refiere a la alimentación, el agua potable, los servicios sanitarios y la vivienda. Debe además prestarse especial y urgente atención a la protección de los desplazados internos frente a los continuos actos de intimidación y hostigamiento por parte de grupos paramilitares o de civiles armados y otros por el estilo.

- Facilitación de un acceso humanitario seguro al sitio donde se hallan los desplazados internos: El limitado acceso a las comunidades desplazadas que se encuentran en las llamadas “comunidades autónomas” de Chiapas es especialmente preocupante a la luz de la actual paralización de las negociaciones de paz. El gobierno debería tratar de conseguir la cooperación de la comunidad internacional para que se cubran las urgentes necesidades de protección y ayuda de las comunidades de desplazados internos en esas zonas.
- Asistencia para el regreso, el reasentamiento o la integración local: El representante se sintió animado de ver que en algunas zonas se había prestado ayuda al retorno o al reasentamiento de comunidades desplazadas. Como parte de las nuevas políticas propuestas, el gobierno debería tratar de seguir fomentando y apoyando el regreso voluntario de los desplazados internos a sus lugares de origen, el reasentamiento alternativo de los que no quisieren volver o la integración local de los deseosos de permanecer en sus actuales lugares de residencia, de un modo seguro y digno. También debería tener carácter prioritario el apoyo a los desplazados internos para reintegrarse y recuperar un modo de vida que les permitiera mantenerse, así como tener acceso a la tierra. El gobierno debería recabar la ayuda de la comunidad internacional para llevar a la práctica los proyectos de ayuda al retorno, al reasentamiento o a la integración local.
- Cooperación con la comunidad internacional: El representante vio con agrado que las autoridades federales, estatales y municipales daban en general buena acogida a la iniciativa de cooperar con la sociedad civil y la comunidad internacional para hacer frente a las necesidades de los desplazados. Para facilitar la delimitación de posibles áreas de acción coordinada, el representante anima al gobierno a que, en cooperación con organismos y programas de las Naciones Unidas y otros colaboradores de relevancia, estudie la posibilidad de organizar un seminario sobre desplazados internos, en colaboración con su oficina y con la dependencia de Desplazamientos Humanos de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCAH).

- Fortalecimiento de la intervención de las Naciones Unidas en la cuestión de los desplazados internos en el lugar del problema: Los organismos de las Naciones Unidas y la comunidad internacional no han intervenido hasta la fecha en el problema de los desplazados internos, especialmente en el estado de Chiapas, debido sobre todo al enfoque que el gobierno anterior daba al conflicto de Chiapas. La política de apertura del actual gobierno a la cooperación internacional brinda la oportunidad de una intervención más resuelta de las Naciones Unidas en la situación de los desplazamientos. Para facilitar una mayor participación del equipo de las Naciones Unidas en el país en la prestación de protección y asistencia a los desplazados internos, la dependencia de Desplazamientos Humanos de la OCAH debería proceder a una misión de estudio en el país, que determinara las capacidades y las aportaciones de los organismos operacionales, detectara deficiencias en la acción internacional y ayudara al equipo destacado en el país a elaborar un programa de acción que hiciese frente a las necesidades de los desplazados internos.
- Difusión de los Principios Rectores en el nivel regional: El representante se congratuló del compromiso expresado por el gobierno de México de abordar el problema del desplazamiento interno en el país y de su aceptación de los Principios Rectores aplicables a los Desplazamientos Internos como un instrumento útil para el desarrollo de políticas y programas nacionales destinados a los desplazados internos. El representante espera que México llegue a ser un modelo de respuesta positiva a las necesidades de protección y ayuda de los desplazados internos. Dada la difusión de los Principios Rectores en el país, en diversos niveles, como instrumento de respuesta a la crisis, el representante reitera su gratitud al gobierno por su buena disposición de acoger en su territorio un seminario o taller regional sobre la utilización y la aplicación de los Principios Rectores aplicables a los Desplazamientos Internos, que se organizaría en colaboración con su oficina y otros colaboradores; y
- Busca de soluciones para el conflicto: Por último, si bien el fomento del proceso de paz queda al margen de los objetivos

inmediatos de la misión, convendría hacer notar que el mejor remedio de la crisis de los desplazados internos sería el logro de la paz y de la reconciliación nacional que, a su vez, dependería de que se atacaran de raíz las causas del conflicto, que entrañan agravios políticos, económicos y sociales. El representante opina que las partes en el conflicto de Chiapas no deberán escatimar esfuerzos ni oportunidades para salir del punto muerto, recuperar la confianza, reactivar el proceso de paz, contribuir a la reconciliación de sus diferencias y lograr soluciones duraderas para las personas desplazadas por el conflicto.

Introducción

1. Por invitación del gobierno, el representante del secretario general para los desplazados internos, Francis M. Deng, realizó una visita oficial a México del 18 al 28 de agosto de 2002. Los objetivos de la misión del representante eran: entablar un diálogo constructivo con el gobierno, la sociedad civil, el equipo de las Naciones Unidas en el país y otros colaboradores internacionales; conocer mejor la situación de los desplazados internos en México; y valorar oportunidades y formular recomendaciones en el sentido de mejorar la respuesta nacional e internacional a la situación de los desplazados internos en el país.

2. Durante los últimos años, México ha experimentado cambios políticos vertiginosos. El actual gobierno ha manifestado su voluntad de ocuparse de asuntos sobre derechos humanos, pendientes desde hace tiempo en el país, y ha permitido a los organismos nacionales e internacionales de protección de derechos humanos que lleven a cabo misiones de investigación. Desde luego, ha formulado una invitación abierta a los mecanismos de las Naciones Unidas creados en virtud de procedimientos especiales para que visiten el país, y en este contexto tuvo lugar la visita del representante del secretario general para los desplazados internos. Durante 2002, por invitación del gobierno y dentro del marco de sus mandatos, el grupo de trabajo sobre la detención arbitraria, el relator especial sobre los derechos humanos de los migrantes y el relator especial sobre una vivienda

adecuada desarrollaron misiones de investigación en México. La invitación cursada por el gobierno al representante del secretario general para los desplazados internos, puede interpretarse por consiguiente como una medida positiva por parte del actual gobierno para abordar las cuestiones que afectan a los desplazados internos del país.

3. El presente informe contiene la valoración del representante acerca de la situación de los desplazados en México, sobre la base del intercambio de opiniones que mantuvo con autoridades federales, estatales y municipales, representantes de organizaciones humanitarias, de derechos humanos y de desarrollo, tales como organismos y programas de las Naciones Unidas, otros miembros de la comunidad internacional y organizaciones no gubernamentales, antes y durante la misión, así como en sus visitas de campo a diversas comunidades de desplazados. En la última sección, el informe contiene recomendaciones para abordar los problemas de los desplazados en México, tales como el desarrollo de una cooperación más estrecha entre los diversos agentes, concretamente el gobierno, la sociedad civil local y la comunidad internacional, a la vez que se hace mayor hincapié en atacar de raíz las causas de los desplazamientos.

4. Antes de emprender la misión, el representante recibió información de una serie de observadores internacionales y nacionales acerca de la situación de los desplazados en México, con referencia muy en particular a las comunidades desplazadas por el conflicto de Chiapas. La mayoría de estos observadores consideraban que el gobierno de México percibía el problema del desplazamiento como una cuestión interna muy delicada. Esta presunta sensibilidad del gobierno al respecto, por lo visto, condujo a la comunidad internacional, y en particular a los organismos y programas de las Naciones Unidas en el país, a evitar hablar abiertamente del problema con las autoridades, lo cual a su vez obstaculizó las posibilidades de prestar ayuda a los desplazados. Una excepción fue el CICR que, en estrecha colaboración con la Cruz Roja Mexicana, y con su discreción habitual, prestó ayuda a los desplazados internos. Grupos locales religiosos y de derechos humanos también aportaron ayuda importante a los desplazados, no obstante lo limitado de sus recursos y los problemas de seguridad.

5. De las conversaciones del representante con las autoridades se dejó ver una mucho mejor disposición para abordar las cuestiones

de los desplazamientos de lo que era de esperar antes de su llegada. Aunque la misión reveló que las comunidades de desplazados internos enfrentan una serie de graves problemas de protección y ayuda, el representante se sintió animado por la buena disposición del gobierno a entablar un diálogo constructivo con él y por el compromiso manifiesto de resolver los problemas de los desplazados internos. La invitación del gobierno al representante para que visitara el país fue evidentemente un indicio positivo de un cambio de política en lo referente a las cuestiones de desplazamientos y derechos humanos. El enunciado, la adopción y la aplicación de una política sobre desplazados internos, así como los esfuerzos en curso hacia la adopción de un plan nacional de acción sobre derechos humanos, representan una importante oportunidad para la comunidad internacional, las ONG internacionales y la sociedad civil local de cooperar con el gobierno para hacer frente a la situación de los desplazados internos en México.

6. El programa de la visita, según se describe en la sección II, estuvo coordinado a escala local por la Subsecretaría para Derechos Humanos y Democracia de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, con la cooperación de la Oficina del Coordinador Residente de las Naciones Unidas en México, en estrecha consulta con la Misión Permanente de México en Ginebra y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. El representante desearía manifestar su agradecimiento a las autoridades de todas las categorías, en particular por la franqueza con que han compartido sus opiniones sobre los problemas que afectan a los desplazados internos, dándole a conocer sus políticas, planes y programas y explicando los obstáculos a que han de hacer frente al ayudar a los desplazados internos. También fue muy de agradecer el apoyo logístico facilitado por el gobierno, con inclusión de las autoridades locales, la Oficina del Coordinador Residente de las Naciones Unidas y demás.

7. El representante quisiera también manifestar su gratitud por la cooperación y el apoyo que le han prestado los representantes de las ONG, que han facilitado sus consultas con las comunidades desplazadas en los estados de Chiapas y Guerrero, así como las visitas sobre el terreno, incluida la que se hizo a una “comunidad autónoma” de Chiapas.

8. El representante lamenta que la breve duración de su misión le impidiera visitar más comunidades desplazadas en otras zonas del

país. Como antes se expuso en una declaración pública,¹ el representante no pudo visitar las comunidades de Tila y San Marcos en el municipio de Salto de Agua, como había previsto en un principio, por obstáculos logísticos.

1. Panorama de los desplazamientos en México

9. No se dispone en México de estadísticas oficiales sobre desplazados internos. Por consiguiente, es difícil determinar su número, ubicación, necesidades específicas y soluciones para cubrirlas. Las autoridades reconocieron este problema y manifestaron interés en hacerle frente. La población indígena de México, que representa aproximadamente 17.8 millones de personas, ha sufrido el máximo desplazamiento interno, concentrado en particular en el estado de Chiapas. Las ONG locales y algunas organizaciones internacionales han calculado la cifra de los desplazados internos de Chiapas entre 16 000 y 21 000.² Aunque el número de desplazados en México es relativamente pequeño en comparación con otros muchos países con problema de desplazamientos internos, no hay que menospreciar los sufrimientos debidos a su situación, que son muy reales.

10. Aunque los desplazamientos forzados en México obedecen a múltiples causas, la principal es el conflicto de Chiapas; no se ha llegado a ningún acuerdo de paz entre las partes en el conflicto que tenga en cuenta efectivamente los agravios políticos, económicos y sociales de la población indígena, causa fundamental de las desavenencias.

11. Los desplazamientos forzados se han producido en México también por otra serie de motivos, tales como disputas por las tierras,

¹ Carta de fecha 26 de agosto de 2002, del representante del secretario general sobre los desplazados internos al periódico *La Jornada*, en respuesta a un artículo publicado por este periódico el 25 de agosto de 2002. Carta publicada el 2 de septiembre de 2002.

² El CICR ha informado de que a finales de 2002 prestaba ayuda a 3 591 desplazados internos. El United States Committee for Refugees (USCR) calcula que 16 000 personas seguían en situación de desplazamiento interno en Chiapas a fines de 2000 (*fuentes*: USCR 2000 report). Según el Norwegian Refugee Council, entre 7 000 y 10 000 personas seguían en situación de desplazamiento interno en Chiapas a fines de 2001 (*fuentes*: Global IDP Survey, Global IDP Project, segunda edición, 2002).

tráfico de estupefacientes, intolerancia religiosa, proyectos de desarrollo y desastres naturales (terremotos, inundaciones, erupciones volcánicas) en estados como los de Oaxaca, Tabasco y Sinaloa. Aunque cada una de esas causas, y las necesidades de los desplazados internos por ellas, preocupan al representante, este informe se centra en los desplazamientos resultantes del actual conflicto en Chiapas.

