

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 hacer la 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.