

DEL DESPLAZAMIENTO A LA RESISTENCIA
CIVIL: DE LOS DERECHOS HUMANOS
Y HUMANITARIOS A LA TUTELA
DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES
DE LOS DESPLAZADOS

María del Pilar HERNÁNDEZ*
Laura ORTIZ VALDEZ**

*Entre lluvias y frío
nos cobija el lodo
y el terror....*

Juan BAÑUELOS
Paraje de Polhó, Chiapas

SUMARIO: I. *Consideraciones generales.* II. *El desplazamiento y sus categorías.* III. *Resistencia civil: los casos mexicanos.* IV. *De los derechos humanos y humanitarios a la tutela del derecho fundamental de los desplazados.* V. *Alcances y límites de la propuesta de reforma constitucional.* VI. *Bibliografía.*

I. CONSIDERACIONES GENERALES

El fenómeno del desplazamiento interno puede remontar sus orígenes más identificados, por su seguimiento y eventual cuantificación, a la

* Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Ponencia presentada en el seminario “Los Desplazados Internos y su Incorporación al Marco Constitucional Mexicano”, organizado por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indios, 27 de octubre de 2004.

** Doctoranda en estudios internacionales, Universidad Complutense de Madrid, España.

segunda mitad del siglo XX, sin obviar que desde tiempos inmemoriales grupos humanos vastos han sido desarraigados de sus territorios; a guisa de ejemplo: el éxodo israelita. La también denominada migración forzada se denota como una especie tanto del reconocimiento histórico de un fenómeno alterno como el de los refugiados, pero perfectamente diferenciado del mismo,¹ en razón de su plena tutela a nivel de derechos humanos y humanitarios tal como se refleja en documentos internacionales tales como la Carta de Naciones Unidas² y las Convenciones sobre refugiados.³ Vale decir que los desplazamientos internos (en adelante DI) o migraciones

¹ Existen alrededor de cincuenta millones de refugiados/as en todo el mundo. De 75% a 80% de ellos son mujeres y niños. ACNUR se ocupa de más de 21.8 millones de refugiados/as, de los cuales aproximadamente la mitad son mujeres y niñas. Se estima que los desplazados/as internos han llegado a ser alrededor de 20 a 25 millones de personas. La mayoría de los refugiados/as huyen debido a la guerra; el 80% de las muertes por armas pequeñas son mujeres y niños. La violencia doméstica contra las mujeres es la forma más extendida; sólo 44 países protegen de manera específica a las mujeres de la violencia doméstica. En Ruanda y Bosnia, la violación se convirtió en un objetivo premeditado de la guerra; más de 20,000 mujeres musulmanas fueron violadas en Bosnia en 1992; en Ruanda, la mayoría de las mujeres que sobrevivieron al genocidio fueron agredidas sexualmente. Más de 300,000 jóvenes, la mayoría niñas refugiadas, sirven actualmente como niños/as soldados. La mayoría víctimas del tráfico de personas son mujeres, la mayoría de ellas vienen del sureste y del sur de Asia y de los Estados de la antigua Unión Soviética. Las mujeres son particularmente vulnerables a ser víctimas del tráfico de personas, porque muchas tienen muy poca seguridad individual, pocas oportunidades económicas o propiedades o tierras propias. Una de cada cinco mujeres de todo el mundo es víctima de violación, muchas por parte de hombres que conocen. Entre el 40-60% de los ataques sexuales fueron cometidos contra niñas menores de 16 años. Se estima que unos 45,000 hogares en Ruanda tienen a niños como cabezas de familia, 90% de ellos son niñas. Se estima que 1.3 millones de personas en todo el mundo, 70% de las cuales son mujeres, viven en la pobreza absoluta con menos de 1 dólar al día. Más de un tercio de los refugiados/as de todo el mundo tienen menos de 24 años. *Cfr.* Rodríguez Bello, Carolina, "Refugiados/as y desplazados/as internos", WHRnet (Asociación para los Derechos de la Mujer y el Desarrollo/AWID, julio de 2003, consulta electrónica www.whrnet.org/docs/tema-refugiados.html#hechos, 17 de febrero de 2005.

² Adoptada el 26 de junio de 1945, vigente.

³ Conocidos bajo la denominación de Convenios de Ginebra, fueron aprobados el 12 de agosto por la Conferencia Diplomática para elaborar Convenios Internacionales dedicados a proteger a las Víctimas de Guerra (Ginebra, 12 de abril al 12 de agosto de 1949), entraron en vigor el 21 de octubre de 1950. Los Protocolos Facultativos fueron aprobados el 8 de junio de 1977 por la Conferencia Diplomática sobre la Reafirmación y el Desarrollo Internacional Humanitario aplicable a los Conflictos Armados, entraron en vigor el 7 de diciembre de 1978. Vale señalar que el Estado mexicano no ha ratificado, hasta el momento, el Protocolo II, en materia de conflictos armados de carácter no internacional.

forzosas, de cara a los movimientos de refugiados, sigue manteniendo una proporción pareja en el presente siglo como en el siglo XX.⁴

El nuevo rostro del fenómeno se conforma en razón del número y la gravedad de eventos como las guerras internas,⁵ violencia⁶ y actividades humanas⁷ (violaciones a derechos humanos), las acciones de la delincuencia or-

⁴ Otras denominaciones bajo las que es identificable el fenómeno son: *afluencia de refugiados, movimientos de población, migraciones desordenadas, desplazamientos forzosos de población*, diversidad lexicográfica que, al decir de Jack M. Mangala, refiere su muy recomendable artículo: "...traduce tanto la complejidad del concepto como sus ambigüedades. De todas estas expresiones, se ha optado por la de «desplazamientos forzosos de población», pues hace hincapié en el carácter forzoso del desplazamiento. Limitando así su campo de análisis, a la vez que permite examinar la cuestión en su diversidad", véase "Límites y posibilidades de la prevención de los desplazamientos forzosos de la población civil", *Revista Internacional de la Cruz Roja*, núm. 844, pp. 1067-1095, consulta electrónica <http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/html/5TDQF3>, 1o. de febrero de 2005.

⁵ Los eventos acaecidos en Chiapas, el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional y la entrada del ejército mexicano para sofocarlo incrementó sustantivamente la cifra de migraciones forzosas, así, a guisa de ejemplo, el lapso que abarca de 1998 a noviembre de 1999, "había un número aproximado de 21,159 desplazados en Chiapas que representan alrededor 4,063 familias indígenas. Se ubicaban en 13 municipios: Chenalhó, San Cristóbal de las Casas, Sabanilla, Tila, Salto del Agua, El Bosque, las Margaritas, Ocosingo, Huitiupan, Venustiano Carranza, La Independencia, Chilón y Tumbalá... Además, afectando a más de 60 comunidades indígenas que se han desarraigado. Todos estos municipios están clasificados con índices de alta y muy alta marginación y representan 5 (Altos, Norte, Centro, Fronteriza y Selva) de las 9 regiones económicas... Los municipios donde se concentra la población desplazada cuentan con un número aproximado de 634,240 habitantes. De estas, el 62% son indígenas. El 5.3% de esta población indígena se encuentra desplazada y pertenecen a las etnias tojolabal, tzeltal, chol y tzotzil. Véase Hidalgo, Onésimo y Castro Soto, Gustavo, "Los desplazados internos de la guerra en Chiapas", *Chiapas al Día*, México, núm. 168, Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitaria, 29 de agosto de 1999, consulta electrónica de 11 de septiembre de 2005 en: www.ciepac.org/bulleins/100-200/blec168.html. Cifra que se ha mantenido desde entonces hasta 2005, tal como lo informó el presidente de la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados, Javier Manzano (véase <http://www.jornada.unam.mx/2005/01/17/006n3pol.php>, del 17 de enero de 2005).

⁶ Los actos que continúan concretándose en Chiapas han traspasado ese límite sensible de guerras internas al de la violencia y, quizá a la violación de derechos humanos por particulares (*dritwirkung der Grundrechte*), así: "Quince familias de la comunidad Andrés Quintana Roo, Municipio de Sabanilla, fueron desplazadas por las amenazas de Paz y Justicia el 9 de junio de 2005. Al momento se desconoce el paradero de las 60 personas desplazadas, casi todas mujeres y niños, y las condiciones en las que se encuentran" (véase <http://www.voltairenet.org>, 21 de junio de 2005).

⁷ En nuestro país, el fenómeno de desplazamientos o migraciones forzadas que se da en Chiapas es paradigmático. Como hemos apuntado líneas arriba, se da guerra inter-

ganizada (narcotráfico) y/o los hechos de naturaleza⁸ que concretan, cada vez más, un crecimiento consecuente y correlativo de la presencia y la cobertura otorgada a la migración forzada por parte de la comunidad humanitaria internacional.

Existen algunos países en los que las estimaciones sobre DI son demasiado inexactas;⁹ sin embargo, una cifra global conservadora sería de unos 20 a 25 millones de personas, un 30% más alta que la cifra estimada y más cierta de refugiados.¹⁰

Conceptualmente son DI aquellos que necesitan asistencia y protección como resultado del desplazamiento en el interior de sus propias fronteras nacionales. Al decir de Francis Deng, representante especial de la Secretaría General de las Naciones Unidas para los Desplazados Internos, se comprende como tales:

Persona o grupo de persona que se han visto obligadas a huir o a dejar sus hogares o lugares de residencia habitual como resultado de, o para evitar, en particular, los efectos de un conflicto armado, las situaciones de violencia generalizadas, las violaciones de derechos humanos o los desastres naturales o causados por el hombre, y que no han cruzado una frontera estatal internacional reconocida como tal.¹¹

na, violencia, violación a derechos humanos y, en aras de la actividad y ambición humanas, así: “intereses caciquiles... fuertes intereses económicos sobre el subsuelo (minerales, hidrocarburos, etcétera) de aprovechamiento de los recursos naturales, de inversión agroexportadora o de infraestructura carretera, hidroeléctrica, turística, etcétera”. Véase Hidalgo, Onésimo y Castro Soto, Gustavo, “Los desplazados internos de la guerra en Chiapas”, *cit.*, nota 5.

⁸ El primer hecho de la naturaleza que marca una fuerte migración forzosa son los sismos de 1985. El presente año 2005, en virtud de los eventos acaecidos en el sureste—Chiapas, Oaxaca, Veracruz— en los meses de octubre y noviembre de 2005, han evidenciado el poder incuestionable de la naturaleza, el riesgo inminente en el que nos encontramos y la debilidad los seres humanos, desastres naturales que han propiciado pérdidas multimillonarias, y la decisión de las víctimas de abandonar, en muchos casos, sus lugares de origen.