12. Los desplazamientos en gran escala y a largo plazo en el estado de Chiapas pueden atribuirse mayormente a varias circunstancias, a saber: el enfrentamiento armado entre el Ejército mexicano y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (los llamados zapatistas), iniciado en 1994; las operaciones de contraaguerrilla del Ejército en 1995; y la matanza perpetrada en Acteal por grupos paramilitares en 1997. Aunque la mayor parte de los desplazamientos en el estado meridional de Chiapas se produjeron en la segunda mitad del decenio de 1990, últimamente se ha registrado un desplazamiento continuo en menor escala, debido sobre todo al hostigamiento e intimidación actuales a los indígenas por grupos descritos por algunos como paramilitares, y por el gobierno y otros, como paisanos armados y elementos criminales.

II. La misión y sus conclusiones

A. Programa de la visita

13. La invitación del gobierno y la misión en sí fueron muy oportunas, en particular en vista de las iniciativas en curso para elaborar un “Plan de acción nacional de derechos humanos” con el apoyo de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. El gobierno ha manifestado su intención de elaborar una política amplia sobre los desplazados internos y tiene interés en mantener un diálogo con el representante en este sentido.

14. El programa de la visita del representante incluyó consultas con autoridades federales, estatales y municipales en la ciudad de México y en los estados de Chiapas y Guerrero. En la ciudad de México, el representante se reunió con el secretario de Relaciones Exteriores; el secretario de Gobernación; el subsecretario de Desarrollo Social y Humano de la Secretaría de Desarrollo Social; el subsecretario de Educación Pública; el presidente del Instituto Matías Romero, dependiente de la Secretaría de Relaciones Exteriores; varios miembros de

ambas cámaras del Congreso, entre ellos el presidente de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Senado; funcionarios de alto nivel de la Secretaría de la Defensa; el comisionado para la Paz y la Reconciliación en Chiapas; y el director general del Instituto Nacional Indigenista. También se reunió con el secretario ejecutivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el relator especial de la Comisión de Derechos Humanos para los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas, así como con representantes de la Cruz Roja Mexicana en la ciudad de México y en San Cristóbal de Las Casas, Chiapas.

15. En el estado de Chiapas, el representante se reunió con el gobernador, el ministro del interior del estado, el secretario general de Gobierno, la secretaria de Desarrollo Social, el ministro estatal para las Poblaciones Indígenas, el presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, el comisionado para la Reconciliación de las Comunidades en Conflicto en Chiapas, representantes de la Procuraduría General de la República, un oficial superior de una base militar cercana a la comunidad de Los Chorros y varios otros altos funcionarios de Estado. También se reunió con representantes de la comunidad y desplazados y visitó las comunidades de Polhó, Los Chorros y Ocosingo. El representante lamentó no haber podido, por motivos logísticos, visitar las comunidades de San Marcos (municipio de Salto de Agua) y Tila, como se había previsto en el plan original.

16. El representante realizó además una visita de un día a Chilpancingo, capital del estado de Guerrero, donde se reunió con el secretario de Gobierno del estado, el procurador general del estado y otros funcionarios de alto nivel, así como con el presidente de la Comisión de Derechos Humanos del estado. En vista del escaso tiempo con que contaba para esta visita, el representante no pudo realizar en Guerrero visitas de campo, pero representantes de varias comunidades y de diversas ONG de defensa de los derechos humanos, que observan la situación directamente en el lugar y que viajaron a Chilpancingo para reunirse con él, le proporcionaron información sobre la situación de los desplazamientos internos.

17. El representante celebró consultas exhaustivas con el coordinador residente interino de las Naciones Unidas, representantes de algunos organismos y programas de las Naciones Unidas, el CICR, representantes de la comunidad de donantes y representantes de varias

organizaciones humanitarias, de defensa de los derechos humanos y no gubernamentales, así como con grupos religiosos y representantes de diferentes centros académicos y de investigación del país.

18. Se invitó al representante a pronunciar una conferencia sobre el tema “La crisis mundial de los desplazamientos internos y la responsabilidad del Estado”, en el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, dependiente de la Secretaría de Relaciones Exteriores. En Chiapas también pronunció una conferencia sobre los Principios Rectores aplicables a los Desplazamientos Internos, en la Universidad Nacional Autónoma de México. Al concluir su misión, el representante dio a conocer un comunicado y celebró una conferencia de prensa.

B. Criterio aplicado por el representante

19. Durante los diálogos que mantuvo con autoridades del gobierno y de otros sectores, el representante explicó el criterio por el que se regía su mandato. Afirmó su respeto por la soberanía nacional, al tiempo que destacó que ésta traía aparejada la responsabilidad de los gobiernos de proteger y asistir a sus ciudadanos, en cooperación con la comunidad internacional, especialmente en las muy difíciles situaciones de conflicto interno. Explicó que su función de representante del secretario general para los desplazados internos, consistía en actuar como catalizador, sensibilizando a la opinión pública sobre el problema del desplazamiento y explorando las posibilidades de una cooperación internacional.

20. El representante también llamó la atención sobre los Principios Rectores aplicables a los Desplazamientos Internos (E/CN.4/1998/53/Add.2) y expresó su satisfacción ante la buena acogida que le habían brindado las autoridades federales y estatales, así como las ONG de México. Muchos citaron los Principios Rectores como una buena base para elaborar políticas y programas operacionales para atender las necesidades de protección y asistencia de los desplazados internos, así como para su retorno voluntario en condiciones de seguridad y dignidad.

C. Abordar la cuestión de las condiciones actuales de los desplazados

21. Como se señaló anteriormente, la misión del representante se desarrolló en un clima positivo y las conversaciones que mantuvo

con las autoridades pusieron de manifiesto un espíritu de apertura y la voluntad de abordar el problema de los desplazamientos. Las consultas con los desplazados internos y con quienes les prestan asistencia directa también se vieron animadas por un espíritu de cooperación, y muchos expresaron la esperanza de que la visita del representante se tradujera en una mayor atención al problema de la población desplazada.

22. Las misiones del representante con frecuencia crean oportunidades para que las autoridades conozcan mejor la situación de los desplazamientos en sus propios países. Como preparación para la misión del representante, el gobierno federal y el estado de Chiapas crearon un grupo de trabajo sobre los desplazamientos internos. Por invitación del gobierno del estado de Chiapas, una delegación encabezada por el subsecretario de Derechos Humanos y Democracia, de la Secretaría de Relaciones Exteriores, visitó varios campamentos de desplazados internos antes de la misión del representante. En vista del objetivo expresado por el gobierno federal de México de evaluar a fondo la situación de los desplazamientos en el nivel nacional y formular una política oficial sobre la cuestión, el representante espera que estos planes se materialicen a la brevedad y que todas las partes interesadas trabajen juntas para atender las necesidades de las personas afectadas por el desplazamiento, en particular en el sur del país. Para alcanzar este fin, el ACNUDH podría considerar la posibilidad de prestar al gobierno de México la asistencia técnica que necesite.

23. Al tiempo que reconocen que por diversas razones existen situaciones de desplazamiento interno en México desde hace décadas, los funcionarios del gobierno explicaron principalmente las medidas adoptadas por las autoridades actuales para promover y proteger los derechos humanos, así como las iniciativas destinadas a mejorar las condiciones de vida de los desplazados, problema heredado de los gobiernos anteriores. Las autoridades de Chiapas también informaron al representante de sus esfuerzos por facilitar el retorno y el reasentamiento voluntarios de los desplazados por el conflicto armado en ese estado, así como las numerosas iniciativas de mediación y reconciliación emprendidas por ellas para resolver los conflictos comunitarios que son fruto de la intolerancia religiosa, el tráfico de drogas, los conflictos sobre la tierra, y otras diferencias.

24. En Chiapas, las autoridades estatales y municipales expresaron su decisión de abordar efectivamente la cuestión de los desplazamientos internos y aseguraron al representante que les interesaba encontrar soluciones duraderas para los problemas de los desplazados. Las autoridades afirmaron que habían estudiado los Principios Rectores aplicables a los Desplazamientos Internos y reconocían que era suya la responsabilidad primaria de asistir y proteger a los desplazados internos y de crear las condiciones necesarias para que la gente pudiera regresar o reasentarse en condiciones seguras y dignas. La situación se calificó de muy compleja, en particular en vista del atolladero en que se encuentra el proceso de paz y los escasos recursos disponibles para ayudar a las comunidades de desplazados. Sin embargo, como señaló un funcionario, “Chiapas es un estado rico lleno de pobres” y muchas de las necesidades de los desplazados también son las necesidades de otros habitantes del estado.

25. Las autoridades locales reconocieron la importancia de atacar las raíces del problema y explicaron al representante que habían adoptado una política positiva hacia los indígenas, tratando de incluirlos en la elaboración de todos los programas estatales. Ha habido algunas actividades de cooperación entre las autoridades estatales y municipales y grupos de la sociedad civil que asisten a los desplazados internos. A pesar de estos esfuerzos, el representante percibió que la población desplazada y los grupos locales se sentían profundamente desconectados y dejados a su suerte. En cierta medida, las autoridades regionales y locales compartían el sentimiento popular de que el gobierno federal no atendía de manera suficiente las necesidades de la población. Estos sentimientos contrastaban marcadamente con las declaraciones positivas de las autoridades federales en la ciudad de México. El representante estima que es importante que las autoridades colmen la brecha, se granjeen la confianza de las comunidades y que trabajen con ellas para solventar sus necesidades. Para que las comunidades de desplazados internos puedan apreciar las políticas del gobierno, deben conocerlas mejor; las autoridades deben velar por que los desplazados participen en la evaluación de sus necesidades, la planificación y gestión de la ayuda y su traslado a otras regiones. Debe garantizarse la plena participación de las desplazadas internas en estos procesos de consulta.

26. La falta de acceso a los desplazados que viven en las denominadas “comunidades autónomas” controladas por los zapatistas es motivo de especial preocupación. Se informó al representante de que estas comunidades no aceptan ninguna ayuda del gobierno y dependen principalmente de la asistencia limitada que les brindan la Cruz Roja Mexicana, el CICR y algunos grupos locales, que son las únicas organizaciones que tienen acceso a ellas. El gobierno expresó su inquietud ante su incapacidad de asistir a estas comunidades y en particular de ocuparse de los problemas de seguridad, presuntamente debido a las actividades de los grupos paramilitares o de civiles armados. Aunque se dijo al representante que las comunidades prefieren esta situación a la presencia del Ejército, él cree que es importante que todas las partes se pongan de acuerdo sobre otro tipo de medidas (como la apertura de “pasos seguros” o de “zonas neutrales”) para garantizar que los desplazados internos tengan acceso, por lo menos, a los servicios básicos y la asistencia humanitaria.

27. Durante su visita a la “comunidad autónoma” de Polhó, el representante abordó esta cuestión con los dirigentes. Pudo ver que los habitantes de estas comunidades han sufrido mucho y que algunos han padecido traumas. Una mujer dijo al representante que no recordaba de dónde venía y que sólo recordaba que habían matado a toda su familia. Los miembros de esta comunidad dijeron al representante que aspiraban a vivir en paz y a que el gobierno respondiera a sus demandas en calidad de grupo bien diferenciado. Querían que se reconociera su cultura y les molestaba lo que consideraban la intimidación y marginación de los indígenas pobres. Se quejaron de la presencia del Ejército que, según afirmaron, junto con la policía, brindaba apoyo a los grupos paramilitares. Desde la perspectiva del gobierno, la situación de seguridad en la zona hace indispensable el despliegue del Ejército. En efecto, se informó al representante de la labor social que realizan los militares a favor de algunas comunidades de retornados, como la comunidad de Los Chorros, donde desde hace algún tiempo distribuyen alimentos y otras formas de ayuda. Por otra parte, existe una necesidad clara y urgente de proteger a la población de desplazados internos de los actos de intimidación y acoso, ampliamente reconocidos, de los grupos paramilitares o de civiles armados y otros grupos análogos. Los desplazados también se quejaron de que las raciones alimentarias que les proporcionaba

la Cruz Roja se habían reducido recientemente a la mitad, señalando en particular que no tenían tierras para cultivar en los alrededores de la aldea. Además, explicaron que la mayor parte de las tierras de las cercanías eran controladas por los grupos paramilitares.

28. Las visitas del representante a las comunidades de desplazados, así como la información que recibió de quienes las ayudan directamente tanto en Chiapas como en Guerrero, pusieron de manifiesto que aún quedan por resolver importantes problemas de protección y asistencia. En Chiapas, se informó al representante de que el gobierno intentaba satisfacer las necesidades básicas de alimentos y vivienda, pero los desplazados internos con los que habló el representante expresaron en todos los casos su preocupación porque la asistencia que recibían era insuficiente.

