

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.