⁹ Como China y Birmania, e incluso México, en donde ni existe estadística ni, mucho menos, una geografía de identificación del fenómeno y su desplazamiento, salvo el caso de Chiapas.

¹⁰ Bennett, Jon, “Las migraciones forzosas dentro de las fronteras nacionales: el orden del día de los desplazados internos”, *Migraciones Forzadas*, núm. 1, enero-abril de 1998, versión electrónica: <http://www.migracionesforzadas.org/pdf/RMF1/RMF1.pdf>.

¹¹ Un Doc. E/CN. 4/1998/53/Add. 2. Esta definición es mucho más amplia que la determinada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (de aquí

La expresión *en particular*, que hemos subrayado, permite que circunstancias distintas de las apuntadas en el concepto sean tomadas en consideración; por ejemplo; el desplazamiento como consecuencia del desarrollo urbano-poblacional en el que aparece un factor coercitivo.¹²

En general, la definición no incluirá a los migrantes por causas económicas,¹³ los refugiados retornados en virtud de programas del ACNUR o

en adelante ACNUR), el cual sólo considera desplazados a los que serían refugiados en virtud de la Convención de Ginebra sobre los Refugiados si hubieran cruzado alguna frontera. Recordemos que se entiende por refugiado: Aquella persona que se encuentra fuera de su país de origen, debido a temores fundados de ser perseguido por motivo de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opinión política y, a causa de dichos temores, no puede o no quiere acogerse a la protección de tal país.

¹² La óptica a través de la cual se ha apreciado el fenómeno del desplazamiento por desarrollo adquiere, desde la perspectiva teórica y en palabras de Meter Penz: "...el interés público, de determinación individual y de equidad... La perspectiva del interés público proporciona una expresión concreta hacia el análisis costo-beneficio. El criterio es que los beneficios netos lleguen en su totalidad a la población. Los efectos negativos, incluyendo el desplazamiento, son tratados como costos, y la interrogante es cómo plantear los beneficios del proyecto o política excedida a tales costos... Es posible que se vuelva peor para esos desplazados, debido a esos costos tomados en cuenta, y peor aún para el proyecto o política para poder generar beneficios netos positivos... También hay una interpretación comunitaria de la autodeterminación, la cual es violada por el traslado coartado o migración forzada de todas las comunidades. Esto puede ser un promotor antídoto al autoritarismo y privilegios empresariales desarrollados desde los líderes. Sin embargo, también es demasiado cruel. Ignora las consideraciones del interés público, quienes han improvisado las condiciones de vida resultantes de la electricidad e irrigación provenientes de las represas... el desarrollo de proyectos y políticas puede ser justificado en base a la reducción de la pobreza y desigualdad, lo cual concierne a la tercera perspectiva: igualitarismo. El desplazamiento inducido por el desarrollo puede reducir concebiblemente la desigualdad, si primeramente beneficia la pobreza y pone la carga en aquellos que están mejor. Sin embargo, la igualdad horizontal entre la pobreza puede ser violada cuando los beneficios para algunos grupos desaventajados son perjudicados por otros grupos que son desplazados. Esto puede ser resuelto, en parte, por una compensación adecuada pero la distribución equitativa requiere también que esos desplazados comporten los beneficios del desarrollo, y no simplemente reciban compensación. Al mismo tiempo, la igualdad requiere que las comunidades desplazadas no sean las únicas beneficiadas por el desarrollo". Véase Penz, Meter, "Desarrollo, desplazamiento y ética", *Migraciones forzadas*, núm. 12, enero de 2002, versión electrónica <http://www.migracionforzadas.org/pdfRMF12RMF12.pdfm>, consulta realizada el 22 de noviembre de 2005.

¹³ Es importante considerar que si bien, la migración de esta naturaleza no se incluye en el fenómeno de desplazamiento interno, sí derivan de éste una serie de consecuencias de carácter económico que lamentablemente finalizan en la depauperización de los grupos de desplazados, hecho que se agudiza tratándose de los indígenas, así: "...Como consecuencias de este conflicto se ha visto: la pérdida de tierras y territorios ancestrales, así,

los que reciben compensación y protección estatal adecuada tras los desastres naturales o el reasentamiento por motivo de desarrollo.

Esta categoría de DI se concreta, normalmente, en países en los que el conflicto interno es precursor de un estado desintegrado y en el que no existe el imperio de la ley.

El reciente número de DI resulta también del cambio en las prioridades del régimen internacional humanitario; la preocupación actual por limitar los flujos de refugiados y evitar su asentamiento a largo plazo ha tenido como resultado una política de cambio hacia la internalización del desplazamiento.

Empero, la mayor responsabilidad de los DI recae, directamente, en los gobiernos nacionales y en las autoridades locales, los cuales se enfrentan, las más de las veces, a lagunas y vacíos jurídicos, propiciando que los únicos mecanismos de defensa sean los considerados a nivel internacional.

Hasta cierto punto, la situación de los DI sirve para evidenciar la creciente redundancia e ineficacia de la maquinaria jurídica disponible para su protección. Las convenciones de Ginebra y sus protocolos, ya referidos, contienen disposiciones para la protección de civiles en conflictos internos, pero fueron formulados cuando la guerra convencional era lo normal.

Ante tal vacío en la comprensión del fenómeno y verdaderos mecanismos de tutela en 1992, el ya referido señor Deng inició la compilación de las normas jurídicas aplicables a los DI, y encontró un número significativo de lagunas en el derecho humanitario, por lo que en 1998 presentó a la consideración de la Comisión de Derechos Humanos, el Consejo Económico y Social y la Organización de las Naciones Unidas, en su 54a. sesión, los denominados Principios Rectores de los Desplazados Internos.

Principios que por su carácter no vinculante, producto de la consolidación de disposiciones en materia de desplazados y dispersas en diversos

como sus formas de vida tradicionales que se ven afectadas y con ellas, los procesos organizativos, la desintegración de las relaciones de identidad étnico-culturales, la destrucción del medio ambiente y, por ende, la persecución y hechos atentatorios contra la integridad personal que causan miedo, rabia y dolor cuya respuesta es el éxodo violento que los conduce a la miseria, al abandono, al hambre, a la pérdida de la autoestima y a lo que más los ha identificado: sus relaciones de parentesco familiar”, véase Guevara Corral, Darío, “La nueva colonización urbana: el desplazamiento forzado”, *Salud y desplazamiento*, 1o. de mayo de 2004, dirección electrónica: http://www.disasterinfo.net/desplazados/informes/as_prodeso/violenciagenero/, consultada el 20 de octubre de 2004.

instrumentos internacionales,¹⁴ es menester evaluar —como lo haremos en el numeral IV del presente estudio— respecto de su aplicación al marco real de los DI, para obtener una solución más adecuada al problema.

II. EL DESPLAZAMIENTO Y SUS CATEGORÍAS

1. *El estado de la cuestión y su esquema teórico-conceptual*

A lo largo de la historia, la humanidad se ha enfrentado a diversas problemáticas. Tal es el caso del desplazamiento forzado de individuos o grupos de individuos.

Tales desplazamientos obedecen a causas multifactoriales, entre las que se pueden destacar las étnicas, religiosas, políticas, los conflictos armados, las obras públicas (denominadas de interés o causa pública: construcción de presas, termoeléctricas, *inter alia*), en tanto actos concretados por el hombre, los desastres naturales, y cada vez con mayor profusión por causa del narcotráfico¹⁵ (perpetrado, por ejemplo, por grupos paramilitares que fuerzan a los pobladores de los territorios, o en su caso, por la delincuencia organizada, que capitaliza la situación depauperizada de los grupos asentados históricamente en las tierras ocupando a algunos, desplazando a la mayoría).

El problema de los DI se nuclea en torno a la traspolación del esquema de tutela aplicable a los refugiados, y que eventualmente ha desplegado su utilidad en el caso de mérito, sin embargo, la cada vez más intensa actividad del hombre en los ámbitos arriba indicados ha generado nuevas manifestaciones económicas, sociales, políticas y, en el particular, jurídicas, en la protección de los desplazados, que, como hemos indicado, han generado un planteamiento de solución vía los denominados principios rectores de los desplazados internos, los que, no debemos olvidar, se erigen en *indirizzi*¹⁶

¹⁴ Cohen, Roberta, “Los principios rectores de los desplazamientos internos: un nuevo instrumento para las organizaciones sociales y las ONG”, *Migraciones forzadas*, núm. 2, agosto de 1998, consulta electrónica: <http://www.migracionesforzadas.org/pdf/RMF2/RMF2.pdf>.

¹⁵ El caso colombiano es paradigmático es este sentido.

¹⁶ Para Jean Philippe Lavoyer, toda vez que los principios no sustituyen o modifican el derecho existente “...por tanto... estos Principios Rectores pertenecen al derecho blando (*soft law*), no hay que perder de vista que el documento contiene numerosas normas que, cuando así sea, se recuerde y se invoque, en primer lugar, la norma vinculante. En los conflictos armados, por ejemplo, se invocarán las normas detalladas del derecho in-

de actuación de los Estados, pero han de ser los gobiernos nacionales los que den la solución de continuidad a un problema que presenta día a día nuevos rostros.

Más aún, la situación se agrava cuando la realidad de los Estados “nacionales”, para nosotros “plurinacionales y pluriculturales”, evidencia una falta de identificación, vía censos o datos duros, de los grupos, causas del desplazamiento, territorios de asentamiento, formas de supervivencia, políticas gubernamentales implementadas, resultados de la reubicación o reintegración de los DI, *id est*, el efectivo monitoreo de los fenómenos socioantropológicos, económicos y, nuevamente, jurídicos que se derivan.