29. Durante las reuniones con los desplazados internos, varias personas hablaron de sus necesidades, el tipo de asistencia que recibían y su situación general. Al igual que en la mayoría de los países afectados por los desplazamientos, las mujeres y los niños constituyen la gran mayoría de la población desplazada de México. Se informó al representante de que miles de desplazados sufren de escasez de alimentos y malnutrición, en particular las mujeres y los niños. Las condiciones de vida en los campamentos de desplazados internos son muy deficientes. Algunos de los campamentos, especialmente los más recientes, carecían de acceso regular al agua potable y otros servicios básicos. La mayoría de los desplazados internos no tienen tierras para cultivar y, por consiguiente, deben aceptar trabajos de ínfima categoría y mal pagados, que no les permiten mantener a sus familias. Las ONG afirmaron que los niños y las mujeres indígenas son ahora más vulnerables a la explotación y que los niños desplazados a menudo tienen problemas para acceder al sistema escolar público por diversas razones prácticas, entre otras, la falta de dinero para pagar el transporte y otras necesidades. Los grupos sociales y los desplazados internos han instado al gobierno a que investigue las violaciones de los derechos humanos ocurridas en el pasado, que procese a los responsables de las violaciones y que ponga fin a la impunidad. También se informó al representante de que, en muchas comunidades, los indígenas que también pedían indemnizaciones y reparación por las violaciones de sus derechos humanos en el pasado, tenían graves problemas de acceso a la justicia.

30. Vale la pena destacar el importante papel que la Cruz Roja Mexicana y del CICR³ han desempeñado en la ayuda a las víctimas del conflicto, la población civil y las comunidades desplazadas de Chiapas desde comienzos de 1994. La asistencia proporcionada por las dos organizaciones ha consistido en servicios médicos para los heridos, la creación de campamentos temporales para 20 000 desplazados internos y asistencia humanitaria en forma de alimentos, mantas, leña, utensilios de cocina básicos (molinos para nixtamal y prensas para tortillas), instrumentos de labranza, materiales para la construcción de hornos y la elaboración de comales, tinacos para recoger el agua de lluvia, servicios básicos de salud y de planificación familiar, medicamentos y vacunas. También facilitaron el traslado seguro de los dirigentes zapatistas a los lugares donde se celebraron las negociaciones.

31. Durante las consultas con diversas instituciones académicas y de investigación, tanto en la ciudad de México como en Chiapas, se anunció al representante que se habían emprendido importantes estudios sobre el fenómeno del desplazamiento. En particular, se le informó de las investigaciones en curso sobre las repercusiones del desplazamiento, en las mujeres y los niños; las consecuencias psicológicas para las víctimas de los desplazamientos forzados; las condiciones de salud de las mujeres y niñas desplazadas; los desplazamientos debidos a desastres naturales; y otras investigaciones relacionadas con los derechos humanos. El representante considera que es importante alentar y apoyar tales iniciativas para comprender mejor el problema del desplazamiento y las medidas que es necesario tomar al respecto. También le resultó alentador saber que muchas organizaciones estaban interesadas en participar en nuevas investigaciones, cursos de formación y reuniones de expertos que pudieran facilitar una mayor comprensión del problema y que podrían organizarse en colaboración con el representante y otras organizaciones.

32. Los organismos y programas de las Naciones Unidas presentes en México o representados en el país no han participado en las tareas de ayuda a la población desplazada. El hecho de que el gobierno

³ Esta información se basa en datos proporcionados al representante por la Cruz Roja Mexicana durante la misión.

está elaborando su política sobre los desplazamientos internos y que, por consiguiente, los representantes de la comunidad internacional aún no la conocen, puede explicar la falta de cooperación internacional con el gobierno para luchar contra este problema. Sin embargo, en numerosas ocasiones en el pasado la comunidad internacional ayudó a las víctimas de desastres naturales en el país, lo que contrasta con su falta de intervención en el caso de los desplazamientos debidos a conflicto.

33. Poco después de finalizar su misión en el país, se informó al representante de que el gobierno había vuelto a convocar al grupo de tareas intersecretarial para evaluar los resultados de la visita. La Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Gobernación, la Procuraduría de Justicia, la Secretaría de la Reforma Agraria, representantes del estado de Chiapas y otros interesados pasaron a integrar el grupo de trabajo para este fin. Se dijo al representante que el grupo iniciaría un proceso de consultas para evaluar en forma detallada la situación de los desplazamientos internos en el país.

D. Retorno, integración local o reasentamiento

34. Debe alentarse la aplicación de estrategias y programas concretos, en particular el apoyo al retorno voluntario, la integración local o el reasentamiento en condiciones seguras y dignas, y el desarrollo, para la población desplazada de Chiapas, aunque no sea más porque pueden hacer un aporte importante a la paz y el restablecimiento de la confianza entre la población. Deben crearse las condiciones necesarias y darse a los desplazados internos los medios para su regreso, integración local o reasentamiento. Esas condiciones consisten en crear un medio seguro y económicamente sostenible.

35. La mayoría de los desplazados internos con los que se reunió el representante deseaban regresar a sus lugares de origen, pero, si las condiciones de seguridad no les permitían hacerlo, estarían de acuerdo en trasladarse temporalmente a otro lugar. Dijeron al representante que desde hacía ocho años sus condiciones de vida dejaban mucho que desear. Las comunidades de desplazados exigían el pleno cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés, de 1996, por parte del gobierno y el retiro del Ejército de sus comunidades. También exigían que se pusiera fin al acoso y la intimidación que presuntamente

sufrían a manos de los grupos paramilitares o de civiles armados. La mayoría de los desplazados que hablaron con el representante le dijeron que habían perdido todas sus pertenencias como resultado del desplazamiento. Habían perdido el ganado, las tierras y otros medios de subsistencia. Deseaban ayuda y una indemnización por las pérdidas y los sufrimientos padecidos.

36. Las autoridades estatales conocían bien las necesidades de las comunidades desplazadas y señalaron al representante que estaban decididas a encontrar soluciones concretas y duraderas para sus problemas. Se dijo al representante que la política del gobierno de mantener un diálogo con las comunidades desplazadas ya había dado frutos y que varias comunidades habían regresado a sus zonas de residencia originales. Las autoridades habían creado mecanismos para ayudar a las comunidades a negociar las condiciones de su retorno y evaluar sus necesidades. Las autoridades reconocieron que aún no existían las condiciones necesarias para el retorno seguro de todos los desplazados y señalaron al representante que estaban dispuestas a buscar otros lugares de reasentamiento si el regreso no era posible. Las autoridades dijeron al representante que estaban decididas a ayudar a las comunidades a regresar a sus lugares de origen o a reasentarse en otros lugares, pero que sus acciones estaban limitadas por la falta de recursos. También le informaron de que habían ayudado a algunos desplazados que habían regresado a sus lugares de origen en la construcción de casas en el norte del estado y que habían creado programas sociales y de salud para ellos.

37. La Cruz Roja Mexicana, con el apoyo del CICR, también había prestado asistencia a las comunidades desplazadas para que regresaran a sus lugares de residencia habitual. Proporcionaron apoyo logístico y transporte para las personas, así como asistencia médica, materiales de construcción e implementos, hornos y letrinas comunitarias y productos básicos de higiene. También ayudaron a las comunidades que regresaban a construir centros comunitarios y facilitaron la formación de trabajadores en temas de salud, nutrición y medio ambiente.

38. Las iniciativas para apoyar el retorno voluntario y el reasentamiento de las comunidades desplazadas resultaron alentadoras. Sin embargo, según información recibida por el representante, algunos de los retornos no habían sido voluntarios, ya que se debían al recorte

de la asistencia en los campamentos. También se expresaron inquietudes acerca de los planes de desarrollo económico regional promovidos, el gobierno federal como parte de las actividades regionales para ampliar la zona de libre comercio del continente americano, lo cual podría provocar nuevos desplazamientos de la población del estado de Chiapas.

39. Un obstáculo importante para el retorno sigue siendo el hostigamiento permanente a la población por parte de los grupos paramilitares o de civiles armados. Este problema se planteó a las autoridades estatales y federales, quienes reconocieron que tenían un problema con los “delincuentes”, pero afirmaron que se estaba haciendo todo lo posible y se estaban tomando todas las medidas legales adecuadas para tratar estas situaciones. Se sugirió al representante que el gobierno debería hacer un esfuerzo por dismantelar estos grupos y recuperar todas las armas. Según se afirmó, los integrantes de los grupos paramilitares o de civiles armados eran miembros de las comunidades que deseaban ejercer una influencia en el uso de la tierra.

III. Conclusiones y recomendaciones

40. La decisión política que han expresado las autoridades en el sentido de trabajar por la promoción y protección de los derechos humanos, así como su interés en todos los niveles de abordar los problemas del desplazamiento interno en el país, constituyen una oportunidad para la comunidad internacional y la sociedad civil local de cooperar con el gobierno para atender las necesidades de los desplazados más eficazmente y apoyar el retorno voluntario en condiciones seguras y dignas, o buscar otros lugares de reasentamiento y programas de reintegración y desarrollo. Habida cuenta de estas consideraciones, el representante formula diversas recomendaciones.

41. Adopción y aplicación de políticas por parte del gobierno: Las autoridades federales, estatales y municipales han garantizado al representante su compromiso de abordar efectivamente el problema de los desplazados internos en el país. Es sumamente urgente que estas autoridades aceleren el enunciado, la adopción y la aplicación de políticas para los desplazados internos. Estas políticas

deben estar vinculadas a otros planes, políticas y programas de derechos humanos. Con ellas hay que procurar resolver cuestiones de protección frente a desplazamientos arbitrarios, cubrir las actuales necesidades de protección y ayuda y plantearse las posibilidades de un retorno voluntario, el reasentamiento o la integración local de los desplazados de un modo seguro y digno. En esas políticas deben tenerse en cuenta las necesidades concretas de los niños y de las mujeres y procurar que en todas las estrategias y en todos los programas figure la cuestión del género. Esto debe desarrollarse en consulta con los propios desplazados y ser objeto de amplia difusión.

42. Recolección de datos para determinar la magnitud del problema de los desplazados internos: Hay necesidad de datos más amplios, detallados y fidedignos, desglosados por género y edad, con el número, la ubicación y las características de los desplazados en México. Es indispensable obtener un panorama exacto de la situación actual y de las necesidades concretas de los desplazados. Con este fin deben aportarse los recursos necesarios, tanto humanos como materiales. Un sistema centralizado de recolección y análisis de datos y de información ha de implantarse para poder hacer un uso eficaz de estos datos, especialmente en la elaboración de políticas, estrategias y programas. Las autoridades locales han de tener en cuenta la posibilidad de recabar ayuda técnica y financiera de la comunidad internacional. También debe explorarse la cooperación con centros universitarios y de investigación experimentados.

43. Selección de las necesidades especiales de los desplazados internos en programas y estructuras. Las políticas y los planes y programas sectoriales del gobierno deben orientarse hacia las necesidades específicas de los desplazados internos. El establecimiento de centros de coordinación de desplazados internos en diversas instancias de la administración (a saber, federal, estatal y municipal) podría ayudar a que los servicios del gobierno se extendieran a las comunidades de desplazados internos.

44. Mecanismos de coordinación: Los esfuerzos de las autoridades estatales para abordar el problema de los desplazados internos se han iniciado sin mucha coordinación con las autoridades federales. En algunos casos, las autoridades de los estados han establecido cierta coordinación con la sociedad civil; se debe ampliar dicha colaboración. Es importante establecer mecanismos de coordinación en

el seno del gobierno federal, entre éste y los gobiernos de los estados y con ONG humanitarias, de derechos humanos y de desarrollo, así como con la comunidad internacional, para abordar de una manera más eficaz la crisis de los desplazamientos.

45. Incremento de la protección y la asistencia prestadas a los que aún siguen desplazados: La asistencia prestada a los desplazados internos ha sido muy limitada. Con las nuevas políticas propuestas en materia de desplazados internos se debe tratar de cubrir las necesidades de protección y asistencia de los que aún siguen desplazados. Aunque el proceso de elaboración y aprobación de esas políticas esté en marcha, el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales deben procurar entre tanto que se cubran las necesidades de los desplazados internos, especialmente en lo que se refiere a la alimentación, el agua potable, los servicios sanitarios y la vivienda. Debe además prestarse especial y urgente atención a la protección de los desplazados internos frente a los continuos actos de intimidación y hostigamiento por parte de grupos paramilitares o de civiles armados y otros similares.

