

## 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 autoadscribe 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.