Al hilo discursivo no escapa a los especialistas en la materia que los desplazados, en la mayoría de los casos

...han tenido que escapar abandonando casi todas sus pertenencias materiales. Se ven obligados a recorrer grandes distancias, a menudo a pie, para encontrar un lugar seguro donde refugiarse de los combates [nosotros agregamos los desastres o las obras públicas]. Las familias se dispersan, los niños pierden el contacto con sus padres en el caso de la huida, los parientes ancianos demasiado débiles para emprender viajes tan penosos se quedan atrás abandonados a su suerte, los desplazados internos... pierden sus fuentes y medios para ganarse el sustento. Así pues, para poder sobrevivir dependen por lo menos en un comienzo, de la buena voluntad de las comunidades que los acogen y de las organizaciones humanitarias.¹⁷

Aunado a lo anterior, es de resaltar que la vía de focalización de los grupos humanos que adquieren la calidad de DI ha sido vía la generación de conceptos comprensibles y reconducibles del fenómeno, así:

- a) Cuando el desplazamiento implica la movilización forzada de individuos o grupos de individuos de una zona geográfica a otra, ubicada dentro del mismo territorio que ocupa su país de origen, se está hablando de “desplazamiento interno”.

ternacional humanitario”, véase Lavoyer, Jean Philippe, “Principios rectores relativos al desplazamiento de personas en el interior de su propio país”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, núm. 147, septiembre de 1988, pp. 509-522, consulta electrónica: <http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/html/5TDMG6>, 1o. de febrero de 2005.

¹⁷ Comité Internacional de la Cruz Roja, *Guerra y desplazamiento*, documento bajado desde el sitio web del CIRC, <http://www.icrc.org/Web/spa/sitespa0.nsf/html/5TDQNU>, consulta electrónica de 1o. de febrero de 2005.

- b) Cuando los individuos o grupos de individuos son movilizados cruzando alguna de las líneas fronterizas que delimitan su país de origen, se trata de “refugiados”.

En clave metodológica, procederemos a exponer los conceptos de los organismos internacionales, en vía de contrastación con algunos que han sido elaborados por los organismos de la sociedad civil que realizan una labor de conciencia y protección de los desplazados internos.

Al efecto, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), organismo creado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1950, cuyo primer objetivo fue el proteger y asistir a todos los individuos o grupos de individuos que en Europa se habían visto obligados a desplazarse de sus lugares de origen, a causa de la Segunda Guerra Mundial, las reconoce como:

Desplazado Interno (DI): según el concepto ya expuesto, se trata de:

...personas o grupo de personas que se han visto obligadas a huir o a dejar sus hogares o lugares de residencia habitual como resultado de, o para evitar, en particular, los efectos de un conflicto armado, las situaciones de violencia generalizada, las violaciones de derechos humanos o los desastres naturales o causados por el hombre, y que no han cruzado una frontera estatal internacional reconocida como tal.¹⁸

Por su parte, la organización Desplazados de Colombia comprende el fenómeno como:

...es desplazado toda persona que se ha visto obligada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o sus actividades económicas habituales, porque su vida, integridad física o libertad han sido vulneradas o se encuentran amenazadas, debido a la existencia de cualquiera de las siguientes situaciones causadas por el hombre: conflicto armado interno, disturbios o tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de derechos humanos u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.¹⁹

¹⁸ Consulta electrónica a la página *web* del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados: <http://www.acnur.org> (octubre de 2004).

¹⁹ <http://www.desplazados.org.co/quienes/diferencias.htm>, consultada el 22 de octubre de 2004.

A tal concepto nosotros sumaríamos aquellos desplazamientos por causa de obra pública.

Refugiado. De acuerdo con el artículo 1o., apartado A, número 2), de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, los refugiados son personas que

...debido a fundados temores de ser perseguidas por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentren fuera del país de su nacionalidad y no puedan o, a causa de dichos temores, no quieran acogerse a la protección de su país; o que careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos fuera del país donde antes tuvieran su residencia habitual, no puedan o, a causa de dichos temores no quieran regresar a él.²⁰

La misma organización colombiana conceptúa, de manera más amplia, a los refugiados, así, son

...aquellas personas que se ven obligadas a abandonar su país “debido a una agresión externa, ocupación, denominación extranjera o sucesos que alteran gravemente al orden público en una parte o en todo el país de origen o nacionalidad” o, en otras palabras, “porque su vida, su seguridad o su libertad están amenazados por una violencia generalizada, la agresión externa, los conflictos internos, la masiva violación de los derechos humanos u otras circunstancias que alteran gravemente el orden público”.²¹

Así, es de observarse que entre las figuras de “desplazado interno” y “refugiado” existen dos grandes diferencias:

1. En el caso del “desplazamiento interno” no se da el cruce de líneas fronterizas, mientras que en el “refugio” es un requisito indispensable que los individuos se encuentren en un país distinto al de su origen.
2. El “refugio” se da por causas que necesariamente incluyen el temor fundado a ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones

²⁰ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Adoptada en Ginebra, 28 de julio de 1951 y que entró en vigor el 22 de abril de 1954.

²¹ <http://www.desplazados.org.co/quienes/diferencias.htm>, consultada el 22 de octubre de 2004.

políticas, mientras que el “desplazamiento interno” puede obedecer también a desastres naturales, es decir, no necesariamente habrá involucradas razones de violencia o persecución.

Hacer la anterior distinción resulta trascendente, toda vez que determina el tratamiento al que se sujeta cada una de las figuras, pues mientras que en los casos de “refugio” existe la protección internacional al haber más de un Estado nacional soberano involucrado; en el caso del “desplazamiento interno”, la asistencia y protección se constriñen casi totalmente al ámbito interno del estado de que se trate.

Aunado a lo anterior, cabe señalar que en ninguna de las figuras han de incluirse a aquellos individuos o grupos de individuos que por razones económicas migren de una zona geográfica a otra, independientemente de que se crucen o no líneas fronterizas. Esto obedece a que los migrantes²² abandonan su lugar de origen voluntariamente en busca de mejores condiciones de vida; no así los “refugiados” ni los “desplazados internos”, para quienes la seguridad es prioritaria.

Con la finalidad dar claridad expositiva, diremos qué se entiende por:

- *Migrantes por causas socioeconómicas.* Son aquellos originados por el deterioro de las condiciones de producción, en especial agrícola, y la consiguiente ausencia de medios de subsistencia.
- *Migrantes por desastres naturales.* Aquellos que salen de sus lugares de origen a causa de inundaciones, avalanchas, deslizamientos, terremotos, maremotos, *inter alia*.
- *Migrantes por razones políticas.* Aquellos que se ven obligados a migrar en razón de los procesos políticos de sus países, en especial por conflictos violentos. En la especie adquieren su configuración los aislados, refugiados, desplazados internos, conformación que no compartimos, por no comprender otros eventos que implican el desplazamiento forzado, y no necesariamente por razones políticas, pero no es esta la sede para una disquisición respecto el tema.

Ahora bien, el desplazamiento interno es una figura jurídica en la que concurren tres ámbitos, razón materia del derecho internacional, a saber: el

²² *Idem.*

derecho de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y, por analogía, el derecho de los refugiados.

En la actualidad, de 20 a 25 millones de personas se encuentran desplazadas internamente alrededor del mundo. Por lo que hace a América, la cifra es del 10%, es decir, de 2 a 2.5 millones de personas.²³

En todo el mundo, la causa principal de los “desplazamientos forzosos”²⁴ son las situaciones violentas en el interior de los diversos países e, incluso, los enfrentamientos entre naciones; sin embargo, lo que diferencia a los “desplazamientos forzosos” en el orbe son los sujetos que lo sufren.

Así, en Europa, Asia y África, los sujetos desplazados son principalmente miembros de minorías étnicas, religiosas, tribales o lingüísticas, que en su mayoría buscan su independencia de los gobiernos que atienden a los intereses de los grupos dominantes. Por otro lado, en América, quienes sufren desplazamiento generalmente son indígenas y pobres, quienes se encuentran en situaciones marginadas.

Colombia es el país que en la actualidad cuenta con el mayor problema de desplazamientos internos (1.8 millones de personas), ocupando el tercer lugar mundial, luego de Sudán y Angola.²⁵

²³ Cohen, Roberta y Sánchez Garzoli, Gimena, “El desplazamiento Interno en las Américas: Algunas características distintivas”, *Derechos humanos y refugiados en las Américas: Lecturas seleccionadas*, Washington, ACNUR-Brookings Institution, 2001. Versión electrónica <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0262.pdf>, consultada el 12 de octubre de 2004.

²⁴ “la noción de desplazamiento forzoso, cómoda de usar, se presta poco a una definición teórica. Esa dificultad se debe al «calificativo forzoso», pues, aunque es fácil de comprender, plantea un problema conceptual importante cuando se trata de distinguir una migración voluntaria de otra involuntaria. En primer lugar, el elemento coercitivo que diferencia teóricamente esta última de la primera está casi siempre presente, en diversos grados en toda migración, así por ejemplo, la migración de la mano de obra, considerada *prima facie* como «voluntaria», puede interpretarse de otro modo, teniendo en cuenta que la pobreza es a menudo la motivación principal de la partida. Por otro lado, el elemento optativo que distingue la migración voluntaria de la involuntaria aparece, de manera más o menos evidente, en todo movimiento migratorio. Como observa el ACNUR: «por terribles que sean las circunstancias, las personas disponen de cierta libertad para decidir a donde pueden ir o si deben realmente huir. Es notorio que, aunque se hable poco de ello, incluso en los desplazamientos de población más masivos, algunas personas deciden, por una razón u otra, permanecer antes de huir». Véase Mangala, Jack M., “Límites y posibilidades...”, *cit.*, nota 4.

²⁵ Cohen, Roberta y Sánchez Garzoli, Gimena, “El desplazamiento interno...”, *cit.*, nota 23.

1. *El desplazamiento en México*

Las personas que han trabajado con los desplazados internos en Europa, Asia y África a menudo se han encontrado que aquéllos son miembros de minorías étnicas, religiosas, tribales o lingüísticas, confrontados con mayorías étnicas, como son el caso de los kurdos en Turquía e Irak, los chechenos en la Federación Rusa, los kosovares albaneses en la ex Yugoslavia, los tamiles en Sri Lanka, los karen y karenis en Myanmar y los cristianos y animistas del sur de Sudán.

Tales minorías étnicas buscan autonomía o independencia de los gobiernos que sirven a los intereses del grupo étnico dominante. No obstante, en las guerras civiles de América Latina, particularmente del cono sur, los desplazados internos no son minorías étnicas en búsqueda de independencia, proviene principalmente de las mayorías rurales y pobres, como ocurre en El Salvador, Honduras, Colombia Guatemala, Perú y México, en donde son los indígenas los desplazados internos.

En el caso mexicano, específicamente, el fenómeno se ha concretado en el sureste del país, donde se presentan los casos de “desplazamientos internos”.