46. Facilitación de un acceso humanitario seguro al sitio donde se hallan los desplazados internos. El limitado acceso a las comunidades desplazadas que se encuentran en las llamadas “comunidades autónomas” de Chiapas es especialmente preocupante a la luz de la actual paralización de las negociaciones de paz. El gobierno debería tratar de conseguir la cooperación de la comunidad internacional para que se cubran las urgentes necesidades de protección y ayuda de las comunidades de desplazados internos en esas zonas.

47. Asistencia para el regreso, el reasentamiento o la integración local: El representante se sintió animado de ver que en algunas zonas se había prestado ayuda al retorno o al reasentamiento de comunidades desplazadas. Como parte de las nuevas políticas propuestas, el gobierno debería tratar de seguir fomentando y apoyando el regreso voluntario de los desplazados internos a sus lugares de origen, el reasentamiento alternativo de los que no quisieren volver o la integración local de los deseosos de permanecer en sus actuales lugares de residencia, de un modo seguro y digno. También debería tener carácter prioritario el apoyo a los desplazados internos para reintegrarse y recuperar un modo de vida que les permitiera mantenerse, así como tener acceso a la tierra. El gobierno debería recabar la ayuda

de la comunidad internacional para llevar a la práctica los proyectos de ayuda al retorno, al reasentamiento o a la integración local.

48. Cooperación con la comunidad internacional: El representante vio con agrado que las autoridades federales, estatales y municipales daban en general buena acogida a la iniciativa de cooperar con la sociedad civil y la comunidad internacional para hacer frente a las necesidades de los desplazados. Para facilitar la delimitación de posibles áreas de acción coordinada, el representante anima al gobierno a que, en cooperación con organismos y programas de las Naciones Unidas y otros colaboradores de relevancia, estudie la posibilidad de organizar un seminario sobre desplazados internos, en colaboración con su oficina y con la dependencia de Desplazamientos Humanos de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCAH).

49. Fortalecimiento de la intervención de las Naciones Unidas en la cuestión de los desplazados internos en el lugar del problema: Los organismos de las Naciones Unidas y la comunidad internacional no han intervenido hasta la fecha en el problema de los desplazados internos, especialmente en el estado de Chiapas, debido sobre todo al enfoque que el gobierno anterior daba al conflicto de Chiapas. La política de apertura del actual gobierno a la cooperación internacional brinda la oportunidad de una intervención más resuelta de las Naciones Unidas en la situación de los desplazamientos. Para facilitar una mayor participación del equipo de las Naciones Unidas en el país en la prestación de protección y asistencia a los desplazados internos, la dependencia de Desplazamientos Humanos de la OCAH debería proceder a una misión de estudio en el país, que determinara las capacidades y las aportaciones de los organismos operacionales, detectara deficiencias en la acción internacional y ayudara al equipo destacado en el país a elaborar un programa de acción que hiciese frente a las necesidades de los desplazados internos.

50. Difusión de los Principios Rectores en el nivel regional: El representante se congratuló del compromiso expresado por el gobierno de México de abordar el problema del desplazamiento interno en el país y de su aceptación de los Principios Rectores aplicables a los Desplazamientos Internos, como un instrumento útil para el desarrollo de políticas y programas nacionales destinados a los desplazados internos. El representante espera que México llegue a ser un modelo de

respuesta positiva a las necesidades de protección y ayuda de los desplazados internos. Dada la difusión de los Principios Rectores en el país, en diversos niveles, como instrumento de respuesta a la crisis, el representante reitera su gratitud al gobierno por su buena disposición de acoger en su territorio un seminario o taller regional sobre la utilización y la aplicación de los Principios Rectores aplicables a los Desplazamientos Internos, que se organizaría en colaboración con su oficina y otros colaboradores.

51. Busca de soluciones para el conflicto: Por último, si bien el fomento del proceso de paz queda al margen de los objetivos inmediatos de la misión, convendría hacer notar que el mejor remedio de la crisis de los desplazados internos sería el logro de la paz y de la reconciliación nacional que, a su vez, dependería de que se atacaran de raíz las causas del conflicto, que entrañan agravios políticos, económicos y sociales. El representante opina que las partes en el conflicto de Chiapas no deberán escatimar esfuerzos ni oportunidades para salir del punto muerto, recuperar la confianza, reactivar el proceso de paz, contribuir a la reconciliación de sus diferencias y lograr soluciones duraderas para las personas desplazadas por el conflicto.

Respuesta del gobierno de México al informe que presenta
el representante especial del secretario general
de las Naciones Unidas para los desplazados internos*

- I. Consideraciones generales
 - 1.1. Introducción
 - 1.2. Marco jurídico nacional
- II. Situación de desplazados internos en Chiapas
 - 2.1. Antecedentes
 - 2.2. Situación actual
 - 2.3. Avances
- III. Acciones inmediatas
 - 3.1. Recabar información con ayuda de la sociedad civil nacional y las organizaciones internacionales expertas en el tema
 - 3.2. Establecer mecanismos de cooperación
 - 3.3. Brindar protección y ayuda humanitaria a los desplazados
 - 3.4. Apertura política y cooperación internacional
 - 3.5. Promoción de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos a nivel regional

* Anexo al documento E/CN.4/2003/G/56, del 28 de marzo de 2003.

IV. Acciones a largo plazo

4.1. Impulso a la adopción de políticas públicas

4.2. Asistencia en el retorno, reasentamiento o integración local

I. Consideraciones generales

1.1 Introducción

El gobierno de México recibe con atención el informe del señor Francis Deng, representante especial del secretario general de las Naciones Unidas para los desplazados internos, y hace manifiesta su intención de retomar las observaciones y recomendaciones que hace el representante especial.

El gobierno de México está consciente del sufrimiento que representa para estas personas abandonar la zona en la que habitan. Entiende asimismo la diferencia en la protección internacional y ayuda que recibe una persona en esas circunstancias cuando cruza una frontera y se convierte en refugiado, ayuda que no recibe una persona que, en condiciones similares, es desplazada dentro de su mismo país.

En este entendido, se hace necesario brindar mayor protección a estas personas, sobre la base de una compilación de normas jurídicas existentes en el derecho internacional humanitario, los derechos humanos y el derecho de los refugiados. Por ello reconocemos el esfuerzo del representante del secretario general para los desplazados internos y el equipo de expertos que redactaron los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos con la finalidad de prevenir los desplazamientos, proteger y asistir a los desplazados y brindar protección y asistencia a los mismos.

Asimismo, ante la necesidad de protección especial el gobierno de México está llevando a cabo un esfuerzo de cooperación y de coordinación entre diferentes dependencias federales y estatales, teniendo en mente que dicho esfuerzo deberá ser a largo plazo y con la finalidad de brindar una solución a este fenómeno.

Se trabaja con miras a establecer un programa adecuado en materia de desplazados internos; por ello, se estableció un grupo de trabajo de dependencias del gobierno federal y del estado de Chiapas para iniciar el desarrollo de una política coordinada en materia de desplazados internos. Los resultados del trabajo se presentan más adelante con el

fin de que el representante especial haga también las observaciones que considere necesarias.

El fenómeno de desplazamientos en el ámbito nacional

México atraviesa por cambios estructurales que iniciaron en diciembre de 2000 al comenzar la presente administración. En este contexto, el gobierno federal ha mostrado su compromiso con la observancia de los derechos humanos, por lo que ha iniciado los procesos pertinentes para el respeto irrestricto de la dignidad humana. Inserta en este marco, la política en materia de desplazados iniciada en la actual administración se ha centrado en revertir los rezagos históricos heredados. Para ello, ha sido preciso atender los problemas y demandas sociales, cuya solución había sido postergada, en algunos casos por décadas.

Entre estos pendientes, se encuentra el problema de los *desplazados internos*¹ que, si bien cuantitativamente puede parecer menor, abarca estados como Oaxaca, Tabasco, Sinaloa y principalmente Chiapas. Para el gobierno de México el fenómeno no puede pasar inadvertido, dada su importancia y por su compromiso indeclinable para con los derechos humanos.

No obstante este firme compromiso, actualmente nuestro país no cuenta con el capital humano y logístico para establecer cifras oficiales de las personas desplazadas, siendo particularmente difícil establecer el número exacto, la ubicación, las necesidades específicas y, por tanto, la forma de ayuda.

En este contexto, el gobierno de México promovió la visita a nuestro país del representante especial para desplazados internos, de la

¹ De acuerdo con la definición de la ONU, establecida en el documento Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (ONU) [1998], se entiende como “desplazados internos” a las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida. Es oportuno señalar que la importancia de este documento resulta del hecho de que representa la base para el desarrollo de políticas y programas operacionales en respuesta a las necesidades de las personas internamente desplazadas, para su protección y asistencia, así como también para garantizar un retorno voluntario con dignidad y seguridad.

ONU, Dr. Francis M. Deng, a efecto de contar con una visión imparcial del problema, que sirviera de insumo central para optimizar su solución. De la visita del Dr. Deng, realizada entre el 18 y 28 de agosto de 2002, se derivaron una serie de importantes recomendaciones al gobierno de México. Posteriormente, el 8 de enero del año en curso, se recibió el informe del representante del secretario general de las Naciones Unidas para las Personas Desplazadas Internamente.

En respuesta a las recomendaciones hechas, el Estado mexicano ha refrendado su absoluta disposición a cooperar con la sociedad civil, los centros académicos y las organizaciones internacionales para que, sumando esfuerzos, se elabore un programa integral que empiece por un diagnóstico en el que se determinen las causas, el número real de personas desplazadas, su ubicación y condiciones de vida. Como parte de este programa, el gobierno federal ha establecido un grupo de trabajo intersecretarial, coordinado por la Secretaría de Gobernación a través de la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, para la atención integral del fenómeno. Todo lo anterior, con miras no sólo a resolver el problema actual, sino también a construir soluciones de largo plazo.

1.2 Marco jurídico nacional

Respecto al marco jurídico nacional en materia de desplazados, cabe hacer mención que el Estado mexicano carece de un ordenamiento jurídico específico sobre el tema. Sin embargo, tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como la legislación federal y los instrumentos internacionales suscritos por nuestro país tutelan una serie de derechos fundamentales que se vinculan íntimamente con el desplazamiento interno (véase cuadro al final de este documento).

Ante esta deficiencia jurídica, el grupo de trabajo gubernamental se ha trazado como objetivo la elaboración de un proyecto legislativo que permita consolidar los mecanismos orientados a conseguir una pronta y eficaz solución al tema que nos atañe.

En este sentido y a la luz del artículo 6 enunciado en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, se entenderá en forma preliminar por “desplazados internos” a las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, desplazándose a un lugar

distinto, dentro del territorio nacional, como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de tensiones intra o intercomunitarias, de situaciones de violencia generalizada o de violaciones masivas y sistemáticas a los derechos humanos.²

La anterior definición se ha estructurado con base en el análisis detallado de la definición establecida por las Naciones Unidas; sin embargo, ha sido acotada respondiendo a la situación coyuntural del México actual, al marco jurídico existente (ver anexos) y tomando en consideración las obligaciones que se derivarían para las autoridades competentes.

II. Situación de desplazados internos en Chiapas³

2.1 Antecedentes

Los desplazamientos en el estado de Chiapas previos al año de 1994 se debieron fundamentalmente a conflictos de tipo agrario y políticos intrarregionales. El carácter económico del desplazamiento modificó su cariz a partir del inicio del conflicto zapatista, el 1º de enero de 1994. Aunado a lo anterior, las secuelas de la acción paramilitar y contrainsurgente hasta el año 2000 agudizaron los desplazamientos de grupos de población indígena.

² Cabe señalar que el gobierno de México no contempla el refugio ecológico, debido a que ya existen instancias del gobierno que contemplan la ayuda en caso de desastres naturales. Tal es el caso del Plan DN-III-E, instrumento operativo militar de la Secretaría de la Defensa Nacional, encargada de establecer los lineamientos generales a los organismos del Ejército y Fuerza Aérea mexicanos para realizar actividades de auxilio a la población civil afectada por cualquier tipo de desastres, a fin de garantizar la oportuna asistencia a las poblaciones afectadas por fenómenos perturbadores, tales como los sismos, actividad volcánica, tormentas, huracanes, deslaves, bajas temperaturas, heladas y nevadas, incendios, fugas y derrames de sustancias peligrosas, explosiones, accidentes aéreos, terrestres y fluviales. Paralelamente, la Secretaría de Gobernación maneja el Fondo de Desastres Naturales (Fonden), a través de la Coordinación General de Protección Civil, el cual tiene como objetivo atender los efectos de desastres naturales imprevisibles, cuya magnitud supere la capacidad financiera de respuesta de las dependencias y entidades federativas, y que es un complemento de las acciones que deben llevarse a cabo para la atención de desastres naturales.

