

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.