Así, en la actualidad se tienen aproximadamente a 16,000 desplazados internos en el estado de Chiapas.²⁶ No se deja de mencionar que en otros estados, como Oaxaca y Guerrero, se presenta también este fenómeno, aunque en menor medida.

Otra cara de la problemática que enfrentan los “desplazados internos” es que generalmente se dirigen a los centros urbanos en donde enfrentan discriminación por su condición indígena, por su propia pobreza y dificultad para comunicarse, por desconocer el idioma español.

Además, hay que reconocer que gran parte de los desplazados son mujeres y niños que enfrentan especiales condiciones de marginación.

Cabe señalar que en la actualidad la ciudad de México es la entidad que en la República mexicana cuenta con la mayor población indígena.

No obstante que los “desplazamientos internos” se deben a conflictos estrictamente locales, y generalmente se ubican en zonas perfectamente identificadas, en el interior del país de que se trate, como hemos apuntado posteriormente, casi no existen en la actualidad legislaciones internas que prevean expresamente el derecho de todo individuo a no ser desplazado, en

²⁶ *Idem.*

primera instancia, y en última, a que se salvaguarden los derechos de quienes ya se encuentran en esa situación.

En México, la Ley General de Población (artículo 42, fracciones V y VI) sólo considera, dentro del esquema de extranjeros que se internan al país temporalmente, al asilado político y al refugiado:

No inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente, dentro de alguna de las siguientes características:

I a IV. ...

V. Asilado Político. Para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas en su país de origen, autorizado por el tiempo que la Secretaría de Gobernación juzgue conveniente, atendiendo a las circunstancias que en cada caso concurren....

VI. Refugiado. Para proteger su vida, seguridad o libertad, cuando haya sido amenazada por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que encada caso concurren...

Sin embargo, la categoría de DI no aparece en ningún rubro de la Ley General de Población ni en la Ley General de Asentamientos Humanos.

Como es de colegirse, el legislador nacional aún no ha asumido la magnitud del problema, y menos aún la trascendencia de emitir las normas necesarias. No olvidamos la aplicación directa de los instrumentos internacionales, así como el hecho insoslayable de ser punto de mira para las organizaciones internacionales; traemos a colación la visita en 2002, del señor Francis Deng.

Por lo que hace a América, únicamente la Constitución de Ecuador contempla el derecho a que los pueblos indígenas no sean desplazados de sus tierras.²⁷ Por su parte, en México, sólo en el estado de Oaxaca se sanciona a quien “fomente de manera coercitiva y por medio de la violencia o el engaño la asimilación de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas a otras culturas o modos de vida; o motiven su dispersión a través de desplazamientos o separaciones involuntarias de sus familias o de sus territorios”.²⁸

²⁷ Constitución Política de la República del Ecuador, artículo 84, numeral 8. Aprobada el 5 de junio de 1998.

²⁸ Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, artículo 16, fracción III.

Así, hay que mirar hacia los instrumentos de derecho internacional (derechos humanos, derecho humanitario, derecho de los refugiados) para encontrar los mecanismos de defensa que tengan previstas determinadas situaciones.

No queremos dejar de manifestar que, de cara a la postulación de un derecho de los desplazados internos (vía la compilación y análisis, así como de los principios rectores), existe una posición contraria que sostiene que la conformación de un derecho de tal naturaleza rendiría ineficaces las demás disposiciones internacionales,²⁹ siendo suficientes, por tanto, su reconducción a las disposiciones de derecho internacional humanitario, particularmente bajo el concepto de “población civil”, posición que no compartimos.

Volvamos al caso paradigmático del Estado mexicano: Chiapas, una historia excepcional que se puede narrar.

Los desplazamientos de población iniciaron con el conflicto armado, a principios de 1994, lo que provocó que familias posicionadas y latifundistas de los Altos de Chiapas se refugiaran en las cabeceras municipales y fueran acogidos por el gobierno y la administración pública.

Conforme a la estrategia que el diálogo siguió, los desplazados fueron regresando a sus hogares hasta retornar, masivamente, a partir de la militarización de 1995.

Con la ofensiva militar de 9 de febrero de 1995, miles de indígenas simpatizantes rebeldes u opositores al régimen de gobierno se vieron obligados a refugiarse en las montañas para evitar una represión selectiva. La mayoría de ellos consiguió regresar a sus pueblos poco tiempo después, cuando el ejército abandonó sus poblados. Pero en algunas partes de las cañadas selváticas los soldados nunca se retiraron: se instalaron nuevos cuarteles y retenes, algunos en medio de los pueblos, como ocurrió en Guadalupe Tepeyac, que sufrió las consecuencias de haber sido la capital rebelde durante todo 1994, o el ejido Vicente Guerrero, en el municipio de Las Margaritas.

Fue a finales de 1995, consolidado ya el diálogo de San Andrés, militarizado toda la entidad, cuando una nueva estrategia perturbadora de la ne-

²⁹ En este sentido véase Lavoyer, Jean Philippe, “Principios rectores relativos...”, *cit.*, nota 16; Contant Hickel, Marguerite, “La protección de los desplazados internos afectados por conflictos armados: concepto y desafíos”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, núm. 43, 30 de febrero de 2001, consulta electrónica <http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/html/5TDQ4P>, 1o. de febrero de 2005; Comité Internacional de la Cruz Roja, *Guerra y desplazados*, consulta electrónica ya citada.

gociación empezó a hacer aparición con mayor virulencia: los grupos paramilitares. En la zona norte del estado, el grupo paramilitar Paz y Justicia provocó muertes y terror en los campesinos simpatizantes del EZLN o militantes del Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Miles de indígenas choles huyeron de sus comunidades. En los caminos y carreteras, Paz y Justicia estableció retenes paralelos a los del ejército mexicano e impidieron el libre tránsito con total impunidad. El brazo de la justicia hizo su aparición con la detención y encarcelamiento de decenas de indígenas opositores al gobierno.

A partir de la interrupción del diálogo, en septiembre de 1996, en los Altos de Chiapas avanzó la estrategia contrainsurgente implementada por el ejército y la policía. Se reclutó a jóvenes, se entrenó y se ofrecieron prebendas a quienes participaran en las incipientes bandas paramilitares.

Poco a poco, el miedo y la coerción pasaron a cobrar sus primeras víctimas: familias de indígenas se desplazaron de sus comunidades por no querer o no poder pagar el impuesto que cobraban los paramilitares, familias de simpatizantes zapatistas o de la sociedad civil Las Abejas recibieron amenazas de muerte, sus casas fueron quemadas, sus pertenencias saqueadas. Fueron obligados a dejar sus pueblos, sus milpas, sus cafetales a punto de cosecha. El número de desplazados en el municipio de Chenalhó se incrementó de forma espeluznante sin que el gobierno tomara ninguna medida.

En Acteal, el 22 de diciembre, un grupo de desplazados se encontraba rezando cuando un grupo de paramilitares abrieron fuego, matando a 45 personas, la mayoría mujeres y niños. La noticia de la masacre se esparció, convulsionando al municipio de Chenalhó. Se inició, así, un éxodo de miles y miles de campesinos ante el terror de la actuación paramilitar; el resultado: en la actualidad 10, 500 personas sobreviven en campamentos de desplazados de guerra alrededor de Polhó, capital de este municipio poblado por indios tzotziles.

El 11 de abril de 1998 un operativo militar y policial dismanteló el municipio autónomo y rebelde Ricardo Flores Magón, en la comunidad de Taniperla. El saldo de esta operación fue decenas de detenidos, encarcelados y cientos de hombres desplazados en las montañas. En Taniperla se instaló un cuartel policial, y los paramilitares del grupo MIRA se enseñorearon del lugar. Desde entonces, en esa cañada de la selva lacandona, la impunidad de los paramilitares ha llevado al desplazamiento de familias enteras a otros pueblos.

El 1o. de mayo del mismo año un operativo similar atacó el municipio autónomo Tierra y Libertad, en la frontera con Guatemala. La instalación de la policía y los militares en las poblaciones, los continuos patrullajes y retenes llevaron a más familias a buscar refugio.

En la actualidad, la situación de los desplazados internos en Chiapas es la siguiente:³⁰

AGOSTO 2001
ZONA SELVA-NORTE

| <i>Comunidad de origen</i> | <i>Fecha del desplazamiento</i> | <i>Municipio de origen</i> | <i>Comunidad actual</i> | <i>Municipio actual</i> | <i>Número familiar</i> | <i>Número personas</i> |
|----------------------------|---------------------------------|----------------------------|-------------------------|-------------------------|------------------------|------------------------|
| Chuctiejá | 06-95 | Tila | Cabecera | Tila | 2 | 8 |
| Tzaquil | 19-12-00 | Tila | Cabecera | Tila | 2 | 3 |
| Miguel Alemán | 8-08-95 12-06-96 | Tila | Masoja Schucjá | Tila | 21 | 107 |
| **Usipá | 4-09-95 | Tila | Usuijá | Tila | 95 | 475 |
| Sucsulumil | 12-06-96 | Tila | Masoja Schucjá | Tila | 12 | 75 |
| Chulum, Las Palmas | 1995 | Tila | La Revolución | Tila | 19 | 150 |
| Pantianijá | 1-08-97 | Tila | Nuevo Limar | Tila | 2 | 5 |
| *Cruz Palenque | 1-08-97 | Tila | Cruz Palenque | Tila | 16 | 74 |
| Masojá grande | 16-07-96 | Tila | Masojá Shucjá | Tila | 3 | 18 |
| Tzaquil | 09-95 | Tila | Masojá Shucjá | Tila | 7 | 36 |
| Ojo de agua | 13-12-95 | Tila | Enukuabi Zapata | Tila | 25 | 80 |
| *San José Limar | 14-07-95 | Tila | Sn José Limar | Tila | 230 | 500 |

³⁰ Estadísticas tomadas del Informe Especial 2002, que rinde el Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas, A. C. www.sepi.org.mx.