³ Información contenida en el Informe de Gobierno del Estado de Chiapas “Desplazados en Chiapas”, agosto de 2002.

En 1994, un gran número de campesinos huyeron del conflicto armado entre el EZLN y el Ejército. En esta etapa los desplazamientos provinieron de zonas urbanas como Ocosingo, Las Margaritas, Altamirano, La Independencia, San Cristóbal, Oxchuc y Chanal.

En 1995, los desplazamientos forzados se presentaron en función de presuntos actos de violencia contra las bases de apoyo zapatista, cometidos por grupos de corte paramilitar presentes en alrededor de 20 municipios,⁴ así como por tensiones sociales de corte religioso.⁵ En diciembre de 1997, tras la masacre de Acteal, se originó otro desplazamiento más.

De esta forma, las principales causas del desplazamiento en el estado de Chiapas oscilan entre los conflictos religiosos y políticos, disputas agrarias, conflictos interétnicos e intercomunitarios, intereses caciquiles, choques entre grupos políticos y económicos con intereses en la riqueza y el potencial natural de la región (inversiones agroexportadoras, infraestructura turística), violencia, intolerancia, disidencia política y violaciones a los derechos humanos.

Según información proporcionada por el gobierno del estado de Chiapas, son tres los tipos de desplazamiento interno en territorio chiapaneco:

- a) Los que se han producido por desastres naturales o provocados;
- b) Los que sucedieron por intolerancia religiosa durante la segunda mitad del siglo xx; y

⁴ *Idem.*

⁵ El Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2000 arrojó que la media nacional de personas que profesan la religión católica se ubica en 87.99%. No obstante, Chiapas es el estado con menor población proporcional de católicos de la república, con apenas 63.83%, quedando el resto de la población como sigue: protestantes y evangélicos, 13.92%; bíblicos no evangélicos, 7.96%; judaicos, 0.01%; otras religiones, 0.04%; sin religión, 13.07%; y no especificado, 1.18%. Una investigación llamada “La diversidad religiosa en Chiapas / Alcances y límites de la pluralidad y la tolerancia”, realizada por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social del Sureste, reveló que, en cuatro décadas de conflictividad religiosa (1960-2001), se presentaron un total de 339 conflictos, concentrados especialmente en las regiones de los Altos, frontera y selva. En estos casos, los conflictos se han presentado de distinta manera, de los cuales las expulsiones son los de mayor frecuencia; le siguen las agresiones físicas y las amenazas de expulsión. Asimismo, sobresalen la detención, el encarcelamiento, la destrucción de bienes y cierre de templos.

c) Los que se desencadenaron por violencia y como efecto del conflicto armado desde 1994.

Con excepción de un grupo, todos los desplazamientos internos están constituidos por poblaciones indígenas, particularmente de origen tzeltal, ch'ol y tojolabal.

Además de las causas anteriores, los procesos de desatención u omisión de la autoridad acumulados desde 1994, las secuelas de violencia entre comunidades o dentro de ellas por conflictos agrarios o de intolerancia política en partidos, organizaciones sociales y comunitarias, generaron a su vez problemas derivados de los desplazamientos internos de población indígena.

2.2 Situación actual

El actual gobierno del estado de Chiapas asumió, desde el inicio de su gestión, la necesidad de garantizar la protección y asistencia de los grupos de desplazados en un marco de corresponsabilidad con los otros niveles de gobierno y los poderes de la Unión. Así, se ha asumido la protección de las garantías que refieren los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, se han estudiado causas y consecuencias y se ha desarrollado un marco interinstitucional para la prevención de condiciones y la aplicación de medidas de minimización de las causas y los efectos.

En el plan de gobierno vigente existen dos parámetros que enmarcan el compromiso para la atención de los desplazados. Por una parte, la perspectiva de construir una nueva relación con los pueblos y comunidades indígenas, lo que implica mejorar su acceso a la jurisdicción del Estado y hacer efectiva su participación en las políticas y acciones de gobierno. Por otra parte, se toma como parámetro la reconstrucción del tejido social como condición de paz con justicia y dignidad.

Uno de los objetivos más complejos por lograr es proveer a los grupos que dejan la condición de desplazamiento, de los medios y la infraestructura en su reubicación o retorno. Sin embargo, la mayor dificultad para concretar respuestas y soluciones es la falta de recursos financieros disponibles.

Es difícil tener datos exactos, dadas las propias limitaciones del gobierno estatal, pero se tienen registradas en el periodo 1994-2000 a 1 261 familias desplazadas por violencia, integradas por 66 grupos en

16 municipios. De éstas, desde 2001, han regresado a sus hogares 265 familias. En el periodo 2000-2002, se han desplazado 271 familias, integradas por 16 grupos de 10 municipios, y se logró el retorno de 140 familias de ellas en el mismo periodo.

Por otra parte, las poblaciones desplazadas sufren de privaciones no solamente como desplazados sino, además, como indígenas o ciudadanos de segunda clase; es decir, el hecho de que muchos desplazados carezcan de documentos personales los ha excluido de programas de apoyo gubernamentales, así como apoyos educativos o créditos. Aunado a lo anterior, al hablar lenguas distintas al español se encuentran impedidos para ser admitidos en escuelas públicas, por lo que el analfabetismo se ve incrementado en altos niveles.

2.3 Avances

- El gobierno de Chiapas creó la Oficina del Comisionado para la Reconciliación de Comunidades en Conflicto, como base de una nueva relación con los pueblos y comunidades indígenas.
- Asimismo, ha logrado el retorno de comunidades desplazadas tales como La Laguna, Altamirano; El Remolino, Huitiupán; Ach'Lum Monte Libano y ejido Poj'hol, en Ocosingo; Agua Fría, Tenejapa; ejido Justo Sierra y 20 de Noviembre, en Las Margaritas; y Mitzitón, San Cristóbal de Las Casas.
- Se ha permitido garantizar el retorno de algunos grupos a sus comunidades, como el de la Sociedad Civil Las Abejas; la consolidación de acuerdos para la reconciliación; la provisión de asistencia humanitaria a los grupos más vulnerables; la mejor distribución de obra pública y proyectos productivos; la reactivación de procesos ministeriales y penales pendientes de resolver por los actos que dieron origen a los desplazamientos; y la búsqueda de la reparación de daños.
- Entre las acciones llevadas a cabo por diversas dependencias del Ejecutivo del estado de Chiapas, destaca la mesa de trabajo con grupos de población indígena desplazados y el Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de Las Casas. En dicha mesa participaron los representantes de 28 grupos de desplazados entre 1994-2000. En esta mesa se hizo el recuento de aproximadamente 12 000 desplazados en probablemente 500 grupos y subgrupos dispersos en cerca de 15 municipios.

En la primera etapa de la mesa de trabajo, se definieron tres grandes apartados sustantivos del diagnóstico: el primero, sobre la cuestión del bienestar social de los grupos desplazados, de donde se derivaron tres niveles de aproximación, uno de ayuda humanitaria de emergencia para algunos grupos; el segundo, referente a la circunstancia agraria y de relación con la tierra de cada grupo; y el tercero, acerca de los asuntos de justicia penal y administrativa de personas y familias.

En la segunda etapa de trabajo se determinó el estado que guardan las tierras donde estos grupos están asentados actualmente. La tercera etapa del diagnóstico corresponde al recuento y análisis de todos los asuntos penales y administrativos que estén inconclusos, detenidos, omitidos o no inicializados.

De los 28 grupos, cuatro ya han regresado a sus comunidades, 14 están reubicados, seis siguen en situación de desplazamiento y de cuatro no se tiene suficiente información. En todos los casos se reclama la reparación de daños o indemnización para los reubicados; de igual forma se reclama la regularización de la posesión de las tierras donde se asientan; y entre los que siguen en situación de desplazamiento, se pide la reubicación o retorno.

Las acciones gubernamentales se han dirigido a la reposición de documentos y al recuento de pérdidas patrimoniales para establecer las estrategias de su reparación. Se han formado brigadas de salud y protección civil para los casos de mayor precariedad, así como la provisión de despensas, utensilios de cocina, colchonetes, cobijas y láminas, priorizando los grupos en peores condiciones.

- Se implementará el Programa Especial para la Atención a la Población Desplazada del Estado de Chiapas, el cual tiene como objetivos fundamentales: *a)* la satisfacción de las necesidades básicas, y garantizar las condiciones mínimas de vida y la compensación de los daños de la población desplazada en los lugares de desplazamiento; *b)* propiciar el surgimiento de condiciones que apunten a dar solución a sus conflictos y permitan el retorno de la población desplazada a sus lugares de origen; y *c)* impulsar programas sustentables para el desarrollo social y humano en las localidades de retorno.

Dicho programa tiene como población objetivo a los desplazados por problemas agrarios, religiosos, políticos y por el conflicto

armado. Se llevará a cabo un diagnóstico que muestre el tipo de desplazamiento y saldos y se hará la programación de recursos y proyectos. La operación y seguimiento estará a cargo de un comité técnico presidido por el gobernador del estado y finalizará con los procesos de retorno. Cabe destacar que entre los integrantes del comité técnico se encuentra un representante de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

- En materia de tolerancia religiosa, la Subsecretaría de Asuntos Religiosos del estado de Chiapas ha buscado soluciones basadas en el diálogo, la conciliación y el convencimiento de la importancia que significa el respeto y la tolerancia hacia el que tiene una creencia religiosa distinta. Asimismo, se ha dado difusión al conocimiento del marco normativo y no se ha soslayado la aplicación de la ley en los casos en que se han violado estos derechos.
- En septiembre de 2001, la Secretaría de Pueblos Indios (Sepi), la Secretaría de Gobierno y la Secretaría de Desarrollo Social (SDS) determinaron la creación de la ventanilla única de atención a grupos desplazados.
- En apoyo a la vivienda, el Instituto de la Vivienda realizó un censo y diagnóstico técnico de la vivienda en las comunidades de los Delegados de la zona norte. En el año de 2001 se construyeron 72 viviendas en cinco localidades en Tila, Las Margaritas y La Independencia. Durante 2002 se puso en marcha la construcción de 647 viviendas para 11 localidades de Tila, Altamirano y Chenalhó. En el caso de Tila, los resultados arrojaron la necesidad de construir al menos 447 viviendas nuevas, no sólo para desplazados sino también para las comunidades de retorno.

Específicamente, en Las Margarita, la Subsecretaría consiguió que el ayuntamiento donara terrenos en la cabecera municipal y el Invi programó tres acciones de autoconstrucción de vivienda. En Tila se determinó, que, además de las acciones de autoconstrucción programadas en 2002 para los Delegados de la zona norte, se atendiera de manera urgente a 37 familias de cuatro localidades del mismo municipio.

- En materia de asistencia alimenticia, en 2001 la Secretaría de Desarrollo Social del estado destinó 1 326 paquetes alimentarios para 334 familias en tres municipios. Para 2002 se acordaron 5 628 paquetes para 1 257 familias en 16 municipios.

- En materia de salud, en el periodo 2001-2002, las jurisdicciones sanitarias de Ocosingo, Selva, Altos y Comitán, en coordinación con dependencias del sector, han trabajado con desplazados.
- Por último, cabe destacar que el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) tiene una delegación permanente en San Cristóbal de Las Casas, desde junio de 1998. En esta región, han desarrollado actividades tales como: *a)* programas de asistencia alimenticia, *b)* programas agropecuarios, *c)* programas de agua y saneamiento, *d)* programas de asistencia médica, *e)* programas de difusión, *f)* visitas a detenidos, así como el financiamiento otorgado por el CICR a 31 voluntarios de Cruz Roja Mexicana que trabajan en sus programas de asistencia médica y alimenticia.

De esta forma, en las siguientes secciones se propone las líneas de acción en respuesta a las recomendaciones realizadas.

III. Acciones inmediatas

3.1 Recabar información con ayuda de la sociedad civil nacional y las organizaciones internacionales expertas en el tema

El paso inicial será el de recabar información para poder establecer con objetividad la magnitud del problema. La información deberá estar desagregada por sexo, edad, e incorporará el perfil promedio de las personas desplazadas. Sin embargo, el país no cuenta con los recursos humanos y/o materiales necesarios para centralizar y analizar los datos.

En principio, se sugiere el apoyo de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Cruz Roja Mexicana, instancias que cuentan con la experiencia e infraestructura necesaria para encontrar soluciones duraderas a esta situación. Asimismo, la asistencia técnica e investigaciones previas del Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitaria (CIEPAC) serán de gran ayuda.

3.2 Establecer mecanismos de cooperación

En breve, el presidente de la república publicará el acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos. Su función será la de coordinar las acciones que

se lleven a cabo, en los niveles nacional e internacional, las distintas dependencias y entidades de la administración pública federal y la Procuraduría General de la República, en materia de la política de derechos humanos, con el fin de fortalecer la promoción y defensa de estos derechos.

