

## • Desplazados



El presente número de *El Cotidiano* tiene como tema central el desplazamiento interno forzado, fenómeno que se ha convertido en la única estrategia de supervivencia de muchas de las víctimas de la violencia desatada por la llamada “guerra contra el narcotráfico” y cuyas consecuencias dan cuenta de la realidad que vive el país. Por otro lado, en este número también se analizan otras problemáticas, como la reforma electoral, la negociación salarial para 2014, los obstáculos que impiden que el derecho a la educación se cumpla como una garantía en el estado de Oaxaca, la perspectiva que tienen los habitantes de la ciudad de México acerca del movimiento #YoSoy132 y el Estado convencional y el Derecho en materia laboral, así como la situación económica de México y Ecuador después de la instauración del neoliberalismo.

Entre los trabajos que se han incorporado a este número se encuentra el de Brenda Pérez, intitulado “El tema del desplazamiento interno en la agenda pública: una comparación de su situación en México y Colombia”, en el que la autora realiza una comparación entre la situación de los desplazados internos en ambos países y las medidas que se toman en cada uno de ellos, evidenciando que Colombia, al contrario de México, ya ha logrado avances en la materia, pues ha incluido esta problemática en la agenda pública.

Francis Mestries, en “Los desplazados internos forçados: refugiados invisibles en su propia patria”, ubica la ausencia de Estado de Derecho como la causa principal de la violencia ejercida tanto por grupos delictivos como por asociaciones político-militares que generan el desplazamiento de los habitantes, quienes optan por emigrar de sus lugares de origen, dejando atrás todo aquello que les da identidad, así como sus bienes y modos de subsistencia, lo cual provoca, entre otras cosas, una merma en la actividad económica del país.

Por su parte, María Magdalena Ávila Lara, en el artículo titulado “El desplazamiento interno forçado en México visto desde la perspectiva de género”, explora la situación de las mujeres que se han visto en la necesidad de abandonar sus lugares de origen a causa de la violencia desatada a partir de la llamada “guerra contra el narcotráfico”, y cuya vulnerabilidad se agrava por cuestiones de género, por lo que la implementación de políticas preventivas y la asistencia a las víctimas se vuelve un asunto prioritario.

Asimismo, Jorge Mercado Mondragón, autor de “El desplazamiento interno forçado entre pueblos indígenas: discusión para la elaboración de políticas públicas para su atención”, evidencia la falta de mecanismos para cuantificar el número de desplazados en México, lo cual, aunado a que el Estado mexicano no reconoce el problema, provoca que no existan mecanismos de atención a las víctimas, pues no hay una instancia gubernamental que ejecute políticas de protección. De este modo, el autor considera que la carencia de un mecanismo de cuantificación de víctimas es una excusa para que el Estado evada su responsabilidad.

Por otro lado, Joel Rojo Horta, en “Chinantecos desplazados por la presa Cerro de Oro, en Oaxaca”, describe la lucha que la comunidad chinanteca lleva a cabo para apropiarse de un predio

federal, a cambio de los ejidos que le fueron arrebatados a causa de la construcción de la presa Cerro de Oro, en Oaxaca, lo cual los ha llevado a dirigirse a distintas oficinas públicas en compañía de diversas organizaciones campesinas.

Mario Pérez, por su parte, en “Paisajes del silencio en estruendor: Voces fragmentadas de los desplazados por la violencia en México”, da cuenta de una de las consecuencias de la violencia desatada tanto por el crimen organizado como por el despliegue de las fuerzas armadas oficiales, considerando a los habitantes de las zonas rurales los más vulnerables en esta situación.

El último artículo acerca del desplazamiento forzado es el de Luz María Salazar Cruz y José María Castro Ibarra, “Tres dimensiones del Desplazamiento Interno Forzado en México”, en el que los autores analizan el tema desde sus orígenes, a partir de la “lucha contra el crimen organizado”, definiendo este fenómeno como “un recurso de supervivencia de poblaciones civiles frente a los regímenes de violencia interna”. Asimismo, resaltan las violaciones a los derechos humanos de las víctimas, así como los recursos internacionales que podrían atender los casos.

Por otro lado, en “Reflexiones en torno a la reforma electoral”, Mauricio Farah Gebara afirma que la evolución de la democracia de nuestro país ha traído consigo diferentes ordenamientos legales, cuya intención ha sido establecer los parámetros de organización de los procesos electorales, lo cual debe discutirse dentro de la propuesta de reforma electoral que se ha incluido en la agenda nacional, de modo que pueda restablecerse la credibilidad en los resultados de las elecciones.

Roberto Gutiérrez Rodríguez aporta el artículo titulado “Modificación de expectativas de inflación y reforma hacendaria: efectos en la negociación salarial para 2014”, en el que manifiesta la necesidad de que los sindicatos replanteen sus demandas salariales tomando en cuenta las expectativas inflacionarias, la aprobación del Senado de la minuta de la reforma hacendaria enviada por la Cámara de Diputados y las tendencias en la negociación de los contratos colectivos de trabajo.

Eduardo Bautista Martínez y María Leticia Briseño Maas contribuyen con “El derecho a la educación ante la desigualdad y la pobreza: el caso de Oaxaca, México”, en el que identifican y analizan las dificultades del cumplimiento del derecho a la educación en Oaxaca. Afirman que los principales obstáculos para el cumplimiento de este derecho universal son problemas estructurales que no pueden combatirse de manera aislada, ni dejando de lado los aspectos socioeconómico y político.

En cuanto a los movimientos sociales, en este número Anna Ma. Fernández muestra, a través de una encuesta aplicada a ciudadanos del Distrito Federal cuyos resultados han sido incluidos y analizados en el artículo “El movimiento estudiantil #YoSoy132”, “el despliegue perceptual y valorativo de las visiones y voces ciudadanas” sobre el movimiento estudiantil #YoSoy132.

Por su parte, Carlos Adolfo Sanabria Valdés, en “El Estado convencional en el Derecho del trabajo”, analiza la problemática que gira en torno al llamado Estado convencional, especialmente en materia laboral. Para ello, enlista los diferentes convenios internacionales suscritos por México en este rubro del Derecho, cada uno de los cuales “constituye una verdadera defensa de los derechos humanos de las personas porque otorgan derechos que podrían no encontrarse legislados en el interior de ciertos países”, y aclara que “los tratados internacionales incorporados a un orden jurídico otorgarán más derechos a las personas con el fin de que éstas vivan dignamente”.

Finalmente, para concluir con este número, en el artículo “México y Ecuador en la era del post y pleno neoliberalismo: ruptura y continuidad”, Lukasz Czarnecki y Mayra Sáenz analizan las diferencias entre la economía de México y la de Ecuador, tomando como punto de referencia el impacto que ha tenido la introducción del neoliberalismo en cada una de ellas, entre cuyas consecuencias se encuentra la crisis económica y política de la década de los noventa.

# El tema del desplazamiento interno en la agenda pública: una comparación de su situación en México y Colombia

Brenda Pérez\*

El desplazamiento forzado en nuestro país es un fenómeno social que cada día se hace más evidente y aún no es estudiado de manera seria ni ha sido recuperado como un asunto de interés público por el Estado. Por ello, en este trabajo se lleva a cabo un análisis comparativo de las acciones que en el ámbito de política pública se han hecho con respecto al tema de los desplazamientos forzados internos en México y Colombia, para identificar por qué en México este tema no ha sido parte de la agenda pública. El trabajo da cuenta de la “factibilidad política” del problema, identificando cuáles son las dificultades que provocan que se le reste prioridad y que deben ser resueltas.

**E**l fenómeno del desplazamiento interno ha significado mundialmente una de las crisis humanitarias más importantes en nuestros tiempos y una de las consecuencias más severas que han dejado los conflictos armados, las situaciones de violencia generalizada, las violaciones de los derechos humanos, las catástrofes naturales, o bien, aquellas provocadas por el ser humano al interior en muchos países en el mundo. Las víctimas en esta situación representan uno de los grupos más

desprotegidos frente a cualquier otro grupo poblacional, pues se considera que los desplazados internos están en condiciones de penuria y de exclusión social, y que carecen de las condiciones más fundamentales para tener un mínimo de bienestar. Es decir, viven en condiciones precarias, son actores caracterizados por un alto grado de vulnerabilidad y, por tanto, desprovistos de elementos que puedan desarrollar para mejorar la situación de vida en la que se encuentran, especialmente como miembros de una sociedad, y lo que ello implica.

Este artículo nace de la preocupación por entender por qué en México no existe aún una ley nacional de atención al desplazamiento interno,

a pesar de que este fenómeno se ha presentado desde hace varias décadas y se ha recrudecido en los últimos seis años en el país de manera dramática.

Para entender esto, con la finalidad de analizar otra experiencia de política pública diseñada e implementada, y lograr una comparación entre elementos y herramientas necesarios entre dos países que comparten una misma problemática, se hará aquí un análisis comparativo de las acciones que en el ámbito jurídico se han elaborado con respecto a este tema en México y Colombia; y así se identificará, en primer lugar y con base en una política pública ya aprobada y aplicada, por qué en México el tema del desplazamiento no ha sido parte

\* Estudiante de Maestría en Estudios Regionales en el Instituto Dr. José María Luis Mora. Licenciada en Sociología por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

de la agenda pública, es decir, cuáles son los factores que impiden el tratamiento de dicho problema. Por otro lado, es importante dar cuenta de la factibilidad política del fenómeno, identificando cuáles son los problemas de mayor importancia que restan oportunidad a que este tema sea prioritario y se atienda. Y, finalmente, ubicar cuáles serían los factores que hacen falta y que conducirán al reconocimiento oficial del problema a partir de la comparación con el caso colombiano.

De este modo, en este trabajo se hará hincapié en las causas que generan el desplazamiento en cada país y en los elementos que hicieron posible la formulación de política pública ejecutada en Colombia en el año 1997, enmarcada en la Ley 387, así como en los instrumentos jurídicos y legales que han abordado el tema de los desplazamientos internos en México.

## El caso de México

En nuestro país, el fenómeno tiene su génesis entre la década de los setenta. Sus causas han dependido de conflictos armados, religiosos, sociales o políticos según la entidad donde se ha presentado<sup>1</sup>.

El caso más documentado y difundido en el país es el del estado de Chiapas, donde el desplazamiento se dio a raíz de una estrategia de guerra como consecuencia del levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en 1994<sup>2</sup>.

Sin embargo, a partir de los últimos seis años surgió en México el desplazamiento forzado como consecuencia de la violencia de los cárteles de la droga, sobre todo en los estados del norte. Según el informe, dado a conocer en noviembre de 2011 por el Internal Displacement Monitoring Center, la situación más reciente de desplazamientos en México, y quizá la más grave, ha sido causada por la violencia criminal de alta intensidad asociada con los cárteles de la droga en el año 2007, después de que el gobierno en turno lanzara una ofensiva militar en contra de éstos.

<sup>1</sup> Las entidades que durante esas décadas presentaron mayor número de desplazamientos forzados fueron Chiapas, Oaxaca y Guerrero, según la declaración que hizo el doctor Francis M. Deng (representante del ACNUR para desplazados internos) en su visita oficial a México, del 18 al 28 de agosto de 2002.

<sup>2</sup> El conflicto entre la guerrilla y el ejército en 1995, las acciones de paramilitares en diversas comunidades y la división política del momento generaron el desplazamiento de cerca de 42,500 personas hasta 1998. Actualmente se cree que todavía hay cerca de ocho mil personas desplazadas en esta entidad.

Es así que este hecho arrojó un saldo de al menos 160 mil desplazados internos para el año 2011, principalmente en estados como Chihuahua, Tamaulipas, Nuevo León, Durango, Sinaloa, Michoacán y Guerrero (Internal Displacement Monitoring Center, 2011).

Cabe mencionar que este tipo de desplazamiento interno relacionado con el crimen organizado en nuestro país es un fenómeno social que cada día se hace más evidente y aún no es estudiado de manera seria; es decir, el estudio de este fenómeno social se encuentra ahora en una etapa germinal que carece de construcciones epistemológicas y de datos y registros empíricos claros y precisos. Se puede decir que, en general, la producción de literatura al respecto es escasa, y esto se debe a su reciente y emergente aparición con estas características asociadas a un problema nuevo para México, como la alta violencia generada por el Estado y los grupos delictivos.

## Instrumentos jurídicos nacionales en México

La problemática del desplazamiento es una cuestión que en México no ha sido asunto de la agenda política, prueba de esto es que aunque en la Constitución federal y las leyes derivadas de la misma se establece de manera genérica la garantía de los derechos humanos, no se fundamentan de manera sistematizada los derechos inherentes a las personas afectadas, por lo cual no se pueden distinguir ni aplicar, lo que desemboca en una evasión constante de responsabilidades específicas de las autoridades administrativas y judiciales en todos sus niveles.

Así pues, encontramos que la primera iniciativa sobre legislación en materia de desplazamiento forzado que se tuvo fue la Ley General para Personas Desplazadas Internamente, presentada el 23 de abril de 1998 por legisladores de diversos partidos políticos que conformaban la Cámara de Diputados, misma que fue analizada y deseada el 11 de abril de 2000. Los argumentos que sustentaron la no aprobación consistieron en que los aspectos generadores del desplazamiento eran muy generales y amplios, y poco concretos, en otras palabras, en la iniciativa no quedaban claras algunas categorías como la de desplazado<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Esto de acuerdo con el informe de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, por el que se desecha la Ley General para personas desplazadas internamente (Cámara de Diputados, 2000).

Sin embargo, actualmente el único instrumento con el que se cuenta es la “Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno en el Estado de Chiapas”<sup>4</sup>, aprobada en febrero de 2012. En ella se reconocen los derechos de los desplazados internos de ese estado establecidos en los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre el Desplazamiento. No obstante, esta ley declara que “por ser una categoría de derechos relativamente nueva, no se encuentra aún incorporada a nuestro orden jurídico nacional, pues no existen estadísticas ni cifras oficiales sobre las personas internamente desplazadas, lo que hace complejo el estudio y la evaluación del fenómeno” (*Periódico Oficial del Estado*, 2012: 2). Pero a pesar de que sólo es una ley estatal y no nacional, tiene un gran valor por ser el primer recurso legal que atiende el desplazamiento interno en un estado en donde este fenómeno se ha presentado desde hace décadas.

Otras acciones del Estado para la atención al desplazamiento que se suman son: 1) el acuerdo de coordinación entre la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) y la Secretaría de Desarrollo y Participación Social del Gobierno de Chiapas para llevar a cabo acciones conjuntas que brinden ayuda a 17 comunidades indígenas en situación de desplazamiento en esa entidad; 2) el proyecto de la CDI para la atención a indígenas desplazados, que tiene como finalidad ayudar a crear las condiciones para reproducir la identidad cultural de la población indígena que fue desplazada por intolerancia religiosa, política, cultural o étnica; 3) la creación de la Procuraduría Social de Atención a Víctimas del Delito (Provictima), que en materia del desplazamiento ha contribuido, a petición de parte, en atender a desplazados que solicitan ayuda; 4) las acciones que Naciones Unidas ha desarrollado para la atención de las poblaciones indígenas desplazadas durante el conflicto zapatista en Chiapas; y 5) la creación por parte de diversos académicos y miembros de organizaciones no gubernamentales de un modelo de ley del desplazamiento interno para el estado de Chiapas, denominada “Ley de Prevención del Desplazamiento Forzado y sobre los Derechos de la Población Desplazada”, que establece las bases para la prevención del desplazamiento en el estado.

De igual forma, se debe considerar también como un instrumento importante la “Ley General de Víctimas”

<sup>4</sup> Ley publicada mediante el decreto número 158, en el *Periódico Oficial del Estado*, número 355, el 22 de febrero de 2012.

que recientemente el Senado de la República aprobó y en donde se establecen los derechos de las víctimas directas, indirectas y potenciales, obligando al Estado para que a través de los tres órdenes otorgue asistencia y garantice los derechos de las personas víctimas por la inseguridad en el país<sup>5</sup> (Iniciativa de Ley, 2012).

## El caso de Colombia

Hasta noviembre de 2009, la Agencia Presidencial para la Acción Social—organismo del gobierno que coordina la política gubernamental frente al desplazamiento— ha registrado más de 3.2 millones de personas desplazadas (ACNUR, 2009). Por su parte, la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES, 2009) calcula que en el periodo comprendido entre 1985 y 2008 (24 años de conflicto) el desplazamiento forzado afectó a un total aproximado de 4,629,109 personas que integran en promedio 925,838 familias expulsadas de 1,117 municipios y corregimientos departamentales<sup>6</sup>.

El desplazamiento, en los inicios del conflicto, era una consecuencia —no deliberada— del enfrentamiento entre actores armados o entre alguno de éstos y la fuerza pública; es decir, cuando la población huía por carecer de las garantías mínimas de protección de su vida. Sin embargo, con el paso del tiempo, el desplazamiento se fue convirtiendo en parte sustantiva de la estrategia de control político-militar de los actores armados, el cual en muchas ocasiones tenía un carácter temporal (Forero, 2003).

Actualmente, el desplazamiento como estrategia se ha convertido en permanente, de manera que los actores armados buscan consolidarse territorialmente para instaurar o controlar procesos de producción de cultivos ilícitos y garantizar el tráfico de armas e ingreso ilegal de divisas, entre otras cosas.

<sup>5</sup> “Se ofrecerán garantías especiales y medidas de protección a los grupos expuestos a un mayor riesgo de violación de sus derechos, como niñas y niños, jóvenes, mujeres, adultos mayores, personas con discapacidad, migrantes, miembros de pueblos indígenas, defensores y defensoras de derechos humanos y personas en situación de desplazamiento interno”, (Iniciativa de Ley, 2012, Apartado: Enfoque diferencial y especializado).

<sup>6</sup> De acuerdo con la Agencia Presidencial para la Acción Social (2010), durante todo el periodo, 508 municipios expulsaron entre una y 500 personas; 136 municipios expulsaron entre 501 y 1,000 personas; 286 municipios expulsaron entre 1,001 y 5,000 personas, y 182 municipios expulsaron entre 5,001 y 76,744 personas.

Desde hace unos años han surgido nuevas modalidades en las que la población residente ya no es desplazada, sino que se ve obligada por el respectivo actor armado a vincularse de manera forzada a los procesos productivos ilegales, sin posibilidades de salir de la zona para preservar su vida, integridad y libertad.

En cuanto a los autores responsables de los desplazamientos, Forero (2003) destaca el hecho de que entre 1985 y 2001 la guerrilla disminuyó visiblemente su participación en la autoría de los desplazamientos, mientras que para las autodefensas el desplazamiento se convirtió en una estrategia cada vez más importante, dado que el número de desplazamientos causados por éstas se duplicó. Adicionalmente, los desplazamientos causados por la fuerza pública prácticamente desaparecieron en el año 2000.

En cambio, a partir de 2002 la situación comienza a cambiar sustancialmente, ya que las autodefensas disminuyen su actividad como generadoras de desplazamientos (en tanto que la guerrilla reactiva su ofensiva contra la población civil), pero la mayor parte de éstos fue causada por dos o más actores, lo que coincide con el crecimiento de los enfrentamientos armados como causalidad del fenómeno. Durante este periodo, la tendencia del registro de desplazamiento presenta 95,662 hogares expulsados. Los años 2000, 2001 y 2002 fueron los más críticos en cuanto a expulsión masiva. Entre 1998 y 2002 la expulsión masiva de personas se concentró en los departamentos de Antioquia, Chocó, Magdalena, Bolívar y Córdoba, mientras que en el periodo 2003-2009 se concentró en los departamentos de Nariño, Antioquia, Chocó, del Cauca y Caldas. En contraste con la tendencia del desplazamiento masivo, el de carácter individual tiende a aumentar. Entre los años 1998 y 2002 este tipo de desplazamiento tuvo un crecimiento de 52%; entre 2002 y 2003 disminuye en 42%, mientras que entre 2003 y 2008 vuelve a aumentar en 44%. Para 2009, vuelve a presentar una disminución correspondiente al 55% (Agencia Presidencial para la Acción Social, 2010). Asimismo, de acuerdo con las declaraciones de la población desplazada, 32% de las personas fueron desplazadas por las guerrillas, 20% no identifica el autor de su desplazamiento, 15% fue desplazada por grupos de autodefensa, 15% no tiene información del autor, 15% fue provocado por grupos distintos a las guerrillas, grupos de autodefensa, bandas criminales o fuerza pública, 0.5% de las personas identifica como autor a la fuerza pública en el desarrollo de sus operaciones, y 0.1% a las bandas criminales (Agencia Presidencial para la Acción Social, 2010).

El Registro Único de Población Desplazada (RUPD) en este país tiene claro el tipo de movilidad, la caracterización de la población desplazada, los departamentos de expulsión y recepción de la población y los actores que causaron el desplazamiento.

## **Instrumentos jurídicos nacionales en Colombia**

Desde la década de 1990, el desplazamiento forzado en Colombia adquirió tintes de un problema prioritario para el gobierno colombiano; de este modo, en 1997 se creó la Ley 387, la cual fue reglamentada parcialmente hasta el año 2000 mediante el Decreto 2569.

De acuerdo con esto, es importante aclarar que fue a partir de la creación de la Ley 387 que apenas se comenzó a tratar el problema, a partir de la creación de organismos e instituciones como el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y el Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.

Es decir, en Colombia el desplazamiento forzado es un problema de suma gravedad que afecta al país y es una consecuencia clara y directa del conflicto armado que ha tenido graves repercusiones tanto a nivel político como económico, y que por ello pudo ser posicionado en la agenda pública.

## **Análisis comparativo**

Para llevar a cabo el análisis comparativo es pertinente explicar que una política pública es un espacio donde confluyen recursos públicos para generar resultados, los cuales deben ser susceptibles de evaluarse, conformando una cadena de decisiones y actuaciones constantes de distintos agentes, que suponen la inclusión de valores y un marco regulatorio. Así, para poder materializarse, las políticas públicas se desagregan en un conjunto de programas diseñados e implementados para modificar las situaciones que el decisor asume como problemas públicos susceptibles de ser atendidos.

En ese sentido, el problema fundamental, en términos de policía pública para la atención al desplazamiento forzado, es la ausente identificación del problema, ya que se reconoce que para poner en marcha el análisis de las políticas, es necesaria la existencia de un problema público que amerite

la intervención del Estado. Por ello, la definición de un problema en la agenda presupone la existencia del problema mismo; sin embargo, éstos son parte de una construcción social. Cuando se sabe de la existencia de un problema, éste debe ser definido y debe delimitarse su solución. De ahí la importancia de esta fase del ciclo de políticas públicas, pues es justo en esta etapa donde se fija y se determina el resto de la política pública. No obstante, la gran pregunta que surge aquí es: ¿por qué algunos asuntos reciben mayor importancia y son incluidos en la agenda y otros no?; en este caso, ¿por qué el tema del desplazamiento interno en México no ha sido parte de la agenda aún y otros sí?

Se tiene que tener claro que no todas las cuestiones públicas pueden ser objeto de la acción gubernamental. Es decir, “para que un asunto se convierta en parte de la agenda es necesario que aquellos actores con capacidad de tomar decisiones identifiquen un problema y lo posicionen en su mapa de preocupaciones y acciones” (Casar y Maldonado, 2010: 9). Sin embargo, en este proceso de formulación de un problema en la agenda lo que está en juego no es sólo la selección de los problemas, sino también su definición.

En función de esto, John Kingdon señala que los factores que contribuyen a la agenda son fundamentalmente los participantes y el proceso a través del cual los puntos de una agenda y las alternativas se vuelven prominentes. Además apunta otros factores importantes en términos del proceso, como el reconocimiento de un problema, la generación de propuestas alternativas y los eventos políticos selectos<sup>7</sup>.

De acuerdo con este autor, de la combinación de estos tres elementos dependerá el resultado de la política pública, pues ellos involucran distintos actores, reglas, tiempos y recursos; pero cuando los tres coinciden, las oportunidades de éxito se incrementan<sup>8</sup>. “Cuando se reúne el consenso en la identificación del problema, el consenso en la manera de abordarlo y solucionarlo y las condiciones políticas

<sup>7</sup> Este último se refiere a la llegada de una nueva administración, el realineamiento en el congreso, los cambios en la opinión pública.

<sup>8</sup> Kingdon retoma la noción de la endogeneidad de los problemas públicos caracterizando al proceso de política como resultado del aprovechamiento estratégico de ventanas de oportunidad: “[...] es evidente que la existencia misma de las ventanas de oportunidad y el margen de maniobra de los empresarios de política pública son un producto institucional, en el sentido de que las instituciones conforman el espacio y el repertorio de estrategias disponibles en la esfera pública para organizar la respuesta del Estado por la vía de las políticas públicas” (Casar y Maldonado, 2010: 8).

adecuadas, la política pública tiene mayor posibilidad de ser exitosa” (Casar y Maldonado, 2010: 12-13).

De tal manera, se entiende que el conjunto y la recolección de evidencia para la formulación de un problema permitirán llamar la atención gubernamental, así como la composición y las causas que generan el problema, es decir, la factibilidad política, determinarán si el asunto en atención debe de ser parte de la agenda del gobierno. De ser así, se dimensionará el tipo y alcance de su solución que requiera.

Así pues, a la luz de estas argumentaciones, se analizarán los casos de México y Colombia con la finalidad de identificar los elementos que hicieron posible el reconocimiento y la definición del problema del desplazamiento en Colombia para la creación de la ley 387; y en esa medida, señalar los impedimentos que tiene el tema del desplazamiento interno en México para ser posicionado como un problema público en la agenda.

Tomando en cuenta los factores que coadyuvan en la formulación del problema se analizarán en esta comparación, en primer lugar, los elementos que permiten o no el reconocimiento del problema, en este caso, aquellos que ayudaron a visibilizar el desplazamiento interno.

El desplazamiento forzado es un fenómeno que obedece a distintas causas, circunstancias, periodos de tiempo, agentes, territorios, entre otros factores; esto dependerá del contexto histórico y social del país en el que se presente.

En el caso de Colombia, el desplazamiento forzado es un acontecimiento que se ha presentado desde la independencia de este país y que por su temporalidad puede atribuírsele un carácter histórico y continuo. Es decir, en relación con varios autores, el desplazamiento forzado en Colombia es un hecho que obedece a acontecimientos históricos y procesos de urbanización dentro de su territorio que se han dado desde su independencia

En México, los primeros indicios de este hecho datan desde la década de los setenta del siglo XX, principalmente por conflictos religiosos, en el estado de Chiapas, y los conflictos armados en la década de los noventa en esta entidad y en Oaxaca, y actualmente por la violencia relacionada con el crimen organizado y el narcotráfico, por lo que se puede decir que, en el caso del México, es un hecho de tipo coyuntural.

Es decir, la temporalidad y la permanencia del fenómeno entre un país y otro determinan la magnitud del problema, el número y, sobre todo, los instrumentos de contabilidad y registros formales que existen o que son inexistentes. Por

ello, la gran diferencia es que en Colombia la duración del problema y los efectos que éste ha dejado hicieron posible la creación de mecanismos de atención a nivel federal, local y municipal que dieran cuenta del fenómeno, lo visibilizaran y lo contabilizaran. En el caso de México la magnitud ha sido menor, aunque no menos grave; pero por esta situación no ha habido interés de las instancias gubernamentales en establecer registros oficiales para los desplazados.

Otra característica que se presenta en cada país es el número de personas afectadas, pues se puede afirmar que en Colombia el desplazamiento forzado ha sido de carácter “masivo”, debido a la gran cantidad de desplazados. Mientras que en México se puede considerar que se ha manifestado un desplazamiento “gota a gota”, debido a que los desplazados, por temor a represalias, no informan adónde se dirigen y son generalmente pocas las familias que se desplazan en comparación con el caso colombiano; así, este tipo de desplazamiento hace mucho más difícil el conteo de los afectados.

Por otro lado, en cuanto a las causas que han propiciado el desplazamiento en los dos países, se tiene que en Colombia han sido principalmente los conflictos armados, políticos y agrarios que desde su independencia han persistido, y el narcotráfico, que desde la década de los setenta acrecentó el fenómeno. En México, la causa de estos desplazamientos ha estado relacionada, principalmente en la década de los años noventa, con los conflictos religiosos y armados, y recientemente con el conflicto por el narcotráfico.

En cuanto al ámbito territorial donde se presenta el fenómeno, en Colombia se ha dado prácticamente por toda la geografía nacional; en la actualidad se habla de 925 municipios expulsores, principalmente fronterizos, y de 630 receptores, entre los que se encuentra la ciudad de Bogotá, capital del país y uno de los lugares donde más se han establecido los desplazados (ACNUR, 2009). A diferencia de México, que en su primera etapa abarca aproximadamente 12 municipios en todo el país (Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de Las Casas, 2003) y que actualmente se desconoce de manera precisa tanto los municipios expulsores como los receptores. Sin embargo, se reconoce que la región noreste del país es la que presenta este problema<sup>9</sup>.

Así, se tiene también que la mayoría de los desplazados en Colombia son de origen campesino, esto debido a las

<sup>9</sup> Principalmente estados como Tamaulipas, Chihuahua, Nuevo León, Durango, Guerrero y Michoacán.

características históricas que han marcado los conflictos agrarios en el país; mientras que en México, si bien la población campesina ha sido afectada, la mayor cantidad en los primeros años fueron de origen indígena, y ahora la población desplazada es heterogénea, se ubica prácticamente en todos los estratos de la población. En este caso, puede ser un hombre o una mujer, de cualquier edad, de cualquier clase social y estatus socioeconómico, sin importar raza, color, religión o afición política.

Además, es importante tener claro que en Colombia el proceso de construcción de la ley duró una década, que fue auspiciado por la ONU y que se realizó a través de foros regionales de consulta a víctimas, lo que logró la articulación de las organizaciones. En México, el proceso de construcción de la inicial y única ley estatal de los primeros desplazamientos a raíz del conflicto armado en Chiapas duró 14 años. Es decir, esto se tiene que considerar para la resolución del problema actual.

De acuerdo con la teoría, específicamente con los elementos que ofrece Kingdon para explicar cómo se forma la agenda política, es importante considerar que las fuentes u orígenes en este proceso cambian según el caso y el tiempo. En un caso una fuente puede ser determinante y en otro no lo es; por ello, es necesario ver al proceso como una combinación compleja de factores, es decir, un “acoplamiento de factores” (Kingdon, 1995). Así pues, en términos de Kingdon, es importante dar cuenta de quiénes han sido los participantes y cuál ha sido el proceso por el que los puntos de una agenda y las alternativas se vuelven prominentes. Es decir, considerar el reconocimiento de un problema, la generación de propuestas alternativas y los eventos políticos selectos.

El proceso de desplazamiento forzado en Colombia tiene una raíz histórica cuya fase previa fue la violencia política de los años cincuenta. Sin embargo, esta problemática nacional apareció nuevamente en la década de los ochenta, cuando el Estado inicia su lucha contra el narcotráfico y los grupos insurgentes. Pero dicho problema “alcanzó mayor visibilidad al finalizar los años noventa, al convertirse en un tema permanente de los reportajes periodísticos y objeto de investigación en los círculos académicos” (Cuchumbé y Vargas, 2007). Estos informes y estudios fueron los que incidieron para que el Estado comenzara a actuar mediante el ámbito legislativo y a través de una atención directa sobre la población afectada.

De acuerdo con Cuchumbé y Vargas, los principales promotores de política fueron los académicos de diferen-

tes universidades nacionales, quienes abordaron el tema a raíz del surgimiento, en la década de los noventa, de la Red Solidaria para el Desplazamiento Forzado en la que participaron importantes grupos de investigadores sociales. Dichas investigaciones permitieron precisar las causas y las consecuencias que este fenómeno alcanzaba. Asimismo, se habla del papel relevante que tuvieron diversas ONG (como CODHES), fundamentalmente las que trabajan en derechos humanos, y la Iglesia católica, especialmente sobre la importancia que tuvieron para dimensionar la magnitud, el sentido y los alcances del problema.

Sin embargo, estos autores consideran que el mecanismo que tuvo mayor influencia y que resultó más eficaz en el proceso de visibilización del fenómeno fue la organización de la propia población desplazada. Así pues, todo esto tuvo como consecuencia que en el año 2004 la Corte Constitucional emitiera la sentencia T-025, la cual fue decisiva en el reconocimiento del problema y en los correctivos que el Estado debe realizar frente a esta situación.

En el caso mexicano, los principales promotores que coadyuvaron a que el problema fuera tomado en cuenta como un asunto del Estado para la creación de una iniciativa de ley fueron, en un primer momento, organismos internacionales y organizaciones nacionales enfocados fundamentalmente a los derechos humanos, como el Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de Las Casas, el Servicio Internacional para la Paz (Sipaz), el Tribunal Permanente de los Pueblos (TPP) y la Red Mexicana de Constructores de Paz<sup>10</sup>. Actualmente se sabe de la participación para iniciar la discusión para evidenciar el fenómeno y proponer una Iniciativa de Ley sobre Desplazamiento Interno Forzado a nivel federal de organismos internacionales como ACNUR, a través del Observatorio de Desplazamiento Interno del Consejo Noruego para Refugiados, sobre el desplazamiento forzado en México a consecuencia de la violencia de los

<sup>10</sup> Red integrada por Servicios y Asesoría para la Paz (Serapaz); Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos; Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria; Centro Nacional de Comunicación Social (Cencos); Comisión Intercongregacional de Justicia, Paz y Vida; Comisión de Apoyo a la Unidad y Reconciliación Comunitaria (Coreco); Servicio Internacional para la Paz (Sipaz); Jóvenes en Resistencia Alternativa; Consejo Indígena Popular de Oaxaca Ricardo Flores Magón (CIPO-RFM); Programa Suizo de Apoyo al Proceso de Paz en Chiapas (Propaz); Servicio, Paz y Justicia-México (Serpaj); Secretariado Internacional de Solidaridad con América Latina Monseñor Óscar Arnulfo Romero; Desarrollo Económico y Social de los Mexicanos Indígenas (DESMI); Grupo Lago Mayor; Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad; Mujeres para el Diálogo (MPD).

cárteles de la droga. El grupo de trabajo para generar un modelo de ley de prevención sobre el desplazamiento forzado y sobre los derechos de la población desplazada está integrado por diversas instituciones académicas<sup>11</sup>, la participación de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez y del Tribunal Permanente de los Pueblos.

En relación con lo que apunta Kingdon, por lo general el cambio en la agenda se da a partir de modificaciones en las corrientes de problemas y de política, de modo que entre estas dos corrientes combinadas se obtiene la corriente de políticas, lo cual ayuda a que se exijan o empujen algunos temas (Kingdon, 1995). Es decir, cuando la oportunidad aparece, los participantes llevan sus problemas a las negociaciones, esperando que los tomadores de decisiones las adopten.

En relación con el caso colombiano, aparece una ventana de oportunidad en una segunda etapa del proceso. Este momento corresponde al gobierno de Ernesto Samper (1994-1998) quien, en medio de una crisis de legitimidad, tuvo grandes presiones nacionales e internacionales pues, por un lado, se llevó a cabo la primera toma institucional por campesinos desplazados, la cual se sostuvo por cerca de 7 meses en las instalaciones del INCORA y de la Defensoría del Pueblo, en Bogotá, antes de que fueran reubicados y dotados de tierra en otra región del país; y, por otro lado, organismos internacionales presionaron por infracciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario. En 1996 la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas solicitó establecer cuanto antes una oficina en Colombia y exhortó al gobierno nacional a reducir la impunidad (Osorio, 2001).

Para el caso mexicano, en este mismo sentido, las ventanas de oportunidad que se abrieron en un primer momento para la creación de la Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno en el Estado de Chiapas fue principalmente la presión que organizaciones de derechos humanos generaron para la visibilización de la población desplazada y, sobre todo, la intervención de organismos internacionales en el estado, como la ONU, para la aplicación

<sup>11</sup> Promovido y coordinado por el Instituto Mora y con la participación de diversos especialistas, provenientes de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, la UAM (planteles Azcapotzalco e Iztapalapa), de la Unidad Sureste (Chiapas) del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Investigación Social (CIESAS), así como las organizaciones Iniciativas para la Identidad y la Inclusión y Foro para el Desarrollo Sustentable.

de programas de atención a las víctimas del desplazamiento y para la creación de un modelo de ley.

Y en el caso de los desplazamientos relacionados con el crimen organizado en los últimos años, las únicas ventanas de oportunidad que se abrieron estuvieron relacionadas con el tema de las víctimas por la violencia generada por el narcotráfico, a través de tres hechos dramáticos con los asesinatos de los hijos de Javier Sicilia, Alejandro Martí e Isabel Miranda de Wallace. Pero el hecho que generó mayor polémica y visibilidad del problema que se vive en el país como consecuencia de la guerra contra el narcotráfico fue el protagonizado por el ahora promotor de políticas públicas, Javier Sicilia, quien formó, desde abril de 2011, el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, mismo que hoy ha impulsado la creación de la Ley General de Víctimas.

Sin embargo, a diferencia del caso colombiano, en México la atención y el tratamiento para incluir en la agenda gubernamental esta Ley General de Víctimas estuvieron dados por diversos factores que permitieron el acoplamiento de las corrientes, principalmente por la apertura de estas ventanas de oportunidad, la labor del ya mencionado promotor de políticas y, sobre todo, por el contexto político y el ánimo nacional<sup>12</sup>. Por ello es importante reconocer también que esta nueva ley responde a la política nacional de seguridad pública relacionada con el tema de la violencia, el narcotráfico y el crimen organizado.

Es decir, esta ley se ha propuesto lograr una reingeniería del sistema de justicia en favor de las víctimas de la violencia, que activaría mecanismos para la reparación de los daños y permitiría elaborar un sistema de registro nacional y un diagnóstico del perjuicio originado durante el periodo de la llamada “narcoguerra”, en términos de personas asesinadas, desaparecidas, desplazadas, extorsionadas y heridas que perdieron sus bienes, amparando también el daño a sus familias.

<sup>12</sup> Pues en los últimos cinco años esta violencia generada por el narcotráfico ha dejado más de 50 mil muertos y miles de desapariciones forzadas. Este hecho ha provocado severos problemas en la sociedad mexicana que han impactado fundamentalmente en la seguridad de la población de la mayoría de los estados, en la salud pública, en la integridad tanto física como personal y familiar, y en las actividades de la vida cotidiana. Además, se ha generado una gran inestabilidad social, corrupción, ingobernabilidad, y con ello se ha presentado un debilitamiento en la confianza de la población hacia las instituciones de gobierno, generando con esto un profundo temor en los habitantes para hacer uso del espacio público y, en general, para desempeñar sus actividades diarias.

Sin embargo, es importante señalar que esta ley, a diferencia, por ejemplo, de la ley colombiana, que resarce únicamente a víctimas del conflicto armado y a partir de cierta temporalidad —específicamente de 1984—, es atemporal y además incluye y concentra a todas las víctimas y únicamente contempla el desplazamiento forzado en dos de sus apartados, atribuyéndoles derechos generales<sup>13</sup>. Esto queda expuesto al establecer como víctima “a quien acredite haber sufrido algún daño económico, físico, mental, emocional o jurídico como consecuencia de la comisión de un delito o violaciones a sus derechos humanos, o sus familiares afectados o personas que dependían de ésta” (Iniciativa, 2012). Es decir, dentro de esta ley no se delimita en tiempo y forma específicamente a las personas desplazadas, pues todas las víctimas del pasado y del futuro tienen acceso a dicho instrumento jurídico.

Por ello, se podría decir, esto supone una atención general al problema que hoy aqueja al país, lo que significa una reducción en las posibilidades de que el problema de los desplazamientos internos en México sea un tema nuevo en la agenda política para ser tratado de manera focalizada por el Estado, pues con este enfoque expuesto, dicha ley estará confundiendo la atención de los desplazados internos con la atención a la población víctima de la violencia en el país, en cualquier temporalidad, lo que significa una atención generalizada de los desplazados como víctimas de la violencia y no como desplazados internos por la violencia.

En función de lo expuesto, se puede decir que los factores necesarios para considerar al desplazamiento en México como un problema público se encuentran sustentados en la base de la formulación de las políticas, que debe ser la identificación del problema que se piensa tratar; pero, como hemos visto, este problema no es todavía una cuestión pública que amerite la intervención del Estado.

Por otro lado, la factibilidad de una política pública para atender la cuestión del desplazamiento forzado en nuestro país estaría dada por agentes como los integrantes de los distintos partidos políticos que conforman el Congreso

<sup>13</sup> Iniciativa de Ley de Víctimas, 2012: “Se ofrecerán garantías especiales y mediadas de protección a los grupos expuestos a un mayor riesgo de violación de sus derechos, como niñas y niños, jóvenes, mujeres, adultos mayores, personas con discapacidad, migrantes, miembros de pueblos indígenas, defensores y defensoras de derechos humanos y personas en situación de desplazamiento interno”. Iniciativa con proyecto de decreto para expedir la Ley General de Víctimas. Para los efectos de esta ley se entenderá: Apartado: Atención integral a víctimas XII: Migración; y Apartado: Enfoque diferencial y especializado (Iniciativa, 2012).

de la Unión –Diputados y Senadores–<sup>14</sup>, la sociedad civil, el sector académico y las instancias gubernamentales, como algunas secretarías; por ejemplo, la de Gobernación, y dependencias de éstas, quienes, de acuerdo con sus atribuciones, pueden influir en su factibilidad.

## Conclusiones

En términos de la comparación entre México y Colombia, y en relación con los aportes teóricos para llevar a cabo políticas públicas, los factores necesarios para considerar al desplazamiento en México como un problema público se encuentran sustentados en la base de la formulación de las políticas, que debe de ser la identificación del problema que se piensa tratar.

Por ello, para la identificación del problema es importante que desde un inicio se vinculen tanto los aspectos intelectuales como políticos, económicos e institucionales; hacerse de toda la evidencia posible del problema, conocer los factores estructurales que lo determinan, identificar las múltiples dimensiones que abarca y dar posibles soluciones para su atención y resolución.

Es así que en el análisis se encontró una serie de elementos que aún hacen imposibles en nuestro país la identificación y definición del problema del desplazamiento forzado. Pues se sabe que, en este momento en México, la atención y prioridad gubernamental en materia de políticas públicas está dirigida fundamentalmente al problema de seguridad pública.

Asimismo, con respecto al tema específico del desplazamiento en México, aún no existen registros fidedignos sobre la cantidad de personas en esta situación, a diferencia de Colombia, donde la magnitud del problema del desplazamiento, aun con sus limitaciones, está cuantificada a través de sus respectivos registros. Del mismo modo, encontramos que en el caso colombiano, la caracterización del fenómeno es mucho más clara y precisa que en México, e incluso la cantidad de documentación sobre el tema es mucho mayor, lo que permite que el tema sea estudiado a profundidad y evidenciado públicamente.

Por otro lado, en México vemos que, institucionalmente, el problema es abordado de manera parcial por diversas

organizaciones públicas y sociales sin mayor coordinación e intercambio de información. Además, es claro que la intervención de las autoridades en la problemática específica es evasiva, toda vez que el marco jurídico no define con claridad qué instituciones deben atender de manera específica el problema, y esto imposibilita que se puedan diseñar e instrumentar programas determinados para atender y revertir el problema.

Además, el desplazamiento forzado en México, a diferencia de Colombia, no ha sido masivo; por el contrario, es un desplazamiento a cuenta gotas, lo cual lo hace menos perceptible socialmente como un problema público.

A nivel estatal y municipal tampoco se han encontrado grandes avances; el desconocimiento del fenómeno, las causas que lo originan y los costos sociales y políticos que genera no son registrados por las administraciones.

Es decir, no se cuenta con información suficiente para las personas responsables de la toma de decisiones, pues no existe un ordenamiento legal que le conceda facultades y atribuciones directas a alguna institución en particular para responsabilizarse del tema. Además, la existencia de un marco teórico inacabado que genera ambigüedades en el planteamiento del problema ante las organizaciones que pretenden abordarlo es uno de los factores clave que imposibilitan el diagnóstico de esta problemática.

Por otro lado, la cadena de causalidad que el problema del desplazamiento forzado tiene en México hace que éste sea multidimensional, a diferencia de Colombia, pues aquí los conflictos armados y la violencia generalizada han sido de baja intensidad y regionalizados; por tanto, el fenómeno del desplazamiento forzado no es percibido de manera pública.

Por ello, bajo esta situación deben ponderarse los diversos factores que han de conducir al reconocimiento oficial del problema del desplazamiento forzado por las autoridades y, en consecuencia, a la creación de nuevos espacios de intervención institucional y políticas públicas para su debida atención, en donde se tome en cuenta la elaboración de una clara formulación del problema e identificación de la población a atender.

## Referencias

ACNUR (2009). *Violencia de género y mujeres desplazadas*, Bogotá. Recuperado de <<http://www.acnur.org/t3/operaciones/situacion-colombiana/desplazamiento-interno-en-colombia/>>.

<sup>14</sup> Quienes, de acuerdo con la Norma Suprema, tienen la facultad y los recursos de expedir leyes necesarias para garantizar los derechos de la población nacional.

- Agencia Presidencial para la Acción Social (2010). "Observatorio Nacional de Desplazamiento Forzado: Dinámica del desplazamiento". Recuperado de <<http://www.dps.gov.co/documentos/Retornos/Informe%20Desplazamiento%20Forzado%20a%20Junio%202010.pdf>>.
- Casar, M. A. y Maldonado, C. (2010). "Formación de agenda y proceso de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política". En VV.AA., *Problemas, decisiones y soluciones: enfoques de política pública*. México: FCE.
- Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de Las Casas (2003). *Desplazados por el conflicto armado en Chiapas. Informe para Relator Especial de la ONU para los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*. San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, México.
- CODHES (2009). *Boletín Informativo de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento*, núm. 75, Bogotá. Recuperado de <[http://www.acnur.org/t3/uploads/media/CODHES\\_Informa\\_79\\_Desplazamiento\\_creciente\\_y\\_crisis\\_humanitaria\\_invisibilizada\\_Marzo\\_2012.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/uploads/media/CODHES_Informa_79_Desplazamiento_creciente_y_crisis_humanitaria_invisibilizada_Marzo_2012.pdf?view=1)>.
- Cuchumbé, N. y Vargas, J. C. (2007). *Reflexiones sobre el sentido y génesis del desplazamiento forzado en Colombia*. Proyecto realizado por la Pontificia Universidad Javeriana, Cali, y la Universidad del Valle, Colombia.
- Forero, E. (2003). *El desplazamiento interno forzado en Colombia*. Washington: The Hellen Kellogg Institute for International Studies at the University of Notre Dame/Woodrow Wilson International Center for Scholars/Ideas para la Paz.
- Cámara de Diputados (2000). "Informe de la Comisión de Gobernación y puntos constitucionales, por el que se desecha la Ley General para Personas Desplazadas Internamente", *Gaceta Parlamentaria*, núm. 491, miércoles 12 de abril. Recuperado de <<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/57/2000/abr/20000412.html#Dicta20000412Desplazados>>.
- Iniciativa con proyecto de decreto para expedir la de Ley General de Víctimas (2012). Apartado: Atención integral a víctimas XII: Migración; Apartado: Enfoque diferencial y especializado. Recuperado de <<http://movimientoporlapaz.mx/wpcontent/uploads/2012/04/LeyGrVictimas.pdf>>.
- Internal Displacement Monitoring Center (2010). *México: desplazamiento forzado a consecuencia de la violencia de los cárteles de la droga*. Informe del Observatorio de Desplazamiento Interno del Consejo Noruego para Refugiados. Recuperado de <[http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/3FFD71960CD106F1C1257953004BCB84/\\$file/mexico-overview-nov2011-sp.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/3FFD71960CD106F1C1257953004BCB84/$file/mexico-overview-nov2011-sp.pdf)>.
- Kingdon, J. (1995). *Agends, Alternatives and Public Policy*. Nueva York: Longman.
- Osorio, F. E. (2001). "Actores y elementos en la construcción de una nueva categoría social en Colombia: los desplazados", en *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. 94, núm. 1.
- Periódico Oficial del Estado* (2012). "Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno en el Estado de Chiapas", núm. 355, 22 de febrero.



# Los desplazados internos forzados: refugiados invisibles en su propia patria

Francis Mestries\*

Los desplazamientos forzados se producen de manera masiva en zonas rurales, cuando las bandas criminales amenazan directamente a poblaciones enteras; o a cuenta gotas, cuando familias extorsionadas o amenazadas de secuestro desaparecen bruscamente, cerrando negocios y mermando la actividad económica de las ciudades.

## Definiciones

**E**l 2010 fue un año paradigmático de las formas de ejercicio de la violencia, pues la del crimen organizado y de las fuerzas de seguridad en sus enfrentamientos alcanzó su cúspide (11,500 muertos), pero también la violencia de las autoridades, disfrazada de enfrentamientos intracomunitarios e instrumentada por grupos paramilitares, con el ataque a la caravana humanitaria al municipio autónomo de San Juan Copala en la zona indígena triqui baja, y la violencia delictiva contra los transmigrantes (72 asesinados centro y suramericanos y mexicanos en San Fernando, Tamaulipas).

\* Profesor-Investigador del Departamento de Sociología de la UAM-Azcapotzalco.

La ausencia de Estado de Derecho y la pérdida de control territorial por las instituciones políticas y de orden público provocó la “feudalización” de vastas zonas por parte de grupos delictivos y político-militares que aterrizan a los habitantes, generando flujos, en especial en zonas rurales, de éxodo de su población, que se refugian en otro municipio o ciudad del mismo o en otro estado (desplazados internos), y, en ciertos casos, en Estados Unidos, donde son refugiados sin estatus de asilados. La definición de desplazados internos forzados reza así:

[son] personas o grupos de personas forzadas a escapar o huir de su lugar de residencia habitual, como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones a los derechos humanos o de catástrofes

naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado frontera estatal internacionalmente reconocida (Deng, 1998).

Entonces, tenemos a desplazados por conflictos políticos o religiosos; por violencia generalizada causada por el crimen organizado; por desastres naturales o de origen humano; por proyectos de desarrollo (construcción de grandes represas, proyectos mineros, etcétera).

En primer lugar, es necesario diferenciar conceptualmente a los desplazados internos forzados de los emigrantes y los refugiados. El migrante, por más que se vea orillado de repente a emigrar por pérdida de su trabajo o de su poder adquisitivo, opta por una estrategia de reproducción social que es la migración laboral, y es una decisión individual o familiar; al contrario del desplazado interno

forzado, quien se ve constreñido a partir para salvar su vida. A diferencia de lo que sucede en la migración económica, cuyo motor es el factor “pull” o de atracción, en el desplazamiento interno forzado es el contexto expulsor el que detona la decisión de migrar (Riaño y Villa, 2009). Por su parte, el refugiado es un desplazado forzado que cruza una o varias fronteras para huir de la persecución, pero que al internarse en otro país puede pedir asilo y, si lo obtiene, está protegido por el estatus de refugiado instituido por la ONU en 1951 y por la asistencia material de la ACNUR; en cambio, el desplazado interno forzado no es distinguido por ningún estatus internacional ni es reconocido por los gobiernos de los Estados donde se origina y, por tanto, no es amparado por ninguna institución, aunque la ONU desde hace algunos años se preocupó por el problema conceptualizando a los desplazados internos forzados y llevó a cabo programas de asistencia para ellos.

Pero a los ojos del gobierno mexicano, los desplazados internos forzados son invisibles: esta ceguera intencional pretende ocultar que está siendo rebasado por la violencia.

## **Morfología del desplazamiento interno forzado**

Las estadísticas del caso son escasas y poco confiables debido a las interpretaciones divergentes de los observadores, pues los intereses políticos del gobierno y de los opositores interfieren en el abordaje. Se estiman de forma conservadora 230 mil desplazados forzados en el sexenio pasado por la violencia criminal y la lucha del gobierno contra la delincuencia (Turati, 2011; *Reforma*, 2011b), de ellos fueron 120,000 sólo en 2010; según el Observatorio del Desplazamiento Interno –IDMC– y el Consejo Noruego de Refugiados, México registró más desplazados internos que Afganistán ese año.

Los desplazamientos forzados se producen de manera masiva en zonas rurales, cuando las bandas criminales amenazan directamente a poblaciones enteras; o a cuenta gotas, cuando familias extorsionadas o amenazadas de secuestro desaparecen bruscamente, cerrando negocios y mermando la actividad económica de las ciudades.

Los estados que perdieron más población debido a la violencia, según el Censo 2010 del INEGI (Zermeño, 2011), fueron: Chihuahua, 9 municipios afectados: zona fronteriza, en particular Ciudad Juárez y Valle de Juárez, sierra norte y Tarahumara. Algunos municipios chicos como Guadalupe, Praxedis Guerrero y Ahumada, aquejados por numerosos asesinatos, han sido vaciados gota a gota, reduciendo signi-

ficativamente su población (Turati, 2011; Carrasco, 2011). Los desplazados son de todas las clases sociales, desde hombres de negocios que huyen a Estados Unidos, clases medias y pequeños empresarios, hasta indígenas rarámuris y campesinos, expulsados por el narco o por la peor sequía en 70 años, quienes se refugian en las ciudades para no morir de hambre.

Michoacán, 13 municipios afectados en Tierra Caliente, Costa y Sierra Occidental. Los desplazados son campesinos y gente de escasos recursos en su mayoría. Había 2,500 desplazados en albergues de Apatzingán, Tomatlán y Tuzantla en mayo de 2011.

Tamaulipas, 12 municipios afectados en la zona fronteriza, el centro y la costa. En la primera, Ciudad Mier y Camargo perdieron en éxodos masivos, 4,431 habitantes; en la segunda había 1,400 desplazados de San Fernando, territorio Zeta, y municipios aledaños, donde se suspendieron servicios de luz, agua, teléfono y policía, y donde se encontraron narco-fosas con 72 migrantes asesinados.

Nuevo León, otro estado en disputa entre cárteles: 14 municipios afectados, sobre todo la zona metropolitana y la región citrícola. Los desplazados son gente de clase media y alta; muchos huyeron a Texas, donde fueron admitidos por traer capitales e instalaron negocios.

Sinaloa, 7 municipios afectados en la región serrana, el centro (Culiacán) y la mayor parte del estado. El éxodo empezó en los años ochenta en la Sierra Madre Oriental a consecuencia de la violencia desatada por el ejército contra el cártel de Sinaloa. La zona serrana perdió 7,800 personas durante el sexenio pasado.

Durango: en la Sierra Madre Oriental, la región indígena tepehuana del sur y La Laguna se disputan el estado los cárteles: los sicarios han quemado casas, cosechas y ranchos, provocando 1,500 desplazados en San Dimas, Mezquital y Pueblo Nuevo; ante brotes de resistencia, los criminales tomaron rehenes en la población de Santa Gertrudis y los ejecutaron; se han encontrado narco-fosas con cientos de cadáveres.

Morelos: en Cuernavaca hay indicios de salida de residentes secundarios y de baja del turismo; la venta de casas ha caído por falta de compradores, ante la lucha entre grupos criminales, las extorsiones y el narco-menudeo.

San Luis Potosí y Zacatecas: algunos pueblos de los Cañones, de Jerez, Fresnillo y Sombrerete, en Zacatecas, y del occidente potosino (municipios de Villa de Ramos, Matehuala) están semiabandonados debido a la violencia delictiva. Esta situación ha causado caída del turismo en estas entidades.

Guerrero: 4 municipios afectados por desplazamientos forzados en Tierra Caliente debido a extorsiones y ejecuciones de La Familia Michoacana; y en la Costa Grande y la Sierra (Coyuca de Catalán) los desplazados son producto de dos frentes: el crimen organizado (narcos, talamontes, etc.), que controla amplios territorios donde produce enervantes y arrasa bosques, y el ejército, que considera vastas regiones del estado territorio de acción contrainsurgente: los desplazados son considerados enemigos potenciales (Zermeño, 2011), por lo que están entre la espada y la pared. Hay asesinatos y torturas constantes contra políticos locales, activistas sociales, dirigentes campesinos e indígenas.

En Veracruz no hay cifras y el problema es negado por las autoridades, pero existe en el norte, la costa centro (zona de Cardel) y la región de Córdoba, debido a las extorsiones, los asaltos y los secuestros, y los enfrentamientos entre mafias.

Coahuila: los municipios de Allende y Nava, cerca de la frontera, han sido arrasados por los Zetas, que dominan todo el norte del estado, desde Piedras Negras hasta Monclova. La población que sufrió levantones de familias, asesinatos, violaciones y destrucción e incendios de casas huyó aterrorizada ante la indiferencia de las autoridades locales y la respuesta a destiempo del ejército (Proceso, 2012).