| <i>Comunidad de origen</i> | <i>Fecha del desplazamiento</i> | <i>Municipio de origen</i> | <i>Comunidad actual</i> | <i>Municipio actual</i> | <i>Número familiar</i> | <i>Número personas</i> |
|--|---------------------------------|----------------------------|-------------------------|-------------------------|------------------------|------------------------|
| Nuevo Limar | 4-09-96 21-08-97 | Tila | Nuevo Limar | Tila | 98 | 350 |
| *Jol ako | 14-02-99 | Tila | Jol ako | Tila | 12 | 74 |
| Salto de Agua | 13-12-95 | Tila | Nuevo Limar | Tila | 21 | 138 |
| Curva Chuctieja | 28-08-95 | Tila | Cabecera | Tila | 6 | 34 |
| Agua fría | 18-06-96 | Tila | Jolnixtí 2a. Sec. | Tila | 7 | 20 |
| Sucsulumil | 12-06-96 | Tila | Masoja Shucjá | Tila | 17 | 75 |
| Emiliano Zapata | | Tumbalá | Chulacko Ixtejá | Tumbalá | 27 | 150 |
| Col. Paraíso, Tzaquil, Pasijá Morelos, Quintana Roo, Cerro Misupá, Jesús Carranza y Chulúm Chico anexo | 19-01-97 | Sabanilla | Nueva Revolución | Tila | 143 | 760 |
| Bebedero | 23-06-96 | Sabanilla | Campamento Saquijá | Sabanilla | 7 | 22 |
| Jesús Carranza | 19-06-96 | Sabanilla | Campamento San Marcos | Sabanilla | 84 | 351 |
| Los Moyos | 14-06-96 | Sabanilla | Campamento San Rafael | Sabanilla | 17 | 86 |
| Ejido Progreso | 19-08-97 | Salto de Agua | Poblado San Marcos | Salto de Agua | 5 | 34 |
| Ejido Progreso | 9-08-97 | Salto de Agua | San José Tzibalch'en | Salto de Agua | 5 | 35 |

| <i>Comunidad de origen</i> | <i>Fecha del desplazamiento</i> | <i>Municipio de origen</i> | <i>Comunidad actual</i> | <i>Municipio actual</i> | <i>Número familiar</i> | <i>Número personas</i> |
|----------------------------|---------------------------------|----------------------------|-------------------------|-------------------------|------------------------|------------------------|
| Ejido Progreso | 9-08-97 | Salto de Agua | La Trinidad | Salto de Agua | 2 | 10 |
| Ejido Progreso | 9-08-97 | Salto de Agua | Jilumil | Salto de Agua | 1 | 5 |

| | | |
|--------------|--------------|----------------|
| <i>Total</i> | Familias 958 | Personas 3,970 |
|--------------|--------------|----------------|

ZONA SELVA

| <i>Comunidad de origen</i> | <i>Fecha del desplazamiento</i> | <i>Municipio de origen</i> | <i>Comunidad actual</i> | <i>Municipio actual</i> | <i>Número familiar</i> | <i>Número personas</i> |
|----------------------------|---------------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|------------------------|------------------------|
| Río Salinas Cruz | 3-11-00 | Marqués de Comillas | Benemérito de las Américas | Benemérito de las Américas | 10 | 43 |
| Río Salinas Cruz | 3-11-00 | Marqués de Comillas | Ejido Chanibal | Scoltenango | 6 | 37 |
| ** Ejido Buisiljá Ratayula | 28-03-94 | Ocosingo | | Ocosingo | 18 | 60 |
| Guanal | 28-03-94 | Ocosingo | Barrio Morelos Cabecera | Ocosingo | 28 | 135 |
| <i>Comunidad de origen</i> | <i>Fecha del desplazamiento</i> | <i>Municipio de origen</i> | <i>Comunidad actual</i> | <i>Municipio actual</i> | <i>Número familiar</i> | <i>Número personas</i> |
| Plan de Guadalupe | 28-03-94 | Ocosingo | Barrio Nvo. Gpe. | Ocosingo | 68 | 411 |
| Amador Hernández | 28-03-94 | Ocosingo | Barrio Morelos Cabecera | Ocosingo | 6 | 55 |
| Prado Pacayal | 28-03-94 | Ocosingo | Barrio Morelos Cabecera | Ocosingo | 17 | 89 |
| Sabanilla | | Sabanilla | Agua Dulce | Ocosingo | 12 | 60 |

| | | |
|--------------|--------------|--------------|
| <i>Total</i> | Familias 165 | Personas 890 |
|--------------|--------------|--------------|

ZONA ALTOS

| <i>Comunidad de origen</i> | <i>Fecha del desplazamiento</i> | <i>Municipio de origen</i> | <i>Comunidad actual</i> | <i>Municipio actual</i> | <i>Número familiar</i> | <i>Número personas</i> |
|------------------------------|---------------------------------|----------------------------|-------------------------|-------------------------|------------------------|------------------------|
| Los Chorros | | Chenalhó | SCLC | SCLC | 5 | 25 |
| C'anolal | 27-10-97 | Chenalhó | INI SCLC | SCLC | 14 | 72 |
| C'anolal | 29-01-98 | Chenalhó | Bosco SCLC | SCLC | 33 | 188 |
| Tzanembolóm | 14,15-10-97 | Chenalhó | Tzajalch'en | Chenalhó | 8 | 40 |
| C'anolal | 27-10-97 | Chenalhó | Tzajalch'en | Chenalhó | 9 | 42 |
| * C'anolal | 27-10-97 | Chenalhó | C'anolal | Chenalhó | 13 | 64 |
| * Tzajalucúm | 27-12-97 | Chenalhó | Tzajalucúm | Chenalhó | 25 | 125 |
| Cen. Quech'tic | 17-12-97 | Chenalhó | Acteal | Chenalhó | 50 | 295 |
| Pob. Quech'tic | 17-12-97 | Chenalhó | Acteal | Chenalhó | 14 | 90 |
| * Yaxgemel | 24-05-97 28-12-97 | Chenalhó | Yaxgemel | Chenalhó | 35 | 186 |
| * Col. Puebla | 29-12-97 | Chenalhó | Col. Puebla | Chenalhó | 10 | 49 |
| * Barrio Chuchtic | 24-05-97 | Chenalhó | B. Chuchtic | Chenalhó | 15 | 83 |
| * Miguel Utrilla Los Charros | 27-12-97 | Chenalhó | Los Charros | Chenalhó | 46 | 280 |
| Yibeljoj | 30-09-97 16-11-97 | Chenalhó | Nueva Reubicación | Chenalhó | 96 | 480 |
| Aurora Chica | 8-10-97 18-11-97 | Chenalhó | Polhó | Polhó | 20 | 138 |
| Barrio Cáchatela | 22, 23-12-97 | Chenalhó | Acteal | Polhó | 23 | 174 |
| Bajo beltic | 26-05-97 | Chenalhó | Polhó | Polhó | 27 | 130 |

| <i>Comunidad de origen</i> | <i>Fecha del desplazamiento</i> | <i>Municipio de origen</i> | <i>Comunidad actual</i> | <i>Municipio actual</i> | <i>Número familiar</i> | <i>Número personas</i> |
|----------------------------|---------------------------------|----------------------------|-------------------------|-------------------------|------------------------|------------------------|
| Chimix 1a. fracción | 27-10-97 | Chenalhó | Polhó | Polhó | 18 | 110 |
| Chimix 2a. fracción | 21-11-97 | Chenalhó | Polhó | Polhó | 29 | 151 |
| Chimix 5a. fracción | 29-10-97 | Chenalhó | Polhó | Polhó | 13 | 63 |
| Chimix 6a. fracción | 27-10-97 | Chenalhó | Polhó | Polhó | 28 | 181 |
| Chimix Centro | | Chenalhó | Polhó | Polhó | 35 | 259 |
| Barrio Tulantic | 21-11-97 | Chenalhó | Polhó | Polhó | 64 | 366 |
| La Esperanza | 21-09-97 3-10-97 22-12-97 | Chenalhó | Polhó | Polhó | 42 | 195 |
| Majomut 1 | 22-09-97 | Chenalhó | Polhó | Polhó | 32 | 185 |
| ** Los Charros | 15-09-97 | Chenalhó | Polhó | Polhó | 54 | 200 |
| Los Charros Barrio Tzeltal | 15-09-97 | Chenalhó | Polhó | Polhó | 6 | 30 |
| Pexhequil | 19-11-97 | Chenalhó | Polhó | Polhó | 28 | 125 |
| Tzahakycpum | 19-12-97 | Chenalhó | Polhó | Polhó | 26 | 165 |
| Tzanembolóm | 15-10-97 18-11-97 | Chenalhó | Polhó | Polhó | 85 | 425 |
| Xcumumal | 27-12-97 | Chenalhó | Polhó | Polhó | 15 | 52 |
| Yaxgemel | 20-12-97 | Chenalhó | Poquinchim | Polhó | 114 | 690 |
| Yibeljoj Centro | 30-09-97 | Chenalhó | Polhó | Polhó | 37 | 168 |
| B. Chuchtic | 24-05 20-11-97 | Chenalhó | Polhó | Polhó | | |
| Polhó y Majomut | 15, 16, 17-03-00 | Chenalhó | Río Naranjo | Ocotingo | 38 | 181 |

| <i>Comunidad de origen</i> | <i>Fecha del desplazamiento</i> | <i>Municipio de origen</i> | <i>Comunidad actual</i> | <i>Municipio actual</i> | <i>Número familiar</i> | <i>Número personas</i> |
|---|---------------------------------|----------------------------|-------------------------|-------------------------|------------------------|------------------------|
| | 15,16, 17-03-00 | Chenalhó | Emiliano Zapata | San Manuel | 5 | 25 |
| Acteal y Chimix | 15,16, 17-03-00 | Chenalhó | Arena | Ocosingo | 18 | 90 |
| Tzanembo- lon | 15,16, 17-03-00 | Chenalhó | San Marcos | San Manuel | 25 | 125 |
| Tzanembo- lon, Chimix, Naranjatic Bajo | 15,16, 17-03-00 | Chenalhó | Francisco Villa | San Manuel | 17 | 85 |

| | | |
|--------------|----------------|----------------|
| <i>Total</i> | Familias 1,173 | Personas 6,332 |
|--------------|----------------|----------------|