Por medio de la Secretaría de Gobernación se establecerán mecanismos de cooperación entre el gobierno federal y la sociedad civil; entre otros, la comisión antes señalada. Si bien, cabe resaltar que dicho esfuerzo ya se ha comenzado; así la Secretaría de Gobernación cuenta hoy con la nueva Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos.

El problema de los desplazados internos debe ser aproximado en forma integral, es decir, las autoridades federales extenderán sus mecanismos de cooperación con autoridades estatales y municipales; asimismo, se establecerán mayores vínculos de diálogo con organizaciones civiles, principalmente en los estados donde, según el informe del Dr. Deng, la emergencia de éxodos internos es mayor. Tal es el caso de Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Tabasco y Sinaloa.

En este contexto, la conjugación de esfuerzos del gobierno federal, los gobiernos locales y municipales y la sociedad civil, así como el apoyo de la comunidad internacional, redundarán en mejores soluciones respecto a la situación de las personas desplazadas.

3.3 Brindar protección y ayuda humanitaria a los desplazados

En principio, el derecho a la subsistencia básica es uno de los pilares más importantes de la modernización del país en aras de la justicia social. El gobierno de México trabaja para que las desigualdades sociales y económicas sean superadas y para que el cambio sea en beneficio de los más desprotegidos. El objetivo demanda una base de cooperación social cimentada en el consenso de virtudes políticas –tolerancia y libertad. Así, el respeto de los derechos básicos se postula como precondition para una existencia social digna. Sólo contribuyendo a subsanar las necesidades fundamentales de los ciudadanos se estará en condición para poder comprender y ejercer plenamente los derechos y libertades.

El gobierno de México ha hecho explícito en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 su compromiso por mejorar los niveles de bienestar

de la población y de desarrollar sus capacidades, acrecentar la equidad e igualdad de oportunidades, fortalecer la cohesión y el capital sociales. En este sentido, es responsabilidad del gobierno trabajar para asegurar que los servicios de salud, educación y alimentación sean los adecuados y estén al alcance de todos.

Ciertamente, hay mucho por hacer en lo que se refiere a la adopción de políticas públicas encaminadas en este sentido. Se reconoce la urgente particularidad de auxiliar a las personas desplazadas en el territorio nacional; sin embargo, dicha ayuda se brinda independientemente de su calidad de desplazado.

En el caso del estado de Chiapas, se han determinado 24 microrregiones⁶ integradas por 109 municipios de los 118 con que cuenta el estado. Si bien, este programa no se enfoca exclusivamente a atender el fenómeno de los desplazados internos, el tratamiento que tiene la estrategia implica que la población pueda estar involucrada en los beneficios de las acciones que se lleven a cabo.

Se tiene conocimiento de que en la mayoría de los casos la ubicación de los desplazados, principalmente en el estado de Chiapas y las llamadas comunidades autónomas, es de difícil acceso, lo que dificulta el arribo de la ayuda humanitaria. Debido a lo anterior, se buscará la cooperación necesaria para facilitar dicho arribo. Paralelamente, se están tomando las medidas necesarias para romper la situación de *impasse* entre el gobierno y los representantes del Ejército Zapatista de Liberación Nacional.

⁶ Las *microrregiones* definidas por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), junto con los gobiernos estatales, son espacios territoriales que comparten identidad cultural y geoeconómica, donde se registran los más altos índices de marginación y pobreza extrema. En la determinación de los municipios que integran estas microrregiones intervienen, como criterios fundamentales, los grados de marginación alto o muy alto, de acuerdo con la clasificación elaborada por el Consejo Nacional de Población (Conapo), tomando como base los datos censales del INEGI, de 2000. Se incorporan, además, los municipios que independientemente de su grado de marginación tuvieran una población hablante de lengua indígena superior a 40 por ciento del total de su población y a aquellos municipios de marginación relativa. Así se definieron 263 microrregiones, integradas por 1 334 municipios en los 31 estados, con el fin de implementar la estrategia de atención a los territorios con mayor marginación, a través de la planeación con los habitantes de las comunidades, la concertación con los gobiernos estatales y las organizaciones civiles y académicas.

3.4 Apertura política y cooperación internacional

En respuesta a las recomendaciones realizadas por el Dr. Francis M. Deng, el gobierno de México propone realizar un “Taller Informativo de Desplazados Internos en México”, cuyo objetivo será recaudar la información necesaria, así como tener en cuenta las diferentes perspectivas para abordar la situación de los desplazados y concluir con soluciones duraderas.

En este taller, auspiciado por la Secretaría de Gobernación e impulsado por la Unidad para Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, se invitaría a las agencias de la Organización de las Naciones Unidas y miembros de la sociedad civil interesados en el tema. A reserva de ampliar la lista de invitados, se sugiere la participación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), así como de la representación del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados para México y el Caribe (ACNUR), el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (Unifem), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) y autoridades del gobierno de Chiapas, entre otros.

Por parte del gobierno federal, es de vital importancia la participación de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (Comar), el Instituto Nacional Indigenista (INI), el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres). Asimismo, resulta relevante la asistencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), los organismos de protección de los derechos humanos estatales,⁷ y demás instituciones públicas relacionadas con el problema del desplazamiento interno.

Con este evento se pretenden establecer los mecanismos necesarios de cooperación y coordinación, a fin de facilitar un mayor involucramiento de las oficinas de las Naciones Unidas en México en

⁷ El artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que: “El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos”. Estos organismos “formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.”

materia de asistencia y protección a los desplazados y, principalmente, contribuir con la Unidad de Desplazamiento Interno de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas.

3.5 Promoción de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos en el nivel regional

Con la finalidad de que México se convierta en un modelo en la protección y asistencia de los desplazados internos y con el propósito de reafirmar la promoción de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, la Secretaría de Gobernación, en colaboración con la Secretaría de Relaciones Exteriores, propone albergar este año el “Seminario Regional para el Uso y la Aplicación de los Principios Rectores de los Desplazados Internos”, bajo la organización de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas.

IV. Acciones a largo plazo

4.1 Impulso a la adopción de políticas públicas

El gobierno de México reconoce la necesidad del cambio estructural e ideológico para defender los derechos humanos, por tal motivo se pretende la formulación, adopción e implementación de políticas públicas encaminadas a remediar la situación de las personas desplazadas. Esta política será de carácter integral, tomando especial cuidado de que las estrategias de ayuda contemplen las necesidades de niños y mujeres. Para tal efecto, invitará a participar a Unifem, Unicef, ACNUR y OACDH y a las instituciones de la administración pública (Inmujeres, DIF e INI), para coordinar acciones de ayuda inmediata con miras a establecer soluciones duraderas.

4.2. Asistencia en el retorno, reasentamiento o integración local

El gobierno de México tiene el firme compromiso de colaborar y promover el retorno voluntario de los desplazados internos, estableciendo los mecanismos necesarios para su reinserción social, ya sea apoyando el retorno voluntario, en nuevos reasentamientos o su integración a una nueva localidad. Sea cual fuere el caso, el gobierno de México valora la asistencia especializada de la comunidad internacional que haya

implementado previamente proyectos de este tipo o haya asistido en operaciones de desplazamientos internos.

Finalmente, resulta claro que el gobierno de México está implementando las políticas públicas y cambios estructurales necesarios para encontrar soluciones duraderas a los éxodos internos.

Por último, el gobierno de México reitera la invitación para que el representante especial de Naciones Unidas emita sus opiniones y comentarios sobre las medidas y acciones que se señalan en este informe.

Derecho fundamental relacionado con el tema de desplazados	Constitución	Legislación nacional	Instrumentos internacionales suscritos por México
Derecho a la igualdad	Artículo 1º	<ul style="list-style-type: none"> • Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (arts. 16 a 18) • Ley Federal del Trabajo (arts. 3 y 164) • Código Civil Federal (art. 2) 	<ul style="list-style-type: none"> • Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (arts. 1, 2 y 6) • Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (arts. 2, 3, 8 y 26) • Convención Americana sobre Derechos Humanos (arts. 1, 6 y 7) • Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 3) • Convención sobre los Derechos del Niño (arts. 2 y 30) • Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (arts. 3 y 7)
Derecho a la libertad personal	Artículo 1º		<ul style="list-style-type: none"> • Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 8) • Convención Americana sobre Derechos Humanos (arts. 6 y 7) • Convención relativa a la Esclavitud (art. 2)
Derecho a la libertad de trabajo	Artículo 5º	<ul style="list-style-type: none"> • Ley Federal del Trabajo (arts. 2 a 5) • Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (art. 14) 	<ul style="list-style-type: none"> • Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (arts. 6 y 7) • Convenio número 111 de la OIT relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación (art. 1)

Derecho fundamental relacionado con el tema de desplazados	Constitución	Legislación nacional	Instrumentos internacionales suscritos por México
		<ul style="list-style-type: none"> • Ley General de Población (arts. 36, 48, 49, 50, 55 y 60) • Código Penal Federal (art. 228) 	<ul style="list-style-type: none"> • Convenio número 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (art. 20) • Convenio Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (art. 5)
Libertad de tránsito y residencia	Artículo 11	<ul style="list-style-type: none"> • Ley General de Población (arts. 7 y 10) 	<ul style="list-style-type: none"> • Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 12) • Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 22)
Protección jurídica al derecho a la vida, libertad, propiedad, posesión y derechos	Artículos 14 y 22	<ul style="list-style-type: none"> • Código Penal Federal (art. 302) • Código Federal de Procedimientos Penales (arts. 1, 94, 95, 113 y 161) 	<ul style="list-style-type: none"> • Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 6) • Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 4) • Convención sobre los Derechos del Niño (arts. 1 y 6)
Garantía de legalidad	Artículos 14 y 16	<ul style="list-style-type: none"> • Código Penal Federal • Código Federal de Procedimientos Penales • Código Civil Federal • Código Federal de Procedimientos Civiles 	<ul style="list-style-type: none"> • Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 17) • Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 11)
Derechos a la jurisdicción	Artículo 17	<ul style="list-style-type: none"> • Código Penal Federal (art. 225, fracción VIII) 	<ul style="list-style-type: none"> • Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (arts. 9 y 14)

Derecho fundamental relacionado con el tema de desplazados	Constitución	Legislación nacional	Instrumentos internacionales suscritos por México
Libertad religiosa	Artículo 24	<ul style="list-style-type: none"> • Código Federal de Procedimientos Penales • Código Federal de Procedimientos Civiles • Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público 	<ul style="list-style-type: none"> • Convención Americana sobre Derechos Humanos (arts. 7 y 8) • Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 12) • Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (art. 5)
Derecho a la educación	Artículo 3º	<ul style="list-style-type: none"> • Ley General de Educación • Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (art. 32) 	<ul style="list-style-type: none"> • Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (arts. 13 y 14) • Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 12) • Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 13) • Convenio número 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (arts. 26 y 27) • Convenio número 107 de la OIT sobre Poblaciones Indígenas y Tribales (arts. 21 a 26)
Derechos de los pueblos indios	Artículo 2º	<ul style="list-style-type: none"> • Ley que crea el Instituto Nacional Indigenista 	<ul style="list-style-type: none"> • Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 27)

Derecho fundamental relacionado con el tema de desplazados	Constitución	Legislación nacional	Instrumentos internacionales suscritos por México
			<ul style="list-style-type: none"> • Convenio número 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (art. 2) • Convenio 107 de la OIT sobre Poblaciones Indígenas y Tribales (arts. 2 a 7) • Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (art. 1)
Derecho a la protección de la salud	Artículo 4º	<ul style="list-style-type: none"> • Ley General de Salud (arts. 2, 3 y 27) • Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (art. 1º) 	<ul style="list-style-type: none"> • Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 12) • Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 10) • Convención sobre los Derechos del Niño (art. 24) • Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (art. 5) • Convenio número 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (art. 25)
Derecho a la vivienda	Artículo 4º	<ul style="list-style-type: none"> • Ley Federal de Vivienda (arts. 1 a 6 y 45 a 48) 	<ul style="list-style-type: none"> • Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 11) • Convención Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (arts. 17 y 21)

Un expediente abierto:
los desplazados internos en México

*Emilio Zebadúa**

A raíz del conflicto armado de 1994 en el estado de Chiapas se generaron un número de desplazamientos internos de personas en situación de riesgo en diversos municipios del estado (Yajalón, Chilón, Las Margaritas, Ocosingo, Marqués de Comillas, Tila, Sabanilla, Salto de Agua, entre otros). Durante los siguientes años se produjeron desplazamientos adicionales motivados por causas de diverso origen. Dichos desplazamientos implican una gran complejidad en el orden social y político, así como de políticas públicas y de derecho. El número preciso de las personas que se encuentran en una situación de desplazamiento está aún indefinido. Ni ha concluido un diagnóstico objetivo por parte de una autoridad con base en criterios predeterminados y normativos, ni la situación es estática, sino, al contrario, es más bien cambiante y dinámica.