Los desplazamientos internos forzados son producto, según las regiones, del terror ocasionado por el crimen organizado y sus conflictos internos, de la militarización del combate al narcotráfico y de la criminalización de los luchadores sociales, a menudo resultado de la complicidad entre autoridades locales, fuerzas represivas y organizaciones delictivas.

## Causas del desplazamiento interno forzado

Las causas de los desplazados internos forzados son múltiples, complejas y entrecruzadas. Así, algunas causas de orden político (represión a grupos opositores) se ocultan detrás de motivos religiosos, como en el caso de muchas expulsiones de disidentes confesionales en Chiapas, o de trazos delictivos, como en Guerrero o en Chiapas. Pero con afán de análisis, podemos tipificarlas en México en cinco rubros: políticas, religiosas, agrarias, delictivas y “extractivistas” (megaproyectos de infraestructura, de minería, grandes presas, etc.); existen también causas naturales (desastres) pero no se van a tratar aquí.

La situación de violencia criminal en el país se origina en un complejo haz de procesos económicos, sociales,

geopolíticos y psicosociales, entre los que sobresalen el debilitamiento de los Estados-nación a raíz de la globalización neoliberal que los incapacitó para decidir políticas de desarrollo económico regional y políticas sociales redistributivas, dejando a los grupos desfavorecidos o arrojados brutalmente al desempleo en la pobreza y la incertidumbre sobre su futuro; esto propició la conformación de territorios sin gobierno que fueron ocupados por el crimen organizado, cuyos cárteles pugnan por la construcción de un monopolio transnacional creciente del comercio de una mercancía altamente rentable: las drogas (Bourbaki, 2011). El uso de la fuerza se da por “el control de territorios de producción y distribución de la nueva mercancía, donde es necesaria la utilización del aparato de Estado [...] para la protección de su violenta gestación” (Bourbaki, 2011: 37). Esto explicaría la interpenetración de fuerzas del orden delictivo y del orden legal en ciertos estados y regiones, como Coahuila, Tamaulipas, Chihuahua, Michoacán, México, Morelos, etcétera.

En varios estados, como Guerrero, Oaxaca, Morelos, Chiapas, Chihuahua y Veracruz, autoridades locales están coludidas con mafias para reprimir los movimientos campesinos e indígenas que defienden sus tierras y recursos naturales, así como a los activistas de derechos humanos que denuncian la pasividad o la complicidad de las autoridades políticas, policiales y judiciales ante la falta de procuración de justicia y los juicios amañados. El uso de paramilitares sirve de taparrabo y se ha extendido desde la masacre de Acteal, debido a que varios cárteles son conformados por ex militares.

Por otro lado, los indígenas fueron las víctimas predilectas de la política desarrollista de construcción de presas y otras obras de infraestructura, de los conflictos agrarios intercomunitarios o de los empresarios ganaderos y madereros, de la represión oficial a las recuperaciones de tierras y a los levantamientos indígenas, y últimamente han resultado atezados por la pinza narcos-ejército en su “guerra”. Por ser la población más marginada y por no tener representantes políticos como grupos étnicos, son los desplazados más vulnerables.

Causas políticas: los desplazados internos forzados por razones políticas no se limitan a Chiapas y al levantamiento del EZLN, sino que han cundido en Oaxaca a raíz del conflicto entre la APPO y el gobierno de Ulises Ruiz (2004-2010), y siguen siendo una lacerante realidad para los triquis del municipio autónomo de San Juan Copala, constituido en 2007 y sometido a un sitio permanente por parte de las organizaciones triquis rivales, priistas o aliadas al gobierno, que mataron a dos jóvenes locutoras de la radio autónoma,

Felicitas Martínez y Teresa Bautista, en 2008, y desataron agresiones contra las caravanas humanitarias que buscaban proveer de alimentos a las cuatro comunidades autónomas, en abril de 2010, cuando murieron asesinadas Bety Cariño y Jyri Jaakola, y en agosto del mismo año cuando se le impidió el paso a otra. En septiembre, estos grupos paramilitares ocuparon San Juan Copala y destituyeron a las autoridades autónomas, ante lo cual la mayoría de la población (150 familias) se vio obligada a abandonar el lugar y a trasladarse a las ciudades de Oaxaca y México, a Baja California y a Estados Unidos (California), donde existen comunidades laborales de migrantes triquis. En 2011 y 2012 las mujeres triquis acampadas en el centro de la capital oaxaqueña fueron desalojadas por el gobernador actual, quien no ha querido resolver el conflicto ni ha ordenado la aprehensión de los asesinos. La total ausencia de las fuerzas del orden en la región triqui ha dejado a la población indefensa en manos de las tres organizaciones políticas que se disputan el poder en la zona, la Ubisort<sup>1</sup>, el MULT<sup>2</sup> y el MULT-I<sup>3</sup>, estableciendo cotos territoriales donde impiden el libre tránsito y donde corre el tráfico de armas; los desplazados del MULT-I se ven imposibilitados de regresar por falta de seguridad. A este problema se suman otros casos de desplazados por construcción de presas, por discriminación de origen religioso, político o étnico, alcanzando unas 1,000 familias desplazadas, lo que motivó la presentación de una ley sobre el desplazamiento interno forzado de personas en Oaxaca por parte del presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso estatal en 2012.

En septiembre de 2011, las organizaciones campesinas e indígenas del PIDAASSA<sup>4</sup> denunciaron que muchas familias rurales de sus agrupaciones en Guerrero, Michoacán, Oaxaca y Chiapas “han tenido que abandonar sus pueblos y pertenencias para salvar sus vidas”, amenazadas por “delincuentes que, en complicidad con autoridades, quieren despoblar comunidades y apoderarse de sus tierras y territorios para continuar sus negocios ilícitos. El enfrentamiento entre grupos delictivos y la militarización creciente por la fallida estrategia gubernamental de guerra contra el crimen organizado y por la corrupción” están orillando a estos núcleos a “refugiarse en lugares donde no cuentan con los recursos necesarios para adaptarse y alimentarse”. Se quejan también de que la violencia e inseguridad han

provocado desabasto de alimentos debido al irregular funcionamiento de las tiendas Diconsa<sup>5</sup>, y suspensión de la operación de programas de gobierno. Tal situación está dificultando la labor de organizaciones productivas y ambientalistas (PIDAASSA, 2011), como la Organización de Mujeres Ecologistas de la Sierra de Petatlán de Guerrero, que ha sufrido asesinatos y desapariciones por parte de talamontes y narcos, obligando a 21 familias, integradas sobre todo por mujeres y niños de Coyuca de Catalán, a huir a Ciudad Altamirano (Bugarin, 2011).

Causas religiosas: las expulsiones por motivos religiosos han sido recurrentes desde los años setenta en regiones indígenas de los Altos de Chiapas, de la sierra de Juárez y la Mixteca de Oaxaca, en el Valle del Mezquital de Hidalgo, etc. Han superado en número (más de 30 mil) a las de índole político, y han afectado a feligreses de cultos evangélicos, baptistas, pentecostales, etc., que al refugiarse en ciudades como San Cristóbal de Las Casas se han defendido conformando grupos de autodefensa y organizaciones políticas confesionales que han adquirido en Chiapas poder económico y político. Estos conflictos ocultan a menudo un trasfondo político.

Causas agrarias: los conflictos por límites municipales o de terrenos ejidales o comunales han sido muy frecuentes en Oaxaca y Michoacán, causando decenas de muertes. Estos problemas agrarios se han agudizado por la negligencia de las autoridades que no han atendido los errores de deslinde que ellas cometieron. Los comuneros se ven obligados a pagar tequio e impuestos a autoridades que no reconocen como suyas porque no les proveen de servicios. Las invasiones provocan la instalación de retenes por las comunidades agraviadas, impidiendo el libre tránsito, hasta que estallan los enfrentamientos avivando el odio entre pueblos étnicamente hermanos. Estos choques han provocado la huida masiva de poblaciones enteras que viven en condiciones precarias, sin servicios, en la periferia de ciudades cercanas o en otras comunidades rurales, sobreviviendo por años, pues las autoridades suelen reaccionar sólo cuando se produce una masacre (Izquierdo, 2011).

Causas criminales: se han disparado desde 2009-2010 pero no son nuevas, ya que en Sinaloa la violencia del narco y del ejército provocaron desde los años ochenta la desaparición de pueblos enteros en la sierra; el éxodo se dirigió a las ciudades de la frontera como Tijuana y California (Lizárraga, 2004). El narcotráfico se extendió como reguero de pólvora, atizado por las acciones asistencialistas de los capos del cártel de Sinaloa, sustitutas de programas

<sup>1</sup> Unión para el Bienestar Social de la Región Triqui.

<sup>2</sup> Movimiento de Unificación y Lucha Triqui.

<sup>3</sup> Movimiento de Unificación y Lucha Triqui-Independiente.

<sup>4</sup> Programa de Intercambio, Diálogo y Asesoría en Agricultura Sostenible y Soberanía Alimentaria.

<sup>5</sup> Distribuidora Conasupo, S. A.

gubernamentales ausentes, y por una narco-cultura que permea el entorno simbólico y penetra el imaginario social de los jóvenes.

Empero, la violencia criminal se extendió a partir de 2006 a Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila, Chihuahua, Durango, San Luis Potosí y Zacatecas debido a tres factores: la guerra encarnizada entre cárteles por el control de plazas y rutas de la droga, en particular entre los Zetas y el Cártel del Golfo; la estrategia de los Zetas, de formación militar, de asegurarse no sólo rutas de trasiego y plazas de venta, sino el control de territorios donde puedan ejercer otros 20 negocios ilegales; la incapacidad del Estado para controlar esta violencia y dismantelar las estructuras del crimen organizado. En Tamaulipas, en 2010, los tres niveles de gobierno se vieron rebasados por la pujanza de la delincuencia, las fuerzas del orden municipales fueron desbordadas o neutralizadas o cooptadas, las estatales tuvieron que replegarse y las federales reaccionaron de forma descoordinada y a destiempo, dejando gran parte del territorio estatal en manos del crimen organizado, el cual agredió a la población, extorsionándola, desposeyéndola de sus ranchos incluso con acta notarial, de sus cabezas de ganado o de sus cosechas, o secuestrándola en la medida que los cárteles necesitaron sirvientes y sicarios, dada la violencia de su confrontación, y obstaculizando el libre tránsito de campesinos, jornaleros, estudiantes y comerciantes (Araujo, 2011).

Los desplazamientos forzados no siempre son permanentes porque las zonas rurales de Tamaulipas no son zonas de producción para el narco, sino campos de batalla: los mafiosos avisaban a la población que evacuara en víspera de una confrontación, ocupan la aldea para la pelea y luego la abandonan al poco tiempo (Araujo, 2011). Por otra parte, los desplazados internos forzados, como los de Mier o de Guadalupe en Chihuahua, son acogidos por familiares o amistades en ciudades cercanas o en albergues. Los desplazados de origen urbano, como los de Ciudad Juárez, de acuerdo con un estudio de la UACJ, se dirigen a Estados Unidos (El Paso y otras ciudades) pero sin poder adquirir el estatuto de refugiados, y los demás se regresan a sus estados de origen (Durango, Coahuila, Veracruz, los "juarochos") (Reforma, 2012b).

En el campo, la afectación a la libertad de tránsito, a la propiedad de bienes inmuebles y muebles y a la integridad física de los pobladores rurales está dificultando las actividades agropecuarias, contribuyendo a la deforestación del país y coadyuvando al éxodo rural en varios estados del país, como Zacatecas, San Luis Potosí, Michoacán, Guerrero y Veracruz.

Expulsión por megaproyectos: existe una creciente presión de las compañías energéticas, mineras, forestales y turísticas, muchas de ellas transnacionales, sobre los recursos estratégicos del subsuelo y de la superficie en posesión de comunidades indígenas y de ejidos; éstas, al amparo de las autoridades, expropian a cambio de indemnizaciones irrisorias o compran a precio de ganga, o bien reciben, en concesión, a menudo sin consultar a las colectividades, cerros, ríos y bosques, los cuales contaminan, derruyen, desvían o rapan sin escrúpulos, como en el caso de proyectos de represas como La Parota, en Guerrero, y El Zapotillo, en Jalisco. La mayoría de las veces los desplazados por la construcción de presas, desvíos de ríos o desastres naturales son reubicados en colonias periurbanas o en "ciudades rurales sustentables" (Chiapas), donde en lugar de sus terrenos de cultivo les dan un minúsculo lote como solar y sólo para producción de traspato.

La defensa comunitaria de los bosques contra las bandas de talamontes (asociados a organizaciones delictivas o a empresas nacionales y transnacionales silvícolas) y la lucha contra la contaminación de las empresas mineras han cobrado varias vidas de campesinos y ambientalistas, obligándolos a exiliarse en la ciudad de México o Estados Unidos. Esta situación ha desatado procesos de exilio de familias fuera de las regiones más conflictivas.

## Efectos del desplazamiento interno forzado

Los efectos materiales y psicosociales del desplazado interno forzado se han documentado sobre todo en los casos de éxodos de grupos indígenas a raíz de conflictos político-militares o religiosos, como los de Chiapas, pues los datos sobre desplazamientos originados por otras causas son escasos.

### Efectos materiales

Para los indígenas que viven en campamentos rurales<sup>6</sup> las consecuencias negativas que lindan con condiciones infrahumanas se observan en los planos laboral, alimentario, de salud, de alojamiento, educativo y de pérdidas económicas.

1) *Laboral*: no tienen tierras de labranza ni instrumentos de trabajo para cultivar, por lo que se quedaron sin medios

<sup>6</sup> Como los desplazados políticos de Acteal, en Polho (Chenalhó), y de San Juan Chamula por razones religiosas.

de subsistencia; tampoco tienen donde recoger leña para cocinar. Debido a que los desplazados no han podido conseguir tierras en otros lugares, se han tenido que integrar como mano de obra barata en los servicios y la producción en ciudades como San Cristóbal de Las Casas, siendo víctimas de extorsión y desalojos por parte de quienes se dedican a la venta ambulante, de explotación a los niños de la calle y de trata a las mujeres (Frayba, 2002; Greene, 2005).

2) *Alimentación*: el desplazamiento les ocasionó cambios y empobrecimiento de su dieta, desnutrición y malnutrición, así como escasez de agua en ambientes insalubres, lo que les provocó mayor morbilidad, en especial de las madres gestando y amamantando, de los bebés, los niños y los ancianos.

3) *Salud*: sufren escasez de medicinas, las cuales a veces no pueden comprar por falta de dinero y de médicos, y por motivos de discriminación en los centros de salud. En algunos casos las organizaciones de la sociedad civil suplen estas carencias con promotores de salud, curanderos y herbolaria medicinal.

4) *Educación*: se padece grave deterioro escolar debido a que las escuelas no funcionan o no las hay en los campamentos, o se les veta a los hijos de desplazados el acceso por parte del grupo contrario, o las familias tienen miedo de mandar a sus hijos a la escuela por la inseguridad (Frayba, 2002). Las ONG les proveen a veces de promotores que dan clases.

5) *Alojamiento*: las condiciones de falta de espacio y de sobrepoblación propician el hacinamiento de los desplazados en campamentos y albergues; las acampadas carecen de protección contra la intemperie.

6) *Pérdidas económicas*: los desplazados internos forzados han perdido muebles, herramientas, animales domésticos, ropa, cosechas, y a menudo casas y tierras, por lo que se encuentran en la mayor indigencia; de ahí que la primera demanda de los desplazados a la justicia sea la indemnización de sus bienes destruidos o despojados.

## **Impacto emocional**

El desplazamiento forzado a raíz de agresiones físicas o amenazas concretas causa traumas psíquicos a las personas, provocando estado de shock, pasividad y encierro, angustia crónica y desconfianza hacia los demás, falta de seguridad en sí mismo, por dispersión familiar, dificultad para asumir el duelo por las múltiples pérdidas (de familiares, amigos o vecinos), y pérdida de control sobre su vida; estos estados depresivos les causan enfermedades psicosomáticas y pueden caer en el alcoholismo. Manifiestan obsesiones

obsidionales, sienten desconfianza hacia las autoridades que a veces ayudan a sus victimarios, y rabia ante la lentitud del proceso judicial y de las instancias de gobierno, así como ante el maltrato de las instituciones de salud. Pero lo que constituye la marca emocional distintiva de los desplazados internos forzados es el miedo, que es a la vez acicate del proceso y secuela duradera: “El miedo se vislumbró como potente eje analítico para explorar cómo las personas desplazadas y refugiadas viven la jornada migratoria y enfrentan la reconstrucción de sus mundos sociales en el nuevo entorno social” (Riaño y Villa, 2009: 103).

En el caso de los indígenas el desplazamiento forzado, a la larga, conlleva ataques a su identidad y procesos de aculturación o de interculturalidad: las pérdidas de su tierra, de su posición social en la organización comunitaria y de su estructura familiar extensa afectan su identidad cultural, muy ligada a la comunidad y a la naturaleza (Frayba, 2002: 79-80). Las expulsiones implicaron una ruptura de su cosmovisión étnica, ocasionando una “desprotección simbólica”, una desestructuración de sus redes de solidaridad de familia extensa, una pérdida de sus medios de subsistencia y de sus conocimientos ancestrales que conllevó la necesidad de nuevos aprendizajes; una mayor dependencia del mercado al convertirse en artesanas para el turismo, en vendedoras ambulantes y en sirvientes, lo que produjo subempleo y desempleo (Olivera, 2004).

Sin embargo, una de las mayores pérdidas que sufren los desplazados internos forzados es la afectación a su condición de ciudadanos, pues sus derechos cívicos, sociales y políticos se encuentran seriamente mermados (derecho de propiedad, al trabajo formal, a la salud y educación, derechos de expresión y reunión, etc.). Sufren discriminación y son susceptibles de caer en conductas antisociales por desesperación: “Se trata de familias sometidas a la violencia urbana. Son vulnerables a ser cooptadas por el crimen, pero también a ser excluidas porque se cree que todos los desplazados son criminales” (Reforma, 2012c).

## **Derechos de los desplazados internos y recomendaciones de políticas**

El primer requisito para atender la problemática de los desplazados internos forzados es que adquieran visibilidad en la opinión pública, y para ello es necesario disponer de un censo confiable de los desplazados forzados en México, elaborado por los tres niveles de gobierno y por las asociaciones cívicas defensoras de los derechos humanos, pues hasta ahora sólo hay estimaciones muy variables.

En segundo lugar, es preciso fundamentar sus derechos y darles un sustento jurídico e incluso constitucional, en el marco de los avances que ya se han logrado en el derecho internacional humanitario y en la propia ONU; luego, es menester cabildar y presionar para que el Estado “sea corresponsable en los daños materiales y el daño social que es causado a los cientos de miles de desplazados producto de la ‘guerra’ contra el narco, y que asuma su responsabilidad aportando recursos” (Zermeño, 2011:8). En efecto, según Susana Bazbaz, directora de Cohesión Comunitaria<sup>7</sup>,

[...] el Estado mexicano debe tener una política de reparación de daños, en materia de presupuesto y acceso a servicios básicos [de los desplazados] en las nuevas comunidades de destino; también tiene que haber una campaña de sensibilización en las comunidades de origen, de tránsito y de destino para aminorar el shock social que representa el desplazamiento, para no revictimizar, porque esto podría abonar al mismo proceso de violencia (Zermeño, 2011).

En este sentido es vital que en la Ley de Víctimas que se aprobó a principios del nuevo gobierno se contemple a los desplazados internos forzados.

A continuación se explican las medidas tutelares que debe tomar el Estado para protegerlos.

Preventivas: evitar las situaciones que provoquen desplazamientos internos, pues “todo ser humano tiene derecho a la protección contra desplazamientos arbitrarios”, explorando todas las alternativas viables.

“Los Estados tienen la obligación de tomar medidas de protección contra desplazamientos de pueblos indígenas, minorías, campesinos y pastores que tienen una dependencia especial de su tierra o apego particular a la misma” (ONU). En efecto, el territorio de esos grupos está íntimamente ligado a su identidad y su cultura, a su organización sociopolítica y su modo de subsistencia.

En lugares de asentamiento: se debe asegurar alojamiento adecuado, alimentación, salud, vestido, higiene y seguridad suficientes a los desplazados. Se debe asegurar la libertad de circulación a los desplazados. Se debe mantener la unidad familiar y prohibir las separaciones forzadas. Se debe dar asistencia particular y marcada a niños y mujeres, que forman la mayoría de los desplazados, con asistencia alimentaria, psicológica y educativa. Se debe respetar los

<sup>7</sup> ONG de Ciudad Juárez que hizo propuestas para regenerar el tejido social y las presentó a los tres niveles de gobierno.

cementerios de los desplazados y permitir a los desplazados el acceso a sus familiares difuntos.

En lo que respecta asistencia para el regreso, reasentamiento e integración local, las autoridades deben:

- Resarcir sus pérdidas mediante pago de indemnizaciones por el Estado, y castigo y reparación de daños a los culpables de su desplazamiento.
- Proporcionarles documentos que reconozcan su personalidad jurídica en caso de pérdida durante la salida.
- Fomentar y apoyar el regreso de los desplazados a sus lugares de origen, siempre y cuando estén restablecidas las condiciones de seguridad para los desplazados y puedan recuperar sus bienes en buen estado; para ello las autoridades deben restablecer condiciones de seguridad y de reposición de infraestructuras, así como garantizar la recuperación de los bienes de los desplazados, reconociendo sus derechos agrarios en caso de campesinos ejidales y comunales.
- En caso contrario, facilitar la reinstalación e integración de los desplazados en su nuevo lugar de residencia, dotándoles de vivienda o de materiales para autoconstrucción, de tierra o procurándoles un empleo estable o apoyando la creación de cooperativas de productores (artesanales, agroindustriales, de servicios, etc.) entre ellos. “En el caso de los indígenas, se deben satisfacer sus necesidades territoriales” (Zebadua, 2004). Es crucial la obtención de un solar para vivienda y de un terreno para sus cultivos. Hay que evitar a toda costa que caigan en la servidumbre subpagada o en la informalidad, donde pueden ser capturados por la trata o la delincuencia organizada, y para ello se requieren programas educativos y culturales, y proyectos de desarrollo acordes con su experiencia productiva y sus códigos culturales, coplaneados con ellos.
- Garantizar el derecho a la libertad de pensamiento y expresión de los desplazados, y a asociarse libremente y participar en pie de igualdad en asuntos comunitarios de los lugares de reasentamiento.
- Permitir a las organizaciones humanitarias internacionales proveer asistencia a los desplazados internos (Deng, 1998).

Estos principios garantizan la protección y la asistencia a los desplazados internos forzados en cuanto a su integridad física, a sus necesidades básicas, a sus propiedades y a sus derechos cívicos y políticos (Beyani, 2010). Sin embargo, la solución a largo plazo tiene que pasar por la normalización de la situación de los desplazados internos forzados, lo que implica esfuerzos del gobierno por “fomentar y apoyar el

regreso voluntario de los desplazados internos a sus lugares de origen” o, en caso contrario, “apoyo para reintegrarse y recuperar un modo de vida que les permita mantenerse, así como tener acceso a la tierra” (Deng, 1998). Esto es un aspecto crucial, pues los desplazados con frecuencia son campesinos indígenas de bajo nivel educativo, por lo que no pueden colocarse fácilmente en empleos urbanos, y que tienen mucho arraigo a la tierra y a la comunidad, bases de su cosmovisión. El derecho a ser reinstalados en iguales condiciones en un lugar alternativo seguro adquiere más relieve cuando los desplazados internos forzados no quieren regresar a sus comunidades porque no hay condiciones de seguridad, y a veces se ven obligados a hacerlo por el recorte de la ayuda humanitaria que recibían en sus campamentos o por estrategias gubernamentales que buscan crear divisiones en las comunidades.

Las mujeres y los niños son los más vulnerables en los desplazamientos forzados, ya que la violencia sexual es utilizada a menudo como táctica de guerra; del mismo modo, el desamparo en el que se encuentren las mujeres puede volverlas víctimas de delincuentes que buscan explotarlas con propósitos sexuales o económicos (Greene, 2005); por tanto, deben ser objeto de protección especial por parte de las autoridades, quienes deben considerar un enfoque de género en sus programas dirigidos a los desplazados internos forzados, que asegure un acceso igualitario de las mujeres a los servicios y su participación en los programas de asistencia, así como en las negociaciones de paz, en las decisiones de regreso, de planeación de actividades de recuperación y en la lucha contra la impunidad (Beyani, 2010).

Sin embargo, es necesario constatar que las políticas públicas del gobierno mexicano hacia los desplazados internos forzados son casi inexistentes: “No existe ningún mecanismo para vigilar o informar sobre los desplazamientos forzados, garantizar la protección física y jurídica de la propiedad que abandonan los desplazados o proporcionarles apoyo para integrarse” (Reforma, 2012a). En consecuencia, las casas abandonadas por desplazados, especialmente en Chihuahua, están destrozadas. En Chiapas, donde alrededor de 25 mil habitantes, en su mayoría indígenas, han sido desplazados por el conflicto zapatista, la única oferta concreta del gobierno había sido entregarles 5 ha a cada familia para instalar un invernadero de producción orgánica, pero los recursos no habían sido liberados 18 años después del conflicto (Reforma, 2011c). Sin embargo, es preciso reconocer que es el primer estado en haber promulgado en su congreso estatal una Ley de Prevención y Protección a los Desplazados Internos Forzados el 14 de febrero de 2012, que resguarda sus derechos, garantiza su atención durante su desplazamiento y facilita la acción estatal en la búsqueda de soluciones duraderas a su situación.

En Veracruz, varios de los “juarochos” (migrantes veracruzanos en Ciudad Juárez) que fueron recibidos de regreso por el ex gobernador Fidel Herrera en 2009 con promesas, bombos y platillos, se regresaron a Paso del Norte porque no se les dio empleo, salud ni créditos para vivienda, según Carlos Garrido del Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la UV (Reforma, 2012b).

## Conclusiones

Se intentó varias veces introducir el tema de los desplazados internos forzados en la agenda de prioridades del gobierno durante el sexenio del presidente Fox, a raíz de cierta distensión entre el EZLN y las fuerzas de seguridad federales; el intento más importante fue el del diputado Emilio Zebadua, del PRD, de introducir una adenda al Artículo 4° Constitucional para reconocer a los desplazados internos como sujetos de derechos especiales, así como las necesidades territoriales de los desplazados indígenas: “Es responsabilidad del Estado garantizar la atención, seguridad, así como la restitución de los derechos de los desplazados internos” (Zebadua, 2004). Asimismo, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas expidió en 2006 los lineamientos específicos de su programa de atención a indígenas desplazados, enfocado principalmente a proporcionar un espacio o solar y una vivienda a estas familias, y a facilitar su reinserción en actividades productivas, en particular agrícolas. Sin embargo, no se logró el consenso legislativo suficiente para modificar la Constitución y promulgar una ley reglamentaria en la materia. Hoy, ante la exacerbación de la violencia criminal y de los órganos represivos del Estado, aumentan la presión y la vigilancia de los organismos internacionales, de las ONG nacionales e internacionales, y de movimientos pacifistas y a favor de las víctimas (como el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad), para que el Estado mexicano legisle y diseñe políticas para atender a los desplazados internos forzados.

Son necesarias una ley y una política que den protección y condiciones de asentamiento decentes a los desplazados internos forzados y que les permita resarcir sus pérdidas en un nuevo centro de población o recuperar sus bienes en su lugar de origen, amparados por medidas de seguridad. Si bien se creó, a raíz de la movilización del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, la Procuraduría Social de Atención a Víctimas de Delitos (Províctima) el 10 de octubre de 2011, que debe proporcionar a los desplazados ayuda para encontrar empleo y vivienda, facilitar su recepción en otra entidad y su acceso a programas sociales, y exhortar a las procuradurías de los estados a dar seguimiento a los casos de los desplazados (Reforma, 1 de diciembre de 2012), lo cierto es que se le dotó de escaso presupuesto y

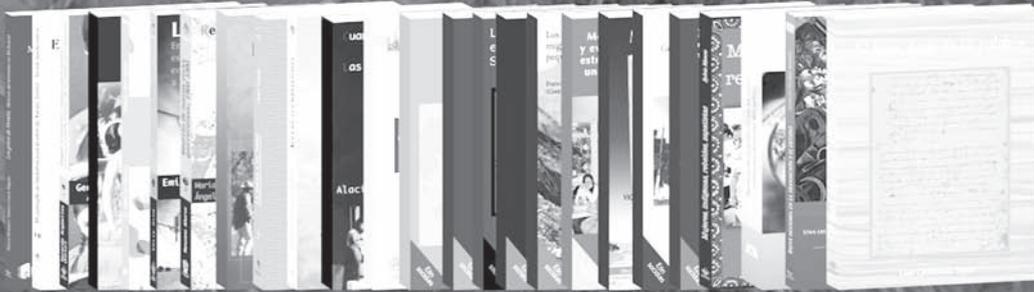
personal para que pudiera tener oficinas en los estados más castigados por la violencia. Y aunque el gobierno de Peña Nieto promulgó finalmente una Ley General de Víctimas el 9 de enero de 2013 (*Reforma*, 2013), que contempla, en un Sistema Nacional de Atención a Víctimas, a las víctimas tanto de los órganos de seguridad como del crimen organizado, y prevé indemnizaciones de parte de los tres niveles de Estado y de los culpables del delito; carece aún de presupuesto y no contempla a los desplazados internos forzados que no hayan sido víctimas directas, es decir, no considera el miedo fundado como factor causante de agravio a la integridad moral y de destierro de las personas

Más allá de soluciones coyunturales, una solución de fondo al problema de los desplazados internos forzados implica restaurar el Estado de Derecho, eliminar las zonas de Estado de excepción, acabar con la impunidad reformando de raíz el sistema de procuración e impartición de justicia, avalar y apoyar las iniciativas de seguridad ciudadana de carácter colectivo (policía y justicia comunitarias indígenas, por ejemplo), resolver los conflictos agrarios intercomunitarios, impulsar decisivamente el empleo, la educación, la cultura y el deporte de los jóvenes. A largo plazo es menester retener la población o repoblar el campo, vaciado por la emigración y la violencia, ofreciendo opciones de empleo (no sólo agropecuarias), y restaurar el tejido social rural, para reactivar la vida comunitaria y legitimar nuevas autoridades y, con base en una sociedad civil organizada, restablecer mecanismos de control social para acotar y reducir la presencia de los grupos criminales.

## Referencias

- Araujo, H. A. (2011). "La violencia rural en Tamaulipas". Conferencia en el Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM. 7 de septiembre.
- Beyani, C. (2010). "Informe del relator especial sobre derechos humanos de los desplazados internos". Consejo de Derechos Humanos, 16º periodo de sesiones, Asamblea General de Naciones Unidas. 20 de diciembre.
- Bourbaki (2011). "El costo humano de la guerra por la construcción del monopolio del narcotráfico en México". México, febrero.
- Bugarin, I. (2011). "Desplaza la violencia a 230,000 en México", *Reforma*, 14 de noviembre.
- Carrasco, J. (2011). "La 'guerra interna' toma forma", en *Proceso*, 27 de marzo.
- Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé De Las Casas (Frayba) (1998). *Acteal: entre el duelo y la lucha*. México: Frayba.
- Deng, F. (1998). *Principios rectores de los desplazamientos internos*. Naciones Unidas, Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2. 11 de febrero.
- Frayba (2002). *Los desplazados internos en Chiapas*. México: Frayba.
- Greene, A. (2005). *La trata de refugiados y su incidencia en la protección internacional*. México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- Izquierdo, M. (2011). "Olvidan en Oaxaca a familias desplazadas", en *Reforma*, 28 de noviembre.
- Lizárraga, A. (2004). *Nos llevó la ventolera: el proceso de emigración rural al extranjero en Sinaloa*. México: Universidad Autónoma de Sinaloa/Centro de Estudios de la Globalización y el Desarrollo Regional.
- Olivera, M. (2004). "Subordinación de género e interculturalismo en mujeres desplazadas de Chiapas". *Liminar*, año 2, vol. 2, núm. 1.
- Proceso (2012). "Aprueban ley para atender desplazamiento interno en Chiapas". Recuperado de <www.proceso.com.mx/2p=298300> (consultado el 19 de marzo de 2013).
- Programa de Intercambio, Diálogo y Asesoría en Agricultura Sostenible y Seguridad Alimentaria en América y el Caribe (PIDAASSA) (2011). Recuperado de <www.pidaassa.org> (consultado el 4 de octubre).
- Reforma* (2011a). "Urgen registrar a desplazados", 30 de marzo.
- Reforma* (2011b). "Desplaza la violencia a 230 mil en México", 14 de noviembre.
- Reforma* (2011c). "Exigen tierras desplazados", 2 de diciembre.
- Reforma* (2012a). "Ubican en 10 estados éxodo por violencia", 6 de marzo.
- Reforma* (2012b). "Abandonan bienes en éxodo de Juárez", 20 de marzo.
- Reforma* (2012c). "Piden medidas para atender desplazados", 20 de marzo.
- Reforma* (2013). "Crean sistema para atención de las víctimas", 10 de enero.
- Turati, M. (2011). "Municipio chico, muerte grande", en *Proceso*, 6 de marzo.
- Riaño, P. y Villa, M. (2009). "Desplazamiento interno y refugio: reflexiones metodológicas sobre un proceso de investigación comparativa". En Rivera, *Encuentros disciplinarios y debates metodológicos. La práctica de la investigación. Migraciones y movildades*. México: CRIM-UNAM/Porrúa.
- Zebadua, E. (2004). "Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el párrafo 9º al Artículo 4º de la Constitución Mexicana en materia de Desplazados Internos". Cámara de Diputados, 30 de marzo.
- Zermeño, J. (2011). "Los desplazados", en *Reforma*, 24 de julio.

# COLECCIONES EÓN



## ***EÓN LITERATURA***

Anima Mundi  
Colección RLMC  
Días de Vino y Rosas  
Ensayo  
Escribir en el Aire  
Letra Joven  
Literatura Chicana/RAM  
Narrativa  
Paso del Norte  
Poesía  
Scripta Academica  
Teatro  
Testimonio  
Two Shores

## ***SIN LÍMITES***

Saber Cómo  
Sin Límites  
Salud Física y Mental  
Sexualidad y Sociedad

## ***HUMANISMO EMPRESARIAL***

Humanismo Empresarial

## ***NOTABILIS SCIENTIA***

## ***EÓN SOCIALES***

Antropología  
Diversidad sin Violencia  
Economía Internacional  
Economía Nacional  
Educación  
Estado y Sociedad  
Frontera Norte  
Género  
Libros Temáticos de El Cotidiano  
Medicina Social  
Mundo Global  
Partidos Políticos y Procesos Electorales  
Psicología Social  
Resistencia y Autonomía Indígena  
Sindicalismo  
Derecho

## ***PENSARES Y QUEHACERES***

Letra Hechizada  
Miradas del Centauro  
Estudios Multi e Interdisciplinarios  
sobre América Latina y el Caribe

## ***LIBROS INFANTILES***

Eón Niños

# El desplazamiento interno forzado en México visto desde la perspectiva de género

María Magdalena Ávila Lara\*

Resulta indispensable definir, diseñar e instrumentar políticas públicas en México, en sus tres niveles de gobierno, para prevenir las causas que dan origen al desplazamiento interno, para garantizar tanto la asistencia humanitaria durante su desplazamiento como el resarcimiento con enfoque diferenciado de género para la estabilización socioeconómica, psicológica y cultural de las personas en su retorno a su lugar de origen o en su reasentamiento en un lugar distinto a éste.

**E**l desplazamiento interno forzado<sup>1</sup> es una realidad en México. Este fenómeno se ha recrudecido actualmente por la violencia suscitada con motivo del combate del Estado mexicano al crimen organizado, iniciado en el periodo presidencial de Felipe Calderón, particularmente en contra de cárteles

de la droga, destacándola como una de las razones por las cuales se genera el desplazamiento interno en el país. La experiencia internacional y nacional reporta que aproximadamente 80% los desplazados son mujeres. Éstas, sin distinción de edades, padecen acciones violentas tan particulares como el abuso sexual, desaparición forzada, levantones o asesinatos de sus compañeros e hijos, servilismo sexual y doméstico, así como crisis psicoemocionales. Además de la responsabilidad de sus hijos, la necesidad de buscar refugio representa un estado de vulnerabilidad a su dignidad como seres humanos. La condición de desplazamiento de las mujeres genera una constante movilidad que provoca la fragmentación de la familia en un desarrollo traumático de desarraigo y rupturas que vulneran el tejido familiar y social del país.

Este escenario se presenta con gravedad extrema en estados como Tamaulipas, Chihuahua, Sinaloa, Durango, Baja California y Nuevo León, aunque también en Michoacán, Guerrero y Veracruz. Se presenta también en otras entidades federativas, originado por diversas causas igualmente relevantes: conflictos sociales, religiosos, interétnicos y políticos, discriminación e intolerancia, megaproyectos de infraestructura, disputas de tierras y de recursos naturales, así como desastres ambientales, por destacar los más relevantes.

El tema debe ser abordado, documentado y expuesto a través de investigaciones para que el Estado garantice seguridad y bienestar a los ciudadanos en esa situación, ya que no existe iniciativa ni registro; por tanto, no se cuenta con medidas de prevención. A

\* Profesora de asignatura en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales; Secretaria Técnica del Proyecto Gran Mex, Instituto José María Luis Mora-ONU.

<sup>1</sup> De acuerdo con la ACNUR (agencia de la ONU para los refugiados), los desplazados internos son las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado de los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.

través de la presente investigación se pretende colocar el tema en la esfera académica para la discusión de probables líneas de investigación con la temática del desplazamiento interno forzado.

Es importante señalar que, según reportes del Centro de Monitoreo del Desplazamiento Interno del Consejo Noruego para Refugiados (IDMC, por sus siglas en inglés), retomando la encuesta realizada en 2009 por la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, se documenta que desde 2007 se contabilizaron 230 mil personas desplazadas, las cuales habían abandonado la ciudad a causa de la violencia, y alrededor de la mitad había cruzado la frontera hacia Estados Unidos, mientras que el resto, 115 mil personas, se había refugiado en otros estados mexicanos, convirtiéndose, por tanto, en desplazados internos.

Otro indicador contundente de la existencia de desplazamiento interno es el dato de 5 mil habitantes cuyas viviendas han quedado vacías en Ciudad Juárez; según el reporte de la Universidad de Chihuahua, la gente prefirió abandonar estas viviendas, perdiendo los pagos realizados cuando aún vivía allí. El IDMC señala que las autoridades federales no han reconocido, evaluado ni documentado las necesidades de las personas desplazadas.

Por otra parte, de acuerdo con una encuesta realizada por Parametría, de las personas que se movieron de residencia en México en los últimos cinco años 17% manifestó haberlo hecho por causas relacionadas con la violencia. El número representa 2% del total de personas de 18 años o más en el país. La amenaza a la integridad personal y familiar por causas violentas se ubicó como la tercera opción de migración en el país. Apenas cuatro puntos menos que la falta de medios de subsistencia como razón para la movilidad.

Al tomar como referencia los datos del Instituto Federal Electoral sobre población mayor de 18 años (82 millones 419 mil 351 ciudadanos), el 2% obtenido en la encuesta equivale a un millón 648 mil 387 ciudadanos víctimas de desplazamiento interno forzado. De éstos, entre 60 y 80% serían mujeres, es decir, estamos ante la presencia de por lo menos un millón 318 mil 709 mujeres desplazadas. Además, no se cuenta con información que detalle si cada uno de estos desplazados(as) cambiaron de residencia solos(as) o con su familia.

Con base en información proporcionada por el INEGI, de 2005 a 2010, 3.3 millones de personas de cinco o más años de edad vivían, en junio de 2010, en una entidad diferente a la de su residencia en junio de 2005; sin embargo, no sabemos los motivos de su movilidad.

A su vez, el saldo migratorio por estado ofrecido por el INEGI confirma, a excepción de Nuevo León, que las entidades federativas con mayor violencia relacionada con el narcotráfico tienen un saldo negativo de migración en el periodo 2005-2010; es decir, en cinco años fueron más las personas que salieron de esas entidades federativas que las que llegaron a establecerse<sup>2</sup>.

Finalmente, los enfrentamientos en Tierra Caliente, en el estado de Michoacán, causaron que habitantes de ocho comunidades de la zona acudieran a albergues temporales<sup>3</sup>. De acuerdo con Protección Civil de la entidad, entre el 23 y el 24 de mayo de 2011, más de 10 mil personas huyeron de sus hogares por la violencia, aunque los conteos varían.

Una realidad del drama humano que implica el desplazamiento se percibe en el norte del país, ya que la población de esta zona geográfica sí se desplaza a través de un *sistema de goteo* y abandonando su vivienda de manera paulatina. En el caso del sur del país (como en Guerrero, en el municipio de Teconapa), la población decidió implementar el sistema de autodefensa, al no contar con los recursos para salir de la comunidad, los pasados meses de enero a febrero de 2012, proporcionando a la policía comunitaria mayor presencia y legitimando su existencia con mayor realce. En este sentido, es necesario poner especial atención a la alta incidencia en la toma de decisiones de la autodefensa que tienen las mujeres, ya que son poblaciones con una predominancia femenina producto de la migración hacia Estados Unidos por parte de los varones.

En Tamaulipas la autodefensa ha encontrado otras vías para expresarse. Las redes sociales en el pasado reciente dieron muestras de ser útiles para convocar a los ciudadanos en torno a causas sociales y políticas de interés para su bienestar. Hoy en Tamaulipas participan en las redes sociales miles de ciudadanos que apoyan y respaldan el *blog* "Valor por Tamaulipas", publicado en Facebook, en el que denuncian los delitos que cometen las bandas de delincuentes, así como las omisiones y complicidades de algunas autoridades estatales y municipales<sup>4</sup>.

A través de entrevistas a profundidad que se han hecho de manera preliminar, la población manifiesta percibir la presencia de grupos de hombres armados que por cuadrillas llegan a amedrentar, hostigar y solicitar pagos por derecho de piso y secuestros. Tales efectos se han percibido en la zona limonera y aguacatera de Michoacán.

<sup>2</sup> INEGI, consulta del 24 de marzo de 2011.

<sup>3</sup> *El Universal, Sección Estados*, consultado el 20 de marzo de 2011.

<sup>4</sup> *El Universal, Sección Estados*, 20 de febrero de 2013.

Los desplazamientos internos generan condiciones de penuria y sufrimiento para las personas afectadas en particular, y en general a las poblaciones, como consecuencia de una violación generalizada de sus derechos humanos, situación que genera las siguientes situaciones: a) ruptura de familias; b) quebranto de lazos sociales y culturales; c) pérdida patrimonial; d) anulación de relaciones laborales estables; e) perturbación de oportunidades educativas; f) afectación de satisfactores vitales como la comida, la vivienda y la medicina; y g) incremento de vulnerabilidad frente a actos de violencia. Lo anterior genera, además, condiciones de vida extremadamente marginales, desarraigándolos de su tierra con graves afectaciones a sus usos y costumbres, sin perspectivas de desarrollo.

En términos generales, el fenómeno es abordado por la opinión pública como focos rojos, bajo temáticas diversas –víctimas de violencia o damnificados, por ejemplo– y la información sobre el tema (derechos, causas, consecuencias) es limitada.

En ese sentido, a partir de la teoría de género, es menester mirar el desplazamiento interno forzado con la comprensión integral de qué es lo que están viviendo las mujeres en estos contextos, cómo son las formas de dominación, subordinación y opresión al ser víctimas de las diferentes causas de desplazamiento y cuáles son las respuestas sociales e institucionales a esta problemática. Además, es importante empezar a documentar el proceso de recuperación de la memoria histórica de estas poblaciones, como elementos de verdad, justicia y reparación del daño. Con lo anterior se podrán constituir los ejes centrales de la agenda política y social del país en la materia, y a través de la sistematización, de demostrar, interpretar y documentar las transformaciones del mapa demográfico, sociopolítico y simbólico de la crisis que vive el país producto del desplazamiento interno forzado y, sobre todo, su repercusión para las mujeres desplazadas, se podrá tener información científica que avale la persistencia del fenómeno en México.

En realidad, la temática del desplazamiento en el caso mexicano no está agendada en las discusiones de los niveles de gobierno. En el caso de la prensa nacional e internacional, empiezan a documentar el fenómeno para México en *Proceso*, *La Jornada* y *El Universal*; y sólo en ciudades que se están convirtiendo en receptoras, como Mazatlán o la ciudad de Durango, se inician las discusiones en ámbito académico, periodístico y político.

Como antecedente de los desplazamientos forzados se encuentra el de las diversas poblaciones chiapanecas que han padecido el fenómeno por distintas causas a lo largo de su historia. Entre 1950 y 1970, la principal causa fue la construcción de presas hidroeléctricas y pozos petroleros. En 1982, la erupción del volcán Chichonal desplazó a cerca de 40 mil personas; y más recientemente se presentaron des-

plazados –también llamados comúnmente damnificados– debido a fenómenos socioambientales como el huracán *Stan*, en 2005, o los frentes fríos 3 y 4, en 2007. Una década atrás, en los años setenta, cerca de 30 mil personas fueron expulsadas, es decir, desplazadas, en virtud de diferencias religiosas. El caso más célebre se localizó en el municipio de San Juan Chamula. Hoy día se trata aún de un fenómeno sociopolítico que sigue sin resolverse del todo y que, por tanto, sigue generando violencia y expulsiones.

El caso más notable fue, por supuesto, el de los miles de desplazados que generó el conflicto entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el Estado mexicano. La cifra en el momento crítico ha sido tema de debate, pues mientras algunos especialistas y/o periodistas mencionan 15 mil personas desplazadas, otros hablan de hasta de 25 mil. Sin embargo, lo cierto es que fenómenos derivados o asociados a este conflicto, como la aparición de paramilitares en la zona norte del estado, obligaron a más de 12 mil personas a abandonar sus hogares y tierras (Ávila y Mercado, 2013).

En agosto de 2002, el representante del Secretario General sobre los Derechos Humanos de las Personas Internamente Desplazadas, Francis Deng, realizó su primera visita oficial a México para elaborar un diagnóstico sobre las personas internamente desplazadas a partir de los hechos de 1994 y las acciones gubernamentales llevadas a cabo para su atención. El programa de la visita del relator incluyó reuniones con autoridades del país y del estado de Chiapas, además de consultas con organismos internacionales y asociaciones de la sociedad civil.

De acuerdo con el Informe de Deng, la cifra de desplazados internos a causa de los sucesos de 1994 se calculaba entre 16 mil y 20 mil personas. El informe también explica que, como en la mayoría de los países, en el caso de Chiapas las comunidades desplazadas estaban compuestas en su mayoría por mujeres y niños, y que los campamentos no contaban con los servicios básicos. Aunado a lo anterior, los desplazados no tenían tierras de cultivo y se veían obligados a vivir del trabajo asalariado. Los niños y niñas en edad escolar tenían problemas para acceder a la educación básica, de manera que, junto con las mujeres, constituían el grupo más vulnerable. El relator también fue informado de que las comunidades de desplazados indígenas que solicitaban la reparación de daños o indemnizaciones tenían dificultades para tener acceso a la justicia.

Han pasado diez años desde la presentación del Informe Deng y en Chiapas pocas cosas han cambiado. Las personas internamente desplazadas no sólo se enfrentan a la pobreza, sino además a la pérdida de la forma de vida campesina y a la ruptura cultural e identitaria, y en el caso de los indígenas desplazados, a la dificultad o imposibilidad de incorporación a las localidades donde se asentaron y a nuevos conflictos por la tierra y el agua. Además, se encuentran ante la impo-

sibilidad de verse beneficiados por programas de gobierno, debido a que muchos de ellos perdieron su documentación cuando dejaron sus hogares, como actas de nacimiento o credenciales de elector que los identifiquen.

Por otro lado, las personas desplazadas tienen problemas de acceso a la justicia, dado que desconocen los mecanismos legales; por ello es que con el Programa Conjunto de Naciones Unidas, en el que participan el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Oficina contra la Droga y el Delito para México, el Caribe y Centroamérica (UNODC) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), denominado Prevención de Conflictos, Desarrollo de Acuerdos y Construcción de la Paz en Comunidades con Personas Internamente Desplazadas en Chiapas, se plantearon, entre otros objetivos y metas, mejorar el acceso a la justicia e impulsar el reconocimiento formal de la figura jurídica del desplazamiento interno en el estado de Chiapas, esto es, la creación de una ley a partir de la cual se reconozcan sus derechos y permita que se generen políticas públicas para su prevención y debida atención (Torrens, 2012).

Para el caso colombiano, el costo humano del conflicto armado, que en su fase actual cuenta más de 40 años, tiene una de sus expresiones más crudas con el desplazamiento forzado interno de más de cuatro millones de personas desde 1985. En un país de 45 millones de habitantes esa cantidad es preocupante. Quienes han sufrido el desplazamiento forzado, la mayoría de áreas rurales, usualmente son obligados a dejar sus hogares y sus pertenencias, así como las tierras que les han dado el sustento. Detrás de cada hombre, cada mujer y cada niño que han sido forzados a dejar su hogar hay una historia de pérdida relacionada con el actual conflicto colombiano. Estas historias cuentan cómo han sido violados los derechos humanos de la población civil a manos de los actores armados legales e ilegales que han perpetrado el desplazamiento. El desplazamiento interno en Colombia corresponde al conflicto interno y a los abusos de los derechos humanos que van de la mano con él. Las violaciones a los derechos humanos que causan el desplazamiento de la población civil incluyen asesinatos extrajudiciales, desapariciones forzadas, masacres o torturas<sup>5</sup>.

Además, los enfrentamientos entre actores armados que violan el Derecho Internacional Humanitario (DIH) también conllevan el desplazamiento de la población civil.

Es importante señalar que al iniciar discusiones a partir de la teoría de género se propondrán nuevos acercamientos teóricos y metodológicos para desmontar los sesgos de

género en el desplazamiento forzado, y con ello se abrirán nuevas líneas de indagación sobre este tema en particular, dotando un campo de estudio con esta perspectiva. A través de una metodología comparativa entre Colombia y México se podrán diseñar políticas públicas y estrategias de intervención con enfoque de género a la población vulnerable, las mujeres, niños y ancianos.

Para el caso mexicano, la falta de mecanismos y metodologías para el registro de personas desplazadas es probablemente la expresión que manifiesta la indiferencia o desconocimiento de las autoridades frente al problema. En consecuencia,

- No hay sujetos sociales en condición de desplazamiento a los cuales aplicar los programas de asistencia. Por ello, las mujeres no cuentan con apoyos diferenciados, no pueden acceder a los programas de resarcimiento del daño por no documentar su condición de viudez, o la tenencia de la tierra al no ser propietarias ni tener los derechos agrarios.
- Las estrategias de acción son pobres para la población en general, y en el caso de las mujeres, éstas se encuentran invisibilizadas.

En términos generales, en México sólo existen programas de desplazados en el contexto chiapaneco, para los que se cuenta con estrategias de resolución de conflictos a través del diálogo y con mecanismos de reconciliación en las comunidades que están afectadas por el desplazamiento. Pero en el resto del país no se ha legislado al respecto ni se ha aceptado la problemática. Los desplazamientos internos siguen ocurriendo por causas que tienen solución y en las que la intervención del Estado sería pertinente. Diversos obstáculos estructurales del sistema legal mexicano, como el acceso a la justicia de poblaciones indígenas y campesinas, la opacidad de instituciones públicas (no hay mecanismos efectivos de rendición de cuentas) y la corrupción profundizan el problema.

Las mujeres desplazadas internas tienen derecho a gozar, en plena igualdad, de los mismos derechos y libertades que los hombres, bajo el derecho interno e internacional. Su presencia dentro del territorio nacional implica que el propio Estado tiene la responsabilidad primordial de satisfacer sus necesidades de protección y asistencia.

Resulta indispensable, en consecuencia, definir, diseñar e instrumentar políticas públicas en México, en sus tres niveles de gobierno, para prevenir las causas que dan origen al desplazamiento interno, para garantizar la asistencia humanitaria durante su desplazamiento y el resarcimiento con enfoque diferenciado de género para la estabilización

<sup>5</sup> Boletín especial de la revista *Peace Brigades International*, Colombia, 2010.

socioeconómica, psicológica y cultural de las personas, en su retorno a su lugar de origen o en su reasentamiento en lugar distinto a éste.

Las políticas públicas con enfoque de género en la materia deberán atender con especial cuidado las necesidades propias de las poblaciones de mujeres indígenas desplazadas, con el respeto a su dignidad, a sus derechos humanos, a su individualidad y colectividad cultural; a sus usos, costumbres y formas de organización social, a sus recursos y a los vínculos que mantienen con sus tierras y territorios ancestrales. Deberán atender de manera diferencial, a su vez, a los diversos grupos de población que presenten necesidades especiales y a aquellos que pueden verse marginados, incluyendo mujeres, niñas, niños y adolescentes, adultos en plenitud y discapacitados desplazados, con base en sus necesidades y vulnerabilidades particulares.

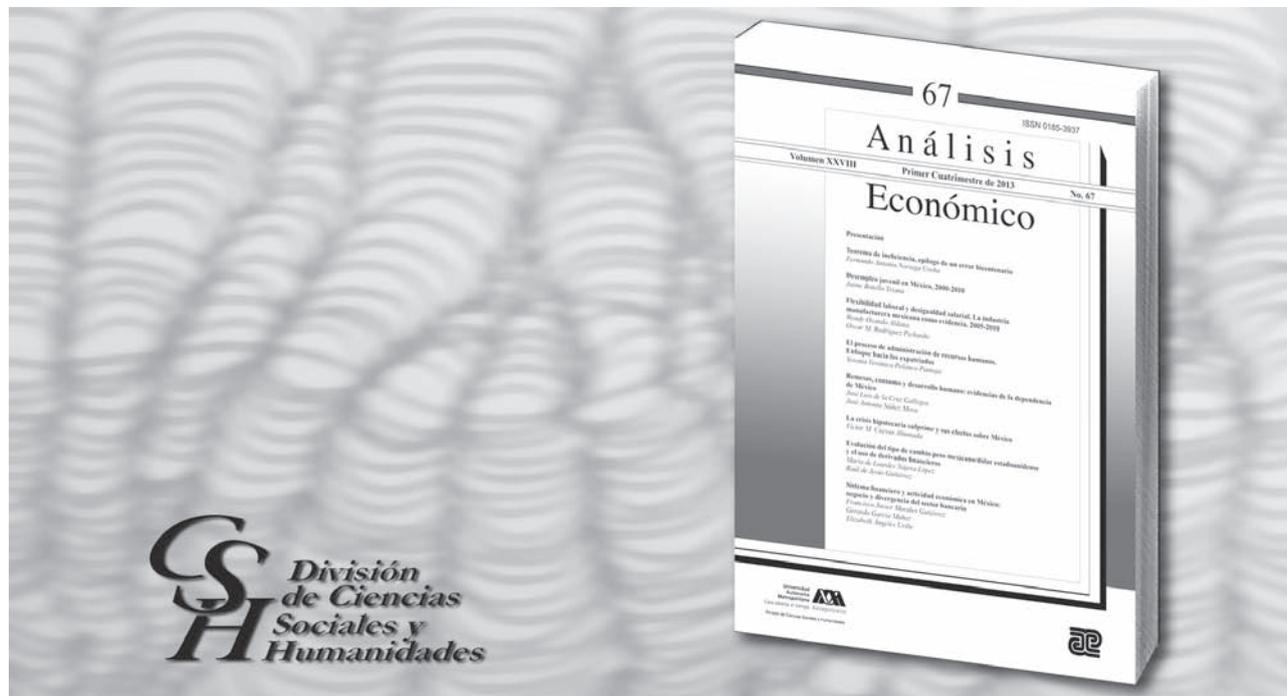
En México, el tema de desplazamiento interno forzado no ha sido lo suficientemente abordado en las esferas de gobierno, instituciones académicas y sociedad civil organizada, de manera que es prácticamente desconocido para la opinión pública. El escenario reseñado amerita una atención inmediata, respaldado con una sólida plataforma de información, análisis y difusión interinstitucional, multisectorial y transdisciplinaria que permita impulsar políticas públicas en

la materia, al tiempo que crear las bases jurídico-normativas que permitan instituir los organismos públicos y sociales que atiendan el fenómeno.