ZONA SELVA FRONTERIZA

| <i>Comunidad de origen</i> | <i>Fecha del desplazamiento</i> | <i>Municipio de origen</i> | <i>Comunidad actual</i> | <i>Municipio actual</i> | <i>Número familiar</i> | <i>Número personas</i> |
|----------------------------|---------------------------------|----------------------------|-------------------------|-------------------------|------------------------|------------------------|
| * Guadalupe Tepeyac | 02-95 | Las Margaritas | Nuevo Guadalupe Tepeyac | San Pedro Michoacán | 72 | 450 |
| Maravilla Tenejapa | 28-02-95 | Las Margaritas | Río Jordan | Tierra y Libertad | 32 | 170 |
| Nuevo Momón | 9-02-95 | Las Margaritas | San Antonio Monterrey | Tierra y Libertad | 9 | 47 |
| Nuevo Momón | 9-02-95 | Las Margaritas | Santa Julia | Tierra y Libertad | 26 | 1,078 |

| | | |
|--------------|--------------|--------------|
| <i>Total</i> | Familias 139 | Personas 774 |
|--------------|--------------|--------------|

ZONA CENTRO

| <i>Comunidad de origen</i> | <i>Fecha del desplazamiento</i> | <i>Municipio de origen</i> | <i>Comunidad actual</i> | <i>Municipio actual</i> | <i>Número familiar</i> | <i>Número personas</i> |
|----------------------------|---------------------------------|----------------------------|-------------------------|-------------------------|------------------------|------------------------|
| Nuevo Centro Cimarrón | 4-12-98 | Villa Corzo | La Piedrita | Villa Corzo | 15 | 89 |
| Carmelitas Matzán | 10-11-99 | Cintalapa | Rancho El Carmen | Cintalapa | 3 | 25 |
| <i>Total</i> | | Familias 18 | | | Personas 114 | |

* Comunidades que ya retornaron. En el campamento de desplazados de X'oyep quedan 5 familias de la colonia Miguel Utrilla Los Chorros y en Acteal permanecen los desplazados del Centro y Poblado Quech'tic.

** En 1994 esta comunidad y las cuatro siguientes pertenecían al municipio Ocosingo, hoy municipio autónomo Francisco Gómez.

Todas estas aproximaciones jurídicas pueden, sin duda, interrelacionarse, a pesar de lo cual no resulta procedente implicar a un mismo fenómeno en estas categorías tan distintas.

Si no existe un régimen jurídico específico para los DI, ello no quiere decir que no existan parámetros jurídicos de aplicación al desplazamiento interno. Todos los seres humanos se benefician del derecho internacional de los derechos humanos; de igual manera, si los DI se ven implicados en situaciones que se definen como “conflictos armados”, también se benefician del derecho internacional humanitario. Estas áreas del derecho internacional cubren básicamente todas las necesidades de protección jurídica, por lo que no sólo los principios rectores de los desplazados internos se erigen en el único marco normativo; sin embargo, es necesario que la Constitución federal mexicana transite hacia el reconocimiento pleno, en clave de positivación, de un esquema de tutela de un fenómeno que, indudablemente, tiende a generalizarse.

III. RESISTENCIA CIVIL. LOS CASOS MEXICANOS

La resistencia civil es una praxis ética y política de rechazo, alteridad y oposición frente a acciones, actores e instituciones sociales y políticos que

pueden ser institucionales, parainstitucionales o antiinstitucionales, la cual implica la renuncia al uso sistemático de la violencia como forma de acción, figura que se enmarca en la denominada obediencia del derecho.

Como praxis, implica un conjunto de prácticas individuales o colectivas de rechazo, alteridad y oposición; en tal sentido, implica un juicio valorativo en términos de justicia o de bondad frente a las acciones, lo actores o las instituciones y al mismo tiempo el ejercicio de un fuerza civil (normalmente de tipo ético y simbólico) dentro de una relación de poder desde la perspectiva de quienes están subordinados o sufren una dominación o prácticas violentas.

Aunque la resistencia civil surgió como una praxis frente a los abusos de los gobiernos, en su desarrollo histórico se ha manifestado también contra otro tipo de actores parainstitucionales o antiinstitucionales. Es el caso de la resistencia indígena frente a actores políticos o militares que intentan ejercer un dominio político y territorial sobre sus comunidades o de pueblos raizales frente a sus colonos.

El actor que promueve la resistencia civil puede ser institucional o no institucional, dependiendo del tipo de acción, actor o institución que se está rechazando. Por ejemplo, en los casos de agresión extranjera realizada por naciones militarmente más potentes, los gobiernos han sido grandes promotores de la resistencia civil; pero esto son casos excepcionales. La utilización de la resistencia civil como una estrategia complementaria a la legitimación de las instituciones dentro de conflictos internos, a una praxis definida por la guerra, o a la obtención de la obediencia ciudadana la desnaturaliza y la convierte en una práctica meramente instrumental. La utilización de la resistencia civil para deslegitimar un actor armado y legitimar *per se* otro o para obtener obediencia civil la inserta en una praxis que está definida por un horizonte de sentido totalmente extraño a las acciones éticas y políticas de rechazo y oposición, la transforma en una simple estrategia dentro de una praxis que está definida por un horizonte de sentido totalmente extraño a la resistencia civil.

Un término que es necesario diferenciar del de resistencia civil, es el de desobediencia civil. Por este último entendemos el desafío público y abierto a la autoridad, que suele expresarse en la resistencia al cumplimiento de la ley vigente y la aceptación voluntaria de la sanción que tal actitud conlleva. Se distingue tanto del delito común como de la objeción de conciencia, ya que, a diferencia del primero, no pretende ocultarse ni responde a motivos de cálculo personal y, en contraste con la segunda, supone una rebeldía que no está permitida. La desobediencia civil, por tanto, es un tipo de presión que

trata de influir en el proceso político con el fin de transformar los valores y el marco jurídico de una sociedad. Aunque ocasionalmente pueda acudir a métodos violentos, suele expresarse a través de la resistencia pacífica, de forma que es fácilmente distinguible de los fenómenos terroristas.

1. *El Cajón y la Parota*

En el marco de la política energética del gobierno del presidente Fox, la Comisión Federal de Electricidad contempla como parte fundamental de su programa de obras mantener la diversidad energética. Bajo este criterio se encuentra la construcción de dos hidroeléctricas: El Cajón y La Parota. La primera de ellas, ubicada en el estado de Nayarit, está en construcción, con un avance del 40%. La hidroeléctrica La Parota, en proceso de licitación, se planea ubicarla en la cuenca del río Papagayo, a 350 km al sur de la ciudad de México y a menos de 50 km del puerto de Acapulco, Guerrero. Se señala que esta última representará inversiones por poco más de 1,000 millones de dólares, y que será mayor que la de El Cajón.

La Parota es clasificada por la CFE como una alternativa viable para contribuir a la satisfacción de la demanda de energía eléctrica en el área central del país. Se prevé, asimismo, que genere alrededor de 10,000 empleos directos e indirectos durante su construcción.

En 1988 la CFE terminó el estudio de factibilidad geológica. Entre 1983 y 1984 realizó el estudio socioambiental de la región, que luego actualizó en 1994. De igual forma, cuenta ya con el estudio de factibilidad técnico-económico y de pre-construcción.

Por otra parte, la CFE calcula que 2,812 habitantes serán desplazados; y el embalse cubrirá 13,728 mil hectáreas de superficie, ya que tendrá el tamaño de diez veces la bahía de Acapulco. Sin embargo, el proyecto en cuestión ha generado movilizaciones sociales en al menos diez poblados. Cabe mencionar que la población opositora exige a la CFE pagar los destrozos de los trabajos iniciados, el pago adeudado desde hace 46 años por los terrenos utilizados para la construcción de la presa La Venta, que ahora quedará cubierta por La Parota. Tampoco se ha indemnizado a los afectados desde hace 23 años por la construcción de la presa El Caracol. Igualmente, los inconformes refieren que el impacto ecológico en la región será irreversible, y que la construcción de la hidroeléctrica provocará la desaparición de los mantos freáticos que abastecen de agua al puerto de Acapulco.

Aunado a ello, los estudios de impacto ambiental elaborados parten de parámetros sesgados.

Entre las especies en peligro de extinción por la construcción de la hidroeléctrica están: el puma, el oso hormiguero, el zorrillo pigmeo y tres especies microendémicas: *anolis taylori*, *anolis dunni* y *rana sp*, esta última especie nueva con registros escasos y exclusiva del río Papagayo.

La construcción de La Parota iniciará el 12 de octubre de 2006 y se estima que concluirá en 2010. La convocatoria de la licitación será publicada el 16 de febrero. De igual manera, el desvío del río Papagayo se prevé para el 15 de enero de 2008; el cierre final del embalse será el 9 de junio de 2010, y a partir del 15 de enero de 2012 empezará a operar comercialmente.

La CFE ha ofrecido que se pagará un precio “mucho muy por arriba” de lo que se piensa; además, se depositará en un fideicomiso que será supervisado por el gobierno estatal; se crearán proyectos productivos y se construirán viviendas con nuevas tecnologías.

Sin embargo, desde hace varios años el Consejo de Ejidos y Comunidades Opositores a La Parota ha señalado que dicho proyecto hidroeléctrico desaparecerá en su totalidad 22 pueblos pertenecientes a los municipios de Acapulco, Juan R. Escudero y San Marcos, en los que viven alrededor de 25,000 habitantes. Asimismo, se verán afectadas otras dos comunidades, 30 kilómetros de caminos de terracería y 17 kilómetros pavimentados y un puente de 160 metros de largo.

Finalmente, el 16 de diciembre de 2005 se realizó la asamblea general del ejido de Dos Arroyos, en el estado de Guerrero, la cual aprobó con una mayoría de 341 votos a favor por cero en contra y cero abstenciones el desarrollo del proyecto hidroeléctrico La Parota.

La asamblea de este ejido se efectuó por convocatoria de la Procuraduría Agraria del estado de Guerrero. A la reunión, acudió el 60% del total de 572 ejidatarios inscritos en el padrón de la comunidad, quienes expresaron su apoyo unánime al proyecto La Parota.

Con esta asamblea ya suman 17 las comunidades de la región que han dado su apoyo a La Parota.

2. *Desplazamiento y desastres naturales*

La temporada de huracanes 2005 será recordada por romper varios récords y, más que nada, por ser la más destructiva en la historia, en la que se

formaron 25 tormentas tropicales y 13 huracanes, de los cuales tres huracanes: Katrina, Rita y Wilma, fueron categoría cinco (vientos de 156 millas por hora en adelante).