Resulta especialmente significativo que en nuestro país no exista una legislación específica aplicable a la atención y tratamiento de los desplazados internos y, en particular, para su cobertura o protección

* Diputado federal.

por parte del Estado. Esto propicia, en consecuencia, severos riesgos a la integridad de las personas en situación de desplazamiento interno e impide que el Estado asuma plenamente su responsabilidad. Es el derecho internacional público el que se encarga del tratamiento de este complejo fenómeno. Existen para ello diversos instrumentos internacionales abocados a la definición y reglamentación jurídica del desplazamiento interno, los cuales encuentran sus antecedentes en los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Facultativos y en la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, de 1984, entre otros. Su tratamiento está explícitamente definido en la Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas, del 7 de diciembre de 1994, y los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos del representante del secretario general de la ONU para los desplazados internos.

En el marco del derecho internacional público y los instrumentos jurídicos diseñados para tal objeto, debe ser obligación del Estado mexicano defender los derechos y las garantías de las personas en situación de desplazamiento interno, así como brindarles protección y asistencia para garantizar su integridad física y derechos elementales.

De los tipos de desplazamiento involuntario, los que en la actualidad son socialmente más trascendentes en la perspectiva de la protección y garantía de los derechos humanos son los que se produjeron por las secuelas de la violencia generalizada en distintas regiones de Chiapas a partir de 1996 y hasta 2000. La diversidad de condiciones en que se produjeron los desplazamientos, y su dispersión geográfica, hace de estos grupos de población, mayoritariamente indígena, un objetivo fundamental para la reconstrucción del tejido social y para la creación de nuevas condiciones de convivencia social y reconciliación.

A falta de instituciones expresamente vinculadas al tratamiento de dicho fenómeno, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas debería asumir dicha responsabilidad. De conformidad con lo establecido en el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, le corresponde a dicha comisión orientar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas. De

acuerdo con lo establecido en la ley, le corresponde a la Comisión instrumentar y operar programas y acciones para el desarrollo de los pueblos indígenas.

En Chiapas, en los últimos años, a través de diversos mecanismos institucionales *ad hoc*, se han llevado a cabo diversos procesos de diagnóstico y atención de los que, fundamentalmente, se han derivado líneas de acción para atender las demandas de los grupos desplazados. Así mismo, se han desarrollado procesos de negociación y reconciliación, necesarios para el restablecimiento de la convivencia y, en algunos casos, para el retorno de un importante número de familias a sus comunidades de origen, en los Altos y el norte del estado. Esto ha permitido sentar las bases del desarrollo social que necesitan los desplazados y/o retornados para así lograr vivir en condiciones sustentables y viables.

Los tres ejes fundamentales de atención han sido:

- la ayuda humanitaria y el acceso al bienestar
- la seguridad sobre la posesión de tierras, y
- la atención a procesos penales y administrativos pendientes de resolver

Sin embargo, la mayor dificultad para concretar respuestas y soluciones integrales es la falta de recursos financieros disponibles, circunstancia que se agrava si consideramos que hay otros grupos desplazados por desastres naturales, conflictos religiosos y políticos y disputas por la tierra, producidos antes y durante el periodo de desplazamiento.

Para dar respuesta a esta problemática, es indispensable una firme voluntad política por parte del Estado mexicano (el cual deberá asumir los compromisos de los instrumentos internacionales), el involucramiento decidido de los organismos internacionales multilaterales y la participación de la sociedad civil, para dirigir recursos y esfuerzos a la mejor solución de estas situaciones y la prevención de nuevas tensiones que vulneren la paz social.

El cuadro siguiente muestra una síntesis de los desplazamientos que se dieron durante el periodo 1994-2000. Se presentan los municipios afectados por situaciones de desplazamiento interno, básicamente los municipios de origen, así como el número de familias, el año del desplazamiento y el motivo por el cual ocurrió este fenómeno.

DESPLAZADOS 1994-2000

Municipio	Núm. de familias	Año	Motivo
Altamirano	5	1994	Intolerancia religiosa
Escuintla	11	1995	Agrario
Huixtán	32	1996	Intolerancia religiosa
La Trinitaria	4	1994	Intolerancia religiosa
Nicolás Ruiz	226	1998	Político agrario
Ocosingo	160	1994, 1996, 1997	Político, político agrario
Sabanilla	131	1996, 1997	Político
Salto de Agua	13	1997	Político
Socoltenango	6	2000	Político
Tenejapa y Jiquipilas	23	1993	Agrario
Tila	38	1997	Político
Venustiano Carranza	142	1995, 1996, 1997, 1999	Político agrario
Villa Corzo	15	1998	Agrario
Total de familias	806		

La situación de desplazamiento interno tiene repercusiones en todos los ámbitos de la vida social y comunitaria de los municipios. Sólo para ilustrar, se presentan a continuación las características de algunos casos específicos de desplazamiento en el municipio de Tila –uno de los más afectados por la violencia durante los años siguientes al conflicto zapatista–, así como las implicaciones sociales, políticas y económicas que esto trae consigo.

Origen	Col. Paraíso (Sabanilla)
Asentamiento actual	Nueva Revolución (Tila)
Núm. de familias	22
Año del desplazamiento	1997
Motivo	Político
Situación actual	Diecinueve familias residen en el núcleo de población La Revolución, Tila, y 3, en la colonia Nueva Asunción Huitiupán, Sabanilla. Dichas familias han solicitado retornar a su comunidad sin que hasta la fecha se haya llegado a algún acuerdo con la organización Paz y Justicia y las autoridades de la comunidad El Paraíso.

Origen	Población Quintana Roo (Sabanilla)
Asentamiento actual	Nueva Revolución (Tila)
Núm. de familias	3
Año del desplazamiento	1997
Motivo	Político
Situación actual	El 22 de abril de 2002, la Comisión Estatal de Derechos Humanos, en Ocosingo, solicitó la implementación de medidas precautorias y cautelares, orientadas a salvaguardar la integridad física de catequistas católicos del ejido Quintana Roo, como consecuencia de amenazas de muerte y hostigamiento por parte de miembros de las organizaciones Paz y Justicia y UCIAF. Hasta la fecha no han retornado a sus comunidades de origen.

Desplazados internos durante el periodo 2000-2002

Durante los primeros años del nuevo siglo se presentaron algunos desplazamientos internos de comunidades indígenas, particularmente por motivos de tipo político o agrario. La naturaleza de los desplazamientos presenta características distintas a la de aquellos suscitados durante la segunda mitad de la década de los noventa. Es importante

señalar que en gran parte de los desplazamientos no existieron situaciones de violencia y que en forma paralela se llevó a cabo el retorno de diversos grupos de indígenas organizados (Sociedad Civil Las Abejas) a sus comunidades de origen.

El municipio de Ocosingo presenta una complejidad particular. Allí coexisten organizaciones prozapatistas, diversos municipios autónomos y organizaciones abiertamente contrarias al zapatismo, lo que ocasiona una difícil convivencia entre dichos grupos, los cuales disputan el poder político, económico y territorial. A continuación se presentan algunos casos particulares de desplazamiento en dicho municipio:

Origen	Chamizal
Asentamiento actual	Están dispersos
Núm. de familias	12
Año del desplazamiento	2001
Motivo	Político
Situación actual	No retornados

Doce familias integrantes de la Orcao (Organización de Cafeticultores de Ocosingo) fueron desplazadas por bases del EZLN. Provisionalmente se propuso su reubicación en el predio San Miguel, así como algunas acciones para la construcción de vivienda por parte del gobierno del estado. Se propuso la compra de un predio para uso agrícola y la provisión temporal de ayuda alimenticia en tanto se establecen de manera formal. Este grupo llegó como invasor a Chamizal. Al no obtener respuestas satisfactorias, se dispersaron; muchos de ellos ya retornaron a su lugar de origen.

Autoridades estatales, ejidales y representantes de los desplazados han sostenido diversas reuniones sin haber llegado, hasta el momento, a un acuerdo satisfactorio. Hasta ahora han decidido no retornar. Piden una indemnización por sus predios y propiedades.

Origen	Ach'Lum Monte Líbano
Asentamiento actual	Cabecera municipal
Núm. de familias	6
Año del desplazamiento	2001
Motivo	Otro
Situación actual	No retornados

Origen	Benito Juárez Bulva
Asentamiento actual	Barrio Guadalupe (cabecera de Ocosingo)
Núm. de familias	2
Año del desplazamiento	2001
Motivo	Otro
Situación actual	En julio de 2001, retuvieron a dos personas acusadas de practicar brujería, y a raíz de este hecho sus familias fueron expulsadas y perdieron su ganado, pertenencias y parcelas. Una de las familias decidió retornar mediante un acuerdo con la comunidad. La otra sigue desplazada.

Con base en este diagnóstico general y tomando en cuenta criterios jurídicos, especialmente internacionales, se ha solicitado –en la Cámara de Diputados, LIX Legislatura– que la Comisión de Asuntos Indígenas establezca una ruta crítica con objeto de culminar en un marco jurídico hasta ahora inexistente para normar la protección y asistencia del Estado mexicano a los desplazados internos en Chiapas y otras entidades de la república. Esta ruta de trabajo material y legislativa debe incluir:

I. Diagnóstico del problema

Objetivo: Determinar el número de personas afectadas por expulsión o abandono voluntario de sus comunidades de origen por el inminente riesgo de violencia, así como conocer el lugar de refugio y las medidas precautorias o acciones realizadas por los gobiernos federal, estatales y municipales competentes.

Acciones:

a) Informe del gobierno federal: Con base en el primer punto de la proposición con punto de acuerdo presentada al Pleno de la honorable Cámara de Diputados el día 28 de octubre de 2003, la Comisión deberá acordar a la brevedad posible solicitar el informe señalado, a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

b) Audiencia a las ONG vinculadas al seguimiento de casos: Aprobar una agenda de trabajo para la audiencia de organizaciones no gubernamentales y representantes de grupos de desplazados internos.

c) Informe CICR-ONU: Solicitar a través de la Presidencia de la Comisión de Asuntos Indígenas a la Secretaría de Relaciones Exteriores el informe que sobre desplazados internos elaboró el representante del secretario general de la ONU para desplazados internos, Francis Deng, como resultado de su visita a nuestro país en octubre de 2002. Así mismo se solicitará la información que el Comité Internacional de la Cruz Roja tenga sobre las comunidades atendidas por el Programa de Ayuda a Desplazados.

d) Informe de gobiernos de los municipios en los que se asientan las comunidades expulsoras y receptoras de los grupos de desplazados internos: Solicitar a través del presidente de la Comisión de Asuntos Indígenas un informe sobre casos específicos de expulsados internos que se presentan en su demarcación territorial.

II. Evaluación de los marcos jurídicos federal y estatales para la atención de desplazados internos

a) Principios de la ONU: Conocer el marco legal internacional que se ha generado sobre desplazados internos.

b) Opinión de los especialistas: Realizar una serie de consultas a especialistas en temas de migración y de conflictos de desplazados internos para la elaboración del marco conceptual en el caso particular de nuestro país.

III. Iniciativa de ley

Con base en el diagnóstico general y el análisis del marco jurídico internacional y de las atribuciones de las dependencias del Ejecutivo Federal, se elaborará un proyecto de ley para la atención emergente de desplazados internos en nuestro país, que permita establecer las medidas precautorias necesarias y proporcionar en

forma inmediata la ayuda humanitaria indispensable para salvaguardar la integridad de las personas afectadas por los conflictos intercomunitarios, así como garantizar sus derechos humanos y su acceso a la justicia.

Conclusiones

Hasta el día de hoy el tema de los desplazados internos en México no ha sido abordado en la dimensión y aristas que representa su problemática. Sin duda el que confluyan las instancias federales y estatales, así como las autoridades municipales, puede y debe contribuir a facilitar el diseño de alternativas que propicien soluciones viables y adecuadas.

La problemática sobre el desplazamiento interno que se ha presentado particularmente en el estado de Chiapas propició que la Organización de las Naciones Unidas enviara a su representante para desplazados para que elaborara *in situ* un informe sobre la realidad por la que atraviesan estos grupos vulnerables.

En el tratamiento que se ha dado a este fenómeno social se ha evidenciado la ausencia de un marco jurídico que atienda específicamente las necesidades de la población desplazada.