Por ello, la justificación de impulsar investigaciones a nivel licenciatura, maestría y doctorado sobre el desplazamiento interno forzado con la visión de género se logrará al visibilizar las situaciones, orígenes y consecuencias que están viviendo las mujeres internamente desplazadas. La sistematización, el seguimiento, el proceso de investigación y análisis dotará de información académica sobre esta particular forma de movilidad de personas obligadas a huir en medio de hostilidades y miedo. Además, el fenómeno social en el país es de actualidad y su discusión es por demás pobre.

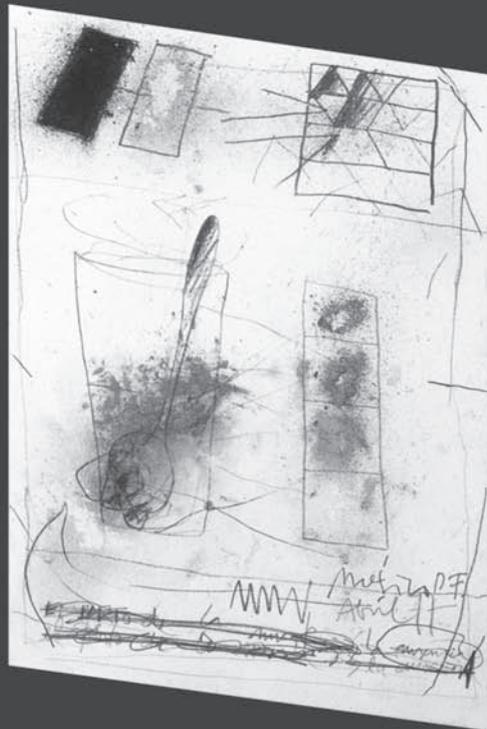
## Referencias

- Ávila Lara, M. M. y Mercado Mondragón, J. (2013). *Memoria de la experiencia multi-actor sobre el desarrollo de la Ley de Desplazamiento Interno para el Estado de Chiapas*. México: Fondo para el Logro de los ODM/ONU/Instituto Mora.
- Torrens, O. (2012). Ponencia pronunciada para la Jornada de Capacitación en materia de Desplazamiento Interno. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México, D.F., 5 y 6 de marzo.



# Apuntes para el camino

## Memorias sobre el PRD



Rosa Albina Garavito Elías

Eón  
sociales

UNIVERSIDAD  
AUTÓNOMA  
METROPOLITANA  
Casa abierta al tiempo  Azcapotzalco

 División  
de Ciencias  
Sociales y  
Humanidades

Universidad  
Autónoma  
Metropolitana   
Casa abierta al tiempo Azcapotzalco

  
EDICIONES  
EÓN

# El desplazamiento interno forzado entre pueblos indígenas: discusión para la elaboración de políticas públicas para su atención

Jorge Mercado Mondragón\*

La ausencia de un mecanismo para cuantificar de manera objetiva el número de desplazados es, sin duda, uno de los retos más significativos en nuestro país para poder visualizar dicha problemática. A lo anterior se agrega el no reconocimiento explícito por parte del Estado mexicano de la existencia de un número importante de desplazados en el territorio nacional. Por lo anterior, nos enfrentamos a dos situaciones que van en contra de la atención a las desplazadas y los desplazados: no existe una instancia gubernamental que se encargue de la ejecución de políticas públicas en materia de atención a las personas que viven esta situación. Por otro lado, la imprecisión en el número de personas que se encuentran desplazadas funciona como un mecanismo o excusa para evadir la responsabilidad de la ejecución de dichas políticas públicas.

## Desplazamiento, cultura e identidad en las comunidades indígenas

**H**ablar del desplazamiento interno y los pueblos indígenas en México necesariamente integra la definición de lo que significa ser indio en nuestro país. Bonfil Batalla recuerda que dicha definición trae aparejadas consecuencias en el ámbito teórico, práctico y político. En gran medida, en décadas pasadas, tal ejercicio integraba, sobre todo, una dimensión lingüística, situación que reflejaba sólo parcialmente

a la población indígena, pues existen personas que hablan alguna lengua y no se consideran indígenas, y a la inversa, personas que no hablan lengua indígena y sin embargo se consideran como tales. En todo caso, parece haber un consenso en el hecho de que los grupos étnicos se definen en tanto tales por criterios fundamentalmente culturales, de identidad y de adscripción a un territorio o espacio, y que la categoría *indio*, como recuerda Bonfil Batalla, es una creación colonial, que somete a los indígenas en una relación de subordinación estructural caracterizada por el abandono y la marginación.

De lo dicho anteriormente se desprende la importancia que tienen

la cultura, la identidad y el territorio, no sólo para la definición de lo étnico o indígena, sino para los efectos prácticos y políticos de ese hecho. Efectivamente, y como recuerda Warman,

Los nombres de las personas, lugares y sucesos del pasado, las referencias de origen, se conservan y adquieren sentido en la comunidad y rápidamente se confunden o disuelven fuera de ella [...] La definición propia de la identidad como grupo de referencia o pertenencia casi siempre desemboca en la comunidad conformada por personas conocidas, con nombre y rostro propio (2003, 20).

\* Profesor-Investigador del Departamento de Sociología de la UAM-Azcapotzalco.

Cuando la población indígena se ve de pronto obligada a dejar su comunidad por las diferentes causas que provocan el desplazamiento, hay una ruptura abrupta con su cultura, su identidad y su territorio, es decir, con lo que los define como indígenas y ciudadanos, y con la razón de su existencia, en tanto indígena perteneciente a una comunidad y a un colectivo. En ese sentido, el desplazamiento interno forzado en el que viven los(as) desplazados(as) indígenas altera significativamente las pautas de reproducción cultural, así como la identidad de estos grupos étnicos, pues al estar en un territorio que no es suyo se pierde, entre otros, el referente comunitario, que es donde opera la sanción y el reconocimiento del “otro” como base de la identidad étnica. Vivir como desplazados(as) implica, entonces, que la cultura, la identidad, la etnicidad, el género, entre otros, se desarticulan repentinamente.

Paralelamente a lo anterior, se genera o establece un desajuste de las diversas redes (de ayuda, de sustento mutuo). La familia se disloca y pierde todo nexo con su pasado, su cultura, su identidad, su territorio y, sobre todo, su patrimonio. En relación con lo anterior es importante señalar que esta desintegración familiar, producida por el desplazamiento y su corolario, la pérdida del territorio y patrimonio, repercute en que las prácticas religiosas (así como el sistema del universo simbólico, que es el eje o principio unificador) se modifiquen drásticamente. Al perder su patrimonio y encontrarse de súbito en una situación de desplazamiento forzado, en los márgenes de las ciudades, las condiciones de pobreza, marginación y exclusión, que de por sí vivía en su comunidad de origen, se agravan considerablemente, como lo ha apuntado atinadamente Del Valle (2000). Verse de súbito en condiciones de desplazamiento implica, como ya se mencionó, la pérdida de su patrimonio, lo cual involucra también la merma de un elemento fundamental para la reproducción tanto material como cultural: nos referimos a la tierra, que en las comunidades indígenas es considerada como la “madre tierra” y que está ligada, incluso, al mito fundacional. También pierde el acceso a los recursos naturales, espacio o ámbito desde donde elaboraba estrategias de supervivencia para la reproducción de sus unidades familiares.

Cuando la población se ve obligada a desplazarse, se encuentra de súbito en condiciones de vulnerabilidad, y si además presentan un componente étnico, dicha vulnerabilidad se magnifica de manera importante, pues se enfrentan

a la discriminación manifestada por los sujetos no indios en los lugares de asentamiento. Al llegar a residir como desplazados en los márgenes de las ciudades, los habitantes no indios generan situaciones de intolerancia y discriminación. Lo anterior, en muchas ocasiones, trae como repercusión una resignificación en extremo negativa del hecho de ser indígena; frente a este hecho se puede generar una pérdida de la identidad étnica, pues al verse obligados(as) a salir de sus comunidades, rompen de lleno con sus referentes simbólicos, religiosos y naturales. No pueden participar más en los procesos de reproducción cultural que son fundamentalmente comunitarios (sistemas de cargos, festividades, tradiciones, tequio, faena, etcétera).

A la par del proceso que se refirió anteriormente, se genera un patrón de violación sistemática de sus derechos humanos, de su integridad étnica, de su territorialidad, su autonomía, su identidad cultural. El desplazamiento interno forzado acentúa el riesgo de la existencia de los pueblos indígenas desplazados, pues genera un proceso violento de desindianización. En ese sentido se puede hablar de un etnocidio, pues los pueblos originarios pierden su capacidad de reproducción social, cultural e identitaria, al volverse incapaces, por las condiciones que genera el desplazamiento, de mantener su cultura, que es el marco o el eje donde se generan las estrategias de reproducción de su unidad familiar.

En relación con lo anterior, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) refiere, específicamente para el caso colombiano, que

Además de la violación de los derechos humanos de las personas, los pueblos indígenas son vulnerados en su integridad étnica, en sus derechos colectivos, de su territorialidad, de su autonomía y de sus tradiciones e identidad cultural, poniéndose con ello en peligro no sólo la existencia e integridad de cada uno de sus miembros, sino su existencia colectiva, como pueblos que a lo largo de la historia han logrado mantener una identidad propia que los diferencia del resto de la nación [...] El desplazamiento rompe los lazos familiares comunitarios y étnicos, como también los procesos de fortalecimiento territorial, de planes de vida, de autonomía local, los proyectos económicos, educativos, de salud, de desarrollo y demás dinámicas que se vienen dando en las comunidades (ACNUR, 2003).

Por otro lado, para el caso colombiano ACNUR señala un hecho perverso, en lo que tiene que ver con la tierra, los animales y la vivienda en zonas indígenas, en relación con la existencia de actores armados ilegales, que presionan u obligan al desplazamiento forzado para apoderarse de esos bienes pertenecientes a los indígenas (ACNUR, 2010). Tal situación parece replicarse en comunidades rurales e indígenas de México, favorecida por los procesos de violencia generalizada, la existencia de cárteles mafiosos, talamontes, renteadores, secuestradores y toda la gama de sujetos ilegales que operan al margen de la ley.

Otro aspecto importante que señala ACNUR es el referido a las mujeres indígenas en situación de desplazamiento, pero que también puede ser aplicado a los varones: las desigualdades y el trato discriminatorio, que hemos señalado líneas arriba, se magnifican o intensifican después del proceso de desplazamiento. ACNUR refiere que los(as) desplazados(as) no cuentan con educación y, en muchas ocasiones, tampoco con personalidad jurídica para demostrar la propiedad de la tierra. Recordemos que en muchos casos los(as) desplazados(as) salen únicamente con lo que traen puesto, dejando atrás su patrimonio o incluso perdiendo su identidad al no contar con papeles de identificación, lo que dificulta enormemente el proceso de reasentamiento y la posibilidad de devolverles su identidad tanto jurídica como ciudadana.

## **Desplazamiento en comunidades indígenas, el caso de Los Altos de Chiapas**

Hablar de desplazamiento y comunidades indígenas remite a uno de los casos más emblemáticos, el de los indígenas de Los Altos de Chiapas. Sin duda uno de los rostros más perversos del sometimiento indígena por la mayoría no indígena lo representa esta zona geográfica del país, donde las condiciones de atraso, miseria y marginación han sido el pan de cada día de los indígenas después de por lo menos cuatro siglos. Tal situación desembocó en el levantamiento indígena del año de 1994, por el que, como consecuencia del conflicto, el Estado mexicano orilló a miles de indígenas a un desplazamiento forzado sin precedentes en el país, por el no reconocimiento del EZLN y el no cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés.

En relación con el número de desplazados en el estado de Chiapas, éste es incierto pues no existe una fuente con-

fiable que pueda aproximarse de manera objetiva a los(as) desplazados(as) reales. Sin duda lo anterior constituye uno de los retos que se tienen, sobre todo para la generación de políticas públicas para la atención de ese fenómeno. Aun con lo anterior, el Fideicomiso para la Salud de los Niños Indios en México ha señalado que existen en la entidad cerca de diez mil desplazados, sobre todo en Chenalhó<sup>1</sup>. Asimismo, el Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de Las Casas, A. C., de San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, señaló que el gobierno del estado reconoció a más de 500 grupos de desplazados; asimismo, que existen alrededor de 13 mil indígenas desplazados como consecuencia del conflicto armado, y reconoce que la cifra aumenta por la negligencia del gobierno, tanto estatal como federal.

La investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas, María del Pilar Hernández, refiere cifras que irían de los diez a los 20 mil, y señala que en el momento más álgido la cantidad de desplazados(as) sería de unos 35 mil. Por otro lado, la autora antes mencionada ha referido que la Coordinadora de Organismos no Gubernamentales para la Paz (Conpaz) destacó que para los municipios de Las Margaritas, Comitán, Ocosingo y Altamirano se estimó que había 17 mil 139 desplazados(as). Asimismo, Hernández rescata de Inmujeres (a través de un diagnóstico de mujeres desplazadas realizado en el año 2004) un total de 50 mil mujeres desplazadas. Los números anteriores muestran la “inestabilidad” y lo problemático de poder establecer una cifra concreta, así como la necesidad de llevar a cabo un censo de desplazados con mecanismos efectivos para poder establecer de manera científica datos contundentes.

Sin duda la situación de desplazamiento generó un proceso paulatino y, por un periodo importante de tiempo, de violación sistemática de los derechos humanos, al negársele a los(as) desplazados(as) el acceso a la jurisdicción del Estado, violando sus derechos más elementales en el marco jurídico del Estado mexicano, así como en el marco del Derecho Internacional Humanitario. El Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de Las Casas, A. C. señala que éstos sufrieron violaciones en sus derechos indígenas, como: a) derechos colectivos expresados en sus formas de organización social; b) sus sistemas normativos propios; y c) sus derechos como pueblos originarios, como

<sup>1</sup> Fideicomiso para la Salud de los Niños Indios de México, <<http://www.zapata.com/cciodh3/article-cciodh3-151.html>> (s/f).

parte del proceso de desplazamiento que hasta la fecha siguen padeciendo.

Para el caso de Chiapas, Jorge Luis Cruz Burguete menciona las siguientes situaciones que se generaron con el proceso de desplazamiento interno: rupturas familiares y sociales; desarraigo identitario y territorial; fragmentación de redes laborales; perturbación de oportunidades educativas; límite de acceso a oportunidades básicas como alimentación, salud y vivienda; discriminación cultural; exclusión o marginación social; violencia física, mental, económica y emocional; descomposición de sus formas de vida tradicionales; desintegración de sus vocaciones productivas. Asimismo, menciona las siguientes: desactivación de las identidades culturales; pérdida del sentido de pertenencia e identidad; aislamiento y marginación social; desmotivación por el quiebre de las expectativas de vida; limitación en el acceso a espacios laborales; desnutrición, enfermedad, desesperanza y muerte; sentimientos de injusticia y menosprecio; impresiones de deshonra, rabia, odio; fractura en el sentido de pertenencia e identidad; sentimientos de incongruencia sociocultural y estancamiento en el desarrollo profesional y en las condiciones reproductivas de subsistencia.

Es importante señalar que las mujeres indígenas viven de manera diferenciada el desplazamiento con respecto de los hombres, pues lo confrontan desde perspectivas desiguales. En sentido estricto, las experiencias vitales se procesan de forma diferente y por ello habría que introducir la variable género en el estudio y generación de políticas públicas en materia de desplazamiento interno forzado. En otro documento apuntábamos que

[...] para el caso del estado de Chiapas se tiene que agregar la materia étnica, pues la mayoría de las personas desplazadas en esa entidad son mujeres indígenas, lo que las coloca frente a una múltiple discriminación: como desplazada, como mujer, como indígena, como analfabeta, etcétera. Y es en los lugares urbanos, a los que estas mujeres indígenas desplazadas llegan, donde se les explota, ya sea como trabajadoras domésticas, en el mejor de los casos, sin ningún tipo de seguridad social, lo que permite su explotación; o en el peor, ejerciendo el sexo servicio; muchas de ellas traen a cuestas historias personales de abuso sexual, antes, durante o después del desplazamiento [...] Es decir, las mujeres en zonas indígenas se enfrentan a situaciones de terrible vulnerabilidad por el hecho de ser mujeres, ser pobres y ser indígenas (Mercado, 2013).

Por otro lado, es importante señalar que se tuvo la oportunidad de colaborar en el estado de Chiapas en un proyecto para elaborar una ley para esa entidad sobre desplazamiento interno forzado, auspiciado por la ONU; se recuperarán aquí, por su importancia, algunos de los temas planteados en la mesas de diálogo a propósito del tema indígena<sup>2</sup>. Con respecto a los derechos de los pueblos indígenas, la mesa de análisis planteó como un tema fundamental que los derechos individuales se reconocen a los seres humanos, pero para la total comprensión de la legislación indígena exige ubicarla en un contexto más amplio que sólo el campo jurídico puede abarcar, y contemplarla en el marco de la cuestión étnico-nacional. Conocer los ordenamientos jurídicos supone conocer los movimientos sociales que condujeron a la legislación internacional sobre indígenas. En México, el reconocimiento indígena es respuesta a la rebelión indígena de 1994 en Chiapas. Para ello el convenio 169 de la OIT constituye la referencia en materia de derecho indígena, por modesta que sea su realidad. El convenio 169 es una contribución de esfuerzos internacionales que actualizaron el tema indígena, particularmente el caso chiapaneco, que plantea objetivos legales dentro de los acuerdos firmados en 1996 en San Andrés<sup>3</sup>. Por tanto, los derechos colectivos son complementarios e implican el reconocimiento de los derechos de los pueblos, de los niños o de las mujeres indígenas en general orientados a proteger y preservar la colectividad en su conjunto; al respecto, el grupo argumentó que los derechos específicos de los pueblos indígenas se tienen que especificar en la propuesta de ley; dada la naturaleza del Estado, si se aceptan los derechos colectivos de los pueblos indígenas, como lo establece la convención de la ONU de pueblos indígenas, y si se discute el tema se deben

<sup>2</sup> Esta mesa estuvo conformada por: Amparo Barrera, Coordinadora Técnica de UNODC-ONU; Fidel López, Consultor Externo de UNODC; Rubén Barbado, Oficial de Protección de ACNUR; Ricardo Reynoso, Instituto Mora; Magdalena Ávila, Instituto Mora; Diana Delgadillo, Instituto Mora; Juan Carlos Domínguez, Instituto Mora; Jorge Mercado, UAM-A; David Chacón, UAM-A; Alejandro Santiago, UAM-A; Scott Robinson, UAM-I; Margarita Santoyo, UNAM; Araceli Burguete, CIESAS-Sureste; Carolina Rivera, CIESAS-Sureste; Michael Chamberlin, Iniciativa para la Identidad y la Inclusión (INICIA); Ramón Coria, Foro para el Desarrollo Sustentable; Marcos Arana, CCESC-DDS Chiapas; María Teresa del Riego, Sociedad Civil; Paulina Trujillo, UNODC; José Antonio Montero, PNUD; Alberto Cerezo, UNESCO; Elizabeth Amarillas, UNESCO; Mónica Bucio, UNICEF; Claudia Flores, MDG-F; Sonia Silva, MDG-F.

<sup>3</sup> <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/91/12.pdf>>.

reconocer los derechos colectivos, los cuales se deberán establecer junto con los derechos individuales.

A mediados del siglo XX, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) aprobó el instrumento jurídico internacional sobre los pueblos indígenas, conocido como el Convenio 169, para lo cual se debe de tomar en cuenta esa situación (Burguete, 2010). Por ello, el grupo de trabajo tomó como mandato examinar los acontecimientos relativos a la promoción y la protección de derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, y prestar especial atención a la evolución de las normas relativas a esos derechos, aspectos que deberían integrarse en una eventual ley sobre desplazamiento interno forzado. En un sentido llano de los sistemas normativos, todos los factores que influyen en los desplazados(as) son multifactoriales y, en relación con la imposibilidad de esos sistemas normativos, dan lugar a una desarticulación social. En el ámbito constitucional mexicano, los derechos colectivos no tienen un reconocimiento neto pues se reducen a usos y costumbres.

En relación con ese tópico es importante señalar que jurídicamente no se puede constituir un Estado paralelo, pues en las poblaciones indígenas la costumbre es fuente del derecho, pero nunca se vuelve un mismo sistema de derechos. La Declaración Universal ha reconocido la autodeterminación de los pueblos indígenas, y eso implica sistemas normativos propios que puedan coexistir con otros. Los derechos colectivos, los derechos indígenas, en el caso de las mujeres, no están peleados con que los pueblos tengan sus propios sistemas normativos, hay que buscar que esas normas no violenten el sistema normativo de los pueblos indígenas. La posibilidad de crear un derecho colectivo y derechos individuales sería un poco complicada de entender para cualquier jurista, si se suponen los segundos como base de los primeros. No se puede evadir el tema indígena en Chiapas, pero tampoco se puede subordinar este estado en el desplazamiento interno; es importante sacar una ley viable, frente a los congresos locales y federales.

La discusión de la mesa de análisis también giró en torno a los movimientos de los pueblos indígenas. Las mujeres han aumentado sus demandas y han manifestado que son afectadas como indígenas, como mujeres y por su pobreza, condición que profundiza las injusticias y desigualdades. Mismo caso que se percibe en los niños y niñas indígenas. Así, en la ley que se propuso se consideró protección a la cultura, al idioma, a la propiedad colectiva de la tierra, a la religión, a la medicina tradicional, entre otros. Derechos

que corresponden a la cosmovisión indígena que promueve la indivisibilidad de la comunidad.

## **Documentos internacionales sobre la condición de desplazamiento, ordenamientos y condición étnica**

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) formuló para el caso colombiano una serie de lineamientos que tienen el propósito de atender el desplazamiento particularmente el de las zonas indígenas. Por lo anterior, en esta parte del presente artículo se abordará, por su importancia, el tema de desplazamiento y condición étnica, a través del documento titulado *El desplazamiento indígena en Colombia. Caracterización y estrategias para su atención y prevención en áreas críticas*, el cual aborda elementos fundamentales que deberían de convertirse en la base de la generación de políticas públicas que el Estado está obligado a desarrollar para subsanar el desplazamiento forzado de las comunidades indígenas de México.

El anterior documento es de gran importancia, pues ahí se desarrolla una serie de recomendaciones para atender a los(as) desplazados(as) de los pueblos originarios y sus condiciones étnicas. En ese sentido, aunque se trata de un documento específico para el caso colombiano, puede ser de gran utilidad para el caso mexicano; es por esa situación que se desarrollan aquí los puntos fundamentales.

Una de las ideas básicas planteadas en el documento es que para el tratamiento y atención de los(as) desplazados(as) se debe considerar el origen étnico, de modo que se puedan desarrollar políticas diferenciadas atendiendo esta especificidad. Concretamente, el documento refiere que

[...] la realidad particular de la identidad cultural y de la problemática indígena reclama para los desplazados de estos pueblos un tratamiento diferencial, adecuado a sus características étnicas que los diferencia de otros desplazados y hacen más dramática su permanencia por fuera de su territorio, especialmente cuando tienen que desplazarse a contextos urbanos (ACNUR, 2003: 202).

El documento refiere una situación sensible para esos grupos, que consiste en abandonar su tierra y sus prácticas culturales, pues, como lo ha señalado Warman, las referencias identitarias y culturales tienen sentido y significación dentro de los espacios de los pueblos originarios; fuera de

ellos la pierden, como se comentó anteriormente. Este documento señala específicamente que

no se trata, por tanto, de un retorno al pasado sino de recuperar raíces culturales, fortalecerse espiritualmente y, a la vez, incorporar nuevos conocimientos y tecnologías para afirmar su resistencia y trazar su horizonte como pueblos con historia e identidad propia. La crisis generada por la violencia, cuando los pueblos se cohesionan en torno de su autonomía, puede ser una oportunidad de fortalecimiento de la etnicidad (ACNUR, 2003: 204).

Este tratamiento diferencial de los grupos indígenas se sustenta por la razón de poseer una cultura y una identidad diferente a la del resto de la población, por lo cual se requiere de la elaboración de elementos que estén en línea con esas especificidades, es decir, de acuerdo con su identidad, su cultura, su lengua, su cosmovisión, sus tradiciones culturales. Lo anterior sustentado en el hecho de que el fenómeno de desplazamiento es vivido y percibido de manera diferente entre indígenas y no indígenas, entre mujeres y hombres, como se comentó anteriormente. Específicamente el documento recomienda: “las necesidades básicas de alimentación, salud, alojamiento, vestuario, higiene, recreación, prácticas espirituales, seguridad, comunicación, educación para los niños, etc., tienen sus propios requerimientos que deben ser tenidos en cuenta y satisfacerse en la medida de lo posible” (ACNUR, 2003: 204).

El documento anteriormente señalado recomienda que para entender las necesidades culturales de estos grupos, se tiene que establecer una comunicación constante con las autoridades respetando sus formas de organización, e involucrarlas en el desarrollo de los lineamientos de apoyo, resaltando el papel de orientadores y coordinadores de los diferentes apoyos que el Estado proporcione a los(as) desplazados(as). Al respecto el documento menciona que

[...] como en la medida de lo posible los indígenas aspiran a retornar a sus comunidades, se les debe de proveer albergues transitorios y lotes para cultivos temporales en caso de que se prevea que el retorno se demora. Lo ideal sería atenderlos en el seno de otra comunidad indígena de su propia etnia [...] pero cuidando que el Estado no descargue la responsabilidad sobre las comunidades receptoras [...] en caso de que el retorno no sea posible, se debe de apoyar para que el Estado los provea de nuevas

tierras, prioritariamente en sus entornos ancestrales (ACNUR, 2003: 205).

En relación con lo anterior, y para citar un caso paradigmático, recordemos las *ciudades rurales sustentables* que el gobierno de Chiapas construyó para los indígenas. Como este proyecto se alejó en lo absoluto de las recomendaciones anteriormente señaladas por ACNUR, como es el caso de proveer tierra en sus territorios ancestrales y colocar a la población indígena de una misma etnia, el resultado de esas ciudades, en gran medida, ha sido más que un fracaso, y en la actualidad muchas de las casas de estas ciudades sustentables se encuentran abandonadas.

Para la atención de los(as) indígenas desplazados(as), se recomienda ampliamente, y en la medida de lo posible, los siguientes aspectos:

[...] dar a los desplazados indígenas una atención adecuada a sus particularidades étnicas; proteger las comunidades en riesgo; orientar esfuerzos a prevenir el desplazamiento; contribuir a fortalecer la resistencia de las comunidades; apoyar a las localidades receptoras de desplazados; promover el retorno, hasta donde sea posible; garantizar las condiciones adecuadas para el restablecimiento o reubicación de quienes no puedan retornar a sus comunidades (ACNUR, 2003: 205).

Por otro lado, este documento habla de principios que se deberán seguir en la elaboración de apoyos a los(as) desplazados(as): “la protección como un derecho; respeto a la autonomía indígena; reconocimiento a la diferencia y a la diversidad; integralidad” (ACNUR, 2003: 205). Asimismo, se menciona una serie de objetivos que a continuación se enumeran: “prevenir el conflicto; garantizar la integridad étnica y territorial; fortalecer la autonomía indígena; proteger comunidades en riesgo; fortalecer convivencia; brindar atención integral” (ACNUR, 2003: 205). Por otro lado, se destaca una serie de estrategias, a saber: “concertación; aprovechamiento de recursos propios; coordinación; articulación a planes de los indígenas; planeación hacia el retorno” (ACNUR, 2003: 205).

Un aspecto importante a considerar son las recomendaciones para la atención a los desplazados. De hecho, se considera una serie de actores sociales y se desarrolla una serie de recomendaciones. En ese sentido, las que se hacen para el Estado serían las siguientes:

- *Apoyo a planes de vida.* Tener en cuenta los planes de vida de las comunidades afectadas para tratar de que las acciones, estrategias y demás apoyos se articulen, en lo posible, a dichos planes.
- *Definir planes de contingencia para la atención a los desplazados.* En la prevención de las posibles situaciones de emergencia generadas por los desplazamientos forzados, las entidades territoriales que lo requieran deberán diseñar planes de contingencia. Es importante acompañar a las organizaciones indígenas regionales en la elaboración de planes de emergencia, en prevención de situaciones de violencia y desplazamiento.

De este último punto, y en relación con servicios básicos, se desprenden las siguientes consideraciones:

- Posibilitar el diseño de una estrategia de salud que comprometa a todas las entidades prestadoras de servicios, y ante todo a los médicos tradicionales.
- Descartar implementos de no utilización por comunidades, los cuales generen dependencias innecesarias.
- Considerar los diferentes climas a la hora de dotar y entregar materiales para la construcción de viviendas.
- Valorar la posibilidad arquitectónica y de comodidad que ofrecen los materiales locales como la madera, la palma, las esteras, etc., de tal manera que el acceso a la vivienda sea en situación de temporalidad y se constituya en un trato digno a las personas.
- Realizar planes intensivos y rigurosos de desparasitación humana y animal, como también control de roedores y serpientes.
- Asistir a las comunidades para que ellas mismas asuman tareas de control sanitario.
- Fijar prioritariamente el suministro y la calidad del agua.
- Convenir manejo de residuos sólidos y excretas, asegurando el control sobre las enfermedades.

El documento pone particular atención acerca de la atención alimenticia y recomienda los aspectos siguientes:

- Diferenciar las raciones alimenticias, considerando las particularidades culturales de los pueblos indígenas.
- Realizar las valoraciones de crecimiento y desarrollo en infantes y en mujeres para ajustar los requerimientos alimenticios.

- Proporcionar utensilios que permitan a las familias en esta situación realizar producción de algunos alimentos en pequeñas y cercanas áreas a los sitios de establecimiento, así como también de plantas medicinales y de ornato.
- Ordenar a las autoridades militares las acciones del caso para que no se definan bloqueos de alimentos a las comunidades.

Por otro lado, se habla de las consideraciones en relación con el reconocimiento y respeto a la diversidad cultural. En ese sentido se señala lo siguiente:

- Convenir con las autoridades religiosas los asuntos relacionados con los ritos funerarios, no sólo en relación con la disposición final de las personas muertas, sino con la disponibilidad de ataúdes y en la celebración de ritos espaciales.
- Garantizar acciones de cultura en la educación, de tal manera que ante la insuficiencia de maestros, las mujeres, los mismos niños y las autoridades tradicionales puedan convertirse en agentes de educación alternativa basada en aprendizaje de oficios, cultura oral y lúdica.
- Propiciar con énfasis en la población juvenil la formación de grupos de danza y demás manifestaciones propias de la cultura, así como también la práctica de deportes.
- Dotar de materiales para la realización de elementos de arte de los pueblos indígenas, lo que puede constituirse también en una renta estratégica en el momento de la atención en el desplazamiento.

Asimismo, se habla de los siguientes mecanismos relacionados con el apoyo diferenciado a los grupos indígenas:

- Solución a las demandas territoriales aplazadas.
- Concertar los planes de retorno.
- Protección adecuada y seguridad humanitaria.
- Sensibilización de la opinión pública.
- Capacitación a entidades y organizaciones.
- Adecuar la legislación y garantizar el cumplimiento por parte de las entidades oficiales.
- Incluir el análisis del conflicto armado y el desplazamiento indígena en los Comités de Atención.

- Información indígena en el sistema de información.
- Concertar mecanismos de registro.

Por otro lado, se habla de recomendaciones generales para todos los organismos de atención:

- Divulgar principios rectores.
- Coordinar y concertar las ayudas con autoridades indígenas.
- Canalizar adecuadamente la ayuda a través de las autoridades y organizaciones indígenas.
- Fomentar espacios e instancias de paz.
- Promover la exigencia permanente del cumplimiento del Derecho Internacional Humanitario.

Las recomendaciones para los organismos internacionales son las siguientes:

- Mantener la diplomacia internacional y la denuncia por la protección de los derechos humanos indígenas.
- Incrementar el acompañamiento humanitario a comunidades víctimas o en riesgo.
- Impulsar comisiones de verificación.
- Mantener y consolidar el apoyo económico a comunidades en riesgo o en situación de desplazamiento.
- Aplicar prácticas propias del trabajo en redes y de la organización de la comunidad.

El documento también refiere las recomendaciones específicas para las organizaciones y autoridades indígenas:

- El gobierno indígena debe ser la autoridad que oriente a las comunidades.
- Organizar mesas de paz y otros espacios de paz en el ámbito regional.
- Definir planes de emergencia.
- Definir planes de resistencia.
- Preparar y definir planes de retorno.
- Organizar a los desplazados en las ciudades.
- Concertar con el Estado mecanismos de certificación.
- Evitar que el Estado les descargue la responsabilidad.
- Documentación de identidad.
- Llevar una memoria escrita de las denuncias ante el Estado.
- Derrotar la impunidad.
- Garantizar los ejercicios y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas.
- Atender alertas tempranas.

- Apoyar la autonomía y la resistencia de los pueblos indígenas.
- Realizar la consulta previa, como lo ordena el convenio de la OIT.
- Alternativa y control de cultivos de uso ilegal.
- Garantizar la territorialidad indígena.
- Insistir en la salida negociada del conflicto.

Como se puede desprender de las anteriores recomendaciones, éstas se pueden convertir o se deberían de integrar por el Estado mexicano como base de generación de leyes o para la elaboración de políticas públicas para la atención de los indígenas desplazados.

Sin duda los anteriores lineamientos ponen el acento en el respeto por la diversidad cultural indígena y consideran eje rector el mantenimiento, en la medida de lo posible, de su cultura, su identidad, sus formas organizativas, sus gobiernos, su cosmovisión, sus formas tradicionales de organización, de alimentación, de los sistemas tradicionales de cura, etcétera.

## Conclusiones

La ausencia de un mecanismo para cuantificar de manera objetiva el número de desplazados es, sin duda, uno de los retos más significativos en nuestro país para poder visualizar dicha problemática. A lo anterior se agrega el no reconocimiento explícito por parte del Estado mexicano de la existencia de un número importante de desplazados en el territorio nacional. Por lo anterior, nos enfrentamos a dos situaciones que van en contra de la atención a las desplazadas y los desplazados: no existe una instancia gubernamental que se encargue de la ejecución de políticas públicas en materia de atención a las personas que viven esta situación. Por otro lado, la impresión en el número de personas que se encuentran desplazadas es un mecanismo o excusa para evadir la responsabilidad de la ejecución de dichas políticas públicas.

Como lo señalamos a lo largo del trabajo, una de las faltas más relevantes en relación con esta problemática es la ausencia de un instrumento de cuantificación de las personas internamente desplazadas, por lo que no se puede tener una perspectiva objetiva del fenómeno y, por consiguiente, éste se encuentra en la más absoluta de las invisibilizaciones.

Si la población que padece esta problemática no es del todo visible, dicha situación se complica enormemente cuando se refiere a las comunidades indígenas desplazadas. Efectivamente, como el fenómeno no se conoce del todo

en la zonas urbanas que lo padecen, los espacios indígenas que se localizan en las zonas más agrestes del país parecen estar condenados a la invisibilidad absoluta; aunada a lo anterior está la presencia de grupos mafiosos, lo cual complica del todo la posibilidad de establecer un censo de desplazados indígenas; sin embargo, se podría trabajar, en ese sentido, en los espacios de reasentamiento, donde éstos(as) llegan, y así poder establecer una idea aproximada del fenómeno.

Lo anterior sería la base fundamental para que se pudiera establecer una suerte de política pública de atención. Respondiendo a las preguntas de cuántos son, dónde están, de dónde vienen y a qué grupo étnico pertenecen, las respuestas, serían el “piso mínimo” del que se tendría que partir, si se quiere atender el fenómeno del desplazamiento interno forzado en zonas indígenas.

Una situación que reporta Amnistía Internacional y que sin duda es preocupante es la situación de los pueblos indígenas, pues en su reporte del 2012 señala que la población autóctona continúa padeciendo terribles desigualdades y discriminación. Sin duda, al asentarse como desplazados en poblaciones urbanas, lo anterior se incrementa de manera importante al grado de que los indígenas crean o desarrollan nuevas formas identitarias y culturales, lo que contribuye al etnocidio del que se habló en el trabajo.

Amnistía Internacional señala que los pueblos indígenas siguen padeciendo la falta de tierras, agua, vivienda, salud y educación. Aunado a lo anterior, el clima de violencia generalizada que vive el país genera o desencadena procesos de desplazamiento. Se continúa desarrollando proyectos o megaproyectos en espacios indígenas, que además son sagrados, sin tomar en cuenta a esta población; no existe un proyecto que regule las consultas en los espacios de los pueblos originarios.

Por otro lado, las terribles sequías que vive el norte del país, en particular las comunidades tarahumaras en Chihuahua, donde la desnutrición es en extremo aguda; las obras de magna infraestructura: campos eólicos, mineras, presas, aunadas a la violencia generalizada contra el narcotráfico, indican que lejos de desaparecer o aminorar el fenómeno, éste presenta una tendencia al alza.

Por su parte, las organizaciones campesinas e indígenas aglutinadas en el Programa de Intercambio, Diálogo y Asesoría en Agricultura Sostenible y Soberanía Alimentaria (PIDAASSA) recientemente hicieron un llamado para atraer la atención hacia la violencia generalizada que padecen muchas familias en zonas rurales e indígenas, propiciada por la fallida guerra contra el crimen organizado que ha traído

como consecuencia su salida forzada para salvar sus vidas y un consecuente abandono de su patrimonio (animales, tierra, viviendas, milpas). Esta organización señala que en muchos estados del país los delincuentes (en ocasiones en complicidad con las autoridades) alientan, con el uso de la violencia, el despoblamiento de las comunidades, con el objetivo de apoderarse de su territorio para ejercer sus negocios ilícitos. El organismo señala que se genera un patrón de familias y pide al gobierno federal atención a los desplazados, así como a su seguridad y a la posibilidad del retorno a sus lugares de origen.

Sin duda, muchas de las comunidades indígenas del país padecen el fenómeno del desplazamiento interno; por lo anterior, el Estado mexicano debería poner atención a esa situación antes de que se convierta en una crisis humanitaria de alcances inusitados, como aparece apuntar.

## Referencias

- Burguete, A. (2010). Minuta de mesa de análisis “Grupo de trabajo para la elaboración de ley sobre desplazamiento en el estado de Chiapas”.
- Cruz Burguete, J. L. (s/f). *Las condiciones del desplazamiento interno en Chiapas*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. Recuperado de <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2477/8.pdf>> (consultado el 23 de mayo de 2012).
- Hernández, M. (2010). “La situación de las mujeres en estado de desplazamiento”. Recuperado de <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/123.5/cnt/cnt22.htm>> (consultado el 28 de noviembre del 2010).
- Del Valle, S. (2000). “Hay 50 millones de personas refugiadas y desplazadas en el mundo”, Comunicación e Información de la Mujer (CIMAC). Recuperado de <<http://www.cimac.org.mx/noticias/00nov/00111311.html>>.
- Mercado Mondragón, J. (2013). *La perspectiva de género en el estudio de las mujeres en condición de desplazamiento*. Documento en proceso de dictaminación.
- Warman, A. (2003). *Los indios mexicanos en el umbral del milenio*. México: FCE.

## Documentos

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (2003). Organización Nacional Indígena de Colombia.
- ACNUR (2010). Directriz de atención integral a población desplazada con enfoque diferencial de género.

# Libros Temáticos de El Cotidiano



Universidad  
Autónoma  
Metropolitana  
Casa abierta al tiempo Azcapotzalco



# Chinantecos desplazados por la presa Cerro de Oro, en Oaxaca

Joel Rojo Horta\*

El desplazamiento de personas de manera forzada conlleva a la vulnerabilidad de los derechos humanos en la aplicación mecánica de las leyes agrarias, a la pérdida de su territorio y a la aparición de la violencia. Este artículo describe cómo una pequeña parte de la población chinanteca desplazada por la construcción de la presa Cerro de Oro en Oaxaca lucha para volver a tener un ejido, un terreno donde renueven la construcción de su vida comunitaria, sus prácticas sociales y culturales. Para lograr su objetivo pasarán por la toma violenta de un predio propiedad de la Federación y después por un largo peregrinar en oficinas públicas para obtener la seguridad jurídica en la constitución de un ejido, con el acompañamiento de distintas organizaciones campesinas.

## El territorio perdido

—...mi papá está muy contento, dice que ya vamos a tener nuevamente ejido...  
—Señor Cándido Moreno, ¿usted cuántos años tiene?  
—Tengo 75 años y mi papá, Marcos Gómez Crisanto, cumple 106.  
—Señor Cándido, los apellidos no coinciden, ¿por qué?  
—Es que él me recogió de chico, y es padre el que cría, no el que engendra, así sentimos los chinantecos también...  
Plática con Cándido Moreno Vázquez, chinanteco desplazado.

**E**l 4 de abril de 1978 el presidente de la República, Luis Echeverría Álvarez, firma el decreto que expropiaba

tierras a diversos núcleos agrarios de población indígena chinanteca. Un proyecto de desarrollo iniciaba: la construcción de la presa Cerro de Oro en el estado de Oaxaca. Las expropiaciones habían iniciado en 1972, el objeto fue concentrar el agua de los ríos Santo Domingo, San Juan Evangelista y Tesechoacan. La obra formaba parte de un programa que preveía la construcción de un sistema de presas sobre ríos que entregaban sus aguas al Papaloapan.

Con las presas se generaría electricidad, como actualmente sucede con la presa Cerro de Oro y también se desarrollarían distritos de riego. Los trabajos empezaron en 1974, con

diferentes interrupciones, y se concluyeron en 1989. El sistema de presas se inauguró con el nombre de Presidente Miguel de la Madrid.

Se desplazó a alrededor de 26 mil campesinos, en su mayoría indígenas chinantecos, quienes mostraron una fuerte oposición al proyecto. En sus parcelas altamente fértiles sembraban maíz, frijol, chile, ajonjolí, tabaco, arroz y camote.

La población no sólo dejó sus casas, parcelas, iglesias, sino que perdieron su territorio y cuando hablamos de éste, pasamos más allá de la ubicación geográfica. Al referirnos al territorio debemos hacer una reflexión espacial, desde la filosofía y la sociología, con un enfoque que analiza la "totalidad" de la interacción humana. El tema territorial no cosifica al territorio como unidad fija inamovi-

\* Sociólogo por la Universidad Nacional Autónoma de México; Especialidad y Maestría en Desarrollo Rural por la UAM-Xochimilco; tercer lugar del Premio Nacional de Investigación Agraria 1997; asesor de ejidos y comunidades. Este artículo se elaboró con la anuencia del grupo de desplazados "Isleta de los Lirios".

ble, envuelve las relaciones sociales existentes, la dimensión política, un territorio ocupado es manifestación de una lucha de poder, además de la construcción de identidad (Zambrano, 2001: 20).

Para la cultura occidental, la ocupación de la tierra lleva implícita la idea de conseguir la propiedad, de justificar la pertenencia para una persona. Pero en México, con su herencia mesoamericana, la tierra tiene simbolismos con la fertilidad y la procreación. Los campesinos e indígenas todavía llegan a considerar que la posesión es principalmente para trabajarla, hacerla producir para satisfacer las necesidades vitales, pero ocuparla además da pertenencia, genera órdenes sociales y políticos, una cultura, la identidad. Arriba de la tierra existe un mundo, es la construcción de un espacio que permite la reproducción social.

La dimensión del territorio surge entonces con la claridad de que es un espacio de relaciones políticas entre las distintas fuerzas que se manifiestan y legitiman, tomando acción sobre él, es decir, ante la lógica del dominio de la tierra vía la propiedad jurídica, es hecha a un lado por el dominio político.

Entonces, hablar de territorio es referirse a la arena donde se presentan luchas y conflictos, por las percepciones de la pertenencia, dominio, jurisdicción y soberanía del espacio. Tratar sobre el territorio no es un asunto exclusivo de la reforma agraria, sino de cómo el Estado concede o no la administración de los espacios que incluso pueden estar ocupados.

De esta manera, consideramos que

[...] Se entiende por territorio el espacio terrestre, real o imaginado, que un pueblo (etnia o nación) ocupa o utiliza de alguna manera, sobre el cual genera sentido de pertenencia, que confronta con el de otros, lo organiza de acuerdo con los patrones de diferenciación productiva (riqueza económica), social (origen de parentesco) y sexo/género (división sexual de los espacios) y ejerce jurisdicción [...] El territorio se conquista, por lo que es lucha social convertida en espacio (Zambrano, 2001: 45).

Y tiene, además, la representación colectiva de ser algo sagrado. Es claro que

[...] cuando las comunidades indígenas luchan por sus espacios territoriales no están peleando sólo un espacio

de tierra donde sembrar o colocar una casa para vivir. Están defendiendo sobre todo su derecho a ser, a vivir como colectivo humano, a mantener el control sobre su vida comunitaria y, en un sentido más amplio, a tener el derecho de decidir su futuro (López, 2007: 17).

Además, el territorio ayuda a crear una conciencia de sí, en un proceso colectivo en donde los demás se reconocen como parte de un grupo que reproduce sus relaciones sociales y culturales en un espacio específico creando identidad. El origen del lugar permite al individuo desarrollar mecanismos psicológicos de reforzamiento de su personalidad que le ayudan a saber de dónde es, quién es, para posteriormente buscar su identidad grupal, porque no puede crear identidad de manera individual, y se reconocerá aún más en la medida de la fortaleza y riqueza de su cultura, sin olvidar la importancia de la existencia de un grupo numeroso de personas.

Los ejidos expropiados, con la pérdida del territorio, tuvieron el reacomodo en otras tierras; sin embargo, no todas las personas que integraban el núcleo de población ejidal fueron trasladadas, únicamente los ejidatarios. Los hijos de los ejidatarios, los avecindados y posesionarios que tenían una parcela por decisión de la asamblea, no entraron en los planes del proyecto de desarrollo de generación de electricidad, mediante la construcción de la presa.

Entonces, al empezar las obras, la población chinanteca en su calidad de ejidataria, comenzó a trasladarse a las nuevas tierras, pero los no ejidatarios no tenían a dónde ir. El desplazamiento de su territorio se dio de manera forzada, en ambos, en ejidatarios y los no ejidatarios.

Se entiende por desplazado interno forzado a la persona o grupo de personas que ha tenido que abandonar, huir o escapar de su lugar de origen, vivienda, hogar o lugar de residencia habitual, por circunstancias en contra de su voluntad, y que no ha cruzado una frontera internacional (Grupo de Trabajo-ONU, 2011: 1).

Los desplazados ejidatarios fueron reubicados en varios municipios de Oaxaca y Veracruz; un importante grupo se ubicó en 25 ejidos en el valle de Uxpanapa. El gobierno se comprometió a dotarles tierras, construir caminos e infraestructura urbana, pagar indemnizaciones territoriales, bienes comunales y parcela escolar.

El desplazamiento forzado tuvo la promesa del gobierno de la entrega de nuevas superficies de tierra, obras de comunicación, construcción de casas, de acuerdo con el decreto presidencial del 4 de abril de 1978, compromisos que no fueron cumplidos, según Juan Zamora, líder de la Unión de Ejidos que agrupa a 25 núcleos agrarios. De las 260 mil hectáreas entregadas en el Uxpanapa, 90% no son aptas para la agricultura, sólo para la cría de ganado tirando la selva, actividad que culturalmente no desarrollaban. Actualmente, cultivan en 10% de la superficie hule, palma, cítricos y maíz.

A 22 años del desplazamiento forzado, el balance es terrible para la población chinanteca: su cultura está prácticamente destruida, sus comunidades distanciadas territorialmente; hay desintegración comunitaria, quiebra del sistema de parentescos, pérdida de la lengua; padecen pobreza por falta de la indemnización, por tener una menor superficie de cultivo y de menor calidad agrícola; las viviendas son de menor tamaño en sus solares y carecen de servicios básicos.

¿Pero qué pasó con la población no ejidataria? Ésta tuvo que integrarse a las cabeceras municipales en los trabajos con menor pago, desposeída de todo, sólo con su fuerza de trabajo; perdió toda vida comunitaria, sustento de la cultura chinanteca. Otros grupos fueron integrados a organizaciones campesinas para iniciar nuevas solicitudes de tierra, como fue el caso del grupo denominado Isleta de los Lirios.

## Los desplazados y su lucha por nuevos territorios

La Unión General Obrero, Campesina y Popular (UGOCP) surgió el 17 de octubre de 1986, de acuerdo con la escritura pública 6811 del Notario Gabriel M. Ezeta Moll, del Estado de México, "mediante acuerdo político de tres organizaciones de izquierda: el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT) y el Partido Socialista de los Trabajadores (PST)" (Pérez y Rojo, 2001: 37). Con un perfil partidista plural, apoyó la reforma al Artículo 27 Constitucional de 1992, lo que provocó en 1994 el desprendimiento de una fracción, que integró la UGOCP-CN (Coordinadora Nacional); su líder principal fue el ingeniero Margarito Montes Parra.

La UGOCP fue una organización que tuvo una presencia importante en la región del Uxpanapa, organizó a campesinos para la toma de tierras de familias terratenientes, como

los Bravo Ahuja, Moreno Sada y Cue Sacre, en donde hubo muertos y lisiados por el uso de machetes. La organización liderada por Margarito Montes Parra tuvo la habilidad de poder presentar luchas agrarias y al mismo tiempo, tener la protección de gobernadores como Heladio Ramírez López, de Oaxaca, y Fidel Herrera Beltrán, de Veracruz, por señalar quienes más inmunidad le brindaron.

La UGOCP dirigió a un grupo de aproximadamente 30 familias desplazadas chinantecas, pertenecientes al ejido Miguel Alemán (pero sin derechos agrarios), a invadir violentamente el 3 de mayo de 1991, el predio Isleta de los Lirios, ubicado en el municipio de Tuxtepec, Oaxaca, con superficie de 50-64-34 hectáreas (cincuenta hectáreas, sesenta y cuatro áreas y 34 centiáreas), perteneciente a la Comisión del Papaloapan, dependencia del gobierno federal sectorizado a la extinta Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH).

Otra versión es la documentada mañosamente por la UGOCP, que mediante Acta de Posesión Precaria, de fecha en que fue invadido el predio Isleta de los Lirios, es entregado por la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), firmando el documento el Comisionado Agrario, Armando Fernández García, con presencia de integrantes de la organización y los campesinos, señalándose que el predio es propiedad de la Comisión del Papaloapan. ¿Con qué sustento la SRA entregaría un predio que pertenece a la SARH? Con la protección que dan los gobernadores y el propio gobierno federal a Margarito Montes Parra, lo cual violaba toda lógica jurídica.

Sin embargo, la denuncia penal fue presentada por la SARH el 11 de junio de 1992, ante la Agencia del Ministerio Público Federal de la ciudad de Tuxtepec y el 14 de marzo de 1994, el Ministerio Público solicitó al jefe de la Unidad Jurídica de la SARH, asistiera a ratificar la denuncia de despojo del predio; así, el 11 de junio de ese año se ratifica denuncia y se presenta escritura pública de propiedad del predio.

El predio fue adquirido por la Comisión del Papaloapan el 18 de junio de 1952 a Carlos Ramírez, en representación de su hijo menor Nicolás Ramírez, si bien la escritura pública núm. 29, inscrita en el Registro Público de la Propiedad de Tuxtepec, señala una superficie de 52-22-05 hectáreas, la venta fue sólo por 22-16-56 hectáreas.

El predio era usado por la Comisión del Papaloapan para investigación agrícola y contaba con laboratorios. Al momento de la invasión, el personal tuvo que salir del

predio. Como en todo hecho violento de este tipo, los laboratorios fueron destruidos y hasta la fecha abandonados.

La averiguación previa no prosperó porque la dependencia no pudo acreditar la propiedad de toda la superficie, precisamente porque demandaba 50-64-34 hectáreas y la escritura amparaba 22-16-56 hectáreas.

El grupo chinanteco se autodefinió con el nombre del predio: “Isleta de los Lirios”. A partir de ese momento, los hechos se “miran” dependiendo de la postura que se adopte: los indígenas señalan que el 3 de mayo de 1991 fue la toma de la tierra para construir un nuevo ejido. Los funcionarios gubernamentales dicen que es un grupo invasor, violador del marco legal, las instituciones, el orden y el progreso.

El 30 de octubre de 2001, el grupo desplazado “Isleta de los Lirios” solicitó al Delegado Agrario del estado de Veracruz la regularización porque la UGOCP ya no había realizado ningún trámite, sólo contaban con el Acta Precaria de Entrega de Tierras. No tuvieron respuesta.

Los desplazados ocuparon y dividieron el predio para formar parcelas, pero la parte colindante con la carretera que se dirige a Tuxtepec, fue dejada como uso común. Sin embargo, en el transcurso de los años, Margarito Montes Parra llegaba con hombres armados y maquinaria agrícola para trabajar “su parte”. Mientras tanto, otros grupos campesinos que habían invadido tierras privadas tenían procedimientos agrarios de dotación de tierra, pero ellos no tenían ni un trámite. Los integrantes del grupo mostraron su insatisfacción y recibieron como respuesta que en el momento en que quisiera Margarito la organización los podía sacar y meter a otros campesinos. Lo anterior, derivó en una ruptura del grupo con la organización.

El 15 de enero de 2004, Cándido Moreno Vázquez solicitó al secretario de la Sagarpa, Javier Usabiaga, la donación del predio y que la Secretaría de la Reforma Agraria realizara los trámites para la formación de un nuevo ejido. Igual que hace tres años atrás, no tuvieron respuesta. La reflexión de los chinantecos desplazados reunidos en asamblea los llevó a la conclusión de que necesitaban afiliarse a otra organización campesina, para poder obtener la regularización de sus tierras tomadas, su nuevo territorio en construcción.

## La estrategia del Acuerdo Nacional para el Campo

Amenazados con perder la tierra en el momento en que Margarito Montes Parra lo decidiera, el grupo “Isleta de los

Lirios” mandó a Cándido Moreno Vázquez, su líder natural, a la ciudad de México a buscar ayuda en febrero de 2004, apoyados por la organización regional “Consejo Regional Indígena CORIMACHI Mazateco Chinanteco”.

Cándido Moreno llegó a las oficinas de la Confederación Nacional Campesina (CNC), la cual era de las organizaciones que habían participado en las movilizaciones campesinas, catalogadas como las más importantes después de la Revolución Mexicana en el 2003. Si bien la CNC no era de las organizaciones que promovieron al inicio las protestas, al final se incorporó. El resultado de las demandas fue la realización de mesas de diálogo en las instalaciones del Archivo General de la Nación, lo que anteriormente había sido el Palacio de Lecumberri.

Las demandas campesinas fueron escuchadas por los secretarios de Estado para que finalmente, el 28 de abril de 2003, se signara el Acuerdo Nacional para el Campo por Vicente Fox y las organizaciones nacionales campesinas. El acuerdo permitía, entre muchos otros compromisos, atender la situación de conflictos agrarios derivados por la posesión irregular de predios privados por campesinos.

Con el nuevo espacio legal del Acuerdo Nacional para el Campo y la protección de la CNC, Cándido Moreno Vázquez presentó los documentos que tenía sobre la ocupación del predio Isleta de los Lirios, entre éstos el Acta de Posesión Precaria de fecha 3 de mayo de 1991.

La CNC, junto con la organización “El Barzón”, las organizaciones integradas en “El Campo No Aguanta Más”, el Congreso Agrario Permanente, el Secretario de Reforma Agraria y el Procurador Agrario, formaron la Comisión de Elegibilidad del Acuerdo Nacional para el Campo en Materia de Conflictos Agrarios, la cual elaboraría la normatividad de cómo operaría la propia Comisión y definirían los asuntos susceptibles de ser atendidos.

Cada organización debía elaborar la Ficha Técnica Jurídica Social, a fin presentar ante la Comisión de Elegibilidad, los conflictos agrarios por la posesión irregular de predios en propiedad privada antes del año 2000. De esta manera, los desplazados pasaron a ser presentados como integrantes de un conflicto agrario.

De acuerdo con los *Lineamientos de Operación para la Conciliación de Conflictos Agrarios en el Marco del Acuerdo Nacional para el Campo*

[...] se atenderían los conflictos agrarios derivados de la problemática de la tenencia de la tierra, privilegiando la vía de la conciliación en las disputas de naturaleza

jurídica, administrativa y social que estén debidamente identificados y documentados con anterioridad al primero de diciembre de 2000... (Comisión de Elegibilidad del Acuerdo Nacional para el Campo en Materia de Conflictos Agrarios, 2003: 1).

Para elaborar la Ficha Técnica Jurídica Social se incluyó que el grupo “Isleta de los Lirios” tenía conflicto agrario con la Sagarpa, heredera de la ex Cuenca del Papaloapan, y la SARH, por la posesión irregular del predio ubicado en el municipio de Cosamalopan, estado de Veracruz.