Wilma entró a territorio mexicano en fase cinco, es decir, con su máximo potencial, con vientos sostenidos de 175 kilómetros por hora, provocando:

- a. Un millón de damnificados.
- b. Ocho personas muertas.
- c. El 93% de los municipios de Yucatán afectados.
- d. 72,000 personas desplazadas.
- e. Dieciocho municipios yucatecos en estado de emergencia.
- f. Cuarenta y ocho horas azotando la península de Yucatán.
- g. Veintiocho kilómetros de la zona hotelera de Cancún asolados.

3. *Desplazados o refugiados medioambientales*

Actualmente hay 12 millones entre desplazados y refugiados en el mundo. También hay un número dos veces mayor de personas que han huido a causa de inundaciones, hambrunas u otros desastres medioambientales. Existen similitudes entre ambos grupos, siendo la más obvia el carácter forzoso de su huida y también su necesidad de ayuda material y de permiso para vivir en otro lugar.

Sin embargo, el ACNUR sostiene que existen diferencias fundamentales entre los dos grupos. Los refugiados —explica la agencia— no pueden acudir a sus propios gobiernos en busca de protección porque los Estados son, a menudo, la fuente de su persecución, y necesitan por tanto la ayuda internacional, mientras que los emigrantes medioambientales siguen disfrutando de la protección nacional, sea cual sea el estado de sus campos.

El PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) define a los refugiados medioambientales de la siguiente manera:

Refugiados medioambientales: son aquellas personas que se ven forzadas a abandonar temporal o permanentemente su entorno a consecuencia de un fuerte deterioro de ese entorno (por causas naturales o humanas) por lo que su existencia y /o su calidad de vida se ven seriamente perturbadas. El deterioro del entorno implica cualquier cambio físico, químico y/o bioló-

gico del ecosistema, que lo hace temporal o permanentemente inadecuado para ser habitado.

Puede haber varias causas del deterioro de un ambiente específico. Pensemos en catástrofes, consecuencia de elementos meramente naturales como tornados, ciclones, erupciones volcánicas, terremotos, etcétera. Otras formas de degradación del ambiente son solamente consecuencia de la actuación humana, como la destrucción de las selvas tropicales, la construcción de presas, catástrofes nucleares, intoxicaciones medioambientales y guerras (biológicas).

Los refugiados medioambientales no son conocidos como tales, y no se oye hablar de ellos, entre otras razones porque las causas de la degradación del entorno son muy diversas, ya que la duración del desplazamiento puede variar, al igual que las necesidades de los refugiados. Además, las causas y los efectos de una catástrofe medioambiental pueden estar muy distanciados, tanto en el tiempo como en el espacio, y muy a menudo no se puede distinguir una causa determinada ni un culpable en concreto.

La Fundación LiSER empezó a funcionar en 2002, porque, a pesar de la elevada cantidad de refugiados medioambientales, no existía ninguna instancia que se ocupara específicamente de este grupo de refugiados. Esta organización fue fundada por personas implicadas en organizaciones para refugiados medioambientales, de derechos humanos y de desarrollo. Su deseo es que todas estas organizaciones se comprometan con los refugiados medioambientales y que no se limiten a sus ámbitos de trabajo habituales.

LiSER desea reforzar la posición de los refugiados medioambientales, tanto en el tema jurídico como en el aspecto material. LiSER se dirige en primer lugar a aquellos refugiados medioambientales que personalmente no tengan medios ni posibilidades para construir una nueva existencia.

La contaminación podría obligar a 50 millones de personas a exiliarse de sus lugares de origen de aquí a 2010, informa la ONU. La degradación del medioambiente en numerosas regiones de nuestro planeta convertirá a tan ingente número de ciudadanos en refugiados, informa la Universidad de Naciones Unidas en un comunicado.

El número de personas desplazadas por desastres naturales derivados del cambio climático se ha multiplicado en los últimos meses: millones de evacuados por los huracanes “Katrina” y “Rita”, en el sur de Estados Unidos. Pero hay muchos más efectos medioambientales que harán que este número aumente exponencialmente en los próximos años.

Hay argumentos muy bien fundamentados para creer que la población irá huyendo de condiciones medioambientales excesivamente negativas, que podrían además ir empeorando en los próximos años, mientras que aumentan los efectos del cambio climático, como la desertificación, el calentamiento global o los desastres naturales.

Por este motivo, aparece una nueva categoría de “refugiados medioambientales” que, en 2004, según el Alto Comisionado de la ONU para Refugiados, eran ya 19.2 millones de personas, que incluían a refugiados (9.2 millones), civiles que habían regresado a sus hogares, pero seguían necesitando ayuda, desplazados internos, solicitantes de asilo y personas sin nacionalidad.

Esta nueva categoría supera ya a los refugiados por las guerras, y debe empezar a ser considerada en los acuerdos internacionales para refugiados, señala Janos Bogardi, director del Instituto Universitario de las Naciones Unidas para el Medioambiente y la Seguridad Humana, de Bonn, en Alemania.

Las zonas geográficas más afectadas y con más riesgo de exilios masivos son, entre otras, el desierto del Gobi, en China, que avanza 10,000 kilómetros cuadrados al año amenazando a numerosas ciudades; Turquía, cuyos suelos cultivables están padeciendo una erosión acelerada y las tierras de Egipto, que padecen la acumulación de sales en el suelo o salinización.

El estudio de la ONU señala además que el océano aumenta en 65 kilómetros cuadrados al año en Louisiana, al sur de los Estados Unidos. En el mundo, hay 100 millones de personas que en la actualidad viven en zonas costeras situadas por debajo del nivel del mar.

Por último, se sabe que la mayoría de los refugiados medioambientales son las personas más débiles de las comunidades afectadas: las mujeres y los niños. Nos enfrentamos, según los expertos, a un grave problema, que acentuará la demanda de ayuda, y al que debemos enfrentarnos con nuevas definiciones y fórmulas urgentes.

IV. DE LOS DERECHOS HUMANOS Y HUMANITARIOS A LA TUTELA DEL DERECHO FUNDAMENTAL DE LOS DESPLAZADOS

Antes de analizar la propuesta de adición constitucional es necesario recordar, con base en lo expuesto hasta aquí, que el estudio del desplazamiento indígena conjuga una serie de elementos que se deben tomar en

consideración, ya que el fenómeno del desplazamiento se suscita por la violación que se da a otros derechos garantizados internacionalmente.

Recordemos que el artículo 17 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, sancionada por la ONU en 1948, como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, sancionada por la OEA en el mismo año, regulan el derecho de propiedad que posee todo individuo.

De la misma manera, el artículo 5o. de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, sancionado por la ONU en 1965, decretaba: "...los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona... a ser propietario, individual y en asociación con otros".

Bajo el contexto indígena, este derecho ha sido regulado; por ejemplo, el artículo 39 de la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales (1948), determinaba: "...deben crearse instituciones o servicios para la protección de los indios, y en particular para hacer respetar sus tierras, legalizar su posesión por los mismos y evitar la invasión de tales tierras por parte de extraños".

Sin embargo, una regulación más amplia se dio en el famoso Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en 1989. Basta mencionar los artículos que integran la segunda parte del Convenio (Tierras):

Artículo 13

1. Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, *los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios*, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación.

2. La utilización del término [tierras] en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera.

Artículo 14

1. *Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan*. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmen-

te acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes.

2. Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión.

3. Deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados.

Artículo 15

1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.

2. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.

Artículo 16

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 deberá tener lugar al término de procedimientos adecuados establecidos 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.

Artículo 17

1. Deberán respetarse las modalidades de transmisión de los derechos sobre la tierra entre los miembros de los pueblos interesados establecidas por dichos pueblos.

2. Deberá consultarse a los pueblos interesados siempre que se considere su capacidad de enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma sus derechos sobre estas tierras fuera de su comunidad.

3. Deberá impedirse que personas extrañas a esos pueblos puedan aprovecharse de las costumbres de esos pueblos o de su desconocimiento de las leyes por parte de sus miembros para arrogarse la propiedad, la posesión o el uso de las tierras pertenecientes a ellos.

Artículo 18

La ley deberá prever sanciones apropiadas contra toda intrusión no autorizada en las tierras de los pueblos interesados o todo uso no autorizado de las mismas por personas ajenas a ellos, y los gobiernos deberán tomar medidas para impedir tales infracciones.

Artículo 19

Los programas agrarios nacionales deberán garantizar a los pueblos interesados condiciones equivalentes a las que disfruten otros sectores de la población, a los efectos de:

a) la asignación de tierras adicionales a dichos pueblos cuando las tierras de que dispongan sean insuficientes para garantizarles los elementos de una existencia normal o para hacer frente a su posible crecimiento numérico.

b) el otorgamiento de los medios necesarios para el desarrollo de las tierras que dichos pueblos ya poseen.

Finalmente, la protección internacional no sólo regula la propiedad indígena y el desplazamiento programado (por llamarlo de algún modo), sino también el desplazamiento indígena forzado. El Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en sus artículos 10, 26 y 28 señalan:

Artículo 10. *Los pueblos indígenas no serán desplazados por la fuerza de sus tierras o territorios.* No se procederá a ningún traslado sin el consentimiento expresado libremente y con pleno conocimiento de los pueblos indígenas interesados y previo acuerdo sobre una indemnización justa y equitativa y, siempre que sea posible, con la posibilidad de regreso.

Artículo 26. Los pueblos indígenas tiene derecho a poseer, desarrollar, controlar y utilizar sus tierras y territorios...Ello incluye el derecho al pleno reconocimiento de sus leyes, tradiciones y costumbres, sistemas de tenencia de la tierra e instituciones para el desarrollo y la gestión de los recursos, y el derecho a que los Estados adopten medidas eficaces para prevenir toda injerencia, usurpación o invasión en relación con estos derechos.

Artículo 28. ...salvo que los pueblos interesados hayan convenido libremente en ello, no se realizarán actividades militares en las tierras y territorios de los pueblos indígenas.

Por este motivo, los países iberoamericanos se dieron a la tarea de regular a nivel constitucional lo referente a la propiedad indígena, como garantía fundamental de los pueblos étnicos.

El artículo 171 de la Constitución de Bolivia señala:

Artículo 171. Se reconocen, respetan y protegen en el marco de la ley, los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas que habitan en el territorio nacional, especialmente los relativos a sus tierras comunitarias de origen garantizando del uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, a su identidad, valores, lenguas y costumbres e instituciones.

La Constitución de Colombia determina en su artículo 330 que: “De conformidad con la Constitución y las leyes, los territorios indígenas estarán gobernados por concejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades y ejercerán las siguientes funciones: velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios”.