La complejidad del fenómeno en donde grupos de población viven contra su voluntad en desarraigo, vuelve aún más difícil encontrar respuestas y soluciones viables a su condición de desplazados, ya sea de retorno, de reubicación y, más aún, de justicia.

El Estado mexicano tiene la impostergable tarea, derivado de sus obligaciones legales, éticas y políticas, de ofrecer soluciones adecuadas que se materialicen en respuestas tangibles a la población que ha vivido en los últimos años en situación de inseguridad social, política y legal, es decir, que ha estado al margen del desarrollo social.

En años recientes la alternancia en el ejercicio del Poder Ejecutivo Federal se concretó, generando con ello expectativas positivas en el ejercicio del poder público. Sin embargo, dicho cambio político no ha representado cambios sustantivos en la relación de los desplazados con el Estado; por el contrario, ha existido un abandono en esta rama de la política social.

Es por ello que el Congreso de la Unión, ante la falta de una estrategia clara para la atención de los grupos de desplazados, debe impulsar, a través de procesos legislativos y de gestión, la modificación de las condiciones objetivas en la legislación nacional y brindar a la población desplazada una atención especial que le permita recuperar el acceso a la jurisdicción del Estado y, más importante aún, el acceso a la justicia.

Iniciativa que contiene proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo noveno al artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de desplazados internos

El que suscribe, diputado federal Emilio Zebadúa González, integrante del Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión de la LIX Legislatura, con fundamento en los artículos 71 fracción II y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el artículo 55 fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta ante esta soberanía iniciativa que contiene proyecto de decreto por el que se adiciona el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de desplazados internos, con la siguiente

Exposición de motivos

La Organización de las Naciones Unidas ha establecido que se entenderá por desplazados internos a aquellas “personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones

de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida”. Esta definición se encuentra establecida en el párrafo número 2 de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, del 11 de febrero de 1998.

Esta definición proviene del ámbito del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos, que tienen relación con otros instrumentos internacionales como por ejemplo, los Convenios de Ginebra (de 1949) y sus Protocolos Facultativos (de 1977), la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados (de 1984), la Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas (de 1994), y desde luego, los Principios Rectores del representante del secretario general de la ONU para desplazados internos (de 1998) arriba citados.

Cabe aclarar que esta categoría del derecho internacional humanitario difiere de la de refugiado, ya que aun cuando en ambos casos, las personas se ven forzadas a abandonar sus hogares, los desplazados no pueden tener acceso a la categoría de refugiados, con derecho a la protección específica que les proporcionan los instrumentos internacionales de la materia, puesto que no han cruzado una frontera internacionalmente reconocida, por lo que el gobierno tiene la responsabilidad de satisfacer sus necesidades de protección y asistencia.

Los Principios Rectores contemplan normas aplicables al fenómeno del desplazamiento en su conjunto, dado que reconocen el abanico de posibilidades que abarcan desde la protección contra desplazamientos arbitrarios, es decir, las acciones preventivas para evitar el desplazamiento, hasta la situación concreta del desplazamiento, cuando éste ya se ha manifestado, así como las normas que se aplicarían al regreso y la reintegración a las comunidades.

Es importante destacar que estos principios representan un mínimo de normas aplicables a la materia como estándares reconocidos por el derecho internacional, que son declaraciones moralmente vinculantes que, sin embargo, los gobiernos nacionales deben reconocerlas como obligaciones que surgen del derecho internacional y sirven de referencia para la necesaria armonización de las legislaciones nacionales a su letra y espíritu.

Cabe hacer mención que ante la magnitud del problema que reviste en el mundo la situación de desplazamiento interno de millones de personas, en 1992, la Comisión de Derechos Humanos de la ONU

requirió a su secretario general, la designación de un representante especial para los desplazados internos. Fue designado para esta responsabilidad, el señor Francis Deng, quien realizó una visita oficial a México del 18 al 28 de agosto de 2002, por invitación del gobierno. De su informe destacan algunos puntos que es necesario abordar en esta exposición de motivos, ya que este documento representa un punto de encuentro sobre la situación del fenómeno de desplazamiento interno en nuestro país.

En el documento de referencia se reconocen como causas del desplazamiento forzoso en México, el conflicto de Chiapas, así como las disputas por tierras, el tráfico de drogas, la intolerancia religiosa, proyectos de desarrollo y los desastres naturales que por aquel entonces se habían registrado en los estados de Oaxaca, Tabasco y Sinaloa, pero también reconoce que no existen estadísticas oficiales sobre el número, la ubicación, las necesidades, así como las posibles respuestas institucionales para atender a los desplazados.

En este informe sobresale de manera muy especial la situación de extrema vulnerabilidad de las mujeres y niños, así como de la población indígena que representa la mayoría de la población desplazada de México.

En el cuerpo del informe destacan asimismo, una serie de recomendaciones que tienen que ver con la adopción y aplicación de políticas por parte del gobierno para abordar efectivamente esta problemática, la necesidad de recabar datos para determinar su magnitud, seleccionar las necesidades especiales de los desplazados en programas y estructuras, mecanismos de coordinación, protección y asistencia a los desplazados, asistencia para el regreso, el reasentamiento o integración local, cooperación internacional, fortalecimiento de la intervención de la ONU, la difusión de los Principios Rectores en el ámbito regional y la búsqueda de soluciones para el conflicto.

Sobre la adopción y aplicación de políticas por parte del gobierno para abordar efectivamente esta problemática, reconoce que:

Es urgente que estas autoridades aceleren el enunciado, la adopción y la aplicación de políticas sobre los desplazados internos. Estas políticas deben estar vinculadas a otros planes, políticas y programas de derechos humanos. Con ellas hay que procurar resolver cuestiones de protección

frente a desplazamientos arbitrarios, cubrir las actuales necesidades de protección y ayuda y plantearse las posibilidades de un retorno voluntario, el reasentamiento o la integración local de los desplazados de un modo seguro y digno.

Y, por otro lado, reconoce en la parte que tiene que ver con los mecanismos de coordinación que:

Los esfuerzos de las autoridades estatales para abordar el problema de los desplazados internos se ha iniciado sin mucha coordinación con las autoridades federales. En algunos casos, las autoridades de los Estados han establecido cierta coordinación con la sociedad civil; esa colaboración hay que ampliarla. Es importante establecer mecanismos de coordinación en el seno del gobierno federal, entre éste y los gobiernos de los estados y con ONG humanitarias, de derechos humanos y de desarrollo, así como con la comunidad internacional, para abordar de manera más eficaz la crisis de los desplazamientos.

Por otra parte, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) realizó un diagnóstico sobre los derechos humanos en México, en el cual se “pretende identificar las causas estructurales de las violaciones a los derechos humanos en México, con base en un análisis no coyuntural”. Así mismo, el diagnóstico:

...recoge demandas que constituyen un clamor de la sociedad mexicana, y que en la mayoría de los casos también están reflejadas en las recomendaciones y diversos informes que en materia de derechos humanos han realizado sobre el país la Organización de las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos, por medio de sus distintos mecanismos de protección, así como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y diversas organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales.

En el diagnóstico de referencia se señala:

A raíz del conflicto [armado de 1994], quedaron desplazadas más de doce mil personas. Algunas recibieron ayuda del gobierno o de organizaciones

humanitarias nacionales e internacionales. Sus condiciones de existencia, por lo general, son sumamente difíciles (...) Entre los desplazados la inseguridad y temor persisten, y a mediados de 2003 el problema sigue vigente. En otras regiones indígenas del país también existen desplazados de los que no se habla. Se trata de quienes fueron reubicados sin su consentimiento por la construcción de alguna presa u otra obra años atrás, y que aún esperan recibir las compensaciones que el gobierno les ofreció.

En la parte relativa a grupos en situación de vulnerabilidad y discriminación se expresa:

No se dispone en México de estadísticas oficiales sobre desplazados internos, y las estimaciones varían considerablemente. Se tomó una fuente que habla de entre 3 000 y 21 000, pero otras estimaciones llegan hasta 60 000. En Chiapas y Guerrero se han llevado a cabo conteos más amplios, con la participación de ONG locales o internacionales, diócesis eclesíásticas locales, dependencias gubernamentales y organismos humanitarios. En el diagnóstico se identificaron dos obstáculos para la medición: su naturaleza inestable y temporal y el hecho de que ninguna dependencia, gubernamental o no, tiene un mandato explícito para dar seguimiento a estos desplazados. En lo que hay coincidencia es en que son uno de los grupos más desprotegidos, porque generalmente carecen de medios para subsistir y de cualquier mecanismo para hacer valer sus derechos. Por su invisibilidad enfrentan altos riesgos de abusos, explotación e inclusive de ser privados de la vida.

Por cuanto hace a las recomendaciones que presenta para la atención a los desplazados internos destacan las siguientes:

- El gobierno federal debe adoptar medidas de protección legal para atender las necesidades identificadas por el relator especial de la ONU para desplazados internos, como el establecimiento de áreas de especial vulnerabilidad de estos grupos. Se recomienda al Poder Ejecutivo analizar distintas opciones para coordinar el trabajo en esta materia. Puede facultar a una dependencia ya existente, como la Comar, o crear un organismo descentralizado o autónomo intersectorial.
- Otro aspecto que destaca el Informe de la ONU sobre Desplazados Internos en México, es la urgente necesidad de establecer

mecanismos de resolución no violenta de conflictos. Se recomienda que el gobierno federal se involucre directamente en buscar mecanismos de mediación, conciliación, negociación e intermediación, para que las partes en conflictos agrarios, religiosos, territoriales, políticos y étnicos, puedan resolver sus diferencias sin alterar el orden público.

- Es necesario que el Poder Legislativo, en coordinación con instancias del Poder Ejecutivo, como la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, incorporen los lineamientos establecidos en los Principios Rectores aplicables a los Desplazamientos Internos de la ONU.
- Los desplazados consultados a través del proceso del diagnóstico enfatizan la importancia que tiene la relación tradicional que guardan con sus tierras los indígenas, quienes constituyen la mayor parte de esta población. Es necesario que en los procesos de reforma legislativa y de política pública en materia de población que conduzcan al reconocimiento de los desplazados internos como sujetos de derecho, se reconozcan explícitamente las necesidades territoriales de los desplazados indígenas.

Con estos elementos se propone la presente iniciativa de reforma constitucional, tomando en cuenta que ciertamente nuestro marco jurídico vigente, si bien cuenta con una serie de garantías individuales consagradas en la carta magna que inciden de manera directa en el fenómeno de desplazamiento interno, no se cuenta en la misma con las herramientas institucionales para poder enfrentar esta problemática, debido fundamentalmente –como lo reconoce el propio informe del representante especial–, a que se carece de los elementos mínimos para propiciar una coordinación intergubernamental adecuada.

Por ello, de entrada, estamos proponiendo introducir una nueva categoría del derecho internacional humanitario en nuestro sistema constitucional, que no está contemplada hasta ahora, puesto que trata de reconocer a la vez una situación de hecho y la responsabilidad del Estado para atender tanto sus causas como sus consecuencias. Se ha querido confundir este tipo de desplazamiento con la garantía constitucional del libre tránsito del artículo 11 o bien con obligaciones del Estado, en sus tres órdenes de gobierno, para

atender los desplazamientos por causas naturales en programas de auxilio. Lo cierto es que confundir el libre tránsito con la figura del desplazamiento interno y las causas que lo motivan, es desconocer totalmente la gravedad del problema y, por otro lado, minimizar la responsabilidad del Estado con la aplicación de programas de auxilio y de asistencia en casos de desastre.

Con esta definición pretendemos armonizar esta figura del derecho internacional humanitario dentro de nuestro sistema jurídico determinando con claridad la responsabilidad del Estado para garantizar la atención, la seguridad, así como la restitución de derechos de los desplazados internos que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su lugar de residencia, para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, dentro de sus fronteras, como un primer paso para reglamentar en la ley la concurrencia de la Federación y las entidades federativas.

Por las anteriores consideraciones proponemos el siguiente:

Proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo noveno al artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de desplazados internos

Único. Se adiciona un párrafo al artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 4

...
...
...
...
...
...
...
...

Es responsabilidad del Estado garantizar la atención, la seguridad, así como la restitución de derechos de los desplazados internos, ya sea de grupos o de personas que se han visto forzadas u obligadas

a escapar o huir de su lugar de residencia, para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, dentro de sus fronteras, según lo disponga la ley en la materia, la cual establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en el ámbito de sus respectivas competencias.

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Dip. Emilio Zebadúa González

Dado en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión,
a los 30 días del mes de marzo de 2004

Desplazados internos en México fue impreso en abril de 2004 en Offset Universal, S.A., bajo el cuidado de Josefina Fajardo Arias. El tiraje constó de tres mil ejemplares.