Es importante señalar que el río Tonto forma la colindancia entre el estado de Veracruz con el municipio de Cosamalopan y Oaxaca con el municipio de Tuxtepec. Entre 1949 y 1955 el río fue embalsado para formar la presa Cerro de Oro o Miguel Alemán, donde se genera electricidad y, para la construcción del puente Tuxtepec, que une la carretera federal. Lo anterior dio como resultado la modificación de su cauce y de los límites estatales. El predio Isleta de los Lirios, que inicialmente pertenecía a Oaxaca, desde los años cincuenta, se encuentra ahora dentro del estado de Veracruz.

El 23 de marzo de 2004, la Secretaría de la Reforma Agraria solicitó a su Delegación de Veracruz y no a la de Oaxaca, mayor información. En cambio, la Delegación de Oaxaca reiniciaba su análisis jurídico e interés sobre la situación del predio Isleta de los Lirios.

El 11 de mayo de 2004, la Procuraduría Agraria entregó a Cándido Moreno, mediante solicitud previa, copia de diversos documentos, entre éstos Acta Administrativa para hacer constar la invasión de terreno nacional. En junio de ese año, la CNC solicita a la SRA se analizara en qué calidad la Cuenca del Papaloapan ocupaba el predio, puesto que al parecer una parte es terreno nacional.

Los terrenos nacionales pertenecen a la Nación y están deslindados (diferenciándose de los baldíos que no están ni medidos ni deslindados); pueden ser ocupados de manera individual o en grupo y ser solicitados a la SRA para su enajenación y titulación posterior como pequeña propiedad.

El 28 de septiembre de 2004, en la sesión trigésima tercera de la Comisión de Elegibilidad del Acuerdo Nacional para el Campo, el conflicto agrario fue calificado como “no viable para su atención porque la posesión irregular se encuentra en terrenos de la Sagarpa y está siendo atendido por la Procuraduría Agraria” (Comisión de Elegibilidad del

Acuerdo Nacional para el Campo en Materia de Conflictos Agrarios, 2004: 4).

Ante el rechazo de la CNC por la calificación, el representante del Secretario de la Reforma Agraria, Ramón Cárdenas Villarreal y del Procurador Agrario, Ricardo Cruz Rodríguez, manifestaron en esa sesión, que el gobierno no podía sacar dinero de una institución para pagarle a otra el valor del predio que fuera asignado en el avalúo.

Los desplazados chinantecos que ocupaban el predio Isleta de los Lirios, veían con temor que las afirmaciones de Margarito Montes Parra se pudieran concretar: lanzarlos de los terrenos que ocupaban ilegalmente. Miedo que se apoderó más de ellos al conocer que no habría solución mediante el Acuerdo Nacional para el Campo.

La UGOCP mantenía una situación de enfrentamiento con los desplazados de Isleta de los Lirios. Hombres armados llegaban a recorrer las casas y posteriormente hacían labores agrícolas en el área de uso común. La CNC solicitó en octubre de 2006 una reunión conciliatoria a la Procuraduría Agraria. Para enero de 2007, esta institución determinó con Cándido Moreno que como no se podía citar a los hombres armados porque no se sabía su domicilio, sólo se realizaba el Acta de Comparecencia, en la cual se señaló que no se llevaría la conciliación porque no estaban siempre en el predio, levantándose “Informe de Asunto Concluido”.

## **La estrategia de solicitar el inmueble a la Federación**

La nueva estrategia que determinó la CNC y el grupo de desplazados fue solicitar a la Dirección Jurídica de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), reunión de trabajo para conocer la posibilidad de regularización del predio. El director, licenciado Ramón Sergio Guerra Beltrán, respondió mediante oficio:

[...] me permito comunicarle que conforme al sistema de facultades expresas y limitadas a los servidores públicos federales, se requieren entre otros requisitos, ser expedido por órgano competente. La omisión o irregularidad de los elementos y requisitos exigidos por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, o por las leyes administrativas de las materias de que se trate, producirían, según sea el caso, nulidad o anulabilidad del

acto administrativo (artículos 1, 3 y 4 del ordenamiento jurídico invocado y 32, Fracción III de la Ley General de Bienes Nacionales) [...] Por los motivos y fundamentos jurídicos expresados, me veo precisado a no convocar la reunión que se sirvió solicitar (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, 2 de marzo de 2007).

El ingeniero Javier Elías Pérez Galindo, coordinador general de Acción Agraria de la CNC, decidió solicitar al coordinador general de Política Sectorial de la Sagarpa audiencia, convocando al quinto eje del Programa Especial Concurrente, de fecha 19 de febrero de 2007, que señala que “se revisarán los conflictos agrarios que coarten el desarrollo en el campo y se buscará darles solución definitiva”. El licenciado Joaquín Montaña Yamuni aceptó conceder la audiencia.

El día de la audiencia en la Sagarpa, el área jurídica pretendió que no se realizara por parte de la institución ningún trámite porque eran invasores de propiedad federal. La discusión se guió primero con el desplazamiento forzado, la negación por parte del Estado a los derechos agrarios por la tierra que usufructuaban, la aplicación del Artículo 27 en la obligatoriedad de dotar de tierra a campesinos carentes de ella, en la generación de un conflicto agrario con la propia Sagarpa en donde la institución no había sido capaz de comprobar que era la propietaria del predio. Finalmente, se aceptó que la Dirección Inmobiliaria realizara una investigación y Montaña Yamuni pidió al Secretario de la Reforma Agraria atendiera el asunto en audiencia.

El agrónomo Abelardo Escobar Prieto concedió la audiencia, se analizó el asunto y se estableció el mecanismo para resolver el conflicto agrario entre las instituciones. La SRA aceptó la validez del Acta de Posesión Precaria del 3 de mayo de 1991, en la cual esta institución entregaba el predio Isleta de los Lirios de 50-64-34 hectáreas, al grupo de desplazados, propiedad de la Cuenca del Papaloapan. Como sólo se cuenta con evidencia documental de que únicamente 22-16-56 hectáreas fueron adquiridas por dicha Cuenca, y por tanto pertenecerían a la Sagarpa por traslado de funciones, aquéllas seguirían siendo atendidas por esta dependencia del gobierno federal; mientras que las restantes 28-47-78 hectáreas presumiblemente pueden corresponder a predios propiedad de la Nación, bajo la administración de la SRA, por lo que se investigaría la situación para su regularización.

En mayo de 2007, el grupo de desplazados asesorados por la CNC, acopió información de los registros públicos de la Propiedad tanto del estado de Oaxaca como de Veracruz, para poder iniciar trámites en la Sagarpa y en la SRA; en el municipio de Cosamaloapan se obtuvo constancia de no existir ningún registro sobre el predio, mientras que en el municipio de Tuxtepec se encontró la escritura pública y se obtuvo copia certificada.

El 13 de junio de 2007 el grupo de desplazados solicitó a la SRA en calidad de terreno nacional, la fracción del predio de Isleta de los Lirios que no tiene título de propiedad, sin embargo, la SRA a través del personal de la Delegación de Veracruz, informó de manera informal, que no podrían realizar ningún trámite hasta que la Sagarpa pudiera acreditar que no era propietaria de toda la extensión del terreno Isleta de los Lirios, porque siempre se ha conocido que es propiedad federal. Así, sin que medie ningún documento jurídico, los funcionarios negaron la continuación de la regularización del predio sin título, haciendo al grupo desplazado responsable de la carga de la prueba de que es terreno nacional, sin aceptar los documentos acopiados en los registros públicos de la propiedad.

Por su parte, la Sagarpa solicitó a su Delegado en el estado de Oaxaca, el 27 de febrero de 2008, obtuviera copias certificadas de la escritura, trámite que duró hasta noviembre de ese año, en virtud de que no es un procedimiento que esté considerado en los manuales administrativos y, por ende, sin partida presupuestaria para pagar comisión de traslado de la capital de Oaxaca a Tuxtepec y los derechos por copias certificadas del Registro Público de la Propiedad. A pesar de que los desplazados ofrecieron pagar estos costos, la institución mencionó que no podrían incluir en el expediente ningún trámite que no tuviera el pago de derechos hecho por la Federación.

Mediante solicitud al entonces Presidente de la República, Felipe Calderón, los desplazados chinantecos recibieron oficio de la Dirección General de Proveduría y Racionalización de Bienes y Servicios, de la Sagarpa, el 2 de abril de 2008, en el cual se les informaba que la institución procedería a poner a disposición del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (Indabin) el inmueble Isleta de los Lirios, a efecto de que sea el encargado de dar el mejor uso y aprovechamiento del bien. Además, precisaba que la Ley General de Bienes Nacionales no autoriza la donación ni la venta directa de

inmuebles federales a los particulares. De esta manera, los desplazados deberán asumir una figura jurídica de asociación para tener personalidad jurídica y solicitar, en su caso, la venta del predio.

La información de que el grupo de desplazados podría hacerse dueño del predio se conoció en los alrededores de Isleta de los Lirios. A finales de abril, la casa del representante de los desplazados, Cándido Moreno, se quemó a medio día. La gente, que trabajaba en las pequeñas parcelas, alcanzó a ver las llamas desde lejos. Todo se quemó, el expediente, los planos, los oficios. Afortunadamente lograron ayudar a salir de entre el fuego al papá de Cándido, de más de cien años de edad. Por la noche, una comisión junto con Cándido Moreno viajó a la ciudad de México para dar aviso a la CNC del suceso. Al día siguiente, sintieron alivio al saber que la organización contaba con copias de cada uno de los documentos. Los trámites continuarían sin problemas y obtuvieron copia de todos los papeles y planos. En esa ocasión entendieron el porqué se había insistido que la organización debía tener copias de todas las gestiones.

El 16 de diciembre de 2008, la Sagarpa remitió la copia certificada de la escritura del predio Isleta de los Lirios al Indaabin para que fuera inscrito en el Registro Público de la Propiedad Federal como un inmueble de la Federación, debido a que la operación de compra-venta del particular a la Comisión del Papaloapan nunca fue registrada ante esa instancia.

El 5 de febrero de 2009 se tuvo la reunión con el Indaabin, en la cual se conoció la postura de la institución de no poder realizar ninguna donación del predio o traslado de dominio a título gratuito. El predio podría solicitarse mediante licitación pública para venta al mejor postor, indicándose el estado en que se encuentre, es decir, que está ocupado, invadido, tomado por indígenas chinantecos provenientes del estado de Oaxaca. De esta manera, los postores para compra se reducen: ¿quién querrá comprar un terreno donde no se pueden hacer actos de dominio?

Otra vía que se manifestó para la regularización en la reunión, es la posibilidad de que el gobierno del estado solicitara al Indaabin el predio a título gratuito, de conformidad con las fracciones III, V, VI, X y XIII del Artículo 84, de la Ley General de Bienes Nacionales. En ese momento, si bien podía ser una alternativa, el gobernador Fidel Herrera Beltrán había dado amplio apoyo a la UGOCP, por lo que políticamente no era viable.

En el proceso de poner a disposición el predio Isleta de los Lirios al Indaabin, resultó que no se tenía un plano, por lo cual la Sagarpa solicitó en diciembre de 2009 el auxilio al Indaabin que, a su vez, firmó un convenio con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Información (INEGI) para que su personal técnico realizara el trabajo de campo y levantara el plano cartográfico con las coordenadas correspondientes. El Indaabin preveía tener resultados en febrero de 2010. Para los desplazados era un aliento de satisfacción saber que había posibilidades de regularizar el predio tomado. Para este tiempo, aún llegaban hombres armados mandados por Margarito Montes Parra, dirigente de la UGOCP, para sembrar la zona de uso común que el grupo de desplazados tiene en reserva.

En marzo de 2010, Cándido Moreno, de 74 años, representante chinanteco del grupo de desplazados, murió atropellado sobre la carretera a Tuxtepec, enfrente del predio Isleta de los Lirios. El vehículo nunca fue identificado, el responsable menos. No se tuvieron elementos para dirigir una investigación sobre el accidente, no hubo testigos, su cuerpo inerte apareció cruzando la mitad de la carretera rumbo a Isleta de los Lirios. Cándido no pudo ver cristalizado el objetivo de constituir el ejido. En abril, los desplazados reunidos en asamblea eligieron a su nuevo representante para que siguiera con las gestiones.

## **Las nuevas condiciones políticas en Veracruz**

Con el relevo del Poder Ejecutivo local en Veracruz, con Javier Duarte, en diciembre de 2010, la estrategia se fortaleció para que puedan obtener la enajenación gratuita del predio. El nuevo gobernador y su secretario de Gobierno, Gerardo Buganza Salmerón, han tenido una postura distinta a la del candidato derrotado al mismo cargo, Miguel Ángel Yunes Linares, ya que cuando éste fue titular de la Secretaría de Gobierno, en el tiempo de Patricio Chirinos, reprimió a chinantecos desplazados que reclamaban que les cumplieran los compromisos pactados de la reubicación.

Los indígenas chinantecos decidieron apoyar en la elección a Javier Duarte porque Yunes Linares representaba el tiempo en que fueron reprimidos, a pesar de que ambos provienen del Partido Revolucionario Institucional. Sin embargo, Yunes fue impulsado por el Partido Acción Nacional para la gubernatura y perdió en una competida elección.

El nuevo gobierno de Veracruz ha mostrado mayor interés en atender las demandas de los chinantecos en la regularización de su nuevo territorio en Isleta de los Lirios, teniéndose reuniones de trabajo para acoplar una posible solicitud del gobierno estatal al Indaabin, para la enajenación gratuita y, posteriormente la entrega de la tierra al grupo desplazado. Además, los desplazados son asesorados ahora por el Movimiento Nacional Indígena, presidido por el profesor José Alberto Ojeda Parada, nuevo actor social en la política veracruzana, que a pesar de tener 32 años de constituidos, en 2009 reaparecen con más fuerza al realizar asambleas municipales y estatales para elegir a sus representantes en el estado.

El nuevo gobierno del estado requiere, a pesar de que el PRI volvió a ganar la elección para gobernador, tener diferentes actores sociales para tomar distancia del antecesor Fidel Herrera, de esta manera, el cambio de gobierno y de organización que los represente han ayudado a los desplazados a obtener su anhelo: conseguir la regularización de su territorio adoptado.

Para enero de 2011 el Indaabin mostró y entregó impresión de manera informal, sobre el plano cartográfico realizado por el INEGI. El material contenía toda la superficie que ocupan los desplazados, es decir, la superficie adquirida por la Comisión del Papaloapan y la parte que no tiene escritura pública, lo que generó que la Sagarpa hiciera la observación de que sólo debería ser la primera. Las instituciones tendrán que determinar si la división se realiza en escritorio o será necesario establecer mojoneras físicas en el lugar.

La Sagarpa, para poder justificar que el predio se encuentra ahora en el estado de Veracruz, solicitó que el Presidente Municipal de Cosamaloapan emitiera una constancia aclarando la situación, la cual fue entregada al grupo de desplazados por el Ayuntamiento en mayo de 2011 y éste a la institución solicitante.

El 17 de mayo de 2011, el Movimiento Nacional Indígena tuvo reunión de trabajo con el secretario general de Gobierno, ingeniero Gerardo Buganza Salmerón, en la cual se pidió, entre otros asuntos, que el gobierno del estado solicite a la Secretaría de la Función Pública, con base en la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público y su Reglamento, la enajenación a título gratuito, para posteriormente llevar a cabo su entrega al poblado y su inscripción en el Registro Agrario Nacional en calidad de ejido, en virtud de que

reúnen los requisitos establecidos en la Ley Agraria: ser como mínimo 20 integrantes y poder incorporar tierras de dominio pleno al régimen ejidal, de conformidad con el capítulo III de la Ley.

Iniciado este procedimiento, se reanudará la solicitud de titulación de terrenos nacionales a nombre de todos los integrantes de los desplazados, sobre la superficie que no adquirió la Cuenca del Papaloapan. La SRA deberá emitir el título de propiedad de manera colectiva y, posteriormente, se sumará la superficie al ejido mediante trámite con el Registro Agrario Nacional.

Constituido el ejido, sus integrantes tendrán derecho de poder participar en los programas de desarrollo rural y haber dejado su calidad de desplazados forzados a sujetos con derechos agrarios.

## Referencias

- Comisión de Elegibilidad del Acuerdo Nacional para el Campo en Materia de Conflictos Agrarios (2003). *Lineamientos de Operación para la Conciliación de Conflictos Agrarios en el Marco del Acuerdo Nacional para el Campo*.
- Comisión de Elegibilidad del Acuerdo Nacional para el Campo en Materia de Conflictos Agrarios (28 de septiembre de 2004). "Minuta de Trabajo de la Sesión Trigésima Tercera".
- Grupo de Trabajo-ONU (2011). "Concepto preliminar de desplazamiento interno forzado", Documento de Trabajo.
- López Bárcenas, F. (2007). *Autonomías indígenas en América Latina*. México: Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas, A.C. (Colección Derechos Indígenas).
- Pérez Galindo, E. y Rojo Horta, J. (2000). "Organizaciones campesinas". Documento Interno de la Dirección General de Organización Agraria de la Procuraduría Agraria.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (2 de marzo de 2007). Oficio 110.01.-7166/07.
- Zambrano, C.V. (2001). "Territorios plurales, cambio sociopolítico y gobernabilidad cultural". En "'Territorio y cultura'. Territorios y conflicto y cambio sociocultural". Manizales, Colombia: Grupo de Investigación "Territorialidades". Departamento de Antropología y Sociología-Universidad de Caldas.

# Paisajes del silencio en estruendor. Voces fragmentadas de los desplazados por la violencia en México

Mario Pérez\*

Un fenómeno silencioso avanza cada vez más en México: ante la realidad violenta y amenazante del crimen organizado, así como el despliegue de las fuerzas armadas oficiales en los sitios de conflicto, miles de personas se ven obligadas a abandonar su lugar de vivienda y trabajo para ponerse a salvo de hechos que ponen en peligro su integridad física, tras perder seres queridos, negocios, propiedades, etc.

Y he visto a mi padre con el agujero en el pecho, y lo sentí temblar contra mi pecho como tembló aquella vez, y le he visto yacer y agitar desesperadamente sus piernas y brazos. Y he visto sus ojos tránsidos de dolor, y luego lo he visto muerto, con sus ojos tan claros mirando hacia el cielo... y yo, un muchachito, sentado allí, sin llorar, ni nada, sentado allí y nada más.

(Steinbeck, 1998: 47)

**E**s el estado del país que, según Reporteros Sin Fronteras (RSF), considera como uno de los 10 sitios más peligrosos del mundo para ejercer el periodismo, una decena de periodistas han muerto y desaparecido en el último quinquenio, otros más se han autocensurado o se han tenido que ir del estado o del país.

Esta historia tiene lugar en México, puede ser en un estado específico o en cualquier otro. La realidad es similar para muchas personas, familias, comunidades y ciudades: el miedo, el temor, la angustia por la violencia

\* Profesor-Investigador de la UAM-Azcapotzalco.

que cristaliza en el desplazamiento interno forzado (DIF), que de acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas, es la acción llevada a cabo por personas o grupos de personas que se han visto obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, situaciones de violencia generalizada, violaciones de los derechos humanos o catástrofes naturales o provocados por el ser humano y en su propio país.

En México estábamos acostumbrados, regidos por la realidad, a hablar de migración por causales económicas y sociales; sin embargo en los últimos

años, las características de la movilidad han tomado otros tintes y connotaciones ligadas a la violencia en diversas esferas, al hecho de que la gente se ve forzada a dejar/abandonar su lugar de residencia, su casa, sus pertenencias y salir huyendo para salvar la vida personal y la de los familiares.

Así, hoy vivimos, en lo cotidiano y cada vez más cerca, el fenómeno del desplazamiento interno forzado que se presenta con aquellas personas que se ven sometidas a abandonar inevitablemente su lugar de vivienda y trabajo, por varias razones, entre las cuales se destacan la incidencia de hechos de violencia de actores [sic] armados, tanto estatales como ilegales.

## Permanecen dentro de las fronteras nacionales

Como parte del contexto del desplazamiento, está el peligro el cual es considerado como un agente agresor externo social o ambiental potencialmente destructivo con cierta magnitud dentro de un cierto lapso de tiempo y en una cierta área, por tanto, es un fenómeno social que puede causar heridos, muertes y daños graves. Otro factor importante en el DIF es el riesgo, considerado como el grado esperado de pérdida de los elementos en riesgo debido a la presencia de peligros.

Tanto el peligro como el riesgo pueden ser expresados en términos de pérdidas, personas heridas, daños materiales e interrupción de actividad económica.

## La realidad en las comunidades rurales ayer

En el noticiero de la tarde se anuncia que durante el sexenio del Presidente de México, Felipe Calderón, hubo 60 mil muertos (algunas ONG decía que habían sido 100 mil, bifurcación de las cifras, perspectivas divergentes de la realidad), 150 mil desplazados y 13 mil desaparecidos, producto de la guerra contra el narco y la delincuencia organizada. Apago el televisor y camino hacia la sala, con el librero frente a mí busco un libro que me haga olvidar esta cruel, injusta y sangrienta realidad.

Tomo el libro, lo abro y al hojearlo cae una foto de entre sus hojas. Me agacho para recogerla, en ella aparecen 10 hombres adultos, jefes de hogar, algunos de ellos habían sido migrantes a Estados Unidos a mediados de la década de los noventa. Ellos fueron mis entrevistados en 2003 cuando hice trabajo de campo en algunas comunidades rurales del estado para mi tesis doctoral en ciencias sociales.

Veo la foto y recuerdo los momentos vividos y las experiencias compartidas con esos hombres. De pronto vuelvo a la realidad y me pregunto: ¿cuántos de ellos seguirán en la comunidad? ¿Cuántos seguirán vivos? ¿A quiénes de ellos les abran quitado sus pertenencias, amenazado, violentado? ¿A cuáles de sus familiares, hijas, esposas, habrán violentado o abusado?

Días después me encuentro con Alejandro en el chat y me dice que las cosas han cambiado mucho en el rancho, que las cosas andan calientes, muy cabronas: el Ejército de plano se ha quedado a vivir en la comunidad, hay balaceras, aparecen muertos, a otros los amenazan y muchos se han tenido que ir a vivir a otro lado, han abandonado sus casas para irse a donde sus vidas no corran peligro. De pronto guarda silencio y me dice: “¿Te acuerdas del Muñe?... Lo mataron hace un año”.

Le cuento de la foto que encontré, de los 10 que posaron para ella y me dice que la mitad ya no están en el rancho, que se tuvieron que ir con sus familias:

Cerraron sus casas y se fueron, dejaron todo lo que tenían, se fueron casi sin nada, lo que si llevaban era mucho miedo. A Enrique y Brandon los encontraron entre la milpa, tenía varios impactos de bala. Faustino sigue aquí, pero se volvió callado, anda como mudo, no habla, no te mira y es que su hijo de 15 años de pronto traía camioneta y mucho dinero y pues se decían cosas, hasta que un día apareció baleado en la rivera del río. Tenemos miedo, pero no nos queda de otra, aquí estamos sin estar, y otros se fueron de aquí para seguir aquí.

## La realidad en las comunidades rurales hoy

Aunque situaciones como las anteriores suceden de manera cada vez más cotidiana en los ámbitos local y familiar, las autoridades estatales, municipales y locales se niegan a reconocer que eso existe. Hay cada vez mayor impunidad, no hay acciones por parte de las autoridades para esclarecer los actos de injusticia, violencia y asesinatos que ocurren alrededor; lo cual hace parecer que las autoridades están ante una realidad y los ciudadanos estamos ante otra.

### ***La bifurcación de la realidad: la aparente y la real, la material y la ideal, la de los políticos y la de los ciudadanos de a pie***

Las comunidades rurales, en otros tiempos, consideradas apacibles, tranquilas y habitadas por gente amable, se han redefinido para caracterizarse en algún grado por las situaciones de violencia que a ciertas horas parecen sujetarse al toque de queda.

Hoy muchas mujeres, hombres y niños campesinos viven entre la realidad violenta, amenazante y vulnerabilizadora de manera cotidiana, ante la indiferencia y negación de las autoridades estatales, y la negligencia de las autoridades locales, la invisibilidad y no reconocimiento de las prácticas violentas y, por tanto, ausencia de acciones de protección de los derechos humanos y de los derechos más fundamentales.

Los pueblos rurales de ayer en paz hoy son más violentos, silenciosos, vacíos y desplazados, donde se han fragmentado, roto y desdibujado los tejidos sociales. Las formas de relacionar, de trabajar, de organizarse se han redefinido a fuerza y de manera acelerada los modos de “hacer” sociedad y comunidad.

Los procesos de organización social, trabajo comunitario y formas de sociabilidad sustentadas en la interacción dinámica entre vecinos, comunidades y municipios a escala regional se vieron afectados de manera directa e indirecta, en diferentes grados conforme avanza el tiempo, debido a las amenazas, presencia física, cobros por “derecho de piso”, asesinatos y desapariciones que realizaban “aquéllos” en contra de la población en general.

Recuerdo que Irene, una luchadora social de muchos años en la región, me dijo: “Necesitamos volver a empezar a organizarnos para reconstruir el tejido social en este pueblo, para tener seguridad. Necesitamos hacer que las mujeres, las personas, vuelvan a creer en ellas mismas y vean con quiénes deben ser ahora las alianzas. Ser fuertes en red, entre nosotras”.

Lo decía porque en ese pueblo otrora apacible, tranquilo y rústico en medio de los cafetales, durante seis meses de 2011 estuvo custodiado día y noche por elementos de la Marina. Se dijo que había encontrado secuestradores y “otro tipo de situaciones”, protagonizadas no sólo por los “de afuera”, sino por los propios hijos y vecinos de los campesinos; la misma gente del pueblo estaba involucrada. Dormían con el enemigo y no sabían qué hacer.

Las formas de socializar en las pequeñas comunidades han cambiado; donde antes había saludos, relaciones de reciprocidad, conversaciones a medio camino o a orilla de la parcela, ahora hay desconfianza, murmullos, rumores, silencio en los taxis... de esas situaciones no se habla en voz alta, pues dicen que aquéllos tienen oídos en cualquier lugar, halcones visibles y evidentes debajo de los puentes, en la esquina, bajo el árbol... y nadie hace ni dice nada. Personas comunes, líderes sociales y comunitarios consideran que “la violencia nos rebasó”, que se dan cuenta de las cosas pero que son terrenos en los que no pueden intervenir, en los que no pueden hacer nada: se vislumbran dos opciones: a) Denunciar los hechos a la Marina, y (pero) b) denunciar no resuelve el problema y ponemos riesgo nuestras vidas. Somos vulnerables.

## Voces silenciosas del estruendor de la violencia

A partir de la escucha atenta se registraron y guardaron algunas voces de la realidad. Son testimonios escuchados en el hospital, los camiones, el taxi; en la calle, en el café, en un pueblo y en otro, en dos comunidades más; son las palabras confiadas por un par de vecinas y amigos.

Los silencios del Estado, los rumores de la gente, la desaparición de los vecinos, el enriquecimiento repentino

de quienes siempre habían sido pobres, la llegada de los extraños, hombres vigilando.

El secuestro de las maestras a quienes confundieron con mujeres de clase alta, las violaron, les quitaron el dinero y las soltaron, pero ya no eran las mismas; quedaron afectadas psicológicamente, no han podido volver a la escuela de la comunidad. Los niños siguen esperando su regreso y ellas siguen trastornadas por las formas violentas en que las trataron, por las pesadillas violentas que vivieron en su alma y sus cuerpos.

Los Castillo, hombres ricos y poderosos, empresarios agrícolas de la región poseedores de grandes extensiones de tierra, sistemas de riego, tractores, peones, invernaderos, cultivos comerciales diversos, propietarios de viveros, capitalistas. Amigos de gobernadores, ellos mismos ex diputados, ex presidente municipal, pero un día el poder se evaporó en el intenso calor de las llanuras costeras. Secuestraron a uno de ellos, pedían dinero, vendieron propiedades y lo entregaban, la cantidad era insuficiente, les pedían más dinero y volvían pedir a los amigos para completar. Le cortaron un dedo, le mutilaron una oreja, la familia desesperaba cada vez más. Los meses pasaban, no había respuesta, nada se sabía de él. Un día apareció muerto a orillas de la carretera. Los nietos se han ido a vivir a otro lado, desaparecieron para no desaparecer.

La desaparición de Martín, el asesinato del dueño del negocio de Internet por tres robustos hombres de negro y pasamontañas cuando se negó a pagar la cuota mensual, que era de por sí impagable, por derecho de piso.

El levantón del joven Héctor, quien por la mañana salió a trabajar al campo, como siempre, y no regresó a su casa. La familia lo buscó pero nunca supieron nada de él. Las autoridades dijeron que no podían hacer nada. La familia, atemorizada, abandonó el rancho para buscar la vida en otro lado.

La muerte de Pascual, hijo de Pascual viejo, que siempre trabajaba para siempre andar tomado y un día borracho dicen que habló de más y unos hombres de negro lo sacaron de la fiesta y lo balacearon en medio del cañal.

Las alumnas de la secundaria, seguidas y deseadas por las miradas de un par de jóvenes que recorren la escuela al término de las clases en una lujosa camioneta del año. Jovencitas que le gustan al “jefe”, que se las llevan; las secuestran. Por eso Lupe y un par de compañeras dejaron de ir a la escuela por el miedo a ser raptadas, a ser llevadas por la fuerza, en contra de su voluntad.

La estudiante de medicina, que ante las preguntas insistentes del taxista sobre qué carrera estudiaba, se le ocurrió contestar que dentista, a lo que el hombre entrado en años, le dijo: “Pues te salvaste. Si hubieras sido doctora

te hubiera secuestrado porque a aquéllos les haces falta. Les serías de mucha utilidad”.

En el rancho unos hombres extraños mataron al hijo de un campesino, porque no les quiso dar las tierras que el abuelo había obtenido en la lucha agraria y que su padre le había heredado; tenían un gran valor sentimental. Ante su negativa de ceder, aquéllos no tuvieron el mínimo valor para dispararle a quemarropa, a plena luz del día.

En la noche cada vez más seguido se empezaron a escuchar lluvia de balas, cadena de detonaciones, y justo a las nueve de la noche se pone el pueblo en penumbras, se va la luz y al volver las casas están baleadas, los cinco miembros de la familia están muertos en el piso con ríos de sangre a su alrededor. Otro día durante un apagón similar, la casa y la camioneta resultan baleadas. No había muertos, pero se llevaron a Pedro sin saber por qué, sin tener una idea de qué es lo que está pasando. Escenas que se hacen cada vez más cotidianas sin que haya culpables, sin saber a ciencia cierta lo que pasa y el porqué.

Los brillantes ojos dentro de la oscuridad del pasamontañas se fijaron en doña Rosenda, que abrazaba fuertemente a sus hijos, uno en cada brazo a sus costados; su esposo, don Fermín, era tomado por la fuerza por dos sujetos de ropas negras y cuerpos voluptuosos, callados y obedientes a la voz del que estaba recargado en la puerta principal de la casa: “Como no cubrió la cuota no lo vamos a llevar”. La mujer callada miraba atenta la escena, por dentro el dolor la desgarraba, pero no podía hacer nada; sabía que no debía interceder, estaba llena de miedo, de incertidumbre. Esa tarde se llevaron a su marido, nunca lo volvió a ver. Ese mismo mes decidió irse del pueblo con sólo unas cuantas mudas de ropa, no volvió al lugar ni a la casa donde había vivido toda su vida, no se sabe a dónde fue, pero fue a donde creyó que podía vivir más segura al lado de sus hijos. Y es que no quería terminar como doña Concha, su vecina.

A doña Concha la mataron en el interior de una pequeña tienda de abarrotes que con mucho esfuerzo había hecho prosperar en los últimos 10 años. Unos hombres le habían pedido una cuota mensual de 7 mil pesos, como no la pudo pagar le cobraron con su vida. Su esposo e hijos tuvieron que salir huyendo del pueblo para no volver.

Ante este escenario es paradójico que nadie ve lo que pasa en la calle, nadie puede hablar de lo que ve, los silencios ensordecedores se presentan con tensión al interior de los taxis colectivos, no se puede conversar con el chofer porque seguro trabaja para ellos ni tampoco comentar nada con los pasajeros: “Uno nunca sabe en qué cosa estén metidos o para quién trabajen”.

## **De cómo nace el miedo, el temor, la duda y desconfianza**

La maestra Lulú salió de su casa, como cada día, a las seis de la mañana, rumbo a la carretera para esperar el camión que la llevaría hasta el pueblo donde imparte clases desde hace 10 años. En el entronque de la carretera que va hacia la capital y los pueblos rurales había un carro parado a la mitad del carril derecho. De las puertas entre abiertas colgaban tres cuerpos masculinos sangrientos y destrozados por las balas. A lo lejos se veía la silueta oscura de un hombre que corría desesperado rumbo a las milpas. El camión en que iba la maestra disminuyó la velocidad justo al pasar frente a la escena descomunal y desconcertante. La mirada de los pasajeros se congeló, el silencio fue tan frío como el que recorría sus cuerpos; se gestó el miedo, la incredulidad, el temor y el dolor ante la imagen fijada en sus ojos: los cuerpos de hombres despedazados de tantos tiros que les dieron. Hoy, después de tantos meses mientras lo recuerda y lo narra, sus ojos se vuelven a llenar de lágrimas: “Uno está en medio de esta bola de locos desatados que se están peleando por un territorio y matando a quien se le cruce en el camino”.

Cómo olvidar aquellas escenas, después de que los niños habían vuelto al salón de clases luego del recreo, cuando un helicóptero azul sobrevoló por varios minutos eternos el kínder y la primaria del pueblo, para finalmente aterrizar en el patio central. Hombres de negro, con pasamontañas y armas de grueso calibre, descendieron por unas cuerdas, y corrían buscando a un par de hombres sospechosos a quienes habían estado siguiendo. Las maestras pidieron a los niños que se acostaran en el suelo, algunos permanecieron en silencio, otros haciendo preguntas sobre lo que estaba pasando. Los soldados pidieron calma a las maestras, y ellas demandaron una explicación: el silencio y el desconcierto fue la respuesta en ambos casos.

Cuando alguno de “aquéllos” es llevado al hospital o a la clínica del Seguro Social, los pacientes y enfermos que ahí se encuentran se llenan de miedo, las dudas los asaltan, pues lo más seguro es que en cualquier momento vayan por “aquél” para sacarlo vivo o muerto y se arme la balacera, sin importar a quienes puedan herir o matar en medio del tiroteo.

Los halcones ahora son halconcitas, mujeres de 14 y 15 años quienes, además del servicio de vigilar e informar, tienen que ceder a los deseos sexuales de aquéllos para quienes trabajan.

El primer mes de 2013, seis policías municipales desaparecieron y hasta la fecha no se tienen noticias de su paradero. Y lo que es peor, las autoridades policiacas del estado niegan tal situación y, además, aseguran que se vive un ambiente de paz y calma.

Las situaciones narradas de actos violentos, asesinatos, secuestros, extorsiones y amenazas que se han vuelto cotidianas en los poblados rurales del México actual han dejado sin alternativa a miles de hombres, mujeres y niños que han tenido que desplazarse de manera forzada al interior del país en busca de tranquilidad y formas de vida pacíficas. Como expresó doña Inés: “Mis piensos están en irme a vivir a otro lado, lejos de aquí. Aquí ya no es vida”.

## **Desplazamiento forzado a ciudades y pueblos del interior del país**

La vida en el campo mexicano se ha venido redefiniendo en los últimos años, se transforman sus dinámicas de interacción social, de reproducción económica y las expectativas juveniles sobre el desarrollo local. Así también se han acelerado las transformaciones de movilidad humana, pasando de las migraciones internas e internacionales, por periodos determinados, a los desplazamientos internos forzados que van más allá de las decisiones personales y fundadas en proyectos de mejora económica, por aquellas salidas de la comunidad de manera obligada, inesperada, no planeada y con la finalidad de salvar la vida.

Los desplazamientos de la población rural no están motivados por los sueños y las expectativas, sino por tener que huir obligados por el miedo, la desesperanza y la incertidumbre siempre bajo el cielo gris del misterio, la impunidad y la ausencia de garantías de seguridad y el respeto a los derechos más fundamentales de la libertad y la vida por la falta de condiciones que garanticen un buen vivir con dignidad.

Miles de hombres y mujeres se han tenido que desplazar, de un momento a otro, de un tiempo al siguiente, entre un pueblo y el pueblo de afuera, entre la comunidad rural y la gran ciudad, entre la unión de la familia y la dispersión, de un lugar a otro porque sus lugares tradicionales de residencia y trabajo se han convertido en los últimos años en “tierra de nadie”, en un territorio sin ley, o más bien, la tierra que alguien se ha apropiado material y simbólicamente. Se han convertido en tierras con Ley, pero la ley de aquellos que han impuesto sus propias reglas violentas y salvajes, que se conducen por sobre autoridades locales, municipales, y estatales, incluso por sobre la Marina y el Ejército. Ley a través del derecho de piso por sobre indefensos hombres y mujeres, niños y viejos de las poblaciones rurales vulnerables.

## **La redefinición de las interacciones con las sociedades rurales**

Ante la presencia cotidiana del miedo, temor, amenazas, acoso, asaltos, levantones y violaciones que tienen lugar en las comunidades rurales mexicanas, que se han convertido

para sus habitantes en realidad, pesadillas y sueños cumplidos en cada balacera, quemazones, robos y asesinatos se hace necesario replantear las formas de relacionarnos socialmente con los habitantes del campo.

Los prestadores de servicios y empleados de instituciones gubernamentales que se desempeñan en el medio rural que han sido objeto de amenazas, extorsión y violencia por parte de la delincuencia organizada han tenido que tomar medidas drásticas. Los médicos titulados y pasantes, maestras de kínder, primaria o secundaria, enfermeras, promotores sociales, encuestadores, investigadores sociales de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, de la Secretaría de Desarrollo Social, de la Secretaría de Educación Pública, del Programa Oportunidades, del INEGI, entre otros tantos, han tenido que abandonar sus centros de trabajo, sus proyectos, sus aulas, clínicas y albergues; han dejado atrás las comunidades por las amenazas de muerte que han recibido y que a varios de ellos les han cumplido (Turati, 2011).

Como el caso de aquellas maestras rurales que camino a la comunidad donde laboran son levantadas, secuestradas y asesinadas; hombres que desaparecen entre las veredas polvorizadas y después aparecen sin vida bajo la claridad del sol, o de quienes han sido expulsados del pueblo a punta de pistola, o los que huyen después de ver como desangraba el cuerpo de un familiar o compañero de trabajo recién baleado en la puerta del negocio, de la clínica o la escuela teniendo que dejar atrás casas abandonadas, tiroteadas, con vidrios rotos y las puertas destruidas por las ráfagas de AK-47, rifles conocidos como *cuernos de chivo*.

Para los científicos sociales, sociólogos, antropólogos, historiadores y trabajadores sociales, entre otros tantos, se presentan retos sobre las formas de insertarse y permanecer en las comunidades rurales con fines de investigación y actividades prácticas de intervención social. La investigación social en escenarios de vulnerabilidad y situaciones de riesgo y peligro requiere de estrategias innovadoras que hay que elaborar cotidianamente.

Anteriormente la realización de trabajo de campo no estaba exenta de situaciones de riesgo, recuerdo como en una comunidad michoacana donde la gente andaba con armas de grueso calibre, realicé entrevistas y la gente nos trataba con respeto. Finalmente, las autoridades de la institución donde realizaba mis estudios de maestría me pidieron que por razones de seguridad personal abandonara ese lugar. La gente armada que sale en los videos, con *cuernos de chivo*, nunca se interpuso en el trabajo de los investigadores o promotores del desarrollo. Sin embargo, algunos campesinos y sus familias colaboraban con la investigación, pero se limitaban a dar información y entrevistas por temor a que sus familiares fueran deportados. La palabra migración tenía otra connotación, pero no eran sociedades tan violentas como ahora.

Un amiga que hacia investigación para su tesis de doctorado me contó de lo colorido y hermosas que estaban las flores, un campo de amapola, pero los habitantes del lugar le dejaron hacer su trabajo libremente y nunca tuvo problemas, porque la gente decía que “ella se dedicaba a lo suyo”.

Hoy en este pueblo en cuanto alguien nuevo o desconocido llega a la comunidad, inmediatamente los “nuevos residentes” de las comunidades rurales, que rentan casas o las han comprado, hacen su aparición y envían a alguien a preguntar qué es lo que busca y cuál es la razón de su presencia. Ante la realización constante de actos violentos es más fácil retirarse y no hacer investigación social en dichos lugares, como fue el caso del investigador Jorge Durand, quien aplicó la etnoencuesta del proyecto de migración mexicana con un equipo de estudiantes en 2010.

Por la presencia del narco, amenazaron a un encuestador y lo conminaron a que abandonara la comunidad, recibieron amenazas y ante el temor de ser violentados tuvieron que abandonar la comunidad (Durand, 2010).

Las investigadoras sociales Lorena Paz Paredes y Rosario Cobo González, integrantes del Instituto Maya, fueron víctimas de abuso por fuerzas federales. El domingo 28 de octubre de 2012, cuando estaban descansando en el Hotel Alabama, en Jáltipan, Veracruz, aproximadamente a la una de la madrugada tocaron a culatazos la puerta de su habitación y lograron abrirla. Para sorpresa de las mujeres cuatro soldados con pasamontañas las interrogaron sobre el motivo de su estancia en la zona. Los militares les pidieron identificarse y decir dónde trabajaban, entre otras preguntas sobre el porqué de su estancia en el hotel (Comunicado de las organizaciones civiles, 2012).

Después de un cateo de una hora realizado por un número indeterminado de soldados en las instalaciones del hotel, los efectivos militares les aseguraron: “Sabemos que ustedes se asustaron, pero el Ejército está para salvaguardar la seguridad”. Lo anterior deja ver no sólo el peligro que este gremio vive en la actual coyuntura política y de “seguridad nacional”, sino la indefensión total de la población civil ante la actuación de las fuerzas federales (Comunicado de las organizaciones civiles, 2012).

## Reflexiones finales

Se requiere desarrollar e implementar nuevas metodologías y estrategias de trabajo de campo ante la realidad compleja y situaciones de riesgo en el medio rural que influyen en la intervención social eficaz y eficiente de las disciplinas de trabajo social, antropología, sociología y otras, que requieren de un acercamiento constante a las sociedades campesinas e indígenas.

Así también se hace necesario replantear los conceptos ante los fenómenos emergentes que se presentan en la

realidad social, debemos pasar de los estudios de migración y movilidad, a los del desplazamiento interno forzado que tienen otras causales, repercusiones y formas de generar conocimiento.

La gente del campo vive en contextos vulnerables por la presencia del narcotráfico, la delincuencia organizada y el Ejército y la Marina. Paradójicamente, lejos de verse protegidos, son los más afectados; los habitantes de las comunidades rurales, indígenas y marginadas son las víctimas directas o sufren los efectos de los daños colaterales. Ante esas situaciones imperantes de violencia cabe preguntarse: ¿cuáles son las condiciones y escenarios que se vislumbran y presentan en las comunidades rurales e indígenas del México actual? ¿Les espera más pobreza, condiciones ínfimas de desarrollo y violación de sus derechos humanos? ¿Cómo viven la presencia de los cuerpos armados oficiales? Sin duda, la respuesta se antoja compleja, no está clara la forma en cómo se ha de enfrentar una problemática que las autoridades se empeñan en invisibilizar, pero que los ciudadanos viven día a día y cada vez con mayor vulnerabilidad.

Se requiere que la inserción a las comunidades rurales para la realización de investigación no se haga de manera aislada, sino entrando en contacto con autoridades locales, estableciendo relaciones con los habitantes para garantizar la seguridad de académicos, estudiantes y científicos sociales. Es necesario implementar perspectivas de género, etnia, etarias y de clase para saber de qué manera en particular se ven afectados los diferentes sectores de la sociedad rural con el problema de la violencia.

El trabajo de investigación debe realizarse de manera interinstitucional, para un actuar protegido y con el aval de autoridades y funcionarios de diversos sectores institucionales.

Se debe trabajar en la construcción de una cartografía del riesgo, elaborar mapas que indiquen los espacios geográficos que representan los diversos niveles de riesgo para la realización de trabajo de campo y de la investigación social.

## Referencias

- Comunicado de las organizaciones civiles (2012). Recuperado de <<http://www.sinmaiznohaypais.org/?q=node/1085>> (consultado en noviembre de 2012).
- Durand, J. (2010). “Notas de trabajo de campo”. *La Jornada*. Recuperado de <<http://www.jornada.unam.mx/2010/09/12/opinion/024alpol>> (consultado el 25 de abril de 2011).
- Steinbeck, J. (1998). *Las uvas de la ira*. México: Porrúa.
- Turati, M. (2011). “Ante el narco, los programas sociales revientan”. *Proceso*. Recuperado de <<http://www.proceso.com.mx/rv/modHome/detalleImpreso/150106>> (consultado el 1° de junio de 2011).

# Tres dimensiones del Desplazamiento Interno Forzado en México

Luz María Salazar Cruz\*  
José María Castro Ibarra\*\*

El desplazamiento forzoso es un recurso de supervivencia de poblaciones civiles frente a los regímenes de violencia interna. Es una acción y reacción en situaciones extremas, porque evidencia la imposibilidad de garantizar la vida por parte de cualquier instancia gubernamental y de los actores y poderes involucrados. En el presente artículo los autores analizan el Desplazamiento Interno Forzado (DIF) en el país y afirman que este fenómeno no ha dejado de crecer en los últimos años, además de que trastoca la estructura social de las comunidades, de por sí ya afectada por la violencia del crimen organizado.

**A**ctualmente el Desplazamiento Interno Forzado (DIF) en México se plantea como un problema fundamental de las comunidades afectadas por la violencia derivada de conflictos armados vinculados al crimen organizado<sup>1</sup>. Se trata de conflictos y enfren-

tamientos permanentes y/o latentes, que pueden activarse en cualquier escenario —armado, de medios de comunicación, de mandatos jurídico-legales, de mercados, y, de otras hegemonías en disputa—, pues se fundan en antagonismos permanentes: entre lo lícito y lo ilícito. El DIF se refiere a la movilidad de la población bajo presión extrema por acciones violentas —coacciones múltiples y violación a los derechos humanos— que ejercen actores militarizados como estrategias de hostigamiento, vulnerando

sus derechos. Es decir, una movilidad obligada, intempestiva o mediata que realizan las poblaciones como estrategia de protección y supervivencia. Esta población civil, no vinculada a grupos armados y no combatiente<sup>2</sup>, está conformada por habitantes tradicionales de las zonas de donde son expulsados.

\* Profesora-Investigadora de El Colegio Mexiquense A.C. Doctora en Ciencias Sociales-Sociología por El Colegio de México. Correo electrónico <lsalazar@cmq.edu.mx>.

\*\* Etnólogo por la Escuela Nacional de Antropología e Historia. Correo electrónico <jo\_mci@hotmail.com>.

<sup>1</sup> Coincidimos en que el crimen organizado es un recurso analítico que refiere a todo tipo de organización ofensiva que subvierte los órdenes establecidos legal y consuetudinariamente a través de los que se reglamentan las formas democráticas de convivencia social. Estas organizaciones se manifiestan en acciones ilegales

y criminales del tráfico de narcóticos, trata de personas, organizaciones de delincuencia común, terrorismo y actividades mercenarias, y otros contrabandos y mercados de bienes y servicios ilegales.

<sup>2</sup> La población civil no combatiente es definida como aquella que no participa directamente en las hostilidades armadas. Protocolo de Ginebra I. At. 51.3. Esta población y la población combatiente quedan bajo la protección y el imperio de los principios del derecho de gentes derivados de los usos establecidos, de los principios de humanidad y de los dictados de la conciencia pública. Protocolo de Ginebra I. At. 1.2. Protocolo I, adicional a los convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, 1977.

## Desplazamiento Interno Forzado a partir del conflicto

La confrontación al crimen organizado en México se plantea en escenarios macro –seguridad nacional<sup>3</sup>, lucha internacional contra las drogas<sup>4</sup> y se vive en escenarios micro –agentes institucionales, organizaciones del crimen organizado, regiones, poblados y localidades con sus respectivos habitantes–. Si partimos de un poder constituyente, estatuido en un contrato político-ideal como legítimo<sup>5</sup>, y si en contrapartida nos enfrentamos a la violencia organizada que enlaza una dimensión territorial, económica y poblacional, establecida además en sistemas militarizados no identificados plenamente, que subvierte al primero, entonces es pertinente preguntarnos, ¿transitamos por un esguince del contrato político que debe salvaguardarse a través de las normas del pacto social y del control de la violencia a cargo de las fuerzas del Estado?, o ¿transitamos por un constituyente endémicamente permisivo, que ante el rebase de fuerzas paralelas, remonta en el derecho legítimo el ejercicio liberal de defender el bien común a partir de la confrontación? En función de cualquiera de las preguntas, ¿debemos asumir un embate jurídico-político y militar que legitime la guerra al crimen organizado en la titularidad del narcotráfico? En términos del constituyente

<sup>3</sup> La política de seguridad nacional es transversal a la normatividad permanente y coyuntural y a las instituciones –en periodos de estabilidad y/o de tensión sociopolítica–. El tema adquiere complejidad a lo largo del siglo XX en función de la consolidación y defensa de la nación –frente a las organizaciones insurgentes o subversivas–, y en función de las dinámicas del capitalismo moderno y su relación con el Estado –los casos más sobresalientes están relacionados con el control de los contrabandos históricos, y más recientemente del crimen organizado–. La política de seguridad nacional define lo permitido, lo tolerante, lo crítico o inadmisibles en su interior y, entre gobiernos, naciones y pueblos.

<sup>4</sup> La Iniciativa Mérida, o Plan Mérida o Plan México es un tratado internacional de seguridad establecido por Estados Unidos, México y los países de Centroamérica para combatir el narcotráfico y crimen organizado. Entre sus objetivos centrales están: fortalecer las habilidades técnicas y asistencia para la profesionalización de la policía en estrategias de seguridad compartida; formar y capacitar investigadores en materia criminal relativa al crimen organizado; impulsar la reforma judicial y penitenciaria; el reforzamiento de las tecnologías de información y de investigación; el desarrollo de infraestructura policial y de seguridad; la seguridad fronteriza; y, el fomento de una cultura de la legalidad”, con un soporte de 1,600 millones de dólares destinados a México. Aceptada por el Congreso de Estados Unidos y activado por el ex presidente George W. Bush el 20 de junio de 2008. Véase Comunicado de la Embajada de Estados Unidos, Temas, y, Acuerdos Bilaterales, Iniciativa Mérida.

<sup>5</sup> La democracia representativa, la Constitución y sus leyes, el Estado, la sociedad política.

máximo, el crimen organizado es el *enemigo interno*<sup>6</sup>, y las organizaciones del narcotráfico son *un enemigo interno*. Estos cuestionamientos anteceden a nuestro problema, y si bien no intentamos resolverlos aquí, los enunciamos porque son situaciones directamente precedentes a nuestra preocupación central: las poblaciones internas desplazadas por la violencia. El costo de sobrevivencia que las poblaciones civiles tributan en el escenario de las confrontaciones, no se corresponde con su situación de estar aparentemente excluidas del conflicto, de ser aparentemente neutrales en el mismo y, en consecuencia, de no entrar, para ninguno de los bandos, en la clasificación de *enemigo interno* o *el enemigo*, que supone en cada uno el objetivo de máxima agresión. ¿Las críticas circunstancias de sobrevivencia de la población civil deben ser asumidas como necesarias? En efecto, la población civil no está por fuera del desarrollo de los conflictos efectivos de una sociedad, pero hay que deslindar su participación, responsabilidad y formas de involucramiento progresivo en cada conflicto. Esto puede plantear muchos problemas de los cuales aquí sólo abordamos el desplazamiento interno forzado en tanto ha sido reconocido desde dos perspectivas: a) como problema recurrente en el escenario de los conflictos a escala internacional, el cual se presenta en México bajo un mismo fenómeno: las violencias del crimen organizado, b) como problema contemplado en la sociología, los análisis de conflicto y guerra, y análisis demográficos relativos, y c) como problema contemplado en el derecho humanitario internacional.

Los conflictos en que se producen los DIF actualmente, pueden presentarse en algunas de las siguientes variantes:

- a) DIF en *conflictos o guerras regulares* concertados en sistemas políticos y militares con declaraciones que definen

<sup>6</sup> El *enemigo interno* es el actor social organizado que atenta contra la seguridad, el orden, el estado de paz, el régimen político y la sociedad. En el discurso político del siglo XX, del poder, del gobierno y de la consolidación de la nación, fue identificado el enemigo interno en el agente revolucionario, bandolero, subversivo e insurgente. El *enemigo interno* se lleva a concepto político y sociológico de los estudios de nación, guerra civil, guerra revolucionaria, guerra independentista. Se fortalece como concepto actualmente en las confrontaciones internacionales fundamentalistas que infiltran las seguridades nacionales y conflagran los antagonismos por fuera de la nación, pero contra la nación. En un ejercicio heurístico, podemos movilizar o recrear este concepto hacia el crimen organizado, las bandas criminales y otras expresiones de delincuencia toda vez que disputan sistemáticamente la hegemonía, hasta el extremo de que el *statu quo* le reconoce capacidad de desestabilizar o minar el orden nacional, las tradiciones políticas, jurídicas, económicas, éticas y culturales de las instituciones y de los individuos, y transformar colectiva y progresivamente el orden social precedente, por eso se le combate en esfuerzos denodados.

un estado de guerra y, por tanto, definen estrategias, ejércitos regulares y simétricos con combatientes regulares<sup>7</sup>, delimitan zonas de ataque, zonas de tensión, zonas de expansión, gobiernos, poblaciones y territorios objetivo sobre quienes recaen acciones y amenazas de la capacidad bélica y coactiva. Supone sistemas ofensivos y defensivos convencionales que certifiquen una especie de autorización internacional para la conflagración (Bauman, 1997; Salazar, 2008)<sup>8</sup>. b) *Guerra irregular*. Hace referencia a la instrumentación bélica de conflictos nacionales o internos, históricos, político-militares, religiosos, étnicos, o de tipo casuístico. Se desarrollan en dinámicas de confrontación armada, latentes, en posición permanente pero no de enfrentamientos constantes; su capacidad de expansión o generalización y simultaneidad en un territorio nacional, depende de cómo escalen los antagonismos y de los acuerdos de coexistencia entre ellos; pero reconocidos como enemigos los diferentes actores, y definidos unos límites que activan las violencias efectivas entre ellos, conviven en áreas de enfrentamiento y zonas de distensión. Tales territorios de tensión y distensión son movibles dependiendo de los avances de violencia efectiva en cada uno (Salazar, 2008; Vázquez y Vázquez, 2006; Sierra, 2006; Oikón, 2006; Sánchez, 1989; Vargas, 1992). Las definiciones del enemigo están en función de un antagonismo fundamental establecido política, económica, religiosa, étnica, éticamente, u otros, entre actores sociales nacionales definidos. La instrumentación coactiva del conflicto a cargo de las fuerzas armadas nacionales frente a las organizaciones o movimientos contrarios, escala en

escenarios de represión, coacción, instrumentos jurídicos y poderes excepcionales ante los que repelen sistemáticamente las organizaciones o movimientos al margen. La población ubicada como *combatientes irregulares*<sup>9</sup> no podría ser o participar permanentemente en este tipo de hostilidades, toda vez que las guerras irregulares suponen la formación sistemática (política, militar, de protocolos de conflicto, de estrategias, etc.) y pertenencia incondicional de sus miembros en sus organizaciones. Las poblaciones de apoyo no actúan como poblaciones de defensa militar, sino como redes solidarias. Otras son las poblaciones civiles, las cuales están obligadas a convertirse en aliadas o se ponen bajo sospecha. Es decir, según las características casuísticas de cada conflicto y su dinámica irregular, la población civil, local, no combatiente, no puede estar exenta de complicidades obligadas o voluntarias para su supervivencia. El desplazamiento de estas poblaciones ocurre cuando no pueden soportar las coacciones, amenazas y el desborde de las arbitrariedades tan propio de los poderes militares en activa confrontación<sup>10</sup>.

c) *Guerra de baja intensidad*. Se trata de conflictos permanentes en un periodo de tiempo, en tanto que se manifiesta y reproduce en relaciones de disputa política, religiosa, étnica; por oposiciones y/o fundamentalismos contra grupos de población específica, territorios y bienes. Involucra luchas prolongadas que comprometen seguridad nacional y regional; de seguridad internacional cuando vincula redes similares extranjeras. Tales disputas y antagonismos se libran entre actores militarizados, los cuales pueden ser regulares, legales, paramilitares, irregulares y/o clandestinos; cualesquiera que sean, tienen estructura, jerarquía, cadena de mando, orden interno, límites de pertenencia, protocolos, adscripción, régimen de lealtades y *definición de enemigos*, que los convierte en sistemas sofisticados con gran capacidad de violencia<sup>11</sup>.