La Constitución del Ecuador (artículo 84), menciona que:

El Estado reconocerá y garantizará a los pueblos indígenas, de conformidad con esta Constitución y la ley, el respeto al orden público y a los derechos humanos, los siguientes derechos colectivos: Mantener, desarrollar y fortalecer su identidad y tradiciones en lo espiritual, cultural, lingüístico, social, político y económico. Conservar la propiedad imprescriptible de las tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles, salvo la facultad del Estado para declarar su utilidad pública. Estas tierras estarán exentas del pago del impuesto predial.

También la Constitución ecuatoriana es la única que ha regulado a nivel constitucional el término “desplazados”, ya que en el mismo artículo 84, pero en su segundo inciso, dice: “B. A no ser desplazados, como pueblo, de sus tierras”.

En Panamá, el artículo 123 de la Constitución establece que:

El Estado garantiza a las comunidades indígenas la reserva de las tierras necesarias y la propiedad colectiva de las mismas para el logro de su bienestar económico y social. La Ley regulará los procedimientos que deban seguirse para lograr esta finalidad y las delimitaciones correspondientes dentro de las cuales se prohíbe la apropiación privada de las tierras.

En Paraguay, la Constitución determina en su artículo 64 que:

Los pueblos indígenas tienen derecho a la propiedad comunitaria de la tierra, en extensión y calidad suficientes para la conservación y el desarrollo de sus formas peculiares de vida. El Estado les proveerá gratuitamente de estas tierras, las cuales serán inembargables, indivisibles, intransferibles, imprescriptibles, no susceptibles de garantizar obligaciones contractuales ni de ser arrendadas; asimismo, estarán exentas de tributo. Se prohíbe la remoción o traslado de su hábitat sin el expreso consentimiento de los mismos.

Por lo que hace a Venezuela, su Constitución, en los artículos 119 y 120 establece:

Artículo 119. El Estado reconocerá la existencia de los pueblos y comunidades indígenas, su organización social, política y económica, sus culturas, usos y costumbres, idiomas y religiones, así como su hábitat y dere-

chos originarios sobre las tierras que ancestral y tradicionalmente ocupan y que son necesarias para desarrollar y garantizar sus formas de vida. Corresponderá al Ejecutivo Nacional, con la participación de los pueblos indígenas, demarcar y garantizar el derecho a la propiedad colectiva de sus tierras, las cuales serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransferibles de acuerdo con lo establecido en esta Constitución y la ley.

Artículo 120. El aprovechamiento de los recursos naturales en los hábitat indígenas por parte del Estado se hará sin lesionar la integridad cultural, social y económica de los mismos e, igualmente, está sujeto a previa información y consulta a las comunidades indígenas respectivas. Los beneficios de este aprovechamiento por parte de los pueblos indígenas están sujetos a la Constitución y a la ley.

V. ALCANCES Y LÍMITES DE LA PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL

En México, a partir de la reforma constitucional indígena publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de agosto de 2001, se regula en el artículo 4o., inciso A, fracción IV y V, de la Constitución, lo referente a la propiedad indígena, en los siguientes términos:

Artículo 2o.

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para...

V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.

VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.

Sin embargo, no existe una regulación adecuada en esta materia, principalmente en lo que se refiere al desplazamiento que se ha venido suscitando en diversas regiones indígenas.

Sólo la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del estado de Oaxaca ha regulado lo anterior. La citada Ley menciona en los artículos 16 y 30 lo siguiente:

Artículo 16. Comete el delito de etnocidio y se sancionará con prisión de tres a seis años y multa de doscientos a quinientos salarios mínimos:

I. Al que por cualquier medio atente contra el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a disfrutar, enriquecer y transmitir su propia cultura y su propia lengua.

II. Al que atente contra la integridad física, salud o reproducción de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas con el propósito de destruirlos total o parcialmente.

III. Al que fomente de manera coercitiva y por medio de la violencia o el engaño la asimilación de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas a otras culturas o modos de vida; o motiven su dispersión a través de desplazamientos o separaciones involuntarias de sus familias o de sus territorios.

Artículo 30. Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho social a vivir en libertad, paz y seguridad como pueblos diferenciados y a gozar de plenas garantías contra actos de discriminación, violencia, reacomodos o desplazamientos forzados, separación de niñas y niños indígenas de sus familias y comunidades bajo ningún pretexto.

El 30 de marzo pasado, el diputado Emilio Zebadúa González presentó ante la Cámara de Diputados, una iniciativa de reforma constitucional mediante la cual propone la adición de un párrafo noveno al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que nos permitimos reproducir a continuación:

Artículo 4o. ...

[párrafo noveno] 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.

Por este motivo, la propuesta de reforma constitucional del diputado Zebadúa es trascendente, ya que marca el primer intento de regular un problema que se ha suscitado en los últimos años en México, y que hasta este momento no se había abarcado, sin embargo, es necesario examinar ésta bajo los criterios que hemos venido estableciendo en el desarrollo del artículo.

En primer lugar, la reforma constitucional establece la responsabilidad del Estado para garantizar la atención, la seguridad, así como la restitución de derechos de los desplazados internos, por lo que consideramos que antes de determinar esta responsabilidad estatal de restitución deberíamos establecer la responsabilidad de respeto al territorio indígena, para lo que sería necesario modificar el artículo 2o. de la Constitución, de la siguiente manera:

Artículo 2o. ...

El Estado reconoce que los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, desarrollar y utilizar sus tierras. De igual manera se garantiza la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión.

Los pueblos indígenas no deberán ser trasladados o desplazados de las tierras que ocupan, excepto cuando se considere necesario, como en los casos de desastre natural, conflicto armado o utilidad pública, lo cual sólo deberá efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa. La ley de la materia establecerá los supuestos y procedimientos para eficaz tutela de los derechos fundamentales de los grupos desplazados. En todos casos las autoridades federales, estatales y municipales, observarán lo previsto en los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos y humanitarios.

Este reconocimiento nos permite encontrar el fundamento jurídico que constituiría la base doctrinal para establecer el desplazamiento interno a nivel constitucional.

En segundo lugar, la reforma define a los desplazados internos como “El grupo de personas o 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”. La definición no sólo es correcta, sino que trata de establecer los diferentes tipos de desplazamientos internos que se pueden suscitar:

- a. Desplazamiento por conflicto armado.
- b. Desplazamiento por situación de violencia generalizada.
- c. Desplazamiento por violación a los derechos humanos.
- d. Desplazamiento por catástrofes naturales.
- e. Desplazamiento provocado por el hombre.

Por último, la reforma dispone la creación de una ley que regule la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en el ámbito de sus respectivas competencias.

Sin embargo, al igual que el diputado Zebadúa, consideramos que la definición y la regulación del desplazamiento interno tendrían que darse dentro de la ley que regule la concurrencia de las diferentes esferas de gobierno, por lo que retomando la multicitada propuesta de reforma, proponemos que la modificación al artículo 4o. constitucional fuera la siguiente:

Artículo 4o. ...

Toda persona o conjunto de personas tiene derecho a la propiedad privada que establece esta Constitución, en las formas, modalidades y excepciones que ella establezca.

El Estado garantizará la atención, la seguridad, así como la restitución de derechos de los desplazados internos, ya sea de personas o grupos 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. En todos casos las autoridades federales, estatales y municipales, observarán lo previsto en los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos y humanitarios.

Por último, es importante señalar que la ley que se expida al respecto deberá retomar no sólo los principios rectores de los DI, sino que tendrá que regular por separado cada tipo especial de desplazamiento, para tener congruencia consigo misma y responder al fenómeno que se suscita desde hace varios años en México.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- “Caminando hacia el amanecer. Memoria, resistencia y esperanza de los desplazados de guerra en Chiapas”, *Informe Especial 2002 del Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas*, México, 2001.
- COHEN, Roberta y Deng, Francis M., *Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement*, Washington, Brookings Institution, 1998.
- y SÁNCHEZ GARZOLI, Gimena, *El desplazamiento interno en las Américas. Algunas características distintivas*, Washington, Brookings Institution.
- Constitución Política de la República del Ecuador*, artículo 84, numeral 8. Aprobada el 5 de junio de 1998.
- Consulta electrónica a la página *web* del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados: <http://www.acnur.org> (octubre de 2004).
- CONTANT HICKEL, Marguerite, “La protección de los desplazados internos afectados por conflictos armados: concepto y desafíos”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, núm. 43, 30 de febrero de 2001, consulta electrónica <http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/html/5TDQ4P>, 1o. de febrero 2005.
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Adoptada en Ginebra, Suiza, 28 de julio de 1951. Entrada en vigor: 22 de abril de 1954.
- DENG, Francis M., *Informe del Representante del Secretario General sobre desplazados internos*, ONU, Consejo Económico y Social, 2004.
- y MCNAMARA, Dennis, “Respuestas internacionales y nacionales a la difícil situación de los DI”, *Migraciones Forzadas*, Refugee Studies Programme-University of Oxford, núm. 10, 2000.
- Estadísticas tomadas del Informe Especial 2002*, que rinde el Centro de Derechos Humanos, Fray Bartolomé de las Casas.
- GOLDMAN, Robert K., “Codificación de normas internacionales acerca de personas desplazadas en el interior de un país”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, núm. 147, septiembre de 1998.
- LEAN, Maura, “Los derechos humanos no tienen fronteras”, *Migraciones Forzadas*, núm. 1, Refugee Studies Programme-University of Oxford, 1998.

- LAVOYER, Jean Philippe, “Principios rectores relativos al desplazamiento de personas en el interior de su propio país”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, núm. 147, septiembre de 1988, consulta electrónica <http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsfhtml/5TDMG6>, 1o. de febrero 2005.
- Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, artículo 16, fracción III.
- MCLEAN, Jennifer, “La gestión del retorno del desplazamiento interno”, *Migraciones Forzadas*, núm. 1, Refugee Studies Programme-University of Oxford, 1998.
- PETTERSSON, Bjorn, “Desplazamiento inducido por el desarrollo”, *Migraciones Forzadas*, núm. 12, Refugee Studies Programme-University of Oxford, 2002.
- UN Doc. E/CN. 4/1996/52/Add. 2.
- UN Doc. E/CN. 4/1998/53/Add. 2.
- VINCENT, Marc, “Desplazados internos: derechos y *status*”, *Migraciones Forzadas*, núm. 8, University of Oxford, 1998.