<sup>7</sup> Los combatientes regulares son aquellos miembros de las fuerzas armadas de una o de las partes contendientes, así como los miembros de milicias y de cuerpos de voluntarios calificados o de reserva, que formen parte de esas fuerzas armadas. Protocolo I adicional a los convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, 1977; 4<sup>a</sup> Convención de La Haya, de 18 de octubre 1907, relativa a las leyes y costumbres de la guerra terrestre.

<sup>8</sup> Este tipo de conflagración ha sido condenado internacionalmente después de la Segunda Guerra Mundial, lo cual no impide que hayan habido episodios que, partiendo de conflictos nacionales, escalen y se vayan desplazando hacia conflictos internacionales con un volumen considerable de desplazados. Diversos y continuos comunicados de ACNUR indican: Irak: 4 millones de desplazados (conflictos de 1991 y 2003); los conflictos de la antigua Yugoslavia (1991 y posteriores) dejan varios saldos en Bosnia y Herzegovina: aproximadamente 113 mil desplazados (conflicto entre 1992 y 1995), sur de Serbia o Kosovo cerca de 200 mil desplazados (entre 1996 y 1999); Afganistán: 500 mil desplazados (conflictos de 1992, 2001, 2002, 2003); y más recientemente los conflictos internos y esfuerzos de intervención internacional en 2013, dejan en Libia cerca de 70 mil desplazados, y en Siria 4.25 millones, sin contar los antecedentes de la Primavera Árabe, que incluía Túnez, Egipto y Libia.

<sup>9</sup> Los combatientes irregulares son aquellos considerados como civiles con participación directa en hostilidades armadas, pero ha sido más utilizado en la lucha contra el terrorismo en territorio norteamericano.

<sup>10</sup> Los saldos de desplazamiento interno forzado que ha dejado la guerra irregular en algunos países es tan sorprendente como el caso anterior. En Colombia se estiman actualmente 4 millones de desplazados entre 1985 y 2012 (*El Espectador*, junio 20 de 2012), Salazar (2008: 79); los conflictos centroamericanos dejaron aproximadamente medio millón de desplazados internos en El Salvador (1981), y cerca de un millón en Guatemala (1982). *Envío*, núm. 33, marzo de 1984. Recuperado de <<http://www.envio.org.ni/articulo/415>>.

<sup>11</sup> El concepto de guerra de baja intensidad se ha usado en el análisis de los conflictos del tercer mundo, que a razón de los llamados problemas

d) *Remanentes de guerra*. Son las actividades ilegales y ofensivas de grupos criminales relativamente pequeños cuyo manejo puede quedar a cargo de las actividades domésticas de las policías locales (Mueller, 2003); en este esquema no se subestima el uso de la fuerza, la identidad de los agresores, el tipo de delitos y castigos; todo lo cual entraría dentro de la justicia ordinaria, sin medidas excepcionales en función de su previsibilidad de ocurrencia y, por tanto, de la institución policiva correspondiente para controlarla. Para el caso que analizamos esta clasificación no nos sirve porque en México el Estado ha declarado la guerra al narcotráfico y al crimen organizado; es decir, es un problema de Estado que se cierne en la política de justicia y control federal: así, los delitos de drogas y porte ilegal de armas son del fuero federal, lo que hace que intervengan y decidan los poderes federales.

## Desplazamiento Interno Forzado y población vulnerable

El desplazamiento forzoso es un recurso de sobrevivencia de poblaciones civiles frente a los regímenes de violencia interna. Es una acción y reacción en situaciones extremas, porque evidencia la imposibilidad de garantizar la vida por parte de cualquier instancia gubernamental y por parte de los actores y poderes involucrados. Es también una decisión política porque en el escenario territorial de un conflicto y ante actores hegemónicos en disputa, amenazantes, no se puede permanecer al margen (neutral). Éstos exigen acatamiento, obediencias y complicidades en dinámicas de clandestinidad y omisión; entonces, asumir autonomía frente a autoridades oficiales (que deben garantizar los derechos por la vía institucional y no lo hacen o no lo pueden hacer), y por otra parte, prescindir de las imposiciones de los poderes *de facto*, es entendido como una acción de “*desacato inaceptable*” por todos los actores militarizados. Las consecuencias son relativas a las amenazas hechas directa o implícitamente por estos poderes, así como a la debilidad de los poderes institucionales. Por su parte, las autoridades castrenses del Estado en ámbitos de conflicto despliegan estrategias extraordinarias, como acuartelamientos, vigilancias, alianzas, sospechas, regiones militarizadas, que conducen a acciones y discrecionalidades especiales, lo cual debilita a los

---

histórico-estructurales (políticos, económicos, sociales) se desarrollaron movimientos de insurgencia en luchas prolongadas (Klare y Kornbluh, 1990).

otros poderes institucionales, y por supuesto, los civiles; la población queda en espacios de autoridad inseguros e inestables, o se siente sin protección. En tal sentido, el DIF representa huida, escape o evasión a poderes y fuerzas en disputa; es un último recurso de garantía y resistencia, que después de decidido, se implementa de forma inmediata, en corto o mediano tiempo. Se realiza individual, familiar, colectiva o masivamente; de manera temporal o definitiva, y bien cabe abordarlo como una estrategia forzada de sobrevivencia.

Las personas forzadas al desplazamiento son hombres, mujeres, niños, ancianos, familias y población variada<sup>12</sup>; en su mayoría de origen rural que se han visto sustraídos violentamente de su trama social, de sus vínculos culturales, familiares, de su entorno y de su propiedad material; en este sentido su memoria histórica, emocional y su condición material se ven marcadas por una ruptura estructural (Organización Internacional para las Migraciones [OIM], 2002; Organización de las Naciones Unidas [ONU], 1998)<sup>13</sup>. El DIF implica un punto de quiebre en la historia de vida del individuo, de la familia y de las poblaciones; en la estructuración histórica y cotidiana de las identidades sociales.

Los desplazados se movilizan inicialmente dentro de fronteras regionales al interior de un país y hacia áreas más cercanas a las localidades de su salida. En principio buscan ubicarse relativamente cerca de los sitios de donde fueron expulsados con la expectativa de reversibilidad de su situación como desplazados, retorno que es difícil porque la situación de conflicto no varía sustancialmente en el corto plazo; al contrario, puede incrementarse y, en consecuencia, no cambian las causas por las que se vieron forzados a desplazarse. Por ello la investigación del DIF

<sup>12</sup> La información del DIF por conflictos armados internos evidencia un mayor porcentaje de mujeres y sus familias (80% aproximadamente), que de hombres, pues éstos representan pie de fuerza y capacidad marcial requeridos para el conflicto; aunado a esto, las mujeres han mostrado una mayor garantía de reproducción familiar y sostenimiento de la población dependiente —niños y ancianos— en los conflictos, por ello la movilización desplazada parece haber estado más a cargo de las mujeres (Salazar, 2008).

<sup>13</sup> El Consejo Noruego de Refugiados y el Centro de Observación de Desplazamiento Interno de la ONU, con una metodología de seguimiento diario, estiman aproximadamente 26 millones de desplazados en 44 países, superando el número de refugiados. Históricamente el incremento del desplazamiento ha sido visible y diferenciable: en 1970 se registraron cinco millones de desplazados frente a nueve millones de refugiados; en 1980, siete frente a seis; en el 2000 aproximadamente 23 frente a 14, y a finales de 2008, 24 frente a 26 respectivamente. Norwegian Refugee Council Global IDP Project: “A Global Overview of Internal Displacement; Salazar (2008).

testimonia que en la mayoría de casos, el o los desplazados no regresan y tienden a movilizarse de su destino inicial a otras localidades, centros urbanos y ciudades principales (García, 1998; Salazar, 2008). Así, el DIF es un proceso de varias movilizaciones, de estancias migratorias, que se inicia con la salida rápida e intempestiva, con la mayor cantidad posible de familiares, con escasas pertenencias, en el mayor sigilo, por lo que sus bienes y patrimonios quedan abandonados, hasta “cuando las cosas se arreglen”. Con el paso de los días, con la información de posteriores desplazados y las noticias del lugar o región de procedencia, y con la evaluación de posibles destinos, asumen uno de los siguientes riesgos: o regresan con similares peligros y sus consecuencias “cantadas”, o emprenden camino hacia destinos inciertos. En cualquiera de los casos se anuncian cambios trascendentes para su cotidianidad; si regresan, les toca acogerse a las nuevas disposiciones *de facto* relativas al conflicto; en el segundo caso los nuevos destinos son los centros urbanos, que constituyen lugares de destino y recepción forzada también, representando la posibilidad de mimetizar la identidad, lograr mayor protección frente a las amenazas, articularse a redes sociales de similares, o eventualmente ser beneficiarios de la asistencia a desplazados. El destino y difícil acomodo en centros urbanos representa una movilidad definitiva y la efectividad de su estrategia en dos sentidos: huyen de la amenaza del conflicto e inician el tránsito definitivo de migrantes rurales a residentes urbanos.

A razón de que los desplazados salen de sus lugares de residencia sin bienes y sin recursos por el carácter intempestivo de su huida, cabe esperar para ellos desarraigo, discriminación, cambios en sus actividades laborales, inestabilidad residencial y cambios en sus trayectorias de vida en general; asimismo, volver a establecer la residencia supone un continuum, una unidad cuasi-indivisa entre territorio, hábitat, poblaciones, bienes, estrategias necesarias para la sobrevivencia cotidiana, en la cual se imbrican críticamente sus tradiciones (aquellas posibles de reproducir) y las nuevas exigencias de la sociedad receptora. Se trata de una dinámica de adaptación forzada, que mientras fluye como propia, el desplazado la mantendrá, según su particular experiencia inmediatamente anterior: la carga o el peso del desplazamiento. Esto significa que el desplazado no deja de ser desplazado interno forzado –por violencias– y no lo podemos ubicar en conglomerados migratorios indiferenciadamente, bajo la presunción de factores estructurales (como pobreza, desempleo, escasez de mercados, etc.) Llegar o residir en otros centros no implica que dejen de ser

desplazados, aunque sí hayan aumentado el volumen de los flujos migratorios tradicionales. Al contrario, la movilización de los desplazados forzados tiene origen en una matriz de violencias, delitos y traumas que generan experiencias de crisis humanitaria, al vincular problemas de seguridad humana y material, riesgos y amenazas e incertidumbres, abusos y violación de los derechos humanos, deterioro del estado de paz y del derecho de residencia en su lugar habitual, entre otras transgresiones de que son víctimas, ante las cuales son corresponsables los poderes *de facto* y los actores militarizados institucionales.

## Desplazamiento Interno Forzado y violación a los derechos humanos

Tenemos un campo pantanoso en las responsabilidades de delitos reconocidos, pues hay un amplio rango entre la guerra y no-guerra. Es decir, entre las violaciones a los derechos humanos en escenarios de guerra y de paz y conflicto. En las responsabilidades lícitas de no-guerra se encuentra la legítima defensa, el uso de la fuerza legítimo, controlado, regulado, vigilado, testimoniado por observadores autorizados (superiores del servicio, entidades internacionales, ONU y organizaciones de salud y humanitarias); usos de violencia que indican no sólo defensa obligada, sino la recuperación parcial o progresiva de autoridad y de las legalidades vulneradas. Estas acciones defensivas no son clasificadas como punitivas, sino como necesarias.

Los recursos internacionales son varios. Uno de los antecedentes más importantes son los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos<sup>14</sup>, concluidos en 1998 y los anexos<sup>15</sup>. Se destaca en estos Principios Rectores, la protección a los Derechos Humanos y libertades del Derecho Internacional –principios 1 y 2–, la protección a las poblaciones por parte del Estado y demás autoridades –principio 3–; la asistencia en el proceso del desplazamiento, la prioridad de asistencia a mujeres madres y población dependiente de éstas –principio 4 y sección IV; la protección en escenarios

<sup>14</sup> Los Principios Rectores del Desplazamiento Interno se diseñaron para reafirmar la Legislación Internacional sobre Derechos Humanos y el Derecho Humanitario Internacional, pero no para desarrollar las leyes nacionales, pues tal transferencia corresponde a las legislaciones internas (Droege, 2008).

<sup>15</sup> Derechos Humanos, éxodos en masa y personas desplazadas. Intensificación de la promoción y el fomento de los derechos humanos y las libertades fundamentales, en particular, la cuestión del programa y los métodos de trabajo de la Comisión. Comisión de Derechos Humanos, Consejo Económico y Social. Naciones Unidas E/CN.4/1998/53/Add.2 (11 de febrero de 1998).

de conflicto armado y violencia ejercida contra la población civil –Secciones II y III–; y, la asistencia y garantías en retornos, reasentamientos y/o reintegración –Sección IV–. Éstos son aspectos que en conjunto privilegian la prevención, protección y asistencia; y, anticipan procesos de justicia, reparación de daños a víctimas, y restitución de derechos, beneficios y demás resarcimientos a daños ocasionados. Es decir, abren la posibilidad de instrumentar normas, acciones y políticas públicas que al menos garanticen la sobrevivencia, protejan y reparen el daño de gran dimensión causado a las poblaciones afectadas, y prevengan el incremento de nuevos desplazamientos (Deng, 1999; ONU, 1998). Los Principios Rectores se formalizaron ante el requerimiento de diferenciar las necesidades y exigencias de los desplazados internos que no podían ser cubiertos por los dictados de la Convención de 1951 del Estatuto de Refugiados.

Según los Principios Rectores,

[...] La característica distintiva del Desplazamiento Interno es el movimiento bajo coerción o involuntario, obligado, que tiene lugar dentro de las fronteras nacionales. Las razones para huir pueden variar e incluyen el conflicto armado, situaciones de violencia generalizada, violaciones de derechos humanos y desastres naturales o desencadenados por el ser humano. [...] Se entiende entonces por *Desplazados Internos* las personas o grupos de personas que son forzadas a dejar sus hogares o tienen que huir debido al conflicto, las violaciones sistemáticas a los derechos humanos y otros desastres naturales o convencionales. En algunos casos el desplazamiento interno puede ser causado por una combinación de factores coercitivos y económicos (Guía para la aplicación de los Principios Rectores de los desplazamientos internos, 1999).

En este sentido, tendríamos técnicamente un impedimento al reconocimiento del desplazamiento interno forzado en México y, por tanto, de los desplazados internos, pues no se cumple una característica distintiva que es el *conflicto generalizado*; en efecto, los conflictos militarizados y las acciones de violencia de los poderes *de facto* derivados del crimen organizado, asociados al narcotráfico, ocurren a escala regional y local, no simultáneos, no homogéneos y no por enfrentamientos entre las mismas organizaciones<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Las principales organizaciones de narcotráfico en México se han reconocidos en los cárteles de Guadalajara, Sinaloa y Tijuana que comparten el mismo origen, pero cada plaza se diferencian en jefes, territo-

No obstante lo anterior, y en virtud de otras características, este fenómeno incluye en México diversas situaciones de violación sistemática de los derechos humanos: contra el derecho a la residencia<sup>17</sup>, contra la autonomía, violencia sexual, trabajos forzados y otras coacciones. Aunque México no reconoce el DIF, es signatario en 33 de 40 de los principales instrumentos internacionales<sup>18</sup> entre los que se incluyen la defensa de los derechos humanos y al menos una posición de condena ante su violación. Esto evidencia una dificultad no resuelta, pues la violación de los derechos humanos supone su reconocimiento en cualquier situación en que ocurra y, por ende, conlleva a la situación misma.

Recientemente la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) (2013) contempla en su *Agenda Nacional* la situación de los desplazados forzados en México por violencia del crimen organizado y reconoce los estados de Chihuahua, Tamaulipas, Michoacán, Durango y Sinaloa como los más afectados actualmente; admite el DIF en Chiapas desde la década de los noventa. Así, al mismo tiempo que

---

rios y mercados; actualmente se libran conflictos internos entre ellos. Hernández plantea que el cártel de Guadalajara y Sinaloa son uno solo y dirigen las operaciones preferentemente desde Guadalajara; otros son el cartel del Golfo, también llamado de *Matamoros*; el cartel de Juárez; y *La Familia Michoacana* entre los más relevantes; diferente composición de origen –ex militares– tienen *Los Caballeros Templarios*; los *Zetas*, el cartel de Jalisco Nueva Generación (CJNG) o también llamado *Matazetas*. Existen, además, otros grupos regionales con organizaciones más pequeñas que buscan supremacía estatal en actividades de mafia y crimen organizado, como el cartel de Acapulco o Cartel Independiente de Acapulco (CIDA) y La Barredora.

<sup>17</sup> Declaración Universal de los Derechos Humanos, Artículo 13; Título 1º, Capítulo I, De los Derechos Humanos y sus Garantías, Artículo 1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma 2013.

<sup>18</sup> Entre los que se encuentran los Relativos a Refugiados y Apátridas; Instrumentos Universales de Derechos Humanos; Instrumentos de las Américas sobre Derechos Humanos; Convenciones Latinoamericanas sobre Asilo; Derecho Internacional Humanitario; e Instrumentos sobre el Medio Ambiente. No ha ratificado la Convención para Reducir los casos de Apátridía; el Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos destinado a abolir la pena de muerte 1989; Reconocimiento de Competencia del Comité contra la Tortura para Considerar Comunicaciones Individuales, Artículo 22; Comunicaciones Interestatales, Artículo 45; el Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos Relativo a la Abolición de la Pena de Muerte 1990; Convención Interamericana sobre Extradición; el II Protocolo Adicional de 1977 Relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos sin Carácter Internacional. Ha firmado con reserva: la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados 1951; Convención sobre el Estatuto de los Apátridas 1954; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales 1966; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos 1966; Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) 1969; Convención sobre Asilo Territorial (Caracas 1954).

reconoce al DIF como un problema no atendido debidamente en México, lo incluye en uno de los puntos de la *Agenda Nacional de Derechos Humanos 2013*, apartado C. 14: migrantes y desplazados<sup>19</sup>. Habría que considerar paralelamente el análisis de los procesos de violencia que los originaron (sus orígenes, duración, condiciones de permanencia y reproducción, estado actual de las confrontaciones y su capacidad de amenaza a las poblaciones civiles), lo cual amplía críticamente el campo de relaciones problemáticas asociadas al DIF, y finalmente evidencia que ante la permanencia de los conflictos y sus actores, el DIF no es proceso que parece concluir en el corto plazo.

## Desplazamiento Interno Forzado en México

Debido a que el DIF es un resultado muy localizado de los conflictos violentos y a que su visibilización depende en parte del reconocimiento oficial e institucional, y como ya dijimos México aún no lo reconoce, la información es escasa y asistemática. No hay mediciones y las estimaciones fragmentadas de que disponemos se realizaron posterior a las acciones violentas (enfrentamientos, ejecuciones, masacres, abusos y violación de los derechos humanos), o sea, al cumplimiento de las amenazas e incremento del clima de indefensión y terror que éstas generan, ante las cuales los pobladores deciden desplazarse. En función de esto, las estimaciones se hacen sobre la magnitud del conflicto, la capacidad de ofensiva militar, la amenaza de los actores y sus exigencias a grupos de población habitante, las cantidades de población total preexistente en las localidades de salida, los incrementos de población en las comunidades de destino o recepción, y las crónicas de los eventos de violencia en las cuales se incluyen los desplazados. Ante los incrementos de desplazados en distintas regiones, los medios de comunicación, la investigación cualitativa, el periodismo de investigación, las redes sociales y algunas autoridades, incluidas las religiosas, han empezado a visibilizar y difundir aspectos específicos. En las sociedades con conflictos regionales derivados del crimen organizado, como sería el caso mexicano que estamos analizando, los empadronamientos (censos nacionales y otras encuestas) no cuentan hasta

<sup>19</sup> El 1° de noviembre de 2013 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos instó al gobierno mexicano a crear políticas específicas para cuantificar y atender a la población que ha huido de sus hogares y localidades por la violencia derivada del narcotráfico. Recomendación de Sesión de Comisión Interamericana, Washington, noviembre 1 de 2013. *La Jornada*, 2 de noviembre de 2013.

ahora con información específica para estimaciones e inferencias relativas<sup>20</sup>, entonces las aproximaciones que logramos se han construido a partir de otras fuentes que registran con mayor frecuencia el fenómeno y así podemos avalar su significación y amplitud. Siendo conscientes de que un solo caso de desplazamiento forzado conlleva un problema humanitario, y de que en función de ello exige atención, mayor e inocultable es el problema si tenemos grupos que se van sumando a la complejidad del mismo.

El DIF en México se produce pero no se registra; el rastreo es *a posteriori*. Cuando las comunidades de recepción de los desplazados no pueden asumir el volumen de estas movilizaciones, entonces se convierte en un 'problema social', en una evidencia inocultable que interfiere en la vida de la localidad receptora<sup>21</sup>. La población desplazada entonces es asistida por instancias oficiales en las modalidades de 'albergue', 'ayuda' y 'atención inmediata' (que son insuficientes y no se pueden implementar apoyos permanentes ni monitoreados, puesto que los programas oficiales son focalizados, y el desplazado no existe institucionalmente); también es auxiliada por la solidaridad familiar o redes de parentesco de y en otras localidades, ayuda de vecinos territoriales y apoyos de las comunidades a donde se llega. Con el paso de los días, el desplazamiento se diluye en los asentamientos, reubicaciones y/o habitaciones provisionales. La decisión personal de permanecer en los primeros destinos o volverse a movilizar hacia otros lugares, los consolida como desplazados de la violencia; o finalmente algunos de ellos deciden retornar asumiendo todos los riesgos, y ser ejecutados como ha sucedido<sup>22</sup>, lo cual los convierte en

<sup>20</sup> Fuentes como los censos nacionales o encuestas no registran hasta ahora movilizaciones por Desplazamiento Interno Forzado. Otros indicadores como el Saldo Neto Migratorio no nos permiten relacionar ni inferir que dicho saldo esté relacionado con el fenómeno del desplazamiento forzado.

<sup>21</sup> En función de que el desplazamiento puede ser intempestivo o planeado, según las acciones (ataques, asaltos, ejecuciones, secuestros u otros), la llegada a los destinos también es sorpresiva con visos de emergencia. La localidad receptora moviliza recursos y enseres (albergues, alimentos, medicinas) para atender a los desplazados. Ante los hechos se envían comunicados a las autoridades estatales, medios de comunicación, redes sociales y otras ligas nacionales e internacionales que se movilizan en distintas dinámicas de solidaridad y divulgación. Además del rastreo en las localidades receptoras, también se complementa el registro *a posteriori* mediante la verificación de los despoblamientos, empadronamientos y archivos particulares (religiosos, catastrales, notariales, etc.), que pueden testimoniar el volumen, las actividades, el patrimonio y demás datos de la población residente antes de los desplazamientos; todos los 'eventos' relacionados, se datan, reconstruyen y verifican *a posteriori*.

<sup>22</sup> Véase, por ejemplo, *La Jornada* del 20 de junio, p. 38; septiembre 28, p. 31; y mayo 18 de 2012.

víctimas silenciadas del desplazamiento forzoso. Ante este panorama, no hay registro ni observaciones sistemáticos y/o centralizados, ni reconocimiento de que estos movimientos de población permanentes y con características similares, representan una significativa población en riesgo que habría que dimensionar. No obstante la ausencia de datos sólidos, algo se logra a través de fuentes académicas y de información que al toparse con los hechos, empiezan a dar una versión casuística de los mismos, informes parciales, noticias, crónicas de los casos que cobraron relevancia para los observadores periodísticos, institucionales, o finalmente policivos, pero no como un evento del desplazamiento en sí mismo, sino como resultado de la violencia del crimen organizado y de otros conflictos, y más específicamente, un efecto extremo leído como la *huida de los pobladores ante las olas de violencia*. Estas descripciones se convierten en una importante fuente de información que posibilita generar preguntas y construir un dato de investigación; lo que logramos entonces es elaborar un subregistro sobre las poblaciones en dinámica de desplazamiento forzado. Otras fuentes especializadas como la Consultoría de los Derechos Humanos y el Consejo Noruego para las Migraciones, International Displacement Monitoring Center, que han seguido el DIF en otros países, y empiezan a visualizar el caso de México rastreando cotidianamente los hechos a partir de noticia nacional, son relativamente coincidentes.

En la realidad mexicana nos referimos a campesinos y residentes de localidades rurales<sup>23</sup>, mixtas<sup>24</sup> y urbano-marginales que son preferentemente la población que huye de la violencia del crimen organizado. Algunas estimaciones son en extremo disímiles, Fidel López señala aproximadamente un millón 600 mil personas víctimas de DIF<sup>25</sup>. Esta medición cuestiona los parámetros de los comportamientos migratorios tradicionales en México. Otras fuentes estiman 200 mil desplazados, lo cual, a la luz de los registros cotidianos (periódicos, revistas y entrevistas cualitativas propias) subestimaría el fenómeno. Ante esta carencia, y una medición cualitativa en proceso (propia) sólo podemos señalar que los estados de Tamaulipas, Chihuahua, Sinaloa, Sonora, Durango, Baja California, Nuevo León, Michoacán, Guerrero y Veracruz son las principales entidades afectadas por el DIF vinculado a la violencia asociada al narcotráfico (Benavides y Patargo, 2012), lo cual no quiere decir que

la configuración del DIF sea igual en todas ellas. El DIF en Jalisco y Nuevo León pareciera estar protagonizado por sectores empresariales, comerciantes, ganaderos y sus familias, sobre quienes recaen las extorsiones, amenazas de secuestro y asedios directos (Cerda, 2013)<sup>26</sup>; Jalisco es uno de los estados identificados, pero no cuantificados en el desplazamiento por violencia y en la imposibilidad de llevar a cabo investigación académica debido a la inseguridad (De la O, 2012; De la O y Flores, 2012). En los demás estados mencionados, las poblaciones rurales<sup>27</sup> y mixtas<sup>28</sup> han sido afectadas por las coacciones violentas, pues la modalidad, metodologías y objetivos del crimen organizado vinculado al narcotráfico parecieran estar dirigidos al control de tierras, rutas y fuerza de trabajo para las empresas derivadas de producción de siembras clandestinas (cocaína/marihuana), de drogas sintéticas (éxtasis, ketamina y metanfetaminas, entre las más conocidas en el mercado)<sup>29</sup> y semisintéticas (heroína, opiácea semisintética).

Así, una primera aproximación basada en la crónica, bajo la reserva del subregistro, nos permite estimar aproximadamente 700 mil desplazados no documentados, pero sí confirmados en distintas fuentes. Es decir, a partir de la contabilización cotidiana de la noticia de los desplazamientos por violencia del crimen organizado durante un periodo de seis años (2006-2012)<sup>30</sup>—revisión cotidiana del diario *La Jornada*—, su contrastación y seguimiento con otros diarios y revistas semanales en México<sup>31</sup>, hemos podido construir

<sup>26</sup> Véase *La Jornada* del 22 de abril y del 26 de diciembre de 2010. Otras versiones similares surgen de información cualitativa recogida en entrevistas a algunos empresarios mexicanos y sus familias que han tenido que abandonar el país; los destinos preferentes son Estados Unidos y el DF. Incluso, ante el cambio de estrategia de la lucha contra el narcotráfico y otros efectos colaterales sobre seguridad que propone el nuevo sexenio, plantean la posibilidad de retornar.

<sup>27</sup> Poblaciones de menos de 2,500 habitantes.

<sup>28</sup> Poblaciones mixtas se refiere a economías y dinámicas entre rurales y urbanas. La cantidad de habitantes se encuentra en el rango entre 2,500 y menos de 15,000 habitantes.

<sup>29</sup> Las drogas sintéticas refieren a aquellas producidas a partir de cambios moleculares controlados en laboratorio con fines psicoactivos y que afectan el sistema neurológico en forma permanente como efecto de su uso frecuente.

<sup>30</sup> El sexenio presidencial se inicia en diciembre de 2006, por lo que este año y 2007 no presentaron un volumen reconocido en las diferentes fuentes. El año 2008 sí inicia el registro del DIF.

<sup>31</sup> Revista semanal *Proceso* y diario *El Universal*, ambos de circulación nacional. Es importante señalar que el diario que publica y difunde más sistemáticamente noticias y periodismo de crónica e investigación sobre Desplazamiento Interno Forzado en México, es *La Jornada*, razón por la cual es la fuente seleccionada de seguimiento cotidiano para este registro. Otros registros tenidos en cuenta son entrevistas *in situ*, reportes parciales de etnografías y entrevistas a población desplazada en ciudades del centro y

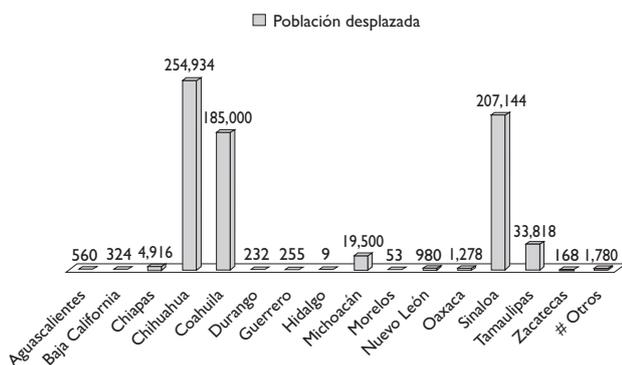
<sup>23</sup> Localidades menores a 2,500 habitantes.

<sup>24</sup> Localidades entre 2,500 y 14,999 habitantes.

<sup>25</sup> *Proceso*, 28 de noviembre de 2011. La estimación de F. López es sobre todo en los estados de Chihuahua, Tamaulipas, Sinaloa, Coahuila, Durango, Baja California, Nuevo León, Michoacán, Guerrero y Veracruz.

un dato aproximado (véase Gráfica 1). Se destaca el mayor volumen de desplazamientos en los estados norteños de Chihuahua en 2010, Coahuila y Sinaloa en 2011, territorios donde opera el cártel de Sinaloa principalmente, aunque en Chihuahua tiene presencia importante el cártel de Juárez; Tamaulipas 2010, territorio con mayor presencia del cártel del Golfo; y en el estado de Michoacán en el centro del país donde pretende ser hegemónico el cártel de *La Familia Michoacana*<sup>32</sup> y donde éste libra la sangrienta contienda con el cártel de *Los Caballeros Templarios*.

**Gráfica 1**  
**Desplazamiento Forzoso por Entidad Federativa (2007-2012)**



Fuente: Elaboración propia a partir del diario *La Jornada* (2007-2012), International Displacement Monitoring Centre, Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas y Servicio Internacional para la Paz (SIPaz).

En la frontera sur, estados como Chiapas, Tabasco y Quintana Roo han tenido otra complejidad del DIF a partir de conflictos locales: religiosos (grupos protestantes, católicos y cristianos), políticos (militantes de los partidos de la Revolución Democrática, del Revolucionario Institucional y de Acción Nacional), étnicos, y conflictos entre autoridades civiles y militares vs. pobladores simpatizantes de los territorios zapatistas. Este DIF se origina en los sucesos zapatistas de 1994 (Benavides y Patargo, 2012)<sup>33</sup>. En ese entonces se estimó un desplazamiento de 38 mil pobladores que progresivamente ascendieron a 50 mil o más, pero el

sureste del país: DF, Toluca, Puebla, Cholula y San Cristóbal de las Casas.  
<sup>32</sup> Sus extensiones en el centro del país llegan a los estados de México e Hidalgo.

<sup>33</sup> Por otra parte, la masacre de Acteal en el sexenio de Zedillo es uno de los eventos más revisados por su trascendencia jurídica, poblacional y sobre violación de Derechos Humanos. Éste se suma a una historia local de acontecimientos de violencias contra la población, eventos que propiciaron las movilizaciones forzosas en la región sureste.

retorno posterior hace variar la cifra de desplazamiento final sin que haya consenso al respecto<sup>34</sup>; la CNDH (2013) reconoce que Chiapas presenta una cifra acumulada desde los años noventa hasta hoy, cercana a 150 mil desplazados. Este DIF lo mencionamos sólo para señalar la específica composición del mismo en cada territorio o región, lo cual nos muestra que se trata de un fenómeno con causas heterogéneas que debe ser abordado desde sus características diferenciadas e históricas.

## A manera de conclusión

Para analizar el problema creciente del DIF en México en la actualidad, hemos planteado cuatro perspectivas de análisis. Éstas las hemos organizado según el enfoque desde el cual son observadas. En un primer momento se abordó la relación que guarda el DIF en México con el conflicto que lo produce; con la población vulnerable que lo padece; como fenómeno complejo que implica una violación sistemática de los Derechos Humanos y, finalmente, por la importancia de su análisis y sistematización, así como el estado en el que se encuentra en México.

El número de personas que en México se han visto envueltas en contextos de DIF no ha dejado de crecer en los últimos años, incluso ha alcanzado cifras récord. El DIF aparece como una estrategia de sobrevivencia de las personas objeto de violencia, las cuales deben abandonar su residencia y sus pertenencias de forma intempestiva al no encontrar protección alguna de ningún actor envuelto en el conflicto y solución del mismo; pero además, y al mismo tiempo, este recurso desesperado aparece también como un acto de resistencia frente al contexto y sus actores, ya que permanecer en el territorio de los hostigamientos representa un riesgo inminente porque no pueden ser sujetos neutrales.

Los desplazamientos forzados –individuales, familiares, colectivos y hasta despojamientos– trastocan la estructura social de las comunidades, de por sí ya afectada por el contexto de violencia. Las poblaciones alteradas en sus dinámicas cotidianas se desarticulan, ya que al romperse

<sup>34</sup> Internal Displacement Monitoring Center (IDMC) y el Norwegian Refugee Council (NRC) (2010) señalan que durante la década de los noventa, fueron desplazadas hasta 60 mil personas en el sur del estado de Chiapas, siendo mayoritariamente de grupos indígenas que huyeron de los enfrentamientos entre el ejército zapatista y las fuerzas armadas y paramilitares del Estado. Para 2010 estiman que seis mil familias permanecían desplazadas. Sin consenso sobre los retornos, aún no se puede tener una cifra exacta. Por otra parte, la violencia religiosa sectaria entre comunidades indígenas en los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca también ha sido causa de desplazamientos forzados.

el tejido social se trastocan los modos de producción, la organización política y las prácticas tradicionales que dan sentido cultural a la reproducción social. Esta dislocación aparece como un problema con muy pocas posibilidades de solucionarse en un corto plazo debido a que se fracturan las continuidades generacionales, se fraccionan familias y grupos sociales, lo cual imposibilita que las dinámicas socioculturales de la comunidad se regeneren.

Teniendo en cuenta el carácter multidimensional del Desplazamiento Interno Forzado se debe reconocer que este fenómeno vincula simultáneamente problemas de seguridad, democracia, derechos humanos, justicia, paz y desarrollo como agendas interdependientes para enfrentarlo. Ante ello aparece como una exigencia al Estado mexicano su reconocimiento y atención a la situación actual que viven ya varias comunidades, y posteriormente asistir el retorno o reubicación de los desplazados, con las debidas medidas de reparación a fin de consolidar y estabilizar socioeconómicamente a las víctimas (OIM, 2002: 58). Cabe mencionar que las consecuencias de este fenómeno trascienden el riesgo, la violencia y la dislocación social que sufren las personas orilladas a escapar de sus lugares de residencia.

## Referencias

- Comisión Nacional de Derechos Humanos (2013). *Agenda Nacional de Derechos Humanos 2013*. México: autor.
- Bauman, Z. (1997). *Modernidad y holocausto*. Madrid: Maos Print.
- Benavides, L. y Patargo, S. (2012). "México ante la crisis humanitaria de los desplazados internos". *Foreign Affairs Latinoamérica*, 12 (4), 77-96.
- Comisión de Derechos Humanos, Consejo Económico y Social. Naciones Unidas (11 de febrero de 1998). "Intensificación de la promoción y el fomento de los derechos humanos y las libertades fundamentales, en particular la cuestión del programa y los métodos de trabajo de la Comisión. Derechos Humanos, éxodos en masa y personas desplazadas". Informe del representante del Secretario General, señor Francis M. Deng, presentado con arreglo a la resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos. Recuperado de <[http://www.uclm.es/profesorado/asanchez/webdih/02Textos%20normativos/02TN04VICTIMAS/02TEXNOR\\_04VIC\\_01\\_DESPINTERNOS.pdf](http://www.uclm.es/profesorado/asanchez/webdih/02Textos%20normativos/02TN04VICTIMAS/02TEXNOR_04VIC_01_DESPINTERNOS.pdf)>.
- Cerda Pérez, P. (coord.) (2013). *Percepción y realidad del secuestro en Nuevo León: una visión multidisciplinaria en el diagnóstico de rutas, perfiles, y zonas detectadas para su prevención y tratamiento*. Monterrey: Universidad Autónoma de Nuevo León.
- De la O, M. E. (2012). "Narco violencia y Ciencias Sociales: lo que miramos, lo que interpretamos". *Desacatos*, 38.
- De la O, M. E. y Flores, A. L. (2012). "Violencia, jóvenes y vulnerabilidad en la frontera noreste de México". *Desacatos*, 38.
- Deng, F. (1999). "Los principios rectores de los desplazamientos internos". En Bustillo, J. M. y Huertas, C. (comps.). *Memorias del Seminario de Divulgación de los principios rectores de los desplazamientos internos*. Bogotá: Códice.
- Droege, C. "Progresos en la protección jurídica de los desplazados internos" (2008). En *Diez años de los Principios Rectores del Desplazamiento Interno*. *Revista Migraciones Forzadas*.
- García Valencia, F. (1998). *Procesos de inmigración en el Cauca, 1973-1993*. Cauca: Universidad del Cauca.
- Guía para la aplicación de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos* (1999). ONU, OCHA, The Bookings Institution.
- Klare, M. y Kornbluh P. (comps.) (1990). *Contrainsurgencia, proinsurgencia y antiterrorismo en los 80's. El arte de la guerra de baja intensidad*. México: Grijalbo.
- López García, F. (2013). *Memoria de la experiencia multi-actor sobre el desarrollo de la ley de desplazamiento interno para el estado de Chiapas*. México: Fondo para el Logro de los ODM/El Programa conjunto por una cultura de Paz/Un México/Instituto Mora.
- Muller, J. (2003). *The Remnants of War*. Nueva York: Cornell University Press.
- Oikón S., V. (2006). "El movimiento de acción revolucionaria. Una historia de radicalización política". En *Movimientos armados en México*, tomo II (417-460). México: El Colegio de Michoacán/CIESAS.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2002). *Desplazamiento Interno y atención psicosocial: el reto de reinventar la vida*. Colombia.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1998). Principios rectores de los Desplazamientos Internos. Aco-gido en la Asamblea de Naciones Unidas y Derechos Humanos de Ginebra.
- Sánchez, G. (1989). "Violencia, guerrillas y estructuras agrarias". En *Nueva Historia de Colombia*. Tomo II: Historia política 1946-1986 (127-152). Bogotá: Planeta Colombiana.
- Salazar Cruz, L. M. (2008). *Las viudas de la violencia política. Trayectorias de vida y estrategias de sobrevivencia en Colombia*. México: El Colegio Mexiquense.
- Vargas Velázquez, A. (1992). *Colonización y conflicto armado: Magdalena medio santanderiano*. Bogotá: CINEP.
- Vázquez O., G. y Vázquez O., M. (2006). "Entre el Ixcán y las cañadas. Guerrilleros guatemaltecos y mexicanos en la región fronteriza del estado de Chiapas". En *Movimientos armados en México*. Tomo III. (711-724). México: El Colegio de Michoacán/CIESAS.

# Reflexiones en torno a la reforma electoral

Mauricio Farah Gebara\*

El tránsito que ha seguido la democracia mexicana ha ido acompañado de diversos ordenamientos legales que han buscado fijar los términos de organización de los procesos electorales. Actualmente figura en la agenda nacional la necesidad de discutir y lograr acuerdos en torno a una nueva reforma electoral que termine por consolidar el sistema de partidos y ayude a dejar atrás vicios y acciones que han restado credibilidad al resultado de las recientes elecciones presidenciales del país.

## La naturaleza del órgano electoral

Una vez más se plantea en México la necesidad de una reforma electoral de gran calado. Entre las principales ideas que han sido puestas en la palestra en el texto del Pacto por México está la creación de un Instituto Nacional de Elecciones (INE) que sustituya al Instituto Federal Electoral (IFE) y a los 32 institutos electorales locales en la responsabilidad de organizar, administrar, supervisar y sancionar tanto los comicios federales como los estatales y municipales.

Asimismo, se plantea homologar las leyes electorales de todo el país

en un código único, suprimir a los tribunales estatales electorales y conservar sólo al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) como máximo órgano jurisdiccional en la materia, así como dar mayor autonomía a la Fiscalía Especial para Delitos Electorales (Fepade). Más allá de consideraciones meramente políticas en la decisión sobre cuál debe ser la naturaleza de nuestro órgano electoral rector, hay que tomar en cuenta la ingente complejidad logística y técnica de las tareas que se le encomiendan.

El organismo electoral es responsable, entre otras actividades, del reclutamiento y capacitación del personal electoral; la planeación general de los comicios; el registro de electores y de los partidos políticos; la nominación de candidatos; las campa-

ñas electorales; la votación, el conteo, la consolidación y la declaración de resultados; la resolución de disputas electorales; la generación de informes, así como las tareas de auditoría y archivo. Y apenas finalizado un proceso electoral, el órgano empieza a trabajar en el siguiente ciclo.

En México, dado nuestro historial, hemos optado por un modelo de órgano electoral autónomo, institucionalmente independiente de la rama ejecutiva del gobierno, que administra su propio presupuesto. Muchas democracias emergentes han escogido este modelo de administración electoral, el cual ejerce plena responsabilidad sobre su operación, cuenta con y administra su propio presupuesto de forma independiente al control gubernamental ordinario y tiene autonomía para determinar sus necesidades de

\* Secretario General de la Cámara de Diputados.

personal, reglas y políticas internas. Asimismo, al ser el nuestro un país con una estructura federal de gobierno, hemos optado (como lo hace la mayor parte de las federaciones del mundo), por la creación de organismos electorales estatales en cada una de las entidades federativas que son responsables de organizar, supervisar y sancionar los comicios locales.

En la actual discusión sobre la necesidad de un órgano único centralizado se argumenta, en favor de la necesidad de crear un Instituto Nacional de Elecciones, que los gobiernos de los estados han intervenido demasiado en la vida interna de los institutos electorales locales, propiciando que los procesos comiciales en este ámbito adolezcan de muchos vicios y parcialidades. Asimismo, que este único instituto para todo el país supondría un considerable ahorro económico al dejar de destinar recursos para el mantenimiento de 32 estructuras burocráticas.

En la actualidad, el Estado mexicano destina para el IFE y los institutos locales, en conjunto, 17,750 millones de pesos; presupuesto que supera en casi 2,000 millones de pesos al asignado a la Procuraduría General de la República, casi triplica al de la Secretaría de Relaciones Exteriores y es cuatro veces el de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Otras cuentas destacan que los desembolsos electorales efectuados para cubrir las elecciones, tanto federales como locales llevadas a cabo el año pasado, representaron poco más de la mitad del presupuesto total de la Secretaría de Desarrollo Social o el destinado a Oportunidades, el programa de desarrollo social más importante de la pasada administración. Cabe aclarar que alrededor de 40% del dinero otorgado a los institutos electorales corresponde a los recursos que deben distribuirse entre los partidos en montos que son entregados con una periodicidad mensual.

Pero quienes están en contra del INE mencionan que se atentaría de forma flagrante contra el sistema federal al limitar la soberanía de las entidades federativas. Ciertamente es que en algunas naciones federales hay diversos grados en los que el instituto electoral federal interviene en la supervisión, organización y sanción de todas sus elecciones, pero cada régimen nacional responde a las características específicas de cada país. De hecho, la regla en los estados federales es que funcione un “sistema electoral nacional” que busca optimizar la colaboración entre los organismos locales y el instituto central.

Asimismo, se argumenta que los gobernadores ejercen una influencia desmedida sobre los institutos estatales que

no corresponde a la realidad política, pues la mayoría de los estados han experimentado alternancias entre partidos y la tendencia a tener gobiernos divididos (con un gobernador de un partido y el congreso local en manos de la oposición) no se ha detenido. Si fuera cierto que los gobernadores controlan o meten “mano negra” de forma desmedida, generalizada e ilegal en los procesos locales, ¿entonces por qué hemos sido testigos de tantas variaciones en los triunfos partidistas en la mayoría de las entidades de la República?

Los críticos de esta idea también afirman que las doctrinas gerenciales y administrativas más elementales demuestran que la mejor forma de afectar el buen desempeño, eficiencia y (a la larga) credibilidad de una institución, consiste en multiplicar sustancial y excesivamente sus atribuciones, deberes y responsabilidades, además de centralizar al máximo su proceso de toma de decisiones.

El IFE tiene hoy la titánica tarea de organizar y supervisar las elecciones de 500 diputados, 128 senadores y la presidencial. Un Instituto Nacional de Elecciones se encargaría de organizar, además de éstas, las de 32 gobernadores, 2,457 alcaldías y más de 1,100 diputados locales. De por sí las labores del IFE saturan ya la capacidad de la institución, sumarle la responsabilidad de los comicios locales lo llevaría a una sobre expansión muy peligrosa que le obligaría a crecer considerablemente en el número de personal.

Es aquí donde los críticos a la creación del INE dan su gran argumento central: la desaparición de los institutos estatales no supondría un ahorro significativo de recursos económicos, ya que si tener una duplicidad administrativa electoral en el ámbito estatal y federal es costoso y redundante, unificarlo no sería solución pues el escalafón de salarios del servicio profesional electoral del IFE es mayor que el de los estados y el número de funcionarios tendría que crecer sensiblemente.

Las instituciones no resultan más baratas sólo por el hecho de expandirse y centralizarse. Además, aún no queda claro que el monto de las prerrogativas, que como ya comentamos representan 40% del gasto electoral, vayan a rebajarse en alguna medida.

En esta discusión debe tomarse en consideración que hay varias experiencias internacionales que combinan las ventajas de contar con un órgano nacional único y de órganos autónomos en el ámbito local. Alrededor del mundo la naturaleza de los órganos electorales depende, en buena medida, del sistema de gobierno en el país y generalmente está definida en la ley electoral respectiva. El marco jurídico distingue claramente entre las atribuciones

y funciones que se le confieren al órgano electoral central y a los órganos locales.

En los sistemas unitarios, lo más común es que exista un órgano electoral central que es el único responsable de todas las elecciones, auxiliados por oficinas subordinadas locales. Sin embargo, hay casos de países unitarios donde se delega buena parte de las responsabilidades relacionadas con la conducción de las actividades electorales en las autoridades locales.

En el caso de Hungría, Suecia y el Reino Unido operan estructuras electorales altamente descentralizadas, con un órgano electoral nacional de coordinación política y autoridades locales que administran las elecciones. La transferencia de atribuciones y responsabilidades a autoridades locales se logra sin que medie necesariamente un adecuado proceso de supervisión y por regla general ha coadyuvado a facilitar las tareas de mantener estándares mínimos de consistencia, credibilidad y eficacia del servicio electoral.

En las naciones con estructura federal lo común es contar con un órgano responsable de las elecciones nacionales (federales), mientras que en los estados o provincias se cuenta con institutos locales para celebrar los comicios para gobernador y alcaldías, pero también encontramos muchos matices relevantes en estos casos, que podríamos tomar en cuenta en la actual discusión de la reforma electoral de nuestro país.

De hecho, sólo en los casos de Venezuela y la India encontramos la existencia de un único órgano electoral central que ejerce la organización, supervisión, control y dirección general sobre todas las elecciones. Lo más común es encontrar grados de cooperación más o menos importantes entre el órgano federal y los institutos locales.

En México tenemos, en cierta medida, un esquema de colaboración. Por ejemplo, el registro de electores para las elecciones estatales y municipales es el mismo que el nacional y los institutos locales firman constantemente acuerdos de colaboración con el IFE. Es cierto que la cooperación podría ser mucho más intensa. Por ejemplo, el muy probado y confiable Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) del IFE podría ser utilizado de forma sistemática por los estados, superando así uno de los problemas que más se le han reprochado a los institutos locales en fechas recientes: las deficiencias presentadas por los PREP locales.

También se podría sistematizar la colaboración en temas como el financiamiento público a los partidos y la fiscalización, el control del acceso a medios electrónicos,

la homologación de la distritación electoral y el establecimiento de casillas con mesas directivas únicas (ahora que la tendencia es empatar las fechas electorales locales con las federales). Esta sistematización permitiría evitar redundancias y abatir costos sin restar a la instancia electoral local su función como máximo supervisor y sancionador político del proceso, respetando así la lógica federal de nuestra estructura de gobierno.

En resumen, se debe tomar en cuenta que, entre crear un organismo electoral único y mantener el actual *status quo*, hay una amplia gama de posibilidades que podemos explorar. Ciertamente que la estructura y buen funcionamiento de la administración electoral tiene un impacto significativo en la credibilidad del sistema político en su conjunto. Sin embargo, no existe una estructura que se ajuste y opere eficazmente en cualquier contexto. Las estructuras de los órganos electorales son consecuencia de las tradiciones y antecedentes políticos y jurídicos de cada país, así como de la evolución concreta del régimen democrático, por eso es que el formato y estructura de nuestro órgano electoral debe ser producto de un proceso de diseño holístico.

## Ley de partidos

Como parte del Pacto por México, los dirigentes partidistas acordaron la promulgación de una nueva Ley Federal de Partidos Políticos que coadyuve a estas organizaciones a modernizarse y ser más útiles a la ciudadanía que representan.

En la actualidad todo lo relacionado con los partidos políticos está regulado por el Libro Segundo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), pero desde hace algún tiempo se han multiplicado las opiniones de quienes afirman que las disposiciones contenidas en esta norma son insuficientes.

Tarea indispensable de la nueva regulación que se ha propuesto, será trabajar a fondo en la democratización interna de los partidos, lo que implica, en primer término, respetar escrupulosamente las reglas de organización internas, asegurar la participación de los adherentes en la vida del partido, descentralizar la toma de decisiones y propiciar métodos para la rendición de cuentas de la dirigencia sobre cómo se administran las prerrogativas de ley y los recursos públicos. Por eso es una estupenda noticia que los principales partidos políticos del país hayan reconocido la necesidad de poner al día el andamiaje legal con el que funcionan, señal inequívoca de que existe voluntad

de renovación para ponerse al día con las demandas de la ciudadanía.

Actualmente los partidos políticos en todo el mundo enfrentan ingentes desafíos no fáciles de superar. El vertiginoso desarrollo que experimentan las sociedades democráticas contemporáneas obliga a los partidos a procurar vivir en constante transformación. Es verdad que muchos críticos señalan la lentitud e ineficacia que han exhibido algunos partidos para adaptarse a los rápidos y profundos cambios que caracterizan a la política en el siglo XXI, pero también es cierto que no han aparecido alternativas plausibles que logren sustituir a estas instituciones de manera genuinamente eficaz.

El principal problema se refiere a la representatividad. Muchos nuevos electores y grupos sociales no se sienten necesariamente identificados con los partidos tradicionales, de ahí que defeccionen hacia opciones de la llamada “antipolítica” (ecologistas, humanistas, chauvinistas, milenaristas, etc.), opten por “el canto de las sirenas” del personalismo autoritario o, simplemente, se abstengan de cualquier participación política.

Es por ello que en la actualidad presenciamos en todo el mundo, en mayor o menor medida, una tendencia a la democratización de las estructuras internas de los partidos políticos, los cuales pretenden perfeccionar su relación con la sociedad. Por décadas se consideró que los partidos eran una especie de “ejércitos” para los cuales era imprescindible una estructura férrea y una incuestionable disciplina si es que querían salir victoriosos de la “guerra democrática”.

Recuérdese, por ejemplo, la célebre ley de hierro de la oligarquía enunciada por Robert Michels: “Quien dice organización, dice tendencia a la oligarquía” y la descripción de Max Weber de los partidos, a los que definió como “cuerpos que luchan por el poder marcados por la tendencia a dotarse de una estructura marcadamente dominante”. Para sobrevivir, tarde o temprano, los partidos deberán transformarse para dejar de ser los andamiajes rígidos y burocratizados descritos por Michels, Ostrogorski y Weber, para convertirse en organismos dinámicos y flexibles.

Uno de los aspectos fundamentales de la modernización de los partidos se refiere a la selección de candidatos y dirigentes, proceso que muchas veces ha estado lejos de satisfacer plenamente los principios democráticos al atender la necesidad de mantener la unidad de acción y criterio de la organización, frente al reto que supone la competencia en las urnas.

En la actualidad, las fórmulas tradicionales de selección de candidatos y dirigentes son ampliamente impugnadas, incrementándose las voces de quienes opinan que deben instituirse mecanismos más democráticos y abiertos. Es impresionante, por ejemplo, cómo se ha adoptado en un número creciente de países la celebración de elecciones internas o primarias para la selección de candidatos y dirigencias. Los defensores de este método de selección de candidatos consideran que se trata de un instrumento útil para fortalecer los vínculos de los partidos con la sociedad.

En América Latina y en otras regiones de democratización reciente, las elecciones primarias son cada vez más comunes. En Uruguay su celebración tiene rango constitucional, mientras que en Argentina y Paraguay se efectúan bajo la supervisión de la autoridad electoral. Asimismo, este procedimiento se ha institucionalizado, en mayor o menor medida, en Brasil, Chile, Bolivia y Venezuela, entre otras naciones.

Otro tema que ha vulnerado gravemente la credibilidad de los partidos es el del financiamiento. Es fundamental mejorar los mecanismos de fiscalización y ser muy cuidadosos en lo que concierne a las formas en las que los partidos obtienen recursos de campaña, así como vigilar de forma más estricta los topes establecidos. Es importante insistir en el criterio, afortunadamente hoy vigente, de mantener la primacía del dinero público sobre el privado en todo lo que respecta al sostenimiento de los partidos para impedir que se conviertan en rehenes o meros instrumentos de intereses privados o grupos de presión.

Asimismo, una Ley de Partidos Políticos podría afianzar las formas en las que los partidos promueven la cultura democrática. Una de las aportaciones menos publicitadas de la reforma electoral de 1996 fue la de instituir fundaciones e institutos partidistas dedicados a difundir los valores y prácticas de la democracia. Enraizar una cultura cimentada en la tolerancia, el respeto, la corresponsabilidad y la rendición de cuentas será una meta ardua que quizá lleve generaciones alcanzar. Por esta razón, es de esperarse que los partidos incrementen de forma sustancial sus energías y recursos para cumplir con los trabajos de difusión de la cultura democrática.

Un último renglón, pero no por ello menos importante, que debería ser abordado con toda seriedad en la reforma electoral es el de las condiciones que se imponen a los partidos para obtener el registro y así poder participar en las elecciones y la necesidad de desvincular la posibilidad

de competir en los comicios del derecho a recibir financiamiento público.

Desde la promulgación de la ley electoral de 1946 a la fecha, en nuestro país han regido disposiciones muy estrictas destinadas a restringir la participación de nuevos partidos en las elecciones federales. En este sentido, podemos afirmar que nuestra legislación electoral ha sido un caso *sui generis* a escala internacional, ya que prácticamente en ninguna democracia del mundo se exigen tantos requisitos a los partidos para participar en las elecciones.

Sobre el tema de quiénes deben participar en los comicios en México hay todo un debate. Son numerosas las voces que sostienen que facilitar al máximo el concurso de organizaciones nuevas iría en detrimento de la estabilidad de nuestro sistema de partidos. Quienes así opinan señalan que si no logramos consolidar un sistema fuerte y representativo estaremos actuando en contra de la gobernabilidad del país.

Debe reconocerse que varios connotados abusos y escándalos de las dirigencias de algunos de los llamados “partidos emergentes” han hecho que la aparición de opciones nuevas resulte poco atractiva a los ojos de los ciudadanos. Pero, por otra parte, hay quienes opinan que en una democracia deben ser los electores quienes definen mediante su sufragio cuáles son los partidos “fuertes y representativos” y cuáles no. En realidad, las dos posiciones tienen razón en algunos aspectos fundamentales.

En México es imperativo garantizar la consolidación de un sistema de partidos fuerte y representativo con el propósito de trabajar en favor de la gobernabilidad, pero también es importante abrir los canales de participación a nuevos actores, procurando evitar los abusos que, en ocasiones, se han experimentado en el caso de algunos partidos emergentes.

Los dos objetivos no están necesariamente reñidos. Hay formas de abrir la competencia y al mismo tiempo evitar la destrucción del sistema de partidos, como lo prueban las experiencias de otros países, donde participar en elecciones es fácil, pero no lo es tanto acceder al parlamento y al financiamiento público. Es decir, se trata de adoptar en México un registro escalonado que desvincule el tema de las prerrogativas del de la participación electoral.

Debe analizarse con seriedad la propuesta de establecer un tamiz a los partidos para que tengan derecho a representación parlamentaria, otro menos exigente para que un partido conserve sus prerrogativas de ley (derecho al financiamiento público, acceso gratuito a medios de co-

municación, representación ante el IFE, etc.) y uno aún más asequible para permitir su participación en las elecciones. Esta práctica de diferenciar y escalar las condiciones impuestas a los partidos a su participación electoral, derecho a prerrogativas y representación parlamentaria es moneda corriente en prácticamente todas las democracias del mundo. Sólo México representa una curiosa excepción en este renglón. Es momento de reconsiderar.

## **Las condiciones de equidad en las contiendas electorales**

Garantizar una mayor equidad en las condiciones de la competencia electoral es otro de los temas cruciales contenidos en el Pacto por México para mejorar la calidad de nuestra vida democrática.

Las cuestiones a reflexionar en lo concerniente a este renglón tienen que ver con la reducción y mayor transparencia del gasto de los partidos; la disminución en el monto de los topes de gastos de campaña, el rebase de éstos y la incorporación a las causales de nulidad de una elección; la utilización de recursos al margen de las normas que establezca el órgano electoral; la compra de cobertura informativa en cualquiera de sus modalidades periodísticas; la revisión de los tiempos oficiales de radio y televisión para impulsar una cultura de debate político y una racionalización del uso de los anuncios publicitarios.

Además, la prohibición del uso y la entrega de utilitarios de promoción electoral (materiales plásticos y textiles, despensas y materiales de construcción), y el fortalecimiento de la legislación para evitar el uso de esquemas financieros y/o recursos de origen ilícito con el propósito de inducir y coaccionar el voto.

Si bien es cierto que este concepto de equidad en las condiciones de la competencia electoral nunca ha estado expresamente especificado en la legislación electoral mexicana, tal condición le es implícita a todo régimen genuinamente democrático. Su filosofía se basa en el anhelo de establecer a los gobiernos y a la representación política con la participación de todos los ciudadanos en igualdad de circunstancias dentro de una competencia justa, teniendo como origen reglas del juego equitativas, aceptadas previamente por todos y respetadas por los contendientes.

Durante mucho tiempo las prioridades de nuestras reformas electorales estuvieron concentradas en temas como la naturaleza de los órganos electorales y otros asuntos más operativos como la conformación de un padrón

confiable. Las cuestiones del financiamiento y los medios de comunicación han cruzado un trayecto algo más largo, complejo y zigzagueante y no ha sido resuelto a satisfacción de todas las partes y, de hecho, en muchos casos ha dado lugar, para la opinión de muchos analistas y políticos, a una sobre regulación muchas veces farragosa y poco práctica.

El combate al clientelismo electoral cobró forma en los años ochenta del siglo pasado como resultado de los constantes escándalos y abusos experimentados en varias democracias avanzadas, que empezaban a minar la credibilidad y legitimidad de los sistemas partidarios. Particularmente interesantes fueron las disposiciones promulgadas a la sazón en dos destacadas democracias: Italia y Japón, las cuales se convirtieron en pioneras en legislar contra la compra de votos y la coacción a los electores. En ambos países se padecía una larga tradición clientelar y las ingentes crisis políticas escenificadas en ellos sirvieron de acicate para que el legislador abordara un tema hasta entonces prácticamente intocado a escala mundial. Ya en fechas más recientes las iniciativas anticlientelares arribaron a América Latina.

El clientelismo electoral es una práctica deleznable que conforma una institución informal permanente y ubicua con enorme influencia en la mayoría de las democracias latinoamericanas. Responde, fundamentalmente, al oprobioso sistema de compra de votos que conspira contra la expresión genuinamente libre que debe ser intrínseca al ejercicio del sufragio.

De ahí que varias naciones se hayan dado las herramientas legales concretas para perseguir a los responsables de las prácticas clientelares. La falta de estas leyes específicas puede llegar a ser muy nociva porque limitarse a tratar de encuadrar estos delitos en las figuras penales generales de —por ejemplo— cohecho, soborno o malversación de recursos públicos es demasiado complejo.

El clientelismo contamina a la democracia en dos de sus aspectos esenciales: la representación y la legitimidad. No es posible convencer a la gente de que no hay mejor forma de gobierno que la democracia, de que se quiere democracia, si al mismo tiempo se impone la idea de que los políticos no representan a sus representados. Por eso el clientelismo es, esencialmente, antidemocrático.

En Brasil se prohíbe a los funcionarios públicos “utilizar o permitir el uso promocional en favor de candidato, partido político o coalición, de la distribución gratuita de bienes o servicios de carácter social subvencionados por el Poder Público”. Y prevé la multa y la cancelación del diploma para

el candidato que incurra en captación ilícita de sufragio, a partir de “donar, ofrecer, prometer o entregar al elector, con el fin de obtener su voto, bien o ventaja personal de cualquier naturaleza, inclusive empleo o función pública, desde el registro de la candidatura hasta el día de la elección”. El Tribunal Superior Electoral del país amazónico interpreta que para el caso no se requiere la participación directa del candidato: se configura el ilícito cuando intermedien otros agentes, como los encargados de la campaña o miembros de su partido.

En Uruguay, la Ley de Elecciones castiga “[...] El ofrecimiento, promesa de lucro personal o dádiva de idéntica especie, destinados a conseguir el voto o la abstención del elector”, mientras que en Honduras la compra y venta del voto está sancionada con pena de cárcel. En Ecuador también se castiga con prisión y suspensión de los derechos políticos al que “haya recibido algo a cambio de su voto, o haya dado o prometido algo por el voto de otro”, y lo mismo sucede en Colombia.

Todos los ejemplos anteriores, sin embargo, palidecen con lo que ha sucedido en México, donde el clientelismo tiene profundas raíces. Fue tras los comicios presidenciales de 1994 que la equidad en las condiciones de la competencia electoral empezó a ocupar el centro de las preocupaciones políticas de los legisladores. Ernesto Zedillo, quien resultó ganador en esa contienda presidencial, reconoció que su triunfo había sido “legal pero inequitativo”.

Como consecuencia, en 1996 se promulgó una reforma electoral que buscaba ser “definitiva” y que dio origen, entre otras cosas, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y, por primera vez, a la regulación de los topes a los gastos de campaña. Asimismo, se implantaron disposiciones más claras sobre el régimen de financiamiento de los partidos políticos, haciendo prevalecer el dinero público sobre el privado, limitando las aportaciones de particulares y prohibiendo de manera absoluta el financiamiento proveniente de empresas mercantiles, del extranjero y de entidades gubernamentales.

Más tarde se verificaron en el seno del Consejo General del IFE iniciativas destinadas a tratar de reglamentar la actuación de los funcionarios públicos ante los procesos electorales. Se trataba de exhortos y consejos de la autoridad electoral a los miembros de los gobiernos federal, estatales y municipales, para que 30 días antes de la elección, y durante la jornada electoral, se suspendieran las campañas publicitarias de todos aquellos programas y acciones oficiales cuya difusión no fuera absolutamente necesaria o de utilidad pública. Se trataba de evitar el lla-

mado “clientelismo gubernamental”, la práctica de cambiar “favores por votos”.

Ya para la elección de 2006 el Consejo General del IFE fue más preciso y exigente e integró un catálogo de prohibiciones y conductas sancionables derivadas de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Actualmente tienen vigencia disposiciones constitucionales que impiden expresamente la utilización de recursos públicos en campañas electorales. En tal virtud, la propaganda —en cualquier modalidad de comunicación social que difundan los poderes públicos— deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

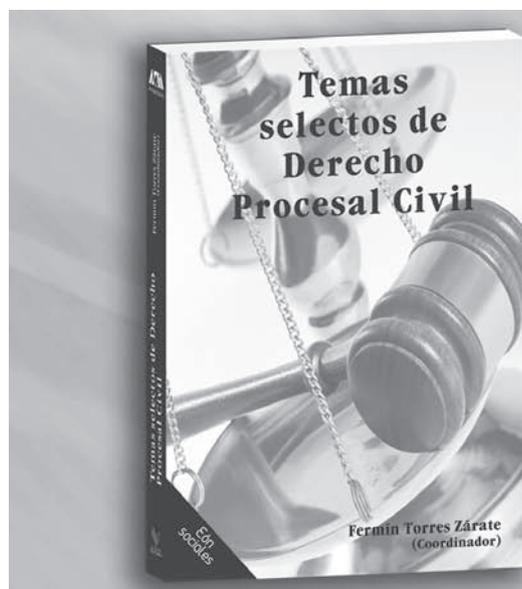
La entrega de los beneficios de los planes sociales —alimentarios o económicos— se adelanta con bastante anticipación a los comicios, para que no haya distribución durante el mes en que se vota. La Ley General de Desarrollo Social fija: “La publicidad y la información de los programas de desarrollo social deberán incluir la siguiente leyenda: “Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso con fines distintos al desarrollo social””.

Nuestro Código Penal Federal sanciona a quien “condicione la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas o la realización de obras públicas [...] a la

emisión del sufragio en favor de un partido político o candidato”. A la vez, fija penas de multa y prisión para quien “solicite votos por paga, dádiva, promesa de dinero u otra recompensa durante las campañas o la jornada electoral”; o “lleve a cabo el transporte de votantes, coartando o pretendiendo coartar su libertad para la emisión del voto”; o “que, mediante amenaza o promesa de paga o dádiva, comprometa su voto en favor de un partido político o candidato”.

Todas estas disposiciones “anticlientelismo” —que, como hemos visto, encuentran muy pocos parangones a escala internacional— no han bastado para otorgar a los partidos completa certeza en la equidad de nuestros procesos comiciales. Las elecciones presidenciales de 2012 dieron lugar a nuevas polémicas y hoy se demanda a la autoridad electoral ser aún más estricta en las sanciones a los financiamientos ilegales a los partidos y los rebases de topes de campaña, así como la imparcialidad de los medios de comunicación, entre otros asuntos.

Está muy bien que el Pacto por México incluya una revisión exhaustiva de estas cuestiones. Esperemos que redunde en fortalecer la confiabilidad de nuestro sistema electoral, pero también que la desconfianza que aún está presente no traiga como consecuencia una sobrerregulación que entorpezca la labor de las autoridades electorales y que, incluso, llegue a afectar, en el menos deseable de los casos, el desenvolvimiento de algunas libertades.



## Temas selectos de Derecho Procesal Civil

Fermín Torres Zárate  
(Coordinador)

Universidad  
Autónoma  
Metropolitana



Casa abierta al tiempo Azcapotzalco



# A nuestros colaboradores

Como órgano de expresión de los esfuerzos de investigación que se abocan al estudio riguroso del presente, los artículos que en **EL Cotidiano** se publiquen deberán dar cuenta, en lo posible, de los logros o resultados del trabajo de investigación que realizan los autores respecto a problemáticas actuales del acontecer nacional, con un sustento empírico amplio (sistematizado en cuadros, gráficas, recuadros, etc.), independientemente del enfoque teórico-metodológico empleado.

Todas las contribuciones recibidas serán enviadas a dos pares académicos, quienes dictaminarán de forma anónima si el documento:

- a) Debe ser publicado tal y como está por su coherencia, estructura, organización, redacción y metodología.
- b) Puede ser publicado con modificaciones menores.
- c) No debe ser publicado debido a que no reúne los requerimientos del contenido de la revista **EL Cotidiano**. En caso de controversia en los resultados, se enviará a un tercer dictaminador, cuya decisión determinará la publicación o no de la contribución. Los resultados de los dictámenes son comunicados a los autores.

El sistema de arbitraje para **EL Cotidiano** recurre a evaluadores tanto internos como externos a la entidad que la publica, quienes son investigadores y profesores con reconocido prestigio nacional e internacional, implementando así un sistema objetivo para sus evaluaciones.

De acuerdo con las políticas de **EL Cotidiano**, para salvaguardar la confidencialidad tanto del autor como del dictaminador de los documentos, así como para asegurar la imparcialidad de los dictámenes, éstos se realizan con el sistema *doble ciego* y los resultados se conservan bajo el resguardo de la Coordinación de la revista.

El Consejo de Redacción y el editor de la revista se reservan el derecho a cambiar o introducir títulos y subtítulos a los artículos, así como realizar la corrección de estilo correspondiente; asimismo, el Consejo de Redacción se reserva el derecho de devolución de originales.

Con objeto de facilitar y optimizar el proceso de edición, los trabajos propuestos para su publicación deberán sujetarse a las siguientes normas:

1. Ser inéditos y presentados preferentemente en español. Los artículos que se reciban para su posible publicación deberán ser resultado de una investigación científica en la que los autores participen. Los textos en la forma y contenido en que se postulan deberán ser originales.

2. Acompañarse de una ficha que contenga los siguientes datos del autor(es): nombre completo, dirección, número telefónico, correo electrónico, grado académico y disciplina, institución donde labora, área de investigación, datos del proyecto en curso y referencia de sus principales publicaciones.

3. Salvo petición expresa del Consejo de Redacción, la extensión de los artículos será de entre 20 y 30 cuartillas de texto foliadas (doble espacio, 27 renglones y 65 golpes de máquina por línea), o bien, de un número de caracteres entre los 33 mil y 43 mil.

4. Los trabajos deberán ser presentados en original, por duplicado, y enviados a la dirección electrónica: <cotid@correo.azc.uam.mx>, preferentemente en formato Word 7.0 o anterior, Excel 7.0 o anterior, Photoshop CS3 o anterior (MAC), Illustrator CS3 o anterior (MAC), e InDesign CS3 o anterior (MAC).

5. Cada artículo deberá iniciar con una síntesis del contenido a tratar, cuya extensión sea de entre siete y diez líneas (entre 450 y 600 caracteres). Se indicarán también al menos dos palabras clave de identificación temática del trabajo.

6. Los artículos deberán incluir subtítulos para facilitar la lectura y comprensión del texto.

7. Las referencias históricas, teóricas o metodológicas serán consideradas como apoyo; cuando sea estrictamente necesario hacerlas explícitas, se insertarán por medio de notas al texto. De la misma manera, se evitarán las introducciones largas.

8. Toda referencia bibliográfica dentro del cuerpo del texto deberá hacerse con el sistema Harvard-APA, el cual no las anota a pie de página, sino entre paréntesis: (Ritzer; 1997: 173), para libro; (Fernández, julio-agosto de 2010: 154), para publicación periódica. Las referencias finales se deben enlistar como se muestra a continuación:

- a) Libro: Apellido, A.A. (ed.) (año). *Título del libro*. Ciudad: Editorial. Ejemplo: Rotker, S. (ed.) (2002). *Ciudadanías del miedo*. Caracas: Nueva Sociedad.
- b) Artículos en libros: Apellido, A.A. (año). "Título del artículo". En Apellido, A.A. (ed.), *Título del libro* (páginas). Ciudad: Editorial. Ejemplo: Sáez, C. (1990). "Violencia y proceso de socialización genérica: enajenación y transgresión. Dos alternativas extremas para las mujeres". En Maqueira, V. y Sánchez, C. (comps.), *Violencia y sociedad patriarcal* (1-19). Madrid: Pablo Iglesias.
- c) Artículo en publicación periódica: Apellido, A.A. (fecha). "Título del artículo". *Título de la publicación*, año.volumen(núm), páginas. Ejemplo: Rubin, G. (noviembre de 1986). "Tráfico de mujeres: notas sobre la 'economía política' del sexo". *Nueva Antropología*, VIII(30), 95-146.
- d) Referencia electrónica: Apellido, A.A. [o nombre de la institución] (fecha). "Título del artículo". Nombre de la página. Recuperado de <URL> (consultado el día de mes de año). Ejemplo: Rosales, A. K. (18 de septiembre de 2007). "Intento de feminicidio". Recuperado de <http://www.informarn.nl/especiales/especialfeminicidiojuarez/070918\_intentofeminicidio> (consultado el 29 de noviembre de 2007).

9. Los cuadros, gráficas e ilustraciones que se incluyan deberán ser numerados, remitidos desde el cuerpo del artículo y contar con un título breve, señalando en cada caso la fuente de información; asimismo, ser presentados en original, cada uno en hoja separada, en tonos de blanco y negro suficientemente contrastantes, aptos para su reproducción.

# Modificación de expectativas de inflación y reforma hacendaria: efectos en la negociación salarial para 2014

Roberto Gutiérrez Rodríguez\*

A partir de la negociación de incremento salarial del Sindicato de Trabajadores de la Universidad Nacional Autónoma de México (STUNAM) con las autoridades de dicha casa de estudios para 2014, la cual abre brecha a las negociaciones del resto de sindicatos, el presente documento hace un planteamiento que consiste en la necesidad de que en las revisiones subsecuentes se tomen en cuenta tres elementos que el STUNAM no incluyó en la negociación: la modificación de las expectativas de inflación; la aprobación por parte del Senado de la República de la minuta de reforma hacendaria que recibió de la Cámara de Diputados y las tendencias en la negociación de los contratos colectivos de trabajo (CCT) de jurisdicción federal y local.

**A** partir de la negociación de incremento salarial del Sindicato de Trabajadores de la Universidad Nacional Autónoma de México (STUNAM) con las autoridades de dicha casa de estudios para 2014, la cual abre brecha a las negociaciones del resto de sindicatos, particularmente los de las instituciones de educación superior, en virtud tanto del peso específico de la UNAM en la academia como de lo adelantado de la fecha en que la lleva a cabo (octubre), el presente documento hace un planteamiento que consiste en la necesidad de que en las revisiones subsecuentes se tomen en cuenta tres elementos que el STUNAM no incluyó en la negociación: la modificación de las expectativas de inflación; la aprobación por parte del

Senado de la República, con ligeras modificaciones, de la minuta de reforma hacendaria que recibió de la Cámara de Diputados, la cual surte efectos en 2014, y las tendencias en la negociación de los contratos colectivos de trabajo (CCT) de jurisdicción federal y local.

Al efecto se presentan, en el primer apartado, los acuerdos alcanzados por el STUNAM y las autoridades de la UNAM el 30 de octubre de 2013. En el segundo se revisa el cálculo de inflación esperada para 2014 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) publicados en el documento Criterios Generales de Política Económica 2014 (CGPE 2014). En el tercero se presenta un ejercicio de cuantificación del efecto de diversas modificaciones fiscales contenidas en la reforma hacendaria sobre los ingresos reales de los trabajadores. En el cuarto se analiza la evolución

mensual de los incrementos salariales de jurisdicción federal y local en el periodo 2013-2014. A la luz de lo anterior, se cierra con una sección referida a lo que sería una negociación salarial capaz, al menos, de prevenir una nueva caída de los salarios reales en 2014, y se presentan unas conclusiones en las que se busca extraer experiencias para negociaciones salariales de años futuros.

## Negociación STUNAM-UNAM

Los primeros indicios del camino que tomarán las negociaciones de la cláusula salarial de los CCT de las instituciones académicas del país a efecto de determinar los niveles salariales a regir durante 2014 es el acuerdo alcanzado por el STUNAM y la UNAM el 30 de octubre de 2013 (UNAM, 2013),

\* Profesor-Investigador del Departamento de Economía de la UAM-Iztapalapa.

consistente en un incremento promedio de 3.5%<sup>1</sup>. A partir de éste se esperaría que los sindicatos universitarios acotaran sus demandas salariales a un rango de entre 3.0% y 3.5%. La primera cifra corresponde a la expectativa de inflación para dicho año dada a conocer por la SHCP en los CGPE 2014 (SHCP, 2013), y la segunda al incremento obtenido por el STUNAM. Sorprendentemente, la SHCP ha estimado 10 veces el número mágico de 3.0% a lo largo del periodo 2003-2014 (una incidencia de 83%), cifra que en todos los casos ha sido rebasada, en ocasiones más del doble, como se pone de manifiesto en el Cuadro 1. En promedio, a lo largo del periodo la SHCP ha subestimado en un punto porcentual la inflación, lo que equivale a un error sistemático de -33.3%.

Es evidente que durante el proceso de negociación el STUNAM no visualizó que 3.5% de incremento negociado podría provocar una afectación considerable en los ingresos reales de sus agremiados y en el resto de instituciones de educación superior que siguen su línea, en virtud de cuatro factores:

1. No tomó en cuenta el hecho, ya expuesto anteriormente, de que la inflación presupuestada por la SHCP se ha visto rebasada de manera sistemática por la observada a partir de 2002.
2. No consideró que dicho comportamiento se inscribe en una tendencia que no empezó en el siglo XXI, sino que data de diciembre de 1987, cuando los sectores productivos firmaron el *Pacto de Solidaridad Económica*, aplicado a partir de entonces con diferentes denominaciones con el fin esencial de alcanzar la estabilidad de precios y entre cuyas cláusulas se encontraba la de introducir en las negociaciones salariales empresa-sindicato la inflación esperada para el año siguiente en vez de la observada en el año corriente (STPS, 1992). Con esto se trataba de romper lo que eufemísticamente habían denominado los empresarios “carrera precios-salarios”, argumento sustentado en las experiencias de pérdida de competitividad de países que habían implantado mecanismos de indización salarial, como Italia y Brasil.
3. No dimensionó los efectos que tendría la reforma hacendaria que discutía el Congreso de la Unión en los ingresos reales de los trabajadores, reforma cuya

<sup>1</sup> La información oficial sobre dicho incremento, dada a conocer en el *Boletín de la UNAM* del 31 de octubre de 2013, sugiere que las autoridades de esa casa de estudios decidieron no otorgar ningún aumento en materia de prestaciones para 2014, ni siquiera el 1.5% al que tenían acostumbrados a sus trabajadores (debe aclararse que, por ser conceptos diferentes, no son aditivos, como malintencionadamente se hace).

negociación se concluyó el 31 de octubre de 2013, un día después del acuerdo STUNAM-UNAM, y de la que surgen diversos gravámenes aplicables a los asalariados, así como renovadas presiones inflacionarias (Presidencia de la República, 2013a).

4. No tomaron en cuenta los incrementos salariales negociados a lo largo de 2013 en las empresas de jurisdicción federal y local (STPS, 2013).

## Expectativas inflacionarias

El comportamiento del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) o inflación ha impactado de manera desfavorable los salarios universitarios a partir de 2002. Para mostrarlo se parte de la experiencia lo mismo de la UNAM que de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), institución cuyas negociaciones salariales han seguido desde 2004 la norma establecida por el STUNAM, con los siguientes resultados:

1. Las líneas continua y discontinua mostradas en la parte inferior de la Gráfica 1 evidencian que a partir de 2004 ha existido un claro traslape entre los incrementos salariales negociados por ambas instituciones. Ese mismo comportamiento se observa en la mayoría de universidades públicas del país<sup>2</sup>. Asimismo, se hace evidente la pérdida de poder adquisitivo del salario en la mayor parte del periodo, ya que los salarios aumentan en proporciones menores a los de la inflación, particularmente en 2002, 2004 y 2008.
2. A partir de 2002, como muestra la Gráfica 2, los salarios negociados por el Sindicato de Trabajadores de la UAM (SITUAM), los cuales se hacen efectivos para todos los

<sup>2</sup> Los costos para los sindicatos establecidos de violentar el arreglo institucional en materia de percepciones suelen ser enormes, y los padecen lo mismo los académicos y administrativos (huelgas prolongadas en que a lo sumo reciben la mitad de los salarios caídos) que las propias organizaciones sindicales, pues se propician las condiciones para el surgimiento de órganos de representación independientes o el reforzamiento de los menos beligerantes. Tales fueron los casos de: a) la Federación de Asociaciones de Personal Académico (FAPA), de la UNAM, en 1974, que derivó en la Asociación Autónoma del Personal Académico de la UNAM (AAPAUNAM), en 1979; b) el Sindicato Único de Trabajadores de El Colegio de México (Sutcolmex), que desplazó al Sindicato de Trabajadores del Colmex (Sitracolmex), el cual había llevado a huelga a la institución en 1980, y c) el Sindicato de Personal Académico de la UAM (SPAUAM), cuyas raíces datan de la huelga de 2002 y que se formalizó ante las autoridades laborales en 2009. Una experiencia adicional de la huelga de 2002 antes citada, así como la de 2008, en las que permaneció cerrada la institución 45 y 64 días, respectivamente, fue que los salarios reales disminuyeron -1.45 y -2.25%, respectivamente.

trabajadores de la institución, a diferencia de la UNAM, donde otros sindicatos, además del STUNAM, negocian con las autoridades sus propios CCT, exhiben una evolución desfavorable en la mayor parte del periodo 2002-2013, en términos reales, es decir restándoles los incrementos del INPC. La parte inferior de la línea con valor cero del eje vertical muestra los años y la dimensión de la pérdida de valor de los salarios: 2002, -1.45%; 2004, -1.4%; 2006, -0.15%; 2008, -2.25%, y 2010, -0.4%. El monto acumulado por dichos descensos no se logra compensar con la ganancia de los años 2003, 2009, 2011, 2012 y 2013 (valores en la parte superior de la línea con valor de cero), por lo que el efecto neto a lo largo del periodo se establece en -3.7%.

La negociación del STUNAM con las autoridades de la UNAM se llevó a cabo suponiendo, de acuerdo con los CGPE 2014, que el INPC subiría en dicho año en menor proporción a la que se esperaba que registrara al cierre de 2013 (3.0% en 2014 y 3.5% en 2013), al tiempo que el producto interno bruto (PIB) concluiría 2013 con un avance de 1.8% (SHCP, 2013). De estas cifras, evidentemente superadas por la realidad (el PIB creció menos en el año y el INPC más), la de inflación presupuestada es la que merece mayor atención para fines salariales. Esto en virtud de que el marco macroeconómico supone una reactivación de la economía para 2014, impulsada en gran medida por una variación en términos reales del gasto programable del sector público de 9.4%. En consecuencia, como se observa en el Cuadro 2, se pretende que, junto con el retorno al crecimiento de la economía internacional, el PIB de México crezca a una tasa real de 3.9%, con una variación de su deflactor implícito de precios (inflación de la economía en su conjunto) de 3.8%. Es decir, se reactiva el gasto público, se reencienden los motores de la economía, se acelera la actividad económica internacional, se disparan los precios de la economía en su conjunto (deflactor implícito de precios del PIB), pero los precios al consumidor (INPC) se mantienen amarrados al cálculo histórico de 3%.

## Reforma hacendaria

La reforma hacendaria (Presidencia de la República, 2013a) incluye al menos cuatro conceptos que redundan desfavorablemente en los ingresos de los asalariados:

1. Permite gravar 47% de los gastos en prestaciones sociales que otorgan los patrones a sus trabajadores y empleados y que se han convertido en México en una de las prin-

cipales formas de retribución, ya que representan una parte mayoritaria de lo que se conoce como ingresos no salariales de la mano de obra, los que a su vez representan, en promedio, 30.1% del total de ingresos de los asalariados del país, una de las cifras más altas del mundo, por supuesto estimulada por la propia SHCP, que nunca las había gravado<sup>3</sup>. Los conceptos más importantes y conocidos de las prestaciones sociales son: previsión social, seguro de gastos médicos mayores, apoyo alimentario, vales de gasolina y de despensa, guarderías infantiles, fondo y cajas de ahorro, becas, actividades culturales y deportivas, pagos por separación, gratificación anual, horas extra, prima vacacional y prima dominical. Dependiendo de lo establecido en los CCT, pueden incluirse o no los bonos de actuación o productividad, que sirven para estimular el rendimiento y la eficiencia de los trabajadores. En su conjunto, el gravamen por previsión social deberá reflejarse en un incremento en las erogaciones promedio de 2014 de los trabajadores de 0.6%<sup>4</sup>. Ello en virtud de que los patrones han manifestado que primero eliminarían los conceptos más onerosos de la lista (la nueva Ley Federal del Trabajo no les obliga a aplicar muchos de ellos) que absorber el impuesto, aunque también podrían haber

<sup>3</sup> La Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR) establece en su Artículo 8, Párrafo 5: “[...] se considera previsión social las erogaciones efectuadas que tengan por objeto satisfacer contingencias o necesidades presentes o futuras, así como el otorgar beneficios a favor de los trabajadores o de los socios o miembros de las sociedades cooperativas, tendientes a su superación física, social, económica o cultural, que les permitan el mejoramiento en su calidad de vida y la de su familia. En ningún caso se considerará previsión social a las erogaciones efectuadas a favor de personas que no tengan el carácter de trabajadores o de socios o miembros de sociedades cooperativas” (DOF, 2012).

<sup>4</sup> El cálculo se lleva a cabo en cinco pasos. En primer lugar, se toman dos tercios de la participación de los costos no salariales de la mano de obra en las percepciones totales de los asalariados del país (30.1%), asumiendo que esta cifra es la que más se apega al promedio nacional de prestaciones sociales, con lo que se llega a 20.1%. En segundo lugar, a esta cantidad se le multiplica por 0.47, coeficiente referido al gravamen de 47% acordado por el Congreso a dichos ingresos, lo que arroja 9.45%. En tercer lugar, a este nuevo porcentaje se le multiplica por la tasa promedio de ISR que, de acuerdo con el Artículo 113 de la LISR, representa el gravamen a causantes que reciben ingresos superiores a siete salarios mínimos (la LISR 2012, cuya tabla de gravámenes a ingresos mayores a siete salarios mínimos mensuales se repitió en 2013, establece las tasas crecientes arriba de dicho nivel). En cuarto lugar se establece, a partir de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo y el Artículo 8º, Párrafo 5º de la LISR, que sólo 5% de los asalariados del país recibe más de siete salarios mínimos, estrato que paga una tasa promedio de ISR por las prestaciones sociales recibidas de 2.36%. En quinto lugar, se obtiene la cifra de 0.6%, que afectará a dichos asalariados y que se calcula a partir de la multiplicación de la tasa promedio de 25% por 0.00236. No obstante lo reducido del coeficiente, el incremento de la recaudación para el Sistema de Administración Tributaria (SAT) será considerable, dado el estrato al que se dirige.

propuesto que de una vez por todas se integraran al salario.

2. Homologa el Impuesto al Valor Agregado (IVA) de 11% a 16% en las zonas fronterizas, además de ordenar la aplicación de dicho gravamen a varios productos y servicios que se encontraban exentos o tenían tasa cero: transporte foráneo de pasajeros, alimentos de alto contenido calórico y alimentos para mascotas. Los impactos son los siguientes:

- a. La homologación del IVA en los estados de las fronteras norte y sur del país provocará un incremento promedio nacional de 0.28 puntos porcentuales en el IVA, impacto que se calcula a partir de las elasticidades históricas del IVA en el INPC en los años en que se ha iniciado su aplicación o modificado su tasa: 1980 (10%), 1983 (15%), 1991 (10%), 1995 (15%) y 2010 (16%), reconociendo que el incremento de 2014 en los estados fronterizos será equivalente a una elevación de 1% en el IVA nacional, dado que el peso de éstos en el PIB es de 25% y sus niveles de precios no se alejan del promedio nacional<sup>5</sup>. Los antecedentes muestran que en 1980, cuando se implantó el IVA (10%), los puntos porcentuales en los que aumentó el INPC respecto al año previo fueron 9.9; en 1995, cuando el IVA se redujo en cinco puntos (de 15% a 10%), la inflación disminuyó en 11.2 porcentuales en relación con el año anterior, y en 2010, cuando el IVA se incrementó de 15% a 16%, el INPC pasó de una variación anual de 3.6% a una de 4.4% (ocho décimas de punto porcentual), como muestra la Gráfica 3. No se presentan los otros dos años de movimientos de IVA, 1983 y 1995, ya que las presiones inflacionarias producto de sendas devaluaciones en ambos distorsionaron la correlación IVA-INPC. En los cinco años de incremento debe destacarse el hecho de que, prácticamente sin excepción, los ingresos reales de los trabajadores se deterioraron<sup>6</sup>.
- b. La aplicación del IVA al transporte terrestre foráneo conducirá a un aumento de 0.08% del IVA. Esto en virtud de que dicho servicio es de uso generalizado, aunque predomine en los sectores de ingresos bajo

<sup>5</sup> El impacto de la homologación del IVA es de tal magnitud que tan sólo para reducir su efecto en los negocios de las maquiladoras del norte del país, los diputados dispusieron, el 14 de noviembre de 2013, que el gobierno federal los compensara con 3 mil millones de pesos durante 2014, lo que quedó establecido en el *Presupuesto de Egresos de la Federación* correspondiente.

<sup>6</sup> Este punto lo discute el autor en Gutiérrez (2013).

y medio, y su peso en el INPC es considerablemente alto, 0.5%, como demuestran los ponderadores con los que calcula el INEGI la inflación (INEGI, 2011) y lo hizo el Banco de México hasta junio de 2011.

- c. El efecto de la aplicación de IVA a alimentos para mascotas y a la venta de dichos animales en la formación de precios es muy baja; a lo sumo de 0.2%. Por tanto, el incremento de la inflación de 2014 motivado por este concepto será de cerca de 0.03%
2. La puesta en operación del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) a alimentos con alto contenido calórico y exceso de azúcares con una tasa de 8% tendrá un efecto en el INPC de 0.19% dado que, de acuerdo con los ponderadores del INEGI (2011), el peso en el INPC de refrescos, galletas, pastelillos, dulces, pan dulce, concentrados de refresco, helados y productos similares es de 2.375%.
  3. Se mantiene el deslizamiento del precio de las gasolinas y el diesel en 11 centavos mensuales, lo que implica un aumento anual de dichos carburantes en 2014 de 10.8%. Debido a que éstos definen el incremento de otros energéticos como el gas doméstico, y el peso conjunto de los energéticos en el INPC es de 9.5%, de acuerdo con los ponderadores de formación de precios del INEGI, se deduce que el efecto del deslizamiento en el INPC de 2014 será de 1.026%. De esta cifra, 45.5% (resultado de dividir 5 entre 11) no estaba presupuestado por la SHCP (2013), en virtud de que su propuesta original era que el incremento mensual fuera de 6 centavos por litro, lo que arroja una presión adicional sobre los precios de 0.47%.

En resumen, puede esperarse que la reforma hacendaria provoque una reducción de 0.6% en los ingresos nominales de los asalariados por efecto del gravamen a las prestaciones sociales, y que el INPC aumente 1.05% más allá del 3% presupuestado por la SHCP (2013), como se muestra en el Cuadro 3. Esto implicaría presiones conjuntas sobre las percepciones reales de los asalariados de 1.65%.

## Jurisdicción federal y local

Las negociaciones salariales registradas en las juntas federal y locales de conciliación y arbitraje son un indicador de lo que obtienen los sindicatos en materia salarial en un periodo determinado; por tanto, se han convertido en una referencia obligada para negociaciones posteriores. Si se parte de las cifras disponibles para el periodo enero-agosto de 2013, se observa que el promedio salarial negociado en los CCT de empresas y entidades de jurisdicción federal, como la UNAM, se situó en 4.4%, con una tendencia a incre-

mentarse en los meses de mayo, junio y agosto, en los que se situó en 4.6%, como evidencia la segunda columna numérica del Cuadro 4. Por lo que toca a las empresas y entidades de jurisdicción local, el promedio del año se situó en 4.5%, pero en los últimos meses tendió a bajar a 4.4%.

## La negociación justa

### A. Prestaciones sociales

En la negociación de la cláusula salarial de los CCT es conveniente considerar cuatro opciones para contrarrestar el efecto del gravamen a las prestaciones sociales de los asalariados:

1. Un incremento promedio de 0.6% en las percepciones debido al efecto de dicho gravamen.
2. Que sea el patrón quien lo absorba, y así quede establecido en el CCT (el beneficio será mayor para los trabajadores con más altas percepciones).
3. Que la SHCP otorgue un crédito fiscal sin contrapartida a las empresas e instituciones, es decir, una transferencia con la cual puedan afrontar el gravamen, y así quede establecido en el CCT (evidentemente sería una solución temporal).
4. Que se incorporen de una vez todas las prestaciones sociales al salario y el gravamen recaiga en el asalariado, excepto en los casos de la seguridad social y el seguro de gastos médicos mayores, en virtud de la deficiencia de los servicios médicos que ofrecen el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) debido a su masificación, en parte como consecuencia de la creación del seguro popular y el alto costo de la prima que cargan las compañías que ofrecen los servicios de gastos médicos mayores.

### B. Inflación

Adicionalmente, deberá reconsiderarse el cálculo de la inflación esperada para 2014 en virtud de la incapacidad del rango que va de 3% a 3.5% para resarcir el salario real de los trabajadores. Dicho rango se fijó en su parte inferior a partir de los CGPE 2014 y en la superior a partir de la negociación STUNAM-UNAM.

Si el patrón no absorbe los gastos de previsión social, el incremento salarial mínimo debería ser el siguiente: 0.6% por previsión social + 3.0% por inflación prevista por SHCP + 1.05% por subestimación de la inflación incurrida por la SHCP. Esto da lugar a un incremento total de 4.65%, sobre el que tendrá que lucharse en la negociación de la cláusula salarial para 2014. Coincidentemente, la cifra es prácticamente igual a la de 4.6% que

negociaron en promedio las empresas y entidades de jurisdicción federal entre mayo y agosto de 2013, y que se reportó en el Cuadro 4.

## Conclusiones

Para el futuro surgen dos lecciones que deben tomarse en cuenta en negociaciones tanto de salarios mínimos como de la cláusula salarial de los CCT: i) la SHCP subestima sistemáticamente la inflación esperada y nunca corrige el error, por lo que su cálculo no se puede seguir tomando como criterio para negociar incrementos salariales futuros; y ii) la cifra promedio de incremento de salarios de jurisdicción federal y local, a pesar de tener algunas limitaciones, puede considerarse un indicador adelantado confiable, como cota inferior, para la negociación de los salarios que regirán en el año siguiente.

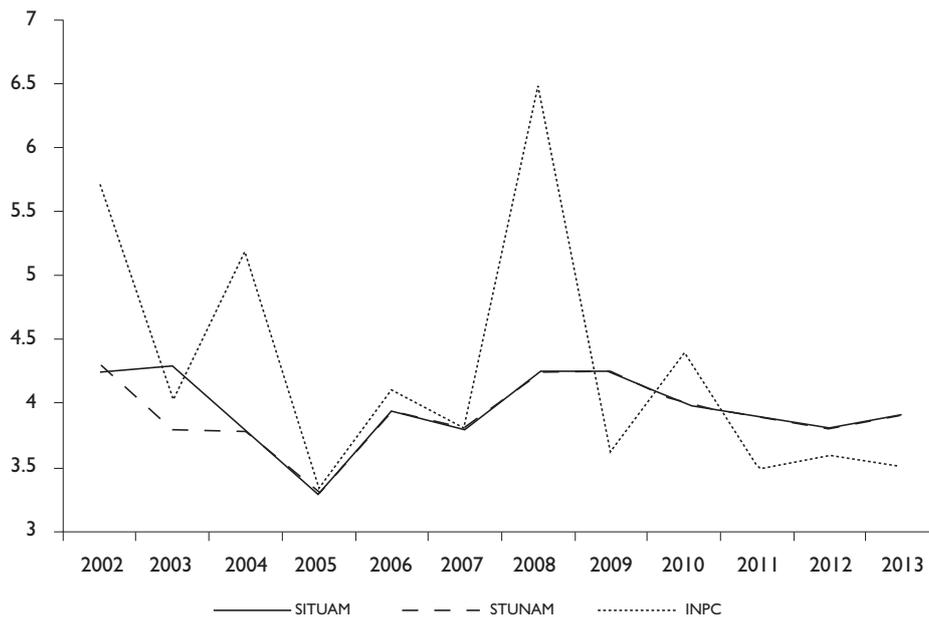
## Referencias

- Diario Oficial de la Federación (DOF) (2012), "Ley del Impuesto Sobre la Renta", 25 de mayo.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) (2013), "Inflación. Serie Histórica". Recuperado de <www.inegi.org.mx> (consultado en noviembre de 2013).
- INEGI (2011). "Ponderadores INPC". Recuperado de <www.inegi.org.mx> (consultado en noviembre de 2013).
- Gutiérrez R., R. (2013). "Papel de la iniciativa privada en las reformas laboral y hacendaria: implicaciones para los salarios mínimos", *Reporte Macroeconómico de México*. UAM Azcapotzalco, noviembre. Recuperado de <http://observatorio.azc.uam.mx>.
- Presidencia de la República (2013a). "Reforma Hacendaria", Recuperado de <www.presidencia.gob.mx> (consultado en noviembre de 2013).
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2013). *Criterios Generales de Política Económica 2014*. Recuperado de <www.shcp.gob.mx> (consultado en noviembre de 2013).
- SHCP (1980-2013). *Criterios Generales de Política Económica*. Versiones impresas y en línea. Recuperado de <www.shcp.gob.mx> (consultado en noviembre de 2013).
- SHCP (1980-2010). *Ley de Ingresos*. Versiones impresas y en línea. Recuperado de <www.shcp.gob.mx> (consultado en noviembre de 2013).
- STPS (1992). *Los Pactos de Estabilización*. México: STPS.
- Sindicato de Trabajadores de la Universidad Autónoma Metropolitana (SITUAM) (2001-2013). Información sobre negociaciones salariales y contractuales. Diferentes documentos.
- Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) (2013). Boletín del 31 de octubre.
- UNAM (2001-2012). Boletines sobre negociaciones salariales y contractuales.

Cuadro I Inflación estimada vs. observada, 2003-2014 (%)		
Año	Estimada	Observada
2003	3	4
2004	3	5.2
2005	3	3.3
2006	3	4.1
2007	3	3.8
2008	3	6.5
2009	3.8	3.6
2010	3.3	4.4
2011	3	3.5
2012	3	3.6
2013	3	3.5
2014	3	3.5

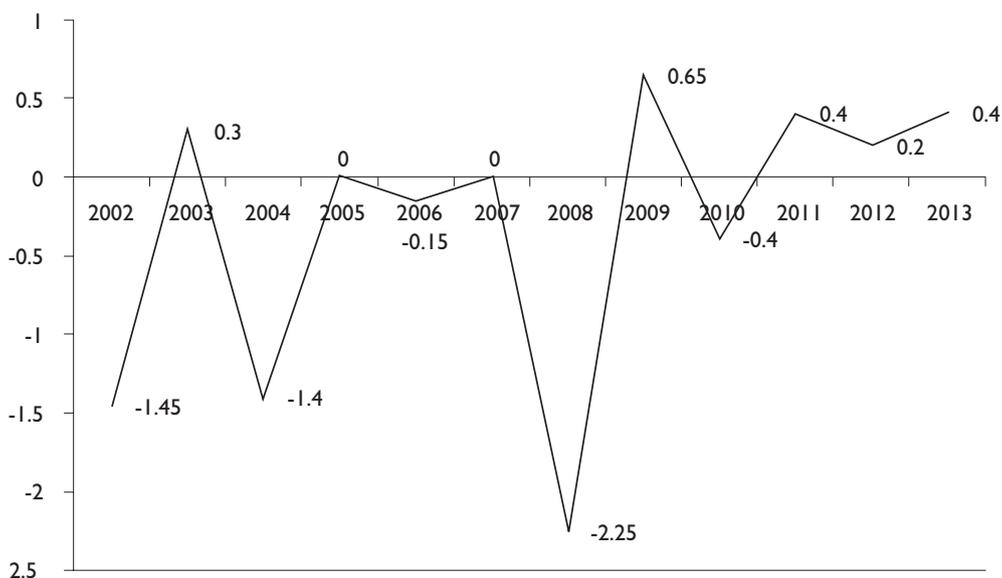
Fuentes: SHCP, *Criterios Generales de Política Económica 2014*, para inflación estimada en 2014; *Criterios Generales de Política Económica 2002-2013*, para inflación histórica; e Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), para inflación observada.

**Gráfica I**  
Incremento salarial UAM y STUNAM vs. INPC, 2002-2013 (%)



Fuentes: Con base en información del SITUAM (2001-2013) y la UNAM (2001-2012 y 2013), para incrementos salariales, y del INEGI (2013) para INPC.

**Gráfica 2**  
**Variaciones salariales anuales de la UAM en términos reales (%)**



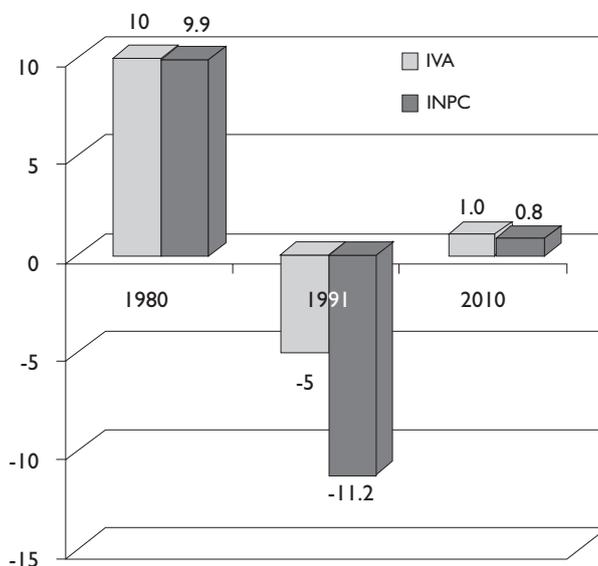
Fuentes: Con base en información del SITUAM (2001-2013) para incrementos salariales, y del INEGI (2013) para INPC.

**Cuadro 2**  
**Marco macroeconómico 2013-2014**

<i>Variable</i>	2013	2014
PIB, crecimiento real (%)	1.8	3.9
PIB nominal (miles de millones de pesos)	16,312.6	17,591.8
Deflactor del PIB, variación anual (%)	3.4	3.8
Inflación dic. / dic. (%)	3.5	3
Tipo de cambio nominal promedio (pesos por dólar)	12.7	12.6
Tasa de interés nominal Cetes 28 días (%)	4	4
Cuenta corriente, millones de dólares	-19,061.1	-21,476.9
Saldo cuenta corriente (% del PIB)	-1.5	-1.5
Balance fiscal, sin inversión de Pemex (% del PIB)	-0.4	-1.5
Balance fiscal, con inversión de Pemex (% del PIB)	-2.4	-3.5
PIB de Estados Unidos, crecimiento real (%)	1.5	2.6
Producción Industrial Estados Unidos, Crecim. real (%)	2.5	3.2
Inflación promedio de Estados Unidos (%)	1.5	1.9
Tasa Libor 3 meses, promedio (%)	0.3	0.5
Petróleo canasta mexicana, precio promedio (Dls/B)	98	81
Plataforma petrolera de exportación promedio (mbd)	1,182	1,170
Plataforma de producción de crudo (mbd)	2,530	2,520
Gas natural, precio promedio (dólares/ MMBtu)	3.6	3.9

Fuente: SHCP, *Criterios Generales de Política Económica 2014*.

**Gráfica 3**  
Incrementos anuales de IVA vs. INPC  
en puntos porcentuales y años seleccionados



Fuente: Con base en cifras del INEGI (2013) para INPC, y de la SHCP (1980-2010) para IVA.

**Cuadro 3**  
Impacto en el INPC de factores no considerados  
en los cálculos de la SHCP  
sobre inflación esperada para 2014 (%)

Concepto	Incremento
Gravámenes a la seguridad social	0.6
IVA	0.39
Homologación en fronteras	0.28
Transporte terrestre foráneo	0.08
Alimentos para mascotas y venta de éstas	0.03
IEPS a alimentos "chatarra" y con alto contenido calórico	0.19
Deslizamiento adicional gasolinas y diesel	0.47
Total*	1.65

\* Por tratarse de porcentajes, su adición debería hacerse de manera multiplicativa, regresando previamente los valores a índices. Empero, la pequeña diferencia no justifica la confusión que puede generar a algunos lectores.

**Cuadro 4**  
Incremento salarial contractual promedio  
ponderado en jurisdicciones federal y local,  
2012-2013 (%)

Periodo	Total	Jurisdicción	
		Federal	Local
<b>2012</b>	<b>4.5</b>	<b>4.4</b>	<b>4.6</b>
enero	4.6	4.4	4.9
febrero	4.5	4.5	4.5
marzo	4.5	4.5	4.6
abril	4.6	4.5	4.6
mayo	4.4	4.4	4.5
junio	4.5	4.5	4.5
julio	4.4	4.4	4.5
agosto	4.7	5.0	4.5
septiembre	4.7	5.0	4.6
octubre	4.3	4.2	4.7
noviembre	4.6	4.6	4.6
diciembre	4.9	4.9	4.9
<b>2013</b>	<b>4.4</b>	<b>4.4</b>	<b>4.5</b>
enero	4.4	4.3	4.7
febrero	4.5	4.4	4.7
marzo	4.4	4.5	4.4
abril	4.3	4.3	4.5
mayo	4.5	4.6	4.4
junio	4.5	4.6	4.4
julio	4.2	4.1	4.4
agosto	4.4	4.6	4.3

Fuente: Con base en cifras de las juntas de conciliación y arbitraje federal y locales, procesadas por la STPS (2013).

# El derecho a la educación ante la desigualdad y la pobreza: el caso de Oaxaca, México

Eduardo Bautista Martínez\*  
María Leticia Briseño Maas\*\*

El presente artículo tiene como objetivos identificar y analizar las dificultades del cumplimiento del derecho a la educación en Oaxaca, a partir de una visión de conjunto y de la concurrencia de problemas de carácter estructural, considerando que el proceso educativo no puede observarse de manera aislada del conjunto de variables socioeconómicas y políticas, las cuales se expresan en condiciones de desigualdad social y conflicto entre los distintos actores que intervienen. En términos analíticos, propone la perspectiva del conjunto de aspectos interrelacionados en el proceso educativo como una necesidad para pensar en una solución del problema que pase por la ponderación de los diversos derechos sociales para el efectivo cumplimiento del derecho de la niñez a la educación.

**E**l derecho a la educación no queda garantizado en su registro como un derecho constitucional o por su acuerdo como derecho universal, mucho menos como una atribución o responsabilidad limitada a algunos actores como un gremio o un gobierno local, puesto que se trata de un asunto más complejo.

En este trabajo, en primer lugar se realiza un análisis de la educación en

relación con la desigualdad socioeconómica, que resulta particularmente relevante para Oaxaca, considerada como una de las entidades con mayor rezago social y marginación a nivel nacional, de acuerdo con diversas mediciones oficiales (Conapo, 2010; Coneval, 2010). En un segundo momento se analiza el derecho a la educación recuperando el contexto normativo y las dificultades de su cumplimiento en condiciones de desigualdad como las que predominan en el estado de Oaxaca. Se apunta que el derecho a la educación depende de dificultades en el ámbito local, derivadas de un centralismo histórico de carácter económico y político, además de una desigualdad asociada a ese modelo, factores que han generado una

conflictividad prolongada que mantiene en profunda crisis al sistema educativo estatal. En un tercer momento se revisa la relación entre la educación y la lucha sindical en condiciones de una fuerte conflictividad política que se ha prolongado tres décadas, durante las cuales el magisterio oaxaqueño ha paralizado las actividades escolares hasta por varias semanas cada año, afectando con ello el cumplimiento del calendario escolar.

## La educación en un entorno de desigualdad socioeconómica

Uno de los problemas centrales del sistema educativo mexicano es la desigualdad; aun cuando el sistema

\* Profesor del Instituto de Investigaciones Sociológicas de la Universidad Autónoma Benito Juárez, de Oaxaca; integrante del Sistema Nacional de Investigadores.

\*\* Profesora del Instituto de Ciencias de la Educación de la Universidad Autónoma Benito Juárez, de Oaxaca; integrante del Sistema Nacional de Investigadores.

escolar ha aumentado en cobertura, persisten problemas estructurales que se observan de manera diferenciada a lo largo y ancho de la geografía nacional; por ejemplo, en 1910, 85% de la población total era analfabeta y un siglo después la proporción se redujo a 6.9% (INEGI, 2010), por citar sólo un indicador.

El indicador de analfabetismo en el mismo año alcanzó para el estado de Oaxaca el 16.3%, casi diez puntos por encima de la media nacional. Éste y otros datos socioeconómicos más ubican a Oaxaca como uno de los estados identificados por su mayor grado de pobreza y, a su vez, a México como uno de los países con mayor desigualdad.

A pesar de reconocer que al interior de México la dinámica educativa en cada estado es diferente, no basta comparar en lo general a las entidades del centro con las del norte o las del sur, en donde las tendencias muestran claras brechas de desigualdad; es necesario observar que al interior de cada estado existe también un mosaico complejo y diverso del proceso educativo, que no puede comprenderse de manera aislada. Indicadores sobre carencias sociales identifican que el estado de Oaxaca registra una proporción más alta que la media nacional, por citar algunos datos; en rezago educativo 30.7% en relación con el 21.7% del promedio nacional; en relación con la población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo alcanza 32.9%, mientras que su correspondiente nacional es de 16.5%. Entre otros indicadores, la entidad se ubica en los primeros lugares por sus condiciones de pobreza (Coneval, 2010).

Con respecto a la situación de marginación, pobreza y rezago social, Oaxaca oscila entre los últimos lugares respecto a condiciones de bienestar; aun cuando se diversifiquen las herramientas de medición de la pobreza o se le asignen diversos nombres para señalar esta condición, trátase del índice de marginación, del índice de rezago social, del índice de desarrollo humano, del modelo multidimensional para la medición de la pobreza o cualquier otro (Conapo, 2010; Coneval, 2012).

En relación con la educación, la estadística oficial registra que Oaxaca tiene un promedio de escolaridad de 6.9 años, ocupa el penúltimo lugar de las entidades del país y que se encuentra cuatro puntos porcentuales debajo del Distrito Federal, que es la entidad mejor posicionada.

Además de los datos anteriores, se agrega que 62% de la población tiene educación básica terminada, que 14% concluyó la educación media superior y 10% la educación superior. Estas cifras nos permiten señalar que en Oaxaca

la educación superior es un privilegio, puesto que sólo uno de cada diez habitantes ha concluido sus estudios de educación superior. En México, el promedio de escolaridad es de 8.6 años, dos años por encima de la media oaxaqueña (INEGI, 2010).

Sin embargo, la estadística misma generaliza, puesto que de manera más específica podríamos identificar diferencias en el ámbito educativo entre una y otra región de Oaxaca; por ejemplo, entre la población de la ciudad capital se registran condiciones más favorables que en las comunidades y en las zonas de mayor marginación; asimismo, al generalizar cuando se compara a los sectores de ingresos altos y sectores de ingresos muy bajos o nulos se invisibilizan los rezagos.

Además de lo anterior, se puede mencionar que existen marcadas diferencias entre los servicios educativos que reciben quienes asisten a las escuelas públicas y quienes asisten a las escuelas privadas, así como dentro de la educación pública si consideramos centros urbanos en relación con las áreas rurales o entre población indígena y no indígena, por mencionar algunas comparaciones.

En el ámbito educativo, la desigualdad es observable en cuestiones más puntuales como en infraestructura escolar; condiciones de los edificios, aulas, bibliotecas y baños, y en equipamiento, muebles, pizarrones, equipos audiovisuales, computadoras e Internet. La brecha entre unas y otras escuelas se abre en el equipamiento tecnológico, pues éste es prácticamente inexistente en zonas indígenas. En valoraciones realizadas por los propios profesores, las carencias se duplican o triplican proporcionalmente en escuelas indígenas rurales respecto a las públicas urbanas (INEE, 2007).

La distribución de profesores se observa de la misma manera; a las áreas rurales de mayor marginación son enviados los profesores que empiezan sus carreras, como parte de la cultura de “hacer méritos”, mientras que quienes concentran mayor experiencia se ubican en las zonas urbanas. Una política de atención de rezagos debería priorizar mayor atención en las zonas empobrecidas, ya que de otra manera la desigualdad se acentúa.

Otro dato más tiene que ver con las desproporciones salariales de los profesores en función de sus trayectorias o de su pertenencia al sector de educación indígena o al resto del sistema educativo; así, para medir la desigualdad sólo tenemos que comparar el salario de un profesor del sistema nacional con el de un profesor de educación indí-

gena de cualquier escuela rural de Oaxaca; esta tendencia de disparidad de ingresos entre población indígena y no indígena no es específica de Oaxaca ni de México en particular; es una constante en América Latina (Observatorio de Política Social y Derechos Humanos, 2009).

Por ello se puede afirmar que la desigualdad afecta principalmente a los pueblos indígenas, particularmente si consideramos que en la entidad 34% de la población es identificada como tal, mientras que a nivel nacional la proporción es de 6% (INEGI, 2010).

Por sí mismo este dato no implicaría mayor diferencia, pero lo hace cuando consideramos que los pueblos indígenas permanecen en condiciones de desventaja del resto de la población como resultado de políticas públicas discriminatorias por parte de los gobiernos posrevolucionarios.

Entre la población indígena también se pueden observar inequidades por razón de género. En términos generales, en el país 78% de la población indígena vive en condiciones de pobreza. A su vez, entre la población de este sector, en el rango de 6 a 14 años se registra que 89% de los hombres asisten a la escuela, sobre 87% de las mujeres. La proporción de población total en el país que asiste a la escuela para ambos géneros es de 96% (INEE, 2007).

De la misma manera, son las mujeres indígenas quienes concentran proporciones más altas de analfabetismo y menor proporción de años de escolaridad. Aunque esta tendencia necesariamente tendría que matizarse, pues sería inadecuado apuntar que todos los grupos indígenas la registran por igual; es importante identificar diferenciaciones al interior de cada grupo etnolingüístico sin perder de vista las condiciones de desventaja económica en las que se encuentran y que repercuten en aspectos sociales.

Los resultados de los diversos informes llevan a insistir en la pregunta de si es posible el cumplimiento del derecho a la educación en condiciones de pobreza y desigualdad extrema, que ubican a ciudadanos de primera y de segunda, viviendo en la exclusión y la marginación, incluso al interior del sistema educativo oaxaqueño en donde la diversidad y la desigualdad son constantes.

## **El cumplimiento del derecho a la educación y la desigualdad**

De acuerdo con el primer párrafo del Artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, “Toda persona

tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental”. En diferentes formas esta norma se recupera en acuerdos y convenios internacionales, en constituciones nacionales y constituciones locales.

En el debate jurídico y sociológico se asume que la educación es un derecho humano fundamental, esencial para poder ejercer todos los demás derechos; que la educación promueve la libertad y la autonomía personal y genera importantes beneficios para el desarrollo, por ello este derecho es central dentro de la agenda de la UNESCO; está presente en los pactos internacionales de los derechos económicos, sociales y culturales que puntualizan las atribuciones de los Estados para la atención progresiva de sus sistemas educativos; constituyen, pues, un referente para promover y evaluar las obligaciones fundamentales de los Estados miembros. Un gran número de instrumentos normativos —convenciones internacionales, declaraciones, recomendaciones, marcos de acción, cartas— preparados por la UNESCO y las Naciones Unidas, así como otros producidos por entidades de ámbito regional pero que operan a través de redes proporcionan un marco estatutario para el derecho a la educación, sin discriminación ni exclusión (UNESCO, 2012).

Sin embargo, millones de niños y adultos siguen privados de oportunidades educativas, en muchos casos a causa de la pobreza, por lo que se observa que el cumplimiento del derecho a la educación pasa también por el problema de la desigualdad, la distribución del ingreso, el empobrecimiento de la población y en la incidencia de estos aspectos en el acceso a la educación y las condiciones en las que los niños llegan a la escuela, de ahí que se señale que el problema no se limita sólo al acceso.

La propia UNESCO advierte que es una realidad que los niños llegan a la escuela en condiciones muy desiguales, que en muchos casos se acentúan debido a factores propios de los sistemas educativos, tales como la segregación económica y cultural de las escuelas y la distribución desigual de las oportunidades educativas; como se ha registrado respecto al contexto oaxaqueño, en donde las escuelas que atienden a estudiantes en condiciones de pobreza, salvo excepciones, tienen menores recursos y cuentan con personal en condiciones laborales más desfavorables.

Sin embargo, el asunto es más complicado si consideramos que para el ejercicio del derecho a la educación de los niños y adolescentes deben cumplirse otros derechos

sociales. Hablar del derecho a la educación implica el derecho de los niños y adolescentes a una vida digna, a la alimentación, a la salud, puesto que no se puede hablar del cumplimiento del derecho a la educación de niños desnutridos que viven en condiciones de marginación.

Esta preocupación está presente entre los especialistas en derechos humanos, quienes apuntan que la educación es un factor clave en tanto potencia el desarrollo de la persona, ya que sin el acceso a este derecho no se puede ejercer ninguno de los derechos civiles, políticos, sociales, económicos o culturales.

La libertad de expresión: ¿de qué sirve si la persona no tiene las capacidades de formarse un juicio personal y de comunicarlo? O el derecho al trabajo: ¿de qué sirve si se carece de las calificaciones necesarias para un buen trabajo? [...] la búsqueda del bienestar humano implica que las personas alcancen un nivel mínimo de conocimientos y de capacidades y valores específicamente humanos (Latapí, 2009: 258)

A su vez, en términos normativos, la Ley Estatal de Educación del Estado de Oaxaca (1995) recupera los principios humanistas de justicia, libertad e igualdad para propiciar la convivencia social, el respeto a los derechos humanos, evitando todo tipo de discriminación, lo que lleva a pensar y a reflexionar sobre el sentido y el para qué de la educación, más allá de la cuestión del puro acceso para lograr su cumplimiento, así como la distancia entre la norma y lo que prevalece en la realidad.

La Ley agrega que la educación debe ser democrática, que la productividad, eficiencia y competitividad económicas deberán amortizarse con los principios humanistas de la educación. La democracia es entendida como “un sistema de vida que permita la participación de los ciudadanos en las decisiones políticas del estado, así como la igualdad de oportunidades para recibir los beneficios que proporcionan los adelantos científicos y tecnológicos, favoreciendo con ello el mejoramiento de las condiciones económicas y sociales” (Gobierno del Estado de Oaxaca, 1995).

Además, en su Artículo 7º reconoce los principios de la comunidad de los pueblos indígenas, lo que en términos normativos corresponde con la diversidad cultural del estado de Oaxaca, en donde se registran 16 grupos etnolingüísticos, que representan 34% de la población de la entidad (INEGI, 2010).

Es obligación del Estado impartir educación bilingüe e intercultural a todos los pueblos indígenas, con planes y programas de estudio que integren conocimientos, tecnologías y sistemas de valores correspondientes a las culturas de la entidad. Esta enseñanza deberá impartirse en su lengua materna y en español como segunda lengua. Para la demás población se incorporarán los planes y programas de estudio contenidos, de las culturas étnicas de la región y la entidad (Gobierno del Estado de Oaxaca, 1995).

Si bien el reconocimiento resulta favorable, los habitantes del país están lejos de tener las mismas oportunidades de acuerdo con su diversidad cultural, en tanto esta diversidad está permeada de profundas desigualdades y asimetrías entre los grupos sociales en donde siempre terminan por imponerse las visiones de los actores más fuertes en detrimento de los grupos sociales minoritarios, debido a la tradición centralista que prevalece en el sistema político mexicano.

En términos normativos, la política de reconocimiento a los pueblos indígenas responde tanto a las presiones internas derivadas de movimientos de protesta como al surgimiento del neozapatismo en Chiapas en el año de 1994, que abrió paso al movimiento indígena en varias regiones del país. Como condición externa de la política de reconocimiento se puede citar la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la cual considera, entre otros aspectos, los derechos individuales y los derechos colectivos, los derechos culturales y la identidad, los derechos a la educación, la salud, el empleo y el idioma. Se registra que los pueblos indígenas tienen derecho, como pueblos o como personas, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidas por la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y la normativa internacional de los derechos humanos (ONU, 2007).

## **El cumplimiento del derecho a la educación y la lucha sindical**

Pablo Latapí (2009) registra que en los últimos años han ocurrido violaciones al derecho a la educación de los niños mexicanos; particularmente en Oaxaca, en donde se han perdido días hábiles debido a las actividades sindicales y políticas, bajo la exigencia de mayores salarios y diversas

prestaciones, aunque tampoco han existido demandas jurídicas contra estas violaciones.

De acuerdo con la valoración del especialista, respecto a la normalidad mínima se puede mencionar el incumplimiento de los 200 días del calendario escolar debido a problemas políticos y sindicales, a que el tiempo efectivo dedicado a la enseñanza estimado es de 50%, al ausentismo de maestros en zonas indígenas y de difícil acceso que llega a ser de 30%, así como a deficiencias en infraestructura física y de capacidad lectora esperada para cada uno de los niveles de la educación básica (Latapí, 2009).

A esta valoración habría que agregar que el cumplimiento del derecho a la educación no es responsabilidad de uno solo de los actores del proceso educativo, como puede ser el magisterio. No se pueden omitir las responsabilidades del Estado y de los distintos gobiernos para emprender una política focalizada de atención a este sector.

Fuentes más recientes que remiten al Gobierno del Estado de Oaxaca refieren que un millón 200 mil estudiantes de la entidad se quedaron sin clases en el último paro magisterial ocurrido durante tres semanas del mes de mayo de 2012. Agrega que en los últimos seis años se ha perdido el equivalente a un ciclo escolar completo por la suspensión de labores de los profesores, contabilizando 198 días hábiles perdidos. La fuente cita un diagnóstico del Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca, que informa que 74 mil profesores laboran en el estado; sin embargo, sólo 59 mil maestros están frente a grupo. Es decir, 15 mil maestros atienden otras actividades alejados de las aulas (Reforma, 2012).

Ello lleva a cuestionar qué derecho prevalece y qué derecho es sacrificado. Más allá de la interpretación jurídica sobre qué derecho se superpone, cabe preguntarse qué muestra la realidad social.

La perspectiva de la desigualdad estructural no exime, pues, a los actores locales, como los funcionarios del Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca (IEEPO), a la Sección 22 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) de sus responsabilidades directas en la afectación del derecho a la educación de los niños y adolescentes.

El cumplimiento del derecho a la educación también nos lleva al análisis de lo que ha sido la lucha de los derechos sindicales, pero teniendo como punto de partida un trabajo de necesaria autocrítica que deben realizar todos

los involucrados y que debe ponderarse a partir de una visión de conjunto del sistema educativo.

A 33 años del movimiento magisterial oaxaqueño, puede observarse que más de una generación de profesores inició y terminó su carrera dentro del movimiento magisterial, de maestros que empezaron muy jóvenes en manifestaciones de protesta y se jubilaron participando en ellas. El asunto es complejo porque tampoco podemos hablar del derecho a la educación en abstracto, como si se tratara del acceso mecánico de todos los niños a la escuela, y del cumplimiento de programas escolares en tiempo y en forma; al respecto hay muchas buenas intenciones pero la problemática tiene más aristas que las que se observan a simple vista.

El proceso educativo tiene que ver con las condiciones en las cuales tanto los maestros como los niños y adolescentes llegan a la escuela. La comprensión del problema rebasa la intención de parcializar la educación, por un lado, y las luchas sindicales, por el otro. Desde principios de los años ochenta del siglo pasado, los plantones en el zócalo de la ciudad de Oaxaca han constituido un recurso común de este gremio para expresar sus reclamos por un salario digno y la asignación de recursos para sus escuelas.

Entre los antecedentes de movilización y protesta de los maestros oaxaqueños destaca la lucha emprendida desde principios de la década de los ochenta contra el anquilosado corporativismo mexicano y, de manera particular, con una de sus instituciones más significativas: el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). De manera conjunta con otras secciones sindicales disidentes de otras entidades federativas, los maestros oaxaqueños conformaron la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), con el objetivo de alcanzar la democratización de las representaciones locales del gremio, contra el verticalismo en la toma de decisiones y el rechazo a las prácticas corrompidas en las cúpulas del sindicato.

A diferencia de los ochenta, en la etapa reciente de la negociación del pliego petitorio anual, en 2006 se vivió en el gremio el uso extremo de la fuerza pública que generó uno de los movimientos sociales más importantes ocurridos en la entidad. El movimiento magisterial de ese año inició el 22 de mayo con el propósito de reivindicar las demandas de su gremio. Entre las principales estaban la re zonificación económica de Oaxaca como una entidad de vida cara, debido a que los trabajadores oaxaqueños

cuentan con salarios más bajos que sus similares en el resto del país. El 14 de junio de 2006 el movimiento fue reprimido de forma violenta; este acontecimiento generó una protesta social sin precedentes en la entidad. Como consecuencia de la represión, más de 300 organizaciones, sindicatos, asociaciones civiles y comunidades se solidarizaron con el gremio magisterial y el 17 de junio se formó la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO), y asumió como principal demanda la salida del gobernador Ulises Ruiz Ortiz, identificado como el responsable de la agresión policiaca (Bautista, 2010).

Al problema se agregó otro más: la demanda de justicia ante la represión al movimiento social y magisterial ocurrida en esa ocasión y que desde ese año encabeza las demandas del gremio de profesores afiliados a la Sección 22. El asunto ha merecido varias investigaciones de organismos nacionales e internacionales de defensa de los derechos humanos y destaca el trabajo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que identifica la responsabilidad del gobierno estatal en los hechos ocurridos. En el análisis de caso se reconoció la afectación de diversas garantías en el municipio de Oaxaca de Juárez y zona conurbada, entre ellas la referente a la vida, integridad personal, acceso a la justicia, libertad, trabajo, expresión, educación, propiedad, posesión y el derecho a la paz, toda vez que se vivió una situación en la que prácticamente se anuló el Estado de derecho (SCJN, 2009).

Sin embargo, el cumplimiento del derecho a la educación no puede reducirse a la responsabilidad de una sola de las partes del problema, aún cuando los vicios del sindicalismo tampoco no pueden ser negados ni por los propios dirigentes. En su intervención en el “Foro sobre el derecho a la educación de los niñas, niños y adolescentes del estado de Oaxaca y los derechos laborales del magisterio”, Azael Santiago Chepi expresó que “el magisterio está replanteando sus tácticas y formas de lucha”, en respuesta a las observaciones de que el derecho a la educación es una asignatura pendiente y que el magisterio debe poner de su parte (Foro Oaxaqueño para la Niñez, 2012).

La falta de atención por parte de la autoridad a los diversos reclamos ha llevado a la acumulación de los mismos en espiral ascendente. Acontecimientos como el ocurrido en el 2006 han llevado a la educación oaxaqueña a una arena de conflictividad política entre quienes buscan la democratización y quienes pretenden la conservación

de privilegios, trátase del SNTE o de cualquier fracción al interior de cada una de las secciones sindicales, entre las que se encuentra la 22, puesto que tampoco existen los grupos compactos. En esta última se registra una diversidad de corrientes que hacen difícil separar el sindicalismo de “los buenos” del sindicalismo de “los malos”, corrientes que van desde aquellos que piensan en la defensa de la educación pública como motivo de su lucha hasta la de aquellos sindicalistas que piensan en sus beneficios personales o de grupo.

Las pugnas entre grupos están a la orden del día, además de que a éstas se unen grupos de padres de familia quienes también participan en las rencillas con motivaciones distintas, que van desde el reclamo legítimo por la educación de sus hijos hasta la intervención de grupos de interés para atizar pugnas. Estas consideraciones son importantes cuando nos referimos a los problemas de la educación en Oaxaca, porque efectivamente los niños y adolescentes aparecen como los principales afectados por los conflictos y desacuerdos entre las autoridades y la sección sindical o los conflictos al interior de ésta. Durante el conflicto de 2006 surgió una agrupación disidente a la Sección 22, identificada como la Sección 59; desde ese año las diferencias entre ambas tensiones han generado conflictos que en varias ocasiones se han llevado al plano social generando divisiones entre agrupaciones de padres de familia y en las comunidades en general.

Las tensiones se muestran en denuncias públicas por la cerrazón de las autoridades o viceversa, de las autoridades respecto a sus interlocutores sindicales. Estos desencuentros se expresan en movilizaciones que lejos de terminar se multiplican y se diversifican, y encuentran en el contexto del debate de la reforma educativa de 2013 la coyuntura idónea para su explosividad.

Además de las cuestiones normativas para el cumplimiento del derecho a la educación, en el estado de Oaxaca destacan iniciativas de la sociedad civil, como el Foro Oaxaqueño para la Niñez, el cual coordina el trabajo de 15 organizaciones civiles que desarrollan diversos programas a favor de la infancia y la adolescencia, de manera especial de aquellos que viven en situación de pobreza y marginación en el estado, promoviendo el conocimiento, el ejercicio y el respeto de los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes.

Desde este foro se han emitido llamados de atención a los actores involucrados en el proceso educativo para

que asuman su responsabilidad colocando en el centro de la agenda el cumplimiento del derecho a la educación. La red tiene como objetivo coordinar el trabajo de los organismos civiles participantes para ampliar el impacto social que garantice la promoción, ejercicio y respeto de los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes en el estado de Oaxaca, generando propuestas de marcos legales y políticas públicas en favor de este sector de la población (Foro Oaxaqueño para la Niñez, 2012).

Del balance de los aspectos ya mencionados surgen las siguientes preguntas en torno al derecho a la educación en el plano local y que deberán ser motivo de investigaciones más amplias: ¿qué educación pública se ha brindado en el transcurso de estas tres décadas del movimiento magisterial? ¿En qué medida se ha trabajado para formar ciudadanos participativos, críticos y comprometidos con su respectivo grupo social? ¿Cuáles son las estrategias de comunicación del movimiento con la sociedad? ¿En qué medida comparte otras causas y otras luchas que no sean las propias de sus demandas laborales? ¿Cómo la persistencia de las viejas tácticas de movilización está rompiendo puentes con otras expectativas sociales?

Estas preguntas deben enmarcarse en otras referidas al contexto nacional para evitar el argumento de que la problemática educativa tiene que ver con actores locales, y que tienen que ver con el papel de los distintos gobiernos, partidos políticos y grupos de interés privado en alentar reformas constitucionales y políticas públicas sin considerar el trasfondo de la desigualdad en Oaxaca, y asumir que el problema es de carácter estructural con responsabilidades múltiples.

## Conclusiones

De acuerdo con Pablo Latapí (2009), el derecho a la educación debe ser evaluado “como la suma de los lazos que conectan a las personas con sus comunidades y les permiten mejorar el control de sus vidas”. Tal perspectiva amerita una visión de conjunto del sistema educativo, de la ponderación de derechos sociales, en una perspectiva que exija la concurrencia de políticas públicas para asegurar el derecho a la educación.

La idea de concluir el artículo con la ponderación de derechos lleva a tratar de entender la relación entre el sistema educativo y el sistema económico dominante, que

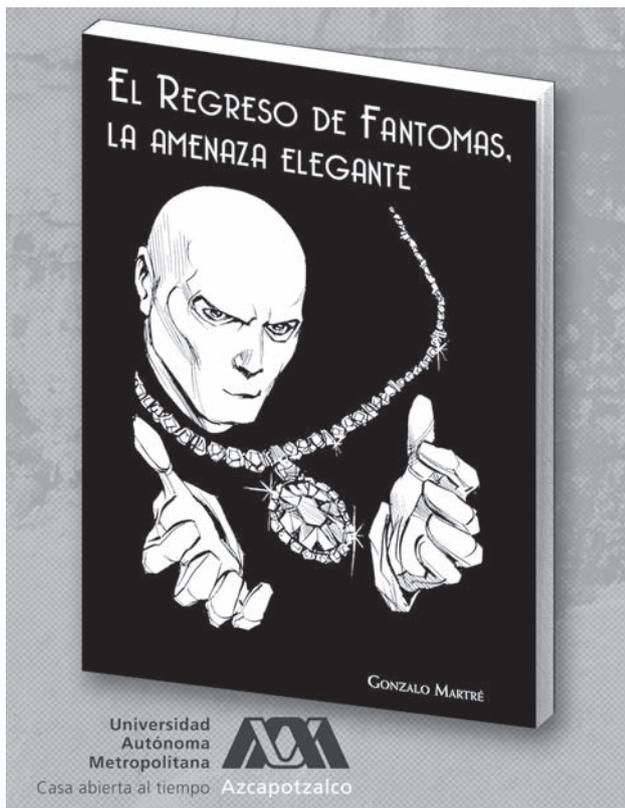
se rige por políticas de mercado y que tiende a favorecer la concentración de ingresos mientras persiste un océano de desigualdad y pobreza, como documentan las propias instancias gubernamentales.

Pensando en soluciones, a nivel macro la visión de conjunto debe reflejar la concurrencia de políticas sociales y económicas para la reducción de las desigualdades y la atención de la población más empobrecida. Sin embargo, Oaxaca persiste como una entidad en donde los diversos programas derivados de la política social no han logrado modificar las condiciones de marginación y rezago social, como se puede observar en los balances de la década 2000-2010, realizados por las mismas instancias oficiales ya citados en este artículo.

Resulta difícil proponer soluciones que se limiten al aspecto puramente educativo, al ejercicio del derecho a la educación y a una educación de calidad, mientras persistan las profundas inequidades sociales. Si bien cada vez hay una clara consciencia de la desigualdad, en tanto se considera el problema en perspectiva estructural, las promesas de atención se repiten al inicio de cada sexenio, pero al término de los mismos observamos que los resultados no son los esperados. La ponderación de derechos, derecho a la educación de niños y adolescentes y derechos sindicales de los maestros, remite a pensar en la complejidad del asunto, pero también sobre la relevancia del mismo.

A la sección sindical disidente corresponde realizar un balance de lo que ha sido su participación en el movimiento después de 33 años de lucha, más aún si consideramos que la autocrítica es una herramienta necesaria para la renovación de estrategias. No se trata de procurar autocomplacencias ni de reafirmar dogmas ni tácticas de movilización que fueron importantes en los inicios del movimiento, cuando existía el reclamo legítimo de visibilidad de las protestas, y que en estos momentos pueden resultar contraproducentes para el propio movimiento.

La combatividad no debe quedarse en las grandes asambleas, en los plantones, en las marchas y en las denuncias públicas contra el mal gobierno, sino que debe traducirse en más trabajo y más compromiso social, en la renovación de las prácticas y contenidos de la enseñanza aprendizaje, en las aulas, con los niños y los adolescentes. Existen sectores sociales que esperan conocer la otra cara del activismo sindical y político que después de tres décadas se encuentra sumamente desgastado.



El problema oaxaqueño no es puramente local. Es importante considerar que el sistema educativo y el quehacer sindical no pueden separarse del sistema político, sino por el contrario, el sistema político los envuelve y les da sentido. Con esta consideración, el mejoramiento de la educación y el ejercicio del derecho a la educación seguirán siendo demagogia en tanto persista un sindicato como el SNTE, que domina en el sector educativo, y su alianza histórica con los gobiernos federales en turno, así como en revisar a fondo el verdadero sentido de la reforma educativa.

De otra manera, persistirá una perspectiva gubernamental que no se preocupa por la educación de los niños ni de los adolescentes, y que insiste en el control político de los trabajadores de la educación. El problema de la desigualdad en sus múltiples acepciones debe colocarse en el centro de atención para el cumplimiento efectivo del derecho a la educación de la niñez oaxaqueña.

## Referencias

Bautista, E. (2010). *Los nudos del régimen autoritario. Ajustes y continuidades de la dominación en dos ciudades de Oaxaca*. México: Miguel Ángel Porrúa/UABJO.

Conapo (2010). "Índice de marginación por entidad federativa y municipio". México. Recuperado de <[http://conapo.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=478&Itemid=194](http://conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=478&Itemid=194)> (consultado el 18 de junio de 2012).

Coneval (2010). "Informe de resultados de medición de la pobreza". México. Recuperado de <[http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/pobreza\\_2010.es.do](http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/pobreza_2010.es.do)> (consultado el 21 de junio de 2012).

Coneval (2012). "Evolución de las condiciones de la pobreza 1990-2010". México. Recuperado de <[http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/pobreza\\_2010.es.do](http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/pobreza_2010.es.do)> (consultado el 19 de junio de 2012).

Foro Oaxaqueño para la Niñez (2012). Recuperado de <[http://www.foni.org.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12&Itemid=2](http://www.foni.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=12&Itemid=2)> (consultado el 21 de junio de 2012).

Gobierno del Estado de Oaxaca (1995). "Ley Estatal de Educación". Recuperado de <<http://www.ieepo.gob.mx/4m.htm>>.

INEE (2007). "La educación para población en contextos vulnerables". México. Recuperado de <<http://www.inee.edu.mx/index.php/publicaciones/informes-institucionales/informes-anuales/3390>> (consultado el 18 de junio de 2012).

INEGI (2010). "Censo de Población y Vivienda". México.

Latapí, P. (2009). "El derecho a la educación. Su alcance, exigibilidad y relevancia para la política educativa", *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, enero-marzo, vol. 14, núm. 40, pp. 255-287.

Observatorio de Política Social y Derechos Humanos (2009). "Sistema de Indicadores de Derechos Económicos, Sociales y Culturales". México. Recuperado de <[http://www.observatoriosocial.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=65&Itemid=237](http://www.observatoriosocial.org/index.php?option=com_content&view=article&id=65&Itemid=237)> (consultado el 18 de junio de 2012).

ONU (2008). "Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas". Recuperado de <[http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_es.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf)> (consultado el 16 de junio de 2012.)

SCJN (2009). "Caso Oaxaca". Facultad de Investigación I/2007. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.

UNESCO (2012). "Derecho a la educación". Acción Normativa. Recuperado de <<http://www.unesco.org/new/es/education/themes/leading-the-international-agenda/right-to-education/normative-action/>> (consultado el 20 de junio de 2012).

# El movimiento estudiantil #YoSoy132 a un año de distancia

Anna Ma. Fernández\*

Gustavo Vázquez, Pedro Canales, Okany Castillo,  
Rafael Flores, Allan Garfias, Maribel Martínez,  
Cesar Mirafuentes, Michell Soria, Francisco Vázquez

A través de una encuesta aplicada a hombres y mujeres de la ciudad de México, los autores de este artículo dan a conocer el actual sentir ciudadano acerca del movimiento estudiantil #YoSoy132, “la primavera mexicana” que sacudió la elección presidencial de 2012.

**E**l propósito de este artículo es seguir reflexionando en torno al movimiento estudiantil #YoSoy132. Si bien ya hay varios artículos y libros sobre el tema que han realizado acercamientos a través de entrevistas, explicaciones y reflexiones de diversa índole, aquí enfatizamos una mirada social más amplia a través de una encuesta; ello a un año de distancia de lo que se dio en llamar periódicamente, en los primeros momentos, “la primavera mexicana” (Basave, 2012), que más tarde se calificó como “la primera

erupción visible” (Galindo Cáceres y González-Acosta, 2013) y a cuyos protagonistas sucintamente podríamos calificar como “indignados, conectados y democráticos” (Fernández Poncela, 2013a).

## Metodología

La encuesta tuvo lugar en la ciudad de México y persigue observar y mostrar, como decimos, el despliegue perceptual y valorativo de las visiones y voces ciudadanas sobre el movimiento a un año de distancia. Esto es, la configuración de imaginarios, representaciones sociales y miradas, conscientes de nuestra intervención metodológica y en la investigación y responsables de la misma.

La población de este estudio contempla a los mexicanos que viven en la ciudad mayores de 18 años, que según el IFE (2012) es de 7,720,617 millones. El tamaño de la muestra fue de 600 personas residentes en el momento del levantamiento y al menos un año atrás. Se diseñó una muestra no probabilística por cuotas (Pimienta, 2000), con una confiabilidad de 95% y un margen de error de  $\pm 4$ . Las categorías elegidas fueron el sexo y la edad, y especialmente esta última, por la temática de la misma encuesta, la consideramos importante —el sexo resultó no serlo—; es por ello que seleccionamos tres grupos etarios que conglomeraban en partes iguales a personas de entre 19 y 29 años para el primer grupo, 30 y 44 años para

\* Maestra <fpam1721@correo.xoc.uam.mx> y alumnos de la carrera de Política y Gestión Social de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la UAM-Xochimilco.

el segundo, y mayores de 45 años para el tercero, por lo que fueron 200 individuos por grupo de edad. En cuanto al sexo, la muestra está integrada por 288 hombres y 312 mujeres, es decir, 48% de sujetos del sexo masculino y 52% del sexo femenino—que se corresponde con la lista nominal (IFE, 2012)—, esto es, 96 hombres y 104 mujeres por cada grupo etario. Somos conscientes de que es un ejercicio no probabilístico, por lo que los resultados obtenidos no son representativos de la población encuestada y las inferencias se realizan sobre la muestra; no obstante, consideramos que alumbran tendencias más allá de la misma.

El levantamiento de campo se realizó cara a cara con un cuestionario de 15 preguntas—cuantitativas y cualitativas—, del 11 al 18 de agosto de 2013 en el Centro Histórico de la Ciudad de México; tuvo lugar en vía pública y en centros de afluencia, y si bien esto ha sido cuestionado, evita el sesgo que en ocasiones se observa en la aplicación en hogares (Ai Camp, 1997). La duración de la aplicación fue de cinco minutos promedio. La captura de los datos fue llevada a cabo entre los días 19 y 25 de agosto, y el análisis en el mes de septiembre. A efectos del mismo las preguntas realizadas en las encuestas han sido reagrupadas por bloques relacionados.

No es momento ni lugar para exponer el contexto social del movimiento, baste mencionar que se estaba en un momento político preelectoral con un deslucido desempeño de la candidata y los candidatos y sin propuestas concretas hacia la juventud. Además de las agudas y específicas problemáticas en cuanto a falta de empleo para jóvenes y estudiantes, así como de plazas de educación superior, como señala el INEGI, la Encuesta Nacional de Discriminación en México y la Encuesta Nacional de Juventud, entre otras fuentes, sobre el asunto.

Para empezar, el conocimiento del movimiento: 83% de la población consultada dijo que sí lo conocía o había oído hablar de él en la pregunta de este ejercicio estadístico. Para colaborar en el recuerdo se potenció la memoria señalando la fecha de su aparición y el contexto: ¿Conoció o ha oído hablar del movimiento estudiantil #YoSoy132 que el año pasado surgió en México en plena campaña electoral? Esto es importante para ver quién lo reconocía y recordaba, ya que después de la muestra de 600 se aplicó toda la encuesta a 497 personas—53% mujeres y 47% hombres, mientras los grupos etarios quedaron 35, 33.8 y 31.2%, respectivamente—, que fueron quienes afirmaron tener conocimiento del movimiento. Mientras que 17% dijo no conocer ni haber oído

hablar del mismo. Una primera cuestión para tener presente en esta reflexión (véase Gráfica 1.1 y Cuadro 1.1).

Al respecto es oportuno señalar como otras encuestas, de carácter nacional y aplicadas en el año 2012—por lo cual no comparables con ésta—, apuntan al conocimiento de 44, 69, 78, 55, 45, 80, 60 y 33% de la población encuestada (Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas [Encup], 2012; GEA-ISA, 2012; GCE, 2012; Parametría-*El Sol de México*, 2012; B&L-*El Universal*, 2012; Demotecnia-María de las Heras, 2012; *Reforma*, 2012; Galindo y González-Acosta, 2013), por lo que la nuestra presenta un conocimiento elevado. Insistimos se trata de un ejercicio en la ciudad de México.

## Desconfianza

La primera pregunta del tema en torno a la confianza *versus* la desconfianza es: A un año de distancia, ¿le parece o no un movimiento honesto? (véase Cuadro 2.1). Casi la mitad de los entrevistados (48.1%) afirmaron que el movimiento le parece honesto<sup>1</sup>, si bien un porcentaje considerable—más de un tercio—dijo que no (37.9%) y 14% no sabe<sup>2</sup>. Del total de los primeros podemos observar que 16.7% de los encuestados pertenecientes al grupo de edad entre 19 a 29 años respondieron afirmativamente; en el grupo de 30 a 44 años 16.3% contestó sí a esta pregunta; por último, 15.1% de los encuestados de 45 años o más consideraron que el movimiento sí fue honesto. Por otro lado, del grupo de 19 a 29 años 13.3% respondió que no fue un movimiento honesto, 14.5% de las personas encuestadas entre los 30 y 44 años también cree que el movimiento no fue honesto, mientras que en el grupo de 45 años o más hay 10.1% que comparte la misma opinión<sup>3</sup>. La desconfianza sobre la

<sup>1</sup> En las encuestas de Galindo y González-Acosta (2013) el porcentaje de honestidad es de 60 en junio 2012 y 33 en septiembre de ese mismo año.

<sup>2</sup> En toda encuesta hay que señalar tanto semejanzas de opinión como diferencias. En este estudio encontramos a la población en muchos casos dividida en el sentido de no haber tendencias mayoritarias. Una cuestión importante a tener en cuenta.

<sup>3</sup> Si tomamos 100% de cada grupo etario, entre la juventud 48% sí lo considera honesto, 38% no y 14% no sabe. En cuanto a la población consultada de mediana edad, 48% sí, 43% no y 9% no sabe. Para las personas mayores, 48% sí, 32% no y 19% no sabe. Los que niegan su honestidad en mayor medida son los de 30 a 44 años, y los que más dudan los de 45 y más. No es posible presentar todos los cuadros, por ello en nota al pie de página vamos a mencionar, cuando sea oportuno, el análisis sobre 100% de cada grupo de edad.

honestidad del movimiento parece elevada, según los datos recabados pese a que el mayor porcentaje lo considera, reiteramos, honesto. Esta es una característica de la cultura política de México desde hace tiempo y en la actualidad. Por ejemplo, y sólo por dar un dato, 80% de la ciudadanía del país tiene poca o ninguna confianza en los partidos políticos y 65% lo mismo para el gobierno (Latinobarómetro, 2012), lo cual en este caso se hace extensivo al movimiento.

La segunda pregunta del grupo de desconfianza (véase Cuadro 2.2) es: ¿Considera que el movimiento surge de manera espontánea o fue manipulado por algún partido? En este caso más de la mitad de la muestra (54.9%) afirmaron que surgió de manera espontánea, no obstante, un elevado porcentaje (39.7%) considera que fue manipulado por un partido político<sup>4</sup>. En concreto, 20.3% de los encuestados de edades entre 19 y 29 años considera que surgió de manera espontánea, mientras que 12.5% de este mismo grupo cree que fue manipulado por algún partido político. En las edades de 30 a 44 años, 19.3% respondió que el movimiento fue espontáneo; en contraste, 13.3% que fue manipulado. En el último grupo de edad 15.3% considera que el movimiento surgió de manera espontánea y 13.9% que algún partido político lo manipuló. Si bien hay más población que cree en la espontaneidad del movimiento, de nuevo la sombra de una cultura política desconfiada, configurada por razones y emociones del pasado, es un asunto importante a remarcar en nuestros días<sup>5</sup>.

## Simpatía

Parece claro cómo los acontecimientos en los cuales afloró el movimiento van de la indignación (Moore, 1985; Hessel, 2011), pasando por el reconocimiento (Honneth, 2009) hacia la solidaridad y empatía (Rifkin, 2010). En una concatenación de reacciones emocionales, acciones colectivas y movimiento social (Jasper, 2013), que pasaron de las redes

<sup>4</sup> Según el ejercicio estadístico de *Reforma* (2012), 40% de la población lo consideró espontáneo y 43% manipulado, la encuesta de Demotecnia (2012) arrojaba 46% para la primera opinión y 40% para la segunda, la del GCE (2012) 43% espontáneo y 44% manipulado y, finalmente, GEA-ISA (2012) 28% espontáneo y 38% manipulado.

<sup>5</sup> Si analizamos, según 100% de los grupos etarios, la juventud es quien más cree en su espontaneidad con 58% del total de la misma, y las personas de mayor edad las que consideran en mayor medida su manipulación (45%). De hecho, según esto, a más edad mayor consideración de manipulación, o a la inversa, a menor más creencia en que surgió de manera espontánea.

a las calles, quizá transitando también por la urnas y hacia las conciencias (Fernández Poncela, 2013d). Pero veamos ya con los datos en la mano qué simpatía les mereció a los habitantes de la ciudad de México.

En una segunda agrupación de interrogantes la primera pregunta es: ¿Simpatizó o no con él? (véase Cuadro 3.1). Podemos observar que 16.1% de los encuestados entre edades de 19 a 29 años respondieron que sí simpatizó, 14.1% de entre 30 a 44 años compartió esta respuesta afirmativa y 14.5% del grupo de 45 años o más también contestó de este modo. No obstante, 16.9% del grupo de jóvenes dijo no haber simpatizado con el movimiento, 18.5% de los encuestados pertenecientes al grupo de mediana edad también confesó no haberlo hecho, y 15.3% de encuestados de mayor edad tampoco simpatizó con el #YoSoy132. Así, el porcentaje total se decanta por la no simpatía (50.7%) ante la simpatía (44.7%)<sup>6</sup>. La juventud parece tener algo más de simpatía que las personas de mayor edad, si bien los porcentajes diferenciales no son significativos<sup>7</sup>.

El segundo cuestionamiento de este mismo campo semántico es: ¿Usted participaría o simpatizaría con el movimiento si volviera a surgir o no? (véase Cuadro 3.2). Respecto al grupo etario de 19 a 29 años, 20.3% manifestó que sí volvería a simpatizar; de igual manera, 14.5% correspondiente al grupo de 30 a 44 años dijo que volvería a participar o simpatizar; por último, 13.7% de los encuestados pertenecientes al grupo de 45 años o más también confesó que volvería a simpatizar con el movimiento. Mientras que en el lado opuesto, 12.3% de encuestados de entre 19 y 29 años negó la posibilidad de llegar a simpatizar con el movimiento, 15.7% de entre 30 a 44 años compartió esta idea, al igual que 14.1% perteneciente al grupo de 45 años o más. De nuevo, no mucha diferencia entre el sí y el no, 48.5% y 42.1%. En todo caso aquí al parecer sí simpatizarían 6% más y también la juventud nuevamente en mayor medida, lo cual da pie a pensar el hecho de que simpatizarían más que en su momento lo hicieron, aunque el no sé también sube su porcentaje, pues en este caso se

<sup>6</sup> La encuesta de B&L (2012) apuntó que 47% sí simpatizó con el movimiento en su momento, la del GCE (2012) dio el porcentaje de 60 y 24% proporcionó GEA-ISA (2012).

<sup>7</sup> Por ello conviene revisar también los datos según el total de cada grupo de edad, lo que nos ofrece más claridad: 46% del primero sí simpatizó y 48% no, 42% del segundo sí y 55% no, y 46% del tercero sí y 49% no.

trata de una pregunta de opinión subjetiva y no de hecho como la anterior<sup>8</sup>.

## Influencia

No hay pruebas fehacientes del nivel de influencia del movimiento en cuanto al hecho o no de haber acudido a las urnas y las preferencias electorales, no obstante con base en la evolución de las encuestas es posible pensar que el primero aumentó y el segundo varió (Fernández Poncela, 2012).

Otro tema en el que se agruparon las preguntas es el de la influencia. Como primera cuestión de este grupo tenemos: ¿El movimiento #YoSoy132 influyó o no en su decisión de ir a votar? (véase Cuadro 4.1). Se muestra en el Cuadro que la mayoría dijo que no (80.9%) frente a 16.8% que contestó que sí. Algo más de jóvenes de 19 a 29 años negó (29%) que personas de más de 45 años (24.7%). Aquí cabe mencionar que en general todas las encuestas que abordan los temas de influencia en torno a votar o a la dirección del voto van en la misma dirección de negarla. No obstante, reiteramos esta tópica pregunta de las no menos típicas encuestas de cultura política siempre arroja la misma tendencia negativa.

En la misma tónica tenemos un segundo cuestionamiento perteneciente al campo de la influencia (véase Cuadro 4.2) es: ¿El movimiento #YoSoy132 influyó o no en su decisión de votar por algún partido político? Los datos arrojados que destacamos son los siguientes: 12.2% afirmó y 86.6% negó, otra vez algo más el grupo etario de menor edad.

Los movimientos sociales más allá de cómo se les valore —lo vemos a continuación—, tienen efectos de distinta índole (Tarrow, 1997), no siempre claros a primera vista y para todo mundo, no del todo cuantificables en un primer momento, pero esta es una cuestión que va más allá de los objetivos de este trabajo.

<sup>8</sup> De nuevo sobre 100% de cada grupo: la posibilidad de simpatía mayor, según este interrogante hipotético y condicional en cuanto a tiempo verbal, es de 58% entre la juventud, ante 43% de los de edades intermedias y 44% del grupo más longevo. Por otra parte, los que dijeron que no son 35% de toda la juventud, 46% y 45% del total de las otras edades.

## Opinión y valoración

Otro campo de agrupación es el de opinión y valoración, en el cual la primera pregunta es (véase cuadro 5.1): ¿Estuvo de acuerdo o no con sus propuestas de medios de comunicación más democráticos? Aquí la mayoría (66.5%)<sup>9</sup> sí dijo estar de acuerdo, lo mismo que en las siguientes respuestas obtenidas sobre la opinión de las principales banderas enarboladas por el movimiento. Por supuesto, su posicionamiento negativo no sólo sería políticamente incorrecto, sino incluso antidemocrático; no obstante, sí hubo contestaciones en dicho sentido (22.3%), o 10.6% que dijo no saber. Y tanto en ésta como en las siguientes opiniones la juventud se muestra algo más favorable que otras generaciones lo hacen.

El segundo cuestionamiento de este grupo corresponde a la pregunta: ¿Estuvo o no de acuerdo con sus demandas de un voto consciente e informado? (véase Cuadro 5.2). La mayoría dijo que sí (76.9%)<sup>10</sup> y 16% que no, no sabe 6.8%. De nuevo los jóvenes son más favorables.

La tercera pregunta del campo de opinión y valoración es: ¿Estuvo o no de acuerdo con su reclamo de “No a la imposición”? (véase Cuadro 5.3). De acuerdo 75%, 17.4% en desacuerdo y 7.2% no sabe. Lo mismo sobre la juventud en el sentido anterior, la cual es más partidaria del tema en cuestión<sup>11</sup>.

El cuarto interrogante: ¿Cree que (el movimiento) tuvo o no tuvo logros?<sup>12</sup> (véase Cuadro 5.4). Se observa que 14.9% de encuestados pertenecientes al grupo de jóvenes consideraron que sí tuvo logros, mientras que 14.1% de entre 30 y 44 también opinó que el movimiento tuvo logros, al igual que 10.3% de encuestados del grupo de 45 años o más. Sin embargo, 18.3% de jóvenes dijo no apreciar logros en el movimiento al igual que 19.1% de gente entre 30 y 44 años y 18.7% en los mayores de 45 años. En total, 39.3% de la población considera que el movimiento sí tuvo logros y 56.1% que no<sup>13</sup>. Por supuesto, esto es más

<sup>9</sup> Similar al dato de GEA-ISA (2012) sobre el tema que fue de 61%.

<sup>10</sup> GEA-ISA señaló 63% de acuerdo en este punto (2012).

<sup>11</sup> Estos tres interrogantes revisados a la luz de los grupos etarios apuntan en la misma dirección anunciada, pero de forma clara y patente: la mayoría de la joven generación se posiciona de forma favorable a las demandas del movimiento.

<sup>12</sup> Logro es ganancia o éxito, obtención de algo que se desea, según la definición común de los diccionarios (DRALE, 2001).

<sup>13</sup> De nuevo y por grupos de edad el más joven es quien afirmó en mayor número que sí—43, 42 y 33% respectivamente—y también en menor medida que no—52, 57 y 62%—.

que subjetivo —como todo en la vida—, ya que en general tenemos la tendencia a valorar todo dicotómicamente —ganar o perder, todo o nada— y nuestra mirada se empaña a la hora de matizar y reconocer posiciones intermedias. En todo caso reconocer y respetar dicha mirada, opinión y valoración social en torno al movimiento. Aquí el interrogante cuantitativo cerrado se complementó con el abierto cualitativo para quienes afirmaron que sí hubo logros con objeto de averiguar a qué se referían y en cuáles estaban pensando en concreto.

Entre quienes consideraron que hubo logros destaca el campo semántico de aquellas respuestas que apuntaban hacia “conciencia” y “concientizar”, “concientización”, “creó conciencia”, “abrió la conciencia”, “concientizó a jóvenes”, “a la gente”, “a las masas”, “generó más conciencia”, fue “el despertar de la conciencia”, “conciencia social”, “política”, “por el voto”, “más reflexión” y “cambió la manera de pensar”. En especial se apunta hacia la juventud, si bien en ocasiones se hace extensivo a toda la sociedad: “Despertó la conciencia de la juventud e hizo despertar a mucha gente”. Por supuesto que este tema, como otros, requeriría de una más profunda reflexión que no es posible realizar aquí (Fernández Poncela, 2013a).

Tras esta primera agrupación semántica a la pregunta cualitativa, la más numerosa cuantitativamente hablando, la segunda tiene que ver con la libertad de expresión, la difusión de ideas y el ser escuchados: “libertad de prensa” y “expresión”, “se informó”, “apertura de los medios”, “comunicación”, “diálogo”; en fin, “se escuchó a la juventud”. Finalmente, un tercer tema que apareció como logro en los testimonios recabados fue, según dicen, “el rechazo al PRI” y de su entonces candidato Enrique Peña Nieto, así como “su apoyo a Andrés Manuel López Obrador” y al PRD en el sentido, según expresó un joven, de “esperanza en un cambio verdadero”.

La quinta pregunta en cuanto a opinión y valoración es: A un año de distancia, ¿cómo lo valora hoy (al movimiento)? (véase Cuadro 5.5). En total 48.7% lo considera positivo para el mejoramiento del país y 22.9% negativo, así como 22.8% ni positivo ni negativo, además de 4.8% que dice no saber. Como vemos son opiniones divididas, si bien la mayoría parece valorarlo de manera positiva (casi la mitad de la población consultada), otro tanto no piensa así. Respecto a este cuestionamiento de todos quienes lo valoran positivo, el grupo etario de 19 a 29 años arrojó, que 19.1% lo considera positivo, mientras el de 30 a 40 años

15.9% y el de más de 45, 13.7%. De nuevo los jóvenes se posicionan en una percepción más positiva y propositiva del mismo. Importante en esta ocasión el número de los que no tenían una clara opinión en el sentido que ni uno ni lo otro<sup>14</sup>.

El último cuestionamiento de este grupo temático es: ¿Cree que México necesita un movimiento así o no? (véase Cuadro 5.6). La respuesta mayoritaria fue afirmativa (64.8%), aunque hubo quien valoró que México no necesita un movimiento así (28.1%). Los resultados fueron: 25.2% de los jóvenes cree que sí es necesario, en el grupo etario de 30 a 44 años 20.9% de personas considera que el país necesita un movimiento así, y los resultados arrojados en el grupo de 45 años o más nos dicen que 18.7% de personas afirma que es necesario<sup>15</sup>.

Llegados a este punto parece curioso como la ambigüedad, cuando no la contradicción abierta, se observa en las respuestas y resultados de este ejercicio —también como en la vida misma—. Tal vez responsabilidad del mismo, quizá confusión entre la población consultada. El hecho de haber transitado etapas diferentes a lo largo de la breve historia del movimiento y que no quedaron claras en las preguntas de la encuesta —en aras de no sesgar respuestas al ya proponer periodos de entrada—, o tal vez la carencia de claridad entre la opinión ciudadana hacia este mismo punto. No obstante la duda anterior, no queremos dejar de anotar y hacer notar como 37.9% no lo considera honesto, 39.7% lo cree manipulado, 50.7% no simpatizó y 42.1% no simpatizaría; además, si bien se está de acuerdo con sus propuestas, 56.1% afirma que no tuvo logros, ahora resulta que 48.7% lo califica de positivo para el país y 64.8% incluso necesario para el mismo. Como si hubiera cierta disociación y en la práctica o experiencia real hay una tendencia hacia la desconfianza y a la descalificación —no total ni siempre mayoritaria pero sí inclinación en cierto modo— mientras

<sup>14</sup> Puntualizar sobre 100% de cada grupo etario, y como 55% de la juventud lo valora positivamente, frente a 47 y 44% de las otras edades. Asimismo, 20% de jóvenes lo juzgan negativo ante 27 y 23% de los otros grupos. Desde este análisis se aprecia mejor la valoración positiva de la juventud hacia el movimiento.

<sup>15</sup> La revisión por grupo es más que rotunda: 72% de los jóvenes dice que sí mientras 24% de este mismo grupo que no; en las personas de mediana edad 62% ante 29%; y en las mayores 60% frente 32%. La mayoría de quienes son jóvenes parecen más que favorables a la idea vertida en este interrogante, y si bien otros grupos etarios también, no en la misma proporción.

que en la representación e imaginario ideal general y en el futuro es algo más que positivo, incluso –repetimos– necesario.

## Sentimientos

A estas alturas ya todo mundo parece aceptar la relación del binomio sentimientos y movimientos sociales (Jasper, 2013). En este caso parece claro como se trenzaron reacciones emocionales y acciones colectivas, en un *in crescendo* que configuró al movimiento y que incluso se consideran claves para su existencia (Fernández Poncela, 2013c), esto en el sentido de los sentimientos de sus participantes y simpatizantes directos, por así nombrarlos. Pero qué duda cabe de que la ciudadanía también los compartió o no, algunos de ellos, o en su caso en mayor o menor medida experimentó como propios.

En últimas fechas el tema de emociones y sentimientos se ha incorporado a las encuestas sobre política, aquí hicimos lo propio, seguras/os de la importancia de los mismos a la hora del análisis social. Sin embargo, y por tratarse de un interrogante abierto, las respuestas se cerraron y reagruparon con posterioridad. ¿Qué sentimiento le provocó el movimiento #YoSoy132? Fue la pregunta concretamente formulada<sup>16</sup>.

En general, los sentimientos fueron de carácter positivo (48%), si bien también hubo negativos (12%) y un grupo que no es fácil darle tendencia, por lo cual reagrupamos como neutros (40%) en el sentido de nada o no sé, así como aquellos que se combinan o que no se conoce la valoración. Por ejemplo, sorpresa que es mezcla de miedo y alegría, estos dos sentimientos supuestamente opuestos (Cuadro 6.1).

Hubo más expresiones, pero el cuadro recoge las más significativas numéricamente hablando<sup>17</sup>. Finalmente, resulta curiosa e interesante la comparación de estos resultados con un ejercicio realizado en torno a los sentimientos de los participantes, y ver las coincidencias en torno a los

<sup>16</sup> En principio los testimonios recabados no siempre expresaron un sentimiento, a veces otro vocablo o conceptos afines, sin embargo, todos fueron tenidos en cuenta para este ejercicio. Por otro lado, si bien los sentimientos no son negativos o positivos ni neutros, sino funcionales o disfuncionales en relación con que satisfagan o no necesidades, aquí empleamos los primeros términos por ser los más comunes.

<sup>17</sup> Las siguientes respuestas fueron mencionadas, cada una, dos veces en el total de las encuestas: indignación, reclamo de políticas, desconfianza, incredulidad, igualdad, lucha, tenacidad, no contestó, valentía, valor, desconcierto. Sólo una vez: paciencia, confianza, democracia, imposición, represión, naturalidad, lealtad, oportunidad, remembranza y distancia.

mismos (Fernández Poncela, 2013c), lo cual por motivos de espacio no es posible realizar aquí.

Según la información recabada, 22.7% apunta hacia el campo semántico de la “alegría, emoción y felicidad”, el más numeroso; en segundo lugar 9.7% “simpatía, empatía y aceptación”, éstos entre los positivos. Para los de carácter negativo, “enojo, coraje, desprecio, furia” fue la tendencia emocional más reiterada (9.5%), mientras que 16.3% dijeron no sentir ningún sentimiento, valga la redundancia.

## Reflexiones finales

Hasta aquí las cifras, ahora toca a los lectores reflexionar sobre las mismas. Lo que queremos resaltar es lo ya mencionado con anterioridad a lo largo del texto que consideramos oportuno nuevamente retomar y puntualizar: la desconfianza generalizada de la sociedad tanto hacia el movimiento como hacia la política y la misma sociedad, y la consideración de no influencia de nada y de nadie, ambas cuestiones al parecer propias de la cultura política de México y que persisten en nuestros días<sup>18</sup>.

Por otra parte, se está de acuerdo con las demandas del movimiento en elevado porcentaje –66.6% medios de comunicación democráticos, 76.9% voto consciente e informado, 75.1% en favor de la “no imposición”–, no tanto se le considera honesto –37.9% dijo que no es honesto y 39.7% que está manipulado– ni hay excesiva simpatía –50.7% no simpatizó y 42.1% no lo haría en el futuro–. Claro que lo primero no niega lo segundo, se puede ser favorable a sus peticiones, considerar su no honestidad y simpatizar relativamente o no –ya que son cosas diferentes y todo mundo tiene su lógica, suponiendo que tal cosa exista–. Lo que indudablemente salta a la vista es cómo hoy se simpatizaría más que ayer –48.5% ante 44.7%– o cómo aun considerando todo lo anterior, además de opinar que no tuvo logros (56.1%), se le considere no sólo positivo para el país (48.7%), sino incluso necesario (64.8%) para el mismo. Todo un reto para el análisis social, pero sobre todo para la vida en sociedad, como se señaló con ante-

<sup>18</sup> Sobre el análisis por sexo y edad que pretendía esta encuesta desde la idea original, resultó que las semejanzas primaron en la comparación intersexual. Así también, si bien hubo diferencias de edad, resultando la juventud con ideas más favorables hacia el movimiento, en general se observó una tendencia intergeneracional única que sólo variaba en porcentajes no en posición hacia una opinión en cuanto a percepciones y valoraciones se refiere.

rioridad: una cosa es la valoración de la supuesta realidad y otra muy distinta el esbozo idealizado de la misma. En todo caso los últimos datos bien pudieran relacionarse con la ciudadanía “a la espera” de la que habla Galindo y González-Acosta (2013) o de movimientos sociales que no siguen las reglas de juego de la política mexicana (Hernández Navarro, 2012), lo cual puede causar conflictos a la hora de la valoración social.

No obstante y siguiendo con este análisis algo más denso que el descriptivo anterior a lo largo del texto, hay que apuntar no sólo la aparente incongruencia, sino también la lógica que hubo en las respuestas, como cuando 48.1% de encuestados/as dicen creer que el movimiento fue honesto, porcentaje que se conserva cuando 48.7% de la gente valora el movimiento como positivo, cantidad que se relaciona también con 54.9% que considera que surgió de forma espontánea. Por otra parte, quienes creen que no fue honesto (37.8%) se relaciona con 22.9% que lo valora como negativo y 39.6% que fue manipulado, o eso creemos. En todo caso reiteramos que la complejidad está en la sociedad y el reto en el acercamiento y comprensión de la misma a través de la investigación, más que juicio o explicación (Hobsbawm 1996; Morin, 2007).

Desde este enfoque es que vamos a concluir con frases recabadas en una última pregunta intentando profundizar la comprensión de los datos duros de la encuesta a través de testimonios de los participantes de la misma. Se trata de un interrogante abierto diseñado a partir de las inquietudes detectadas y el deseo de expresarse más y mejor por parte de la ciudadanía sobre el tema en la aplicación de la prueba piloto de la encuesta. Como se observará opiniones hay muchas, diversas y para todos los gustos.

Desde un “que mejor se pongan a estudiar” terció un hombre de 55 años hasta un “grupo de conciencia que quiere lo mejor para el país” apuntó una chica de 20. Desde un “mis hijos iban a las marchas y creo que perdían el tiempo, mejor se hubieran puesto a estudiar” afirmó una mujer de 41 años, pasando por otra mujer de 45 “me gustó que los jóvenes lucharan por el país, tengo un hijo que iba a las marchas y me decía cosas que no salen en televisión”, hasta un “fue apartidista que surgió de la conciencia social de los alumnos, no fue fabricado, fue sincero, lo digo porque yo participé en él” dijo una joven de 24 años.

Mucha desconfianza en el sentido de que “se perdió” o “se vendió” o “lo manipularon” o “lo compraron” ya

sea Andrés Manuel López Obrador o Televisa o incluso lo creó el propio gobierno para distraer en la campaña. Bastante esperanza en el sentido “el movimiento es un ejemplo a seguir para los jóvenes de hoy en día”, “eran jóvenes dispuestos a mejorar México”, “despertó conciencias” y “un indicador de que los cambios siempre son posibles”. En general, su evolución “tenía buenas ideas pero se apagó”, “buena idea pero no lograron nada”, “se debió haber organizado más”, “buen plan pero faltó estructura”, “creo que significaba un cambio, pero al final cayó porque no hubo organización” o “al principio se veía que era un movimiento honesto, pero después se vio que el movimiento era manipulado por AMLO”, en el sentido de falta de organización o de manipulación política por parte del PRD. Y es que varios testimonios coincidieron con el de una mujer de 54 años “fue un movimiento limpio y espontáneo, después se corrompió y se perdieron sus fines, fue rápido y ya se acabó”.

En fin, de un “no tomé gran importancia me daba igual porque tengo otras cosas más importantes de qué preocuparme” de un hombre de 42 años hasta un “jóvenes que representan la voz de todos aquellos quienes creemos que las cosas no deben seguir así” por parte de un hombre de 49, pasando por la valoración de una mujer de 65 “qué bueno que los muchachos se organicen para que el gobierno vea que no todos somos unos tontos como ellos piensan” y la desvalorización de otra de 51 años “movimiento de *ninias* sin seriedad alguna”. Afirmó un hombre de 60 años de edad: “Fue un movimiento de conciencia social sobre todo de la juventud”, y una mujer de 47: “Hacen un gran esfuerzo para que las cosas cambien, pero todos deberíamos apoyarlos para que se logren cosas”.

## Referencias

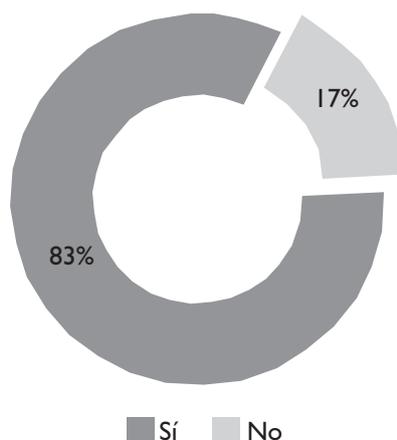
- Ai Camp, R. (1997). “Introducción: Las encuestas, la opinión pública y la sociedad mexicana”. En Ai Camp, R. (Comp.), *Encuestas y democracia: opinión pública y apertura política en México*. México: Siglo XXI.
- Basave, A. (2012). “Un #YoSoy132 de cuatro estaciones”. *El Universal*, 31 de mayo.
- Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española* (DRALE) (2001). Recuperado de <<http://rae.es/>> (consultado el 21 de julio de 2013).
- Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (Encup) (2012).

- Fernández Poncela, A. M. (2012). “Jóvenes y elecciones 2012: participación, movimiento y elecciones”. *Ciudades*, 96.
- Fernández Poncela, A. M. (2013a). “Cuando las emociones y la tecnología nos alcancen: #YoSoy132”. *Tramas* (en prensa).
- Fernández Poncela, A. M. (2013b). “Indignados y conectados: juventud, comunicación y política”. Memorias electrónicas del XXV Encuentro Nacional Asociación Mexicana Investigadores de la Comunicación 2013. *Democracia, Comunicación y Movimientos Sociales*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UAEM/AMIC, 13 y 14 junio, Toluca.
- Fernández Poncela, A. M. (2013c). “Movimientos y sentimientos”. *Alteridades* (en prensa).
- Fernández Poncela, A. M. (2013d). “De la red a las calles ¿y de las calles a las conciencias? El movimiento estudiantil #YoSoy132” (inédito).
- Galindo Cáceres, J. y J. I. González-Acosta (2013). #YoSoy132. *La primera erupción visible*. México: Global Talent University Press.
- Hobsbawm, E. (1996). *Historia del siglo XX*. Barcelona: Crítica.
- Hernández Navarro, L. (2012) “Prólogo”. En Muñoz Ramírez, G./Desinformémonos (Coord.), #YoSoy132. México: Ediciones Bola de Cristal.
- Hessel, S. (2011). *Indignaos*. Barcelona: Gedisa.
- Honneth, A. (2009). *Reconocimiento y menosprecio. Sobre la fundamentación normativa de una teoría social*. Barcelona: Katz/CCCB.
- Jasper, J. M. (2013). “Las emociones y los movimientos sociales: veinte años de teoría e investigación”. *RELACES*, 10.
- IFE (2012). “Lista nominal”. Recuperado de <<http://listanominal.ife.org.mx>> (consultado el 30 de junio de 2012).
- Latinobarómetro (2012). Recuperado de <<http://www.latinobarometro.org/ltino/latinobarometro.jsp>> (consultado el 25 de junio de 2012).
- Moore, B. (1985). *La injusticia: bases sociales de la obediencia y la rebelión*. México: UNAM.
- Morin, E. (2007). *Introducción al pensamiento complejo*. Barcelona: Gedisa.
- Pimienta Lastra, R. (2000). “Encuestas probabilísticas vs. no probabilísticas”. *Política y Cultura*, 13.
- Rifkin, J. (2010). *La civilización empática*. México: Paidós.
- Tarrow, S. (1997). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza Editorial.

## Electrónicas

- <[www.buendiyalaredo.com](http://www.buendiyalaredo.com)>.
- <[www.consulta.mx](http://www.consulta.mx)>.
- <[www.demotecnia.com](http://www.demotecnia.com)>.
- <[www.gabinete.mx](http://www.gabinete.mx)>.
- <[www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)>.
- <[www.isa.org.mx](http://www.isa.org.mx)>.
- <[www.parametria.com.mx](http://www.parametria.com.mx)>.

**Gráfica 1.1**  
**¿Conoció o ha oído hablar del movimiento estudiantil #YoSoy132 que el año pasado surgió en México en plena campaña electoral?**



Fuente: Encuesta sobre el movimiento estudiantil #YoSoy132 a un año de distancia.

<b>Cuadro 1.1</b>				
<b>¿Conoció o ha oído hablar del movimiento estudiantil #YoSoy132 que el año pasado surgió en México en plena campaña electoral?</b>				
<b>Los que sí lo conocieron</b>				
	<i>19 a 29 años</i>	<i>30 a 44 años</i>	<i>45 o más años</i>	<i>Total</i>
Hombre	16.30%	16.10%	14.50%	46.90%
Mujer	18.70%	17.70%	16.70%	53.10%
Total	35.00%	33.80%	31.20%	100.00%

Fuente: Encuesta sobre el movimiento estudiantil #YoSoy132 a un año de distancia.

<b>Cuadro 2.1 Confianza</b>				
<b>A un año de distancia, ¿le parece o no un movimiento honesto?</b>				
	<i>19 a 29 años</i>	<i>30 a 44 años</i>	<i>45 años o más</i>	<i>Total</i>
Sí	16.7%	16.3%	15.1%	48.1%
No	13.3%	14.5%	10.1%	37.9%
No sé	5.0%	3.0%	6.0%	14.0%
No contestó	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Total	35.0%	33.8%	31.2%	100%

Fuente: Encuesta sobre el movimiento estudiantil #YoSoy132 a un año de distancia.

<b>Cuadro 2.2 Confianza</b>				
<b>¿Considera que el movimiento surge de manera espontánea o fue manipulado por algún partido?</b>				
	<i>19 a 29 años</i>	<i>30 a 44 años</i>	<i>45 años o más</i>	<i>Total</i>
Surgió de manera espontánea	20.3%	19.3%	15.3%	54.9%
Fue manipulado por algún partido	12.5%	13.3%	13.9%	39.7%
No sé	2.2%	1.2%	1.8%	5.2%
No contestó	0.0%	0.0%	0.2%	0.2%
Total	35.0%	33.8%	31.2%	100%

Fuente: Encuesta sobre el movimiento estudiantil #YoSoy132 a un año de distancia.

<b>Cuadro 3.1 Simpatía</b> <b>¿Simpatizó o no con él?</b>				
	<i>19 a 29 años</i>	<i>30 a 44 años</i>	<i>45 años o más</i>	<i>Total</i>
Sí	16.1%	14.1%	14.5%	44.7%
No	16.9%	18.5%	15.3%	50.7%
No sé	2.0%	1.2%	1.2%	4.4%
No contestó	0.0%	0.0%	0.2%	0.2%
Total	35.0%	33.8%	31.2%	100%

Fuente: Encuesta sobre el movimiento estudiantil #YoSoy132 a un año de distancia.

<b>Cuadro 3.2 Simpatía</b> <b>¿Usted participaría o simpatizaría con él si volviera a surgir o no?</b>				
	<i>19 a 29 años</i>	<i>30 a 44 años</i>	<i>45 años o más</i>	<i>Total</i>
Sí	20.3%	14.5%	13.7%	48.5%
No	12.3%	15.7%	14.1%	42.1%
No sé	2.4%	3.6%	2.8%	8.8%
No contestó	0.0%	0.0%	0.6%	0.6%
Total	35.0%	33.8%	31.2%	100%

Fuente: Encuesta sobre el movimiento estudiantil #YoSoy132 a un año de distancia.

<b>Cuadro 4.1 Influencia</b> <b>¿El movimiento #YoSoy132 influyó o no en su decisión de ir a votar?</b>				
	<i>19 a 29 años</i>	<i>30 a 44 años</i>	<i>45 años o más</i>	<i>Total</i>
Sí	5.4%	5.8%	5.6%	16.8%
No	29.0%	27.2%	24.7%	80.9%
No sé	0.4%	0.8%	0.2%	1.4%
No contestó	0.2%	0.0%	0.6%	0.8%
Total	35.0%	33.8%	31.2%	100%

Fuente: Encuesta sobre el movimiento estudiantil #YoSoy132 a un año de distancia.

<b>Cuadro 4.2 Influencia</b>				
<b>¿El movimiento #YoSoy132 influyó o no en su decisión de votar por algún partido político?</b>				
	<i>19 a 29 años</i>	<i>30 a 44 años</i>	<i>45 años o más</i>	<i>Total</i>
Sí	3.4%	4.6%	4.2%	12.2%
No	31.2%	28.8%	26.6%	86.6%
No sé	0.2%	0.4%	0.2%	0.8%
No contestó	0.2%	0.0%	0.2%	0.4%
Total	35.0%	33.8%	31.2%	100%

Fuente: Encuesta sobre el movimiento estudiantil #YoSoy132 a un año de distancia.

<b>Cuadro 5.1 Opinión y valoración</b>				
<b>¿Estuvo de acuerdo o no con sus propuestas de medios de comunicación más democráticos?</b>				
	<i>19 a 29 años</i>	<i>30 a 44 años</i>	<i>45 años o más</i>	<i>Total</i>
Sí	23.9%	21.9%	20.7%	66.5%
No	7.2%	8.9%	6.2%	22.3%
No sé	3.8%	3.0%	3.8%	10.6%
No contestó	0.0%	0.0%	0.4%	0.4%
Total	35.0%	33.8%	31.2%	100%

Fuente: Encuesta sobre el movimiento estudiantil #YoSoy132 a un año de distancia.

<b>Cuadro 5.2 Opinión y valoración</b>				
<b>¿Estuvo o no de acuerdo con sus demandas de un voto consciente e informado?</b>				
	<i>19 a 29 años</i>	<i>30 a 44 años</i>	<i>45 años o más</i>	<i>Total</i>
Sí	28.0%	25.8%	23.1%	76.9%
No	4.4%	6.0%	5.6%	16.0%
No sé	2.6%	2.0%	2.2%	6.8%
No contestó	0.0%	0.0%	0.2%	0.2%
Total	35.0%	33.8%	31.2%	100%

Fuente: Encuesta sobre el movimiento estudiantil #YoSoy132 a un año de distancia.

<b>Cuadro 5.3 Opinión y valoración</b>				
<b>¿Estuvo o no de acuerdo con su reclamo de “No a la imposición”?</b>				
	<i>19 a 29 años</i>	<i>30 a 44 años</i>	<i>45 años o más</i>	<i>Total</i>
Sí	26.8%	24.9%	23.3%	75%
No	5.0%	6.8%	5.6%	17.4%
No sé	3.2%	2.0%	2.0%	7.2%
No contestó	0.0%	0.0%	0.2%	0.2%
Total	35.0%	33.8%	31.2%	100%

Fuente: Encuesta sobre el movimiento estudiantil #YoSoy132 a un año de distancia.

<b>Cuadro 5.4 Opinión y valoración</b>				
<b>¿Cree que (el movimiento) tuvo o no tuvo logros?</b>				
	<i>19 a 29 años</i>	<i>30 a 44 años</i>	<i>45 años o más</i>	<i>Total</i>
Sí	14.9%	14.1%	10.3%	39.3%
No	18.3%	19.1%	18.7%	56.1%
No sé	1.6%	0.6%	2.0%	4.2%
No contestó	0.2%	0.0%	0.2%	0.4%
Total	35.0%	33.8%	31.2%	100%

Fuente: Encuesta sobre el movimiento estudiantil #YoSoy132 a un año de distancia.

<b>Cuadro 5.5 Opinión y valoración</b>				
<b>A un año de distancia, ¿cómo lo valora hoy (al movimiento)?</b>				
	<i>19 a 29 años</i>	<i>30 a 44 años</i>	<i>45 años o más</i>	<i>Total</i>
Positivo para el mejoramiento del país	19.1%	15.9%	13.7%	48.7%
Negativo para el mejoramiento del país	6.8%	9.1%	7.0%	22.9%
Ni positivo ni negativo	7.8%	7.4%	7.6%	22.8%
No sabe	1.2%	1.4%	2.2%	4.8%
No contestó	0.0%	0.0%	0.6%	0.6%
Total	35.0%	33.8%	31.2%	100%

Fuente: Encuesta sobre el movimiento estudiantil #YoSoy132 a un año de distancia.

<b>Cuadro 5.6 Opinión y valoración</b>				
<b>¿Cree que México necesita un movimiento así o no?</b>				
	<i>19 a 29 años</i>	<i>30 a 44 años</i>	<i>45 años o más</i>	<i>Total</i>
Sí	25.2%	20.9%	18.7%	64.8%
No	8.5%	9.7%	9.9%	28.1%
No sé	1.4%	3.2%	2.4%	7.0%
No contestó	0.0%	0.0%	0.2%	0.2%
Total	35.0%	33.8%	31.2%	100%

Fuente: Encuesta sobre el movimiento estudiantil #YoSoy132 a un año de distancia.

<b>Cuadro 6.1 Sentimientos</b>					
<b>¿Cuál fue en su momento su emoción o sentimiento hacia el movimiento?</b>					
	<i>Positivos</i>		<i>Neutros</i>		<i>Negativos</i>
Alegría, emoción, felicidad	22.7%	Ningún sentimiento	16.3%	Enojo, coraje, desprecio, furia	9.5%
Simpatía, empatía, aceptación	9.7%	No contestaron	9.1%	Preocupación, incertidumbre	1.8%
Ilusión, esperanza	4.0%	Sorpresa, asombro, novedad	4.4%	Manipulación, vendido, persuasión	1.2%
Apoyo	3.8%	Indiferencia, distancia	4.0%		
Respeto, admiración	1.6%	No sé	3.0%		
Esfuerzo, lucha, lealtad, tenacidad	1.6%	Curiosidad, inquietud	1.8%		
Adrenalina, orgullo	1.2%	Cambio	1.2%		
Concientización	1.2%				
Libertad	0.6%				
Transparencia, honestidad	0.6%				
Interés por el pueblo, consideración	0.6%				
Total	48%		40%		12%

Fuente: Encuesta sobre el movimiento estudiantil #YoSoy132 a un año de distancia.

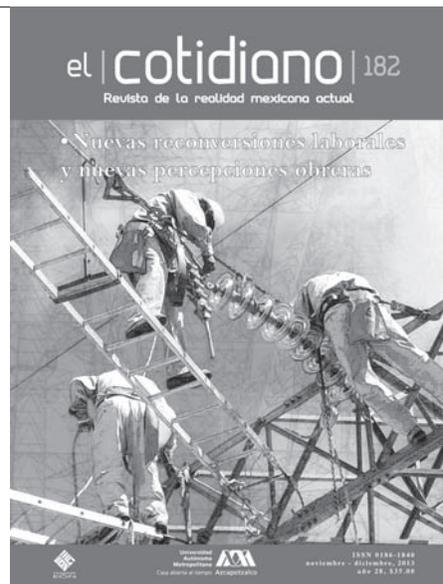
# EL Cotidiano

Complete su colección. Al suscribirse solicite hasta 12 diferentes ejemplares de la revista bimestral.

## EL Cotidiano

Precios de suscripción (6 ejemplares):

- \$ 255.00 En el D.F.
- \$ 340.00 En el interior de la República
- 45.00 USD En el extranjero



Formas de pago:

- \* Cheque certificado a nombre de la Universidad Autónoma Metropolitana
- \* Efectivo

Información y ventas:

☎ 53 18 93-36

Apartado postal 32-031, C.P. 06031, México, D.F.

✂ .....

## SUSCRIPCIONES

Fecha: \_\_\_\_\_

Adjunto cheque certificado por la cantidad de: \$ \_\_\_\_\_ a favor de la UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA, por concepto de suscripción y/o pago de (\_\_\_\_) ejemplares de la revista **El Cotidiano** a partir del número (\_\_\_\_)

– Deseo recibir por promoción los números: \_\_\_\_\_

Nombre: \_\_\_\_\_

Calle y número: \_\_\_\_\_

Colonia: \_\_\_\_\_ Código postal: \_\_\_\_\_

Ciudad: \_\_\_\_\_ Estado: \_\_\_\_\_

Teléfono: \_\_\_\_\_

– Si requiere factura, favor de enviar fotocopia de su cédula fiscal

RFC \_\_\_\_\_ Dom. Fiscal \_\_\_\_\_

# El Estado convencional en el Derecho del trabajo

Carlos Adolfo Sanabria Valdés\*

El Estado convencional significa el conjunto de personas regidas por un gobierno en un territorio que tiene un sistema jurídico cuya norma fundamental son los tratados internacionales. Los convenios internacionales constituyen una verdadera defensa de los derechos humanos de las personas porque otorgan derechos que podrían no encontrarse legislados en el interior de ciertos países. Si esto es así, los acuerdos internacionales obligan a las autoridades de un país a aplicarlos sobre la legislación creada en un país en favor de las personas para que vivan dignamente.

**E**l objetivo central del presente trabajo es mostrar la manera en la cual el Estado convencional otorga derechos a los trabajadores. Para ello lo hemos dividido en seis apartados. El apartado segundo nos señala el concepto de Estado convencional. El tercer apartado describe la posición de los tratados internacionales en el sistema jurídico mexicano. El cuarto muestra las razones por las cuales los tratados internacionales pueden proteger y otorgar derechos a los trabajadores; el quinto, cómo el control de la convencionalidad es la institución para aplicar los acuerdos internacionales. Y el último apartado muestra las conclusiones.

\* Profesor asociado de tiempo completo de la UAM-Azcapotzalco.

## Noción del Estado convencional

El Estado convencional significa el conjunto de personas regidas por un gobierno en un territorio que tiene un sistema jurídico cuya norma fundamental son los tratados internacionales.

El Estado convencional firma acuerdos internacionales para incorporar a su sistema jurídico derechos que no se encontraban en éste. De esta manera los convenios internacionales incorporados a un orden jurídico otorgarán más derechos a las personas con el fin de que éstas vivan dignamente.

El Estado convencional es la forma contemporánea posterior al Estado neoconstitucional. El neoconstitucionalismo es una teoría y una metodolo-

gía. Jaime Cárdenas Gracia menciona que aquél es

[...] una visión que impacta la vivencia del derecho. La Constitución se presenta como el centro, base y fundamento de todo el sistema jurídico, pero es una Constitución pensada en términos de principios y directrices que se interpretan no bajo el vetusto esquema de métodos tradicionales del derecho, sino mediante la ponderación; la Constitución es omnipotente en cualquier análisis, asunto o caso, la ley pasa a segundo plano (2005: 41).

Así el Estado convencional garantiza derechos no reconocidos en las leyes internas de cada país para que las personas tengan una vida digna. El

Estado convencional garantiza a los trabajadores derechos no reconocidos en las leyes nacionales para que las personas que trabajan tengan una vida digna.

Ahora que ya expusimos la noción del Estado convencional, a continuación veremos cómo se encuentran jerarquizados los tratados internacionales en el sistema jurídico mexicano.

## **Jerarquía de los tratados internacionales en el sistema jurídico mexicano**

Los acuerdos internacionales están clasificados en el primero y segundo nivel del sistema jurídico nacional. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ocupa los mismos niveles de aquéllos.

De acuerdo con el principio pro persona, los convenios internacionales ocuparán el primer nivel del sistema jurídico y en el segundo nivel se ubicará la Carta Magna si los primeros otorgan más derechos a las personas que esta última. En contrario sentido, la Constitución Política ocupará el primer nivel del sistema jurídico y los tratados internacionales se ubicarán en el segundo estrado si aquélla otorga más derechos a las personas que estos últimos.

El principio pro persona significa un estándar que ordena la aplicación de la norma que otorgue el mayor beneficio a las personas. Este principio es orientador para que las autoridades de un país apliquen las leyes que brinden una vida digna a las personas. El principio en comento ordenará aplicar lo establecido en los acuerdos internacionales o en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Un ejemplo del principio pro persona en el Derecho del trabajo es el principio in dubio pro operario. Éste significa que cuando la autoridad jurisdiccional tiene dudas acerca de si el trabajador tiene o no la razón, ésta debe resolver en favor del operario.

El principio mencionado en el párrafo anterior se encuentra plasmado en el Artículo 18 de la Ley Federal del Trabajo, el cual establece textualmente: “En la interpretación de las normas de trabajo se tomarán en consideración sus finalidades señaladas en los artículos 2º. y 3º. En caso de duda, prevalecerá la interpretación más favorable al trabajador”.

La siguiente tesis nos muestra cómo han entendido los juzgadores el principio in dubio pro operario:

PRINCIPIO IN DUBIO PRO OPERARIO. SUS ALCANCES.  
Del artículo 123, apartado A, fracción XXIII, de la

Constitución General de la República, así como de los diversos 966 y 979 a 981 de la Ley Federal del Trabajo, se advierte la intención del legislador de salvaguardar los intereses económicos de la clase trabajadora, reflejada en el principio in dubio pro operario; sin embargo, éste no puede entenderse en el sentido de que los conflictos deban resolverse invariablemente en favor de la parte trabajadora, sino en el de que las autoridades laborales deben ceñir su actuación a la aplicación de las normas y condiciones imperantes en cada caso particular.

TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL SEGUNDO CIRCUITO

Amparo directo 881/2003. Pedro Enrique Guilbert Ruiz y otra. 15 de enero de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Arturo García Torres. Secretario: Darío Carlos Contreras Favila.

Amparo directo 1280/2003. Beatriz Ocadiz León. 29 de abril de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Arturo García Torres. Secretario: Darío Carlos Contreras Favila.

Amparo directo 142/2004. Rosa María Valladolid de la Torre. 25 de junio de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: José Luis Guzmán Barrera. Secretaria: Griselda Arana Contreras.

Amparo directo 198/2005. María de la Luz Franco Cedillo. 20 de junio de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: José Luis Guzmán Barrera. Secretaria: Lorena Figueroa Mendieta.

Amparo directo 415/2005. Héctor Hernández Montes. 2 de septiembre de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Arturo García Torres. Secretaria: Rosario Moysén Chimal” (Jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época; T.C.C., Tomo XXIV, Septiembre de 2006; 1260).

La jurisprudencia arriba citada no menciona la naturaleza jurídica del principio pro operario porque éste significa que cuando la autoridad jurisdiccional laboral tiene dudas acerca de si el trabajador tiene o no la razón, ésta debe resolver en favor del operario.

En el tercer nivel del sistema jurídico mexicano se encuentran las leyes orgánicas y reglamentarias. Un ejemplo de una ley orgánica es la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), y un ejemplo de la ley reglamentaria es La Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales.

El cuarto estrado de nuestro sistema jurídico es ocupado por las leyes sustantivas federales. Un ejemplo de esto lo constituye la Ley Federal del Trabajo.

En el quinto nivel de nuestro sistema jurídico se localizan las leyes sustantivas estatales, por ejemplo, la Ley de Educación de una entidad federativa.

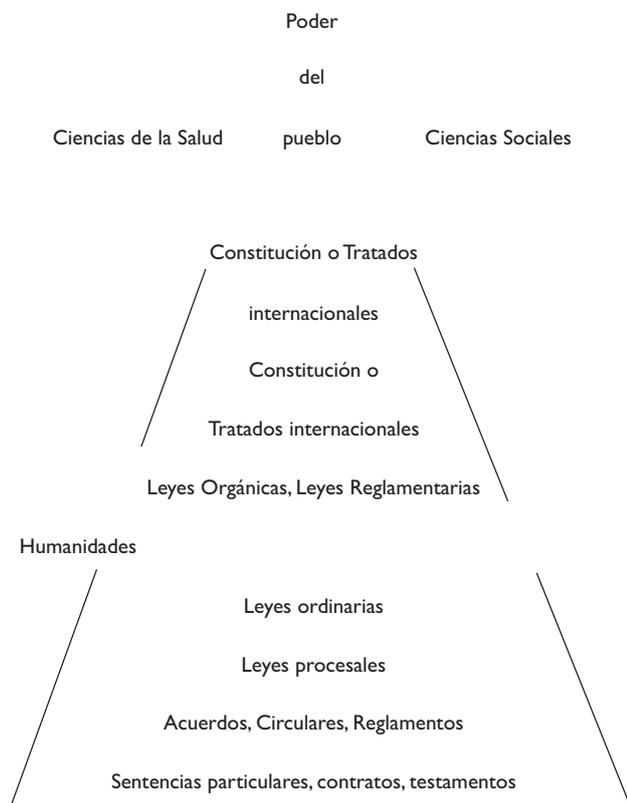
El sexto nivel es ocupado por los códigos sustantivos. En el siguiente nivel, es decir, en el séptimo, se encuentran los códigos adjetivos.

Los reglamentos ocuparán el octavo estrado de un sistema jurídico. Esta ley general recordemos que puede ser emitida por el Poder Legislativo o Ejecutivo.

El noveno nivel lo pueden ocupar las circulares, los acuerdos y los memorándums.

El décimo estrado lo ocupan las normas particulares y concretas, como los contratos, los testamentos y las sentencias.

En el siguiente esquema podemos apreciar la composición de nuestro sistema jurídico mexicano:



Con esta figura podemos observar cómo los Tratados internacionales ocupan el primer nivel del sistema jurídico

si en éstos se contemplan derechos para las personas que no se encuentren en otras leyes.

## Convenios internacionales suscritos por México en materia laboral

Los convenios internacionales ratificados por México deberán ser aplicados por las autoridades en el Derecho laboral prioritariamente en relación con la legislación nacional que está integrada desde la Constitución hasta los contratos individuales de trabajo, si es que los primeros otorgan mayores derechos que la legislación creada en el interior de un país.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos es un tratado internacional ratificado por México que contiene normas en materia laboral en los artículos 22 al 25.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales contiene derechos laborales en sus artículos 6 al 9.

México tiene ratificados 74 convenios con la Organización Internacional del Trabajo. Estos últimos convenios son:

- Convenio N° 6  
Relativo al trabajo nocturno de los menores en la industria, (1919).  
Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de mayo de 1937.
- Convenio N° 7  
Relativo a la edad mínima en el trabajo marítimo, (1920).  
Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de agosto de 1948.
- Convenio N° 8  
Relativo a la indemnización de desempleo en caso de pérdida por naufragio, (1920).  
Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de septiembre de 1937.
- Convenio N° 9  
Relativo a la colocación de la gente de mar, (1920).  
Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de marzo de 1940.
- Convenio N° 11  
Relativo a los derechos de asociación y de coalición de los trabajadores agrícolas, (1921).  
Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de septiembre de 1937.

- Convenio N° 12  
Relativo a la indemnización por accidentes de trabajo en la agricultura, (1921).  
Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1937.
- Convenio N° 13  
Sobre la cerusa en la pintura, (1921).  
Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de marzo de 1938.
- Convenio N° 14  
Relativo a la aplicación del descanso semanal en las empresas industriales, (1921).  
Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de marzo de 1938.
- Convenio N° 16  
Relativo al examen médico obligatorio a los menores empleados a bordo de los buques, (1921).  
Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de abril de 1938.
- Convenio N° 17  
Relativo a la indemnización por accidentes de trabajo, (1925).  
Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de mayo de 1934.
- Convenio N° 19  
Relativo a la igualdad de trato entre los trabajadores extranjeros y nacionales en materia de indemnización por accidentes de trabajo, (1925).  
Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de mayo de 1934.
- Convenio N° 21  
Relativo a la simplificación de la inspección de los emigrantes a bordo de los buques, (1926).  
Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de marzo de 1938.
- Convenio N° 22  
Relativo al contrato de enrolamiento de la gente de mar, (1926).  
Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de agosto de 1935.
- Convenio N° 26  
Relativo al establecimiento de métodos para la fijación de salarios mínimos, (1928).  
Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de agosto de 1935.
- Convenio N° 27  
Sobre la indicación del peso en los fardos transportados por barco, (1929).  
Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de agosto de 1935.
- Convenio N° 29  
Relativo al trabajo forzoso u obligatorio, (1930).  
Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de agosto de 1935.
- Convenio N° 30  
Relativo a la reglamentación de las horas de trabajo en el comercio y las oficinas, (1930).  
Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de agosto de 1935.
- Convenio N° 32  
Relativo a la protección de los cargadores de muelles contra los accidentes, (1932).  
Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de mayo de 1934.
- Convenio N° 42  
Relativo a la indemnización por enfermedades profesionales, (1934).  
Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de septiembre de 1937.
- Convenio N° 43  
Relativo a las horas de trabajo en la fabricación automática de vidrio plano, (1934).  
Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de abril de 1938.
- Convenio N° 45  
Empleo de las mujeres en los trabajos subterráneos de toda clase de minas, (1935).  
Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de abril de 1938.
- Convenio N° 46  
Sobre las horas de trabajo (minas de carbón), (1935).  
Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de diciembre de 1938.
- Convenio N° 49  
Relativo a la reducción de las horas de trabajo en las fábricas de botellas, (1935).  
Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de abril de 1938.
- Convenio N° 52  
Relativo a las vacaciones anuales pagadas, (1936).  
Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de abril de 1938.
- Convenio N° 53  
Relativo al mínimo de capacidad profesional de los capitanes y oficiales de la marina mercante, (1936).

- Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de febrero de 1940.
- Convenio N° 54  
Relativo a las vacaciones pagadas de la gente del mar, (1936).  
Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de junio de 1942.
  - Convenio N° 55  
Relativo a las obligaciones del armador en caso de enfermedad, accidente o muerte de la gente del mar, (1936).  
Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de febrero de 1941.
  - Convenio N° 56  
Relativo al seguro de enfermedad de la gente de mar, (1936).  
Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de marzo de 1948.
  - Convenio N° 58  
Relativo a la fijación de la edad mínima de admisión de los niños al trabajo marítimo, (1936).  
Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de julio de 1952.
  - Convenio N° 62  
Relativo a las prescripciones de seguridad (edificación), (1937).  
Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de julio de 1941.
  - Convenio N° 80  
Sobre la revisión de los artículos finales, (1946).  
Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de julio de 1948.
  - Convenio N° 87  
Relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, (1948).  
Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de octubre de 1950.
  - Convenio N° 90  
Relativo al trabajo nocturno de los menores en la industria, (1948).  
Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de julio de 1956.
  - Convenio N° 95  
Relativo a la protección del salario, (1949).  
Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de diciembre de 1955.
  - Convenio N° 96  
Relativo a las agencias retribuidas de colocación, (1949).  
Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de mayo de 1991.
  - Convenio N° 99  
Relativo a los métodos para la fijación de los salarios mínimos en la agricultura, (1951).  
Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de octubre de 1952.
  - Convenio N° 100  
Relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor, (1951).  
Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de octubre de 1952.
  - Convenio N° 102  
Relativo a la norma mínima de la seguridad social, (1952).  
Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1959.
  - Convenio N° 105  
Relativo a la abolición del trabajo forzoso, (1957).  
Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de agosto de 1959.
  - Convenio N° 106  
Relativo al descanso semanal en el comercio y en las oficinas, (1957).  
Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de agosto de 1959.
  - Convenio N° 108  
Relativo a los documentos nacionales de identidad de la gente de mar, (1958).  
Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de agosto de 1962.
  - Convenio N° 109  
Sobre salarios, horas de trabajo y dotación, (1958).  
Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de enero de 1961.
  - Convenio N° 110  
Relativo a las condiciones de empleo de los trabajadores en las plantaciones, (1958).  
Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de septiembre de 1960.
  - Convenio N° 111  
Relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación, (1958).  
Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de agosto de 1962.
  - Convenio N° 112  
Relativo a la edad mínima de admisión al trabajo de los pescadores, (1959).

- Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de octubre de 1961.
- Convenio N° 115  
Relativo a la protección de los trabajadores contra las radiaciones ionizantes, (1960).  
Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de enero de 1984.
  - Convenio N° 116  
Sobre la revisión de los artículos finales, (1961).  
Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de diciembre de 1962.
  - Convenio N° 118  
Relativo a la igualdad de trato de nacionales y extranjeros en materia de seguridad social, (1962).  
Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de febrero de 1978.
  - Convenio N° 120  
Relativo a la higiene en el comercio y en las oficinas, (1964).  
Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de enero de 1966.
  - Convenio N° 123  
Relativo a la edad mínima de admisión al trabajo subterráneo en las minas, (1965).  
Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de enero de 1968.
  - Convenio N° 124  
Relativo al examen médico de aptitud de los menores para el empleo de trabajos subterráneos en minas, (1965).  
Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de enero de 1968.
  - Convenio N° 131  
Relativo a la fijación de salarios mínimos, con especial referencia a los países en vías de desarrollo, (1970).  
Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de julio de 1973.
  - Convenio N° 134  
Relativo a la prevención de los accidentes de trabajo de la gente del mar, (1970).  
Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de enero de 1975.
  - Convenio N° 135  
Relativo a la protección y facilidades que deben otorgarse a los representantes de los trabajadores en la empresa, (1971).  
Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de enero de 1975.
  - Convenio N° 140  
Relativo a la licencia pagada de estudios, (1974).  
Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de marzo de 1977.
  - Convenio N° 141  
Sobre las organizaciones de trabajadores rurales y su función en el desarrollo económico y social, (1975).  
Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de diciembre de 1978.
  - Convenio N° 142  
Sobre la orientación profesional y la formación profesional en el desarrollo de los recursos humanos, (1975).  
Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de noviembre de 1978.
  - Convenio N° 144  
Sobre consultas tripartitas para promover la aplicación de las normas internacionales del trabajo, (1976).  
Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de noviembre de 1978.
  - Convenio N° 150  
Sobre la admisión del trabajo: cometido, funciones y organización, (1978).  
Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de mayo de 1982.
  - Convenio N° 152  
Sobre seguridad e higiene en los trabajos portuarios, (1979).  
Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de mayo de 1982.
  - Convenio N° 153  
Sobre duración del trabajo y periodos de descanso en los transportes por carretera, (1979).  
Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de mayo de 1982.
  - Convenio N° 155  
Sobre seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo, (1981).  
Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de marzo de 1984.
  - Convenio N° 159  
Sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), (1983).  
Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de mayo de 2002.
  - Convenio N° 160  
Sobre estadísticas del trabajo, (1985).  
Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de junio de 1988.

- Convenio N° 161  
Sobre los servicios de salud en el trabajo, (1985).  
Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de abril de 1987.
- Convenio N° 163  
Sobre el bienestar de la gente de mar en el mar y en el puerto, (1987).  
Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de enero de 1991.
- Convenio N° 164  
Sobre la protección de la salud y la asistencia médica de la gente de mar, (1987).  
Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de enero de 1991.
- Convenio N° 166  
Sobre la repatriación de la gente de mar, (1987).  
Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de marzo de 1991.
- Convenio N° 167  
Sobre seguridad y salud en la construcción, (1988).  
Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de enero de 1991.
- Convenio N° 169  
Sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, (1989).  
Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de enero de 1991.
- Convenio N° 170  
Sobre la seguridad en la utilización de los productos químicos en el trabajo, (1990).  
Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de diciembre de 1992.
- Convenio N° 172  
Sobre las condiciones de trabajo en los hoteles, restaurantes y establecimientos similares, (1991).  
Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de agosto de 1993.
- Convenio N° 173  
Sobre la protección de los créditos laborales en caso de insolvencia del empleador, (1992).  
Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de noviembre de 1993.
- Convenio N° 182  
Sobre las peores formas del trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación, (1999).  
Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de marzo de 2001.

Los convenios internacionales constituyen una verdadera defensa de los derechos humanos de las personas porque otorgan derechos que podrían no encontrarse legislados en el interior de ciertos países. Si esto es así, los acuerdos internacionales obligan a las autoridades de un país a aplicarlos sobre la legislación creada dentro de un país en favor de las personas para que vivan dignamente. En el Derecho del trabajo, las autoridades deben aplicar los pactos internacionales sobre la legislación creada en un país para beneficiar a los trabajadores. Aquéllas también deben crear normas jurídicas fundamentadas en los tratados internacionales porque contienen derechos que no son conocidos en nuestro país.

### **El control de la convencionalidad debe otorgar mayores derechos a las personas**

El control de la convencionalidad significa que las autoridades en sus tres Poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, aplican lo establecido en los tratados internacionales ratificados por México.

El fundamento constitucional del control de la convencionalidad es el Artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que al tenor de la letra establece:

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Es importante señalar que la aplicación de los acuerdos internacionales no sólo corresponde a un único Poder. El Poder Judicial está autorizado o facultado a aplicar los convenios internacionales por la Carta Magna de los Estados Unidos Mexicanos en su Artículo 1°. El siguiente argumento muestra sólo una parte de la noción del control de la convencionalidad: “[...] Principio de Convencionalidad, que obliga a todos los jueces a acatar lo señalado por los

Tratados sobre los Derechos Humanos” (Pacheco Pulido, 2012: 3).

La aplicación de los tratados internacionales de los tres Poderes es primero y por arriba de las leyes secundarias creadas por el Poder Legislativo, por las normas generales, de la Constitución Política, en los casos en que aquellos favorezcan más a las personas; es decir, en la aplicación del principio pro persona establecido en el Artículo 1º de la Carta Magna y de las normas concretas creadas entre y para los particulares. Un ejemplo de estas últimas normas son los contratos, las sentencias, etcétera.

El control de la convencionalidad es el instrumento para que las autoridades apliquen los convenios internacionales a favor de las personas. Este control es una institución para que los trabajadores se beneficien y gocen de los derechos establecidos en los acuerdos internacionales los cuales rebasan, los derechos establecidos en la legislación mexicana creada en nuestro país.

## Conclusiones

El Estado convencional significa el conjunto de personas regidas por un gobierno en un territorio que tiene un sistema jurídico cuya norma fundamental son los tratados internacionales. El Estado convencional firma acuerdos internacionales para incorporar a su sistema jurídico derechos que no se encontraban en éste. De esta manera los

convenios internacionales incorporados a un orden jurídico otorgarán más derechos a las personas con el fin de que éstas vivan dignamente.

## Referencias

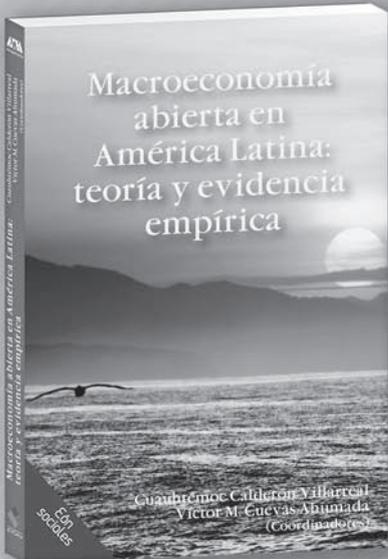
- Cárdenas Gracia, J. (2005). *La argumentación como derecho*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Pacheco Pulido, G. (2012). *Control de Convencionalidad. Tratados Internacionales de los Derechos Humanos*. México: Porrúa.

## Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (2013).
- Convenios de la Organización Internacional del Trabajo* (1919-1999).
- Declaración Universal de los Derechos Humanos* (1948).
- Ley Federal del Trabajo* (2013).
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (1966).

## Jurisprudencia

- Jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* (septiembre de 2006), Novena Época, Tribunal Colegiado de Circuito, Tomo XXIV.



**Macroeconomía abierta en América Latina: teoría y evidencia empírica**

Cuauhtémoc Calderón Villarreal  
y Víctor M. Cuevas Ahumada  
(Coordinadores)

Universidad Autónoma Metropolitana  
Casa abierta al tiempo

Azapotzalco

EDICIONES EON

# México y Ecuador en la era del post y pleno neoliberalismo: ruptura y continuidad

Lukasz Czarnecki\*  
Mayra Sáenz\*\*

¿Por qué a pesar de las similitudes en la conducta económica y social, desde los años ochenta, es decir, el neoliberalismo, México y Ecuador presentan significativas diferencias? Primero habría que analizar el impacto del neoliberalismo y del Consenso de Washington; se analizará cómo estas políticas llevaron a las crisis económica y política en los años noventa. Después se estudiarán las diferencias entre México y Ecuador: en el caso de México, la continuidad, y en el del Ecuador, la ruptura con el neoliberalismo.

## El neoliberalismo

**E**n México, como en Ecuador y otros países latinoamericanos, se estableció el neoliberalismo según la “receta tecnocrática” (Echeverría, 2001: 125) de acuerdo con el Consenso de Washington. Esta política implementada a partir de los años ochenta rompió con el modelo previo de industrialización por sustitución de importaciones.

Quienes tenían posgrados extranjeros y la experiencia en el sector financiero ocuparon los puestos en

los gobiernos; “debido al autoritarismo del sistema y a su grado de institucionalización, los políticos se preocupaban sobre todo por conciliar los intereses específicos y poderosos del gobierno sin representar demandas sociales más amplias” (Lindau, 1993: 152). De ahí, Ecuador y México presentan las similitudes. En Ecuador se empezó el lapso de la estabilización heterodoxa llevada a cabo en dos periodos: 1982-1985 y 1986-1990. En el primero se dio la crisis de la deuda externa, el déficit fiscal y la inflación. Para estabilizar la economía, se reconoce el segundo periodo donde se utilizó la flotación del sucre con respecto al dólar mediante un sistema de bandas hasta 1988, se liberalizaron gradualmente las tasas

de interés, se eliminaron los subsidios a los combustibles, servicios públicos y alimentos; también la economía se vio afectada por una caída en los precios internacionales de petróleo y el terremoto de 1987 (Ponce *et al.*, 2011: 318). En México aparecen dos procesos inseparables después de la crisis de 1982: la estabilidad monetaria y el ajuste estructural (Cordera y Lomelí, 2008: 88). Dentro del primer proceso se ensayaron cuatro programas de estabilización durante el gobierno de Miguel de la Madrid, a saber: el PIRE (Programa Inmediato de Recuperación Económica, 1982-1984), el PERE (Programa Extendido de Reordenación Económica, 1984-1986), el PAC (Programa de Alimento y Crecimiento, 1986-1987), y finalmente

\* Becario del Programa de Becas Posdoctorales de la UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas.

\*\* Banco Internacional del Desarrollo, Washington DC.

el Pacto de la Solidaridad Económica. El planteamiento de estos pactos (PIRE y PERE, sobre todo) fue ortodoxo a los lineamientos del Banco Mundial (BM) y del Fondo Monetario Internacional (FMI); se realizó un recorte sin precedentes en el gasto público. Con el PIRE, “el gobierno recortó sustancialmente su gasto y aumentó los precios y tarifas del sector público” (Aspe, 1993: 22). El segundo proceso consistía en el cambio estructural: privatización, liberalización, apertura al exterior, entre otros. Entre 1983 y 1985, se redujo el número de entidades paraestatales: de 1,155 que había al inicio del gobierno a 700 (Aspe, 1993: 90). El problema central en la estabilización fue la hiperinflación tanto para México en los años ochenta como para Ecuador.

La restrictiva transformación neoliberal consistía en la apertura de relaciones económicas al exterior, modificación del sistema financiero a través de la desregulación de operaciones activas y pasivas, y la evolución del Banco Central hacia su autonomía. Tanto para Ecuador como para México se exigió la firma de cartas de intención a cambio de refinanciamiento de créditos. El punto central fue la apertura del sector externo y la reducción del control y regulación bancaria. El proceso de estabilización monetaria y el ajuste en la crisis de la deuda de 1982 en México y Ecuador no hubieran sido posibles sin los préstamos del FMI. En México, la carta de intención, es decir, la solicitud de apoyo financiero del FMI para la realización del programa de ajuste, fue elaborada en los últimos días del gobierno de López Portillo. Este documento fue proyectado para tres años con el objeto de “alcanzar un crecimiento sostenido de la producción y el empleo, superar el desequilibrio externo, abatir los índices de inflación y fortalecer las finanzas públicas” (Carta de Intención, 1982: 1250). Entre 1990 y 1993 México recibió 90 mil millones de dólares en flujos netos de capital; una gran proporción de este capital fue volátil, de portafolio o especulativa, es decir, era inversión que fácilmente podría retirarse del país ante situaciones adversas. En 1995 la economía registró una disminución de 6%.

Como resultado de las políticas neoliberales, en los años noventa México y Ecuador entraron en los periodos de inestabilidad política y económica que comenzó en México en 1994 (“efecto tequila”) y en Ecuador a partir del 1996, y duró una década. En Ecuador la política monetaria llevó a la dolarización unilateral de la economía a partir de 2000. En México el sistema bancario privatizado en los años

ochenta y principios de los noventa se derrumbó en 1994 y 1995. En el origen de esta crisis financiera, en cuanto a la apresurada privatización del sistema bancario se observó que las compras fueron financiadas de los créditos de los propios bancos, que además carecían de la experiencia en el manejo del sistema bancario (Moreno-Brid y Ros, 2009: 241). México recibió flujos enormes de capital extranjero en los años previos a la crisis de 1994-1995; de 1991 a 1993 las entradas de capital a México alcanzaron un promedio anual de casi 8% del PIB; de 1988 a 1994 el crédito bancario al sector privado medido como proporción del PIB se cuadruplicó (Ortiz, 2009: 16).

En el sector agropecuario la privatización de las instalaciones estatales privilegió la venta a los intermediarios y a las industrias privadas sobre las organizaciones de productores, quienes habían pugnado por el crédito. Salinas comprometió el futuro de la capacidad de abasto en maíz del país al liberalizar las importaciones y al incluir el cereal en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, con desgravación progresiva a 15 años (Mestries, 2009: 88). También se reformó el Artículo 27 constitucional, que dio paso a la privatización de las tierras ejidales, como lo señaló el presidente Salinas:

La privatización no deposita en manos ajenas al Estado la conducción del desarrollo; por el contrario, el Estado dispone ahora de recursos, de atención y de oportunidad para utilizar los formidables instrumentos de la política de gasto, ingresos, aranceles, precios públicos, subsidios y fortaleza de las empresas estratégicas para determinar el rumbo del desarrollo y hacer realidad el proyecto de la nación (2006: 30).

Después de la crisis de 1994 se reformaron las instituciones del sector bancario, logrando la mayor confianza del capital transnacional. Ésta se debe a la apertura del sector bancario nacional hacia la desregulación de la privatización por el capital extranjero. Una de las consecuencias del rescate del 1995 fue que la mayoría de los bancos privados fueron revendidos ahora a la banca extranjera (Moreno-Brid y Ros, 2010: 241). Sin embargo, lo que se subraya es que “la crisis de 1994 nos dejó literalmente sin crédito por varios años y llevó a una profunda caída en la penetración bancaria en todos sus rubros” (Mayer-Serra, 2009: 14).

A pesar de la crisis, en el caso de México se observó la continuidad con las políticas anteriores, con el apoyo

de la misma élite tecnocrática. Vicente Fox (2000-2006) destruyó la poca capacidad de administración que había, ya que él metió al poder a los administradores empresariales. Tanto en México como en Ecuador, al principio de la década de 2000, se asocia con altos niveles de desempleo, la precarización del trabajo, las privatizaciones masivas de empresas estatales, así como un desplazamiento activo hacia la desregulación del mercado financiero.

Entre los tecnócratas en México destaca la visión de Santiago Levy. Él tuvo el impacto para las políticas públicas en el gobierno de Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo y Vicente Fox. Fue el subsecretario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público entre diciembre de 1994 y noviembre de 2000, y Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social entre diciembre de 2000 y octubre de 2005. Santiago Levy.

[...] era una traducción del neoliberalismo para encarar un problema social; la única manera para hacerlo es convirtiendo en un problema sectorial, con una visión segmentada: lo que tiene que hacer el Estado es administrar la pobreza extrema, todo lo demás se dará en la media en que las leyes de mercado funcionen, en la medida en que la economía se libere; esa fue la tesis de Zedillo y también del Banco Mundial del presidente James Wolfenshon (Cordera, 2011).

El “efecto tequila” provocó la crisis monetaria y económica en otros países latinoamericanos. En Ecuador como en México aparecieron tres condiciones simultáneas: alta vulnerabilidad en el sector bancario, monedas nacionales sobrevaluadas y bajos niveles de reserva. La diferencia con el caso mexicano estribó en que la crisis en Ecuador se prolongó por una década, hasta 2006. Además, el país sudamericano optó por la dolarización unilateral de la economía a partir de 2000. En Ecuador se empezó el periodo de la inestabilidad política. Estalló la pugna por el poder y por el control de los recursos. Ningún gobierno terminó su periodo entre 1996 y 2006, cuando llegó Rafael Correa. Así empezó la ruptura con el modelo neoliberal.

## Rafael Correa y Felipe Calderón

Los presidentes de Ecuador, Rafael Correa, en el poder a partir del 2006, y de México, Felipe Calderón, entre 2006 y 2012, implementaron diferentes políticas en materia

de las políticas públicas, políticas económicas y sociales a pesar del mismo origen educativo en el extranjero<sup>1</sup>. Para Rafael Correa, la inversión pública significa el retorno del Estado, es la ruptura con el neoliberalismo lo que marca este nuevo enfoque. Para Felipe Calderón, fue la política de subsidios, de retiro de Estado, de seguimiento con el neoliberalismo impuesto por los organismos internacionales, entre otros.

Rafael Correa ganó las elecciones presidenciales en la segunda vuelta, el 26 de noviembre de 2006, la obtención de una mayoría notable: 56.67% de los votos frente a su rival, el magnate bananero Álvaro Noboa, quien obtuvo 43.33%. Felipe Calderón ganó el 2 de julio de 2006, con 35.89% sobre Andrés Manuel López Obrador, quien obtuvo 35.33%. La diferencia en el caso mexicano fue menos de uno por ciento; de ahí el problema de legitimizar el poder, ya que fue López Obrador quien contestaba afirmando que hubo fraude. El acceso de Rafael Correa al poder

no hizo sino acelerar y hacer más evidente la fractura entre tal bloque ideológico y una trama institucional controlada por corporaciones políticas de escuálida vocación universalista y baja propensión a la inclusión democrática de demandas, intereses y aspiraciones normativas ajenas a la agenda de los líderes y grupos de poder a los que efectivamente han representado (Ramírez Gallegos, 2007: 26).

Además, se establecieron nuevas orientaciones conceptuales de desarrollo a través del Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV), el cual propone un modelo de desarrollo que impulsa una estrategia económica inclusiva, sostenible y democrática (SENPLADES, 2009: 49). La concepción del Buen Vivir tiene como eje del desarrollo el fortalecimiento de la sociedad. La Constitución de 2008 estableció una relación entre Estado, mercado, sociedad y naturaleza. También se planteó la transición del Estado pluricultural y multiétnico

<sup>1</sup> Correa es egresado de la Maestría en Economía por la Universidad Católica de Lovaina (Bélgica), y del Doctorado en Economía por la Universidad de Illinois Urbana-Champaign (2001). Mientras que Calderón es abogado por la Escuela Libre de Derecho (1987), egresado de la Maestría en Economía por el ITAM y de la Maestría en Administración Pública por la Universidad de Harvard.

de la Constitución de 1998, al Estado intercultural y plurinacional. Además, se visualizó al ser humano como el centro del desarrollo y se señala que el propósito final es alcanzar el Buen Vivir (SENPLADES, 2009: 50).

En octubre de 2008, Correa ratificó la Reforma de la Ley de Hidrocarburos. Esta reforma estableció nuevas condiciones para la extracción y exportación de petróleo, una de las cuales es que el Estado recibiera una participación de 70% en todos los proyectos firmados en este sector. Estas medidas, junto con una gestión más responsable del Servicio de Rentas Internas (SRI) y la consolidación del papel de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), aseguraron un aumento notable de recursos fiscales durante los dos primeros años del mandato de Correa. Con este aumento el gobierno de Correa ha creado nuevos programas sociales que asistieron a las necesidades básicas de los sectores más vulnerables de la sociedad. También hizo cambios significativos en cuanto a las prioridades de la transferencia de fondos estatales. Mientras que las administraciones anteriores habían priorizado el pago de la deuda pública y detrimento del gasto social, en 2008 el gobierno de Correa ha invertido programas sociales. Este cambio en la estrategia de servicio de la deuda del país era mucho más que una victoria económica para el gobierno. La negativa de Correa a subsumir los programas sociales de su gobierno a los dictados del capital financiero era otro logro. Con las nuevas fuentes de ingresos fiscales, el gobierno de Correa comenzó una amplia gama de programas sociales como un medio para ayudar a los miembros más pobres de la sociedad; los programas se enfocaron en la atención médica primaria, aumento de viviendas sociales, por mencionar algunos (Hawkins, 2011: 41-42).

Rafael Correa ganó por la tercera vez como presidente el 17 de febrero de 2013. Correa acumuló cerca de 58% de los votos, dejando a sus más cercanos rivales 34 puntos porcentuales por detrás. Alianza País, el partido político de Correa, también ganó dos tercios en la Asamblea Nacional de Ecuador. Hay que destacar que desde que fue elegido por primera vez en 2007, Correa ha reducido la tasa de pobreza a 28% en 2011, una reducción de 27%. Asimismo, se añade más del doble del gasto en educación, la reducción a la mitad el desempleo a 4.1%, agregó 95,000 puestos de trabajo, y en gran medida aumentó el gasto del gobierno en salud y vivienda protegida. Estos impresionantes logros sociales han asegurado su popularidad

y le han dado un nivel de aprobación pública de 85%. La clave del éxito de Correa ha sido la construcción de un Estado fuerte, independiente, democrático socialista, que controla el sistema económico y el sector financiero (Ismi, 2013: 30). En fin, la popularidad de Correa es real y generalizada en casi todos los niveles de la sociedad ecuatoriana. Incluso los opositores políticos admiten que Correa ha logrado que la economía se desempeñe bien, que el crecimiento sea continuo y la tasa de desempleo en el sector formal sea relativamente baja (Rathke y Gómez, 2013: 19).

## México: violencia, pobreza, exclusión

En México, el Partido de Acción Nacional (PAN) siguió en poder a nivel federal en la administración del presidente Felipe Calderón; desde el inicio de su gestión, “el presidente Calderón definió como una de sus prioridades el combate a las bandas de narcotraficantes que operan en el país y su estrategia se ha caracterizado por el uso del ejército en tareas que en buena medida sustituyen las funciones de la policía” (Temkin y Salazar-Elena, 2012: 197). México, al contrario del caso de Ecuador, se convirtió en un “no man’s land”, donde medio millón de la gente está involucrada en el mundo subterráneo del narcotráfico (Moore, 2011: 62).

La prioridad se daba para mantener el nivel bajo de la inflación y no para la creación de los empleos. La tasa de inflación fue, en enero de 2007, de 3.98%; en 2008, 3.7%; en 2009, 6.28%; en 2010, 4.46%; en 2011, 3.78%; y en 2012, 4.05%. En el caso del desempleo oficial en México para 2012 fue de 5.8%. Esta cifra es muy baja; sin embargo, es una medición falsa, dado que no puede ser que México tenga 5.8 % de la población activa desocupada, cuando Estados Unidos tiene 16% y España 20% (Cárdenas, 2012: 243).

Según los censos económicos, para 2009 el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) muestra que a partir del 2004 el número de las empresas aumentó alcanzando 5 millones 144 mil 56 unidades económicas, pero se revela la atomización de pequeñas, medianas y grandes empresas para establecer un “chango” —tiendas, loncherías, vulcanizadoras, juguerías— para poder sobrevivir. Según el censo de 2009, de los 5.14 millones de unidades económicas 47.1% opera en el comercio; 40% en servicios no financieros; en manu-

facturas, 11.3%; 0.4% está en servicios financieros, pesca y agricultura, construcciones y transportes, correos y almacenamiento, y 0.1% en minería, electricidad, agua y gas (Proceso, 2010: 27). La mayoría se encuentra en el comercio y servicios no financieros. Se observa la ausencia de las políticas públicas.

Además, la crisis del 2008 que comenzó en Estados Unidos tiene un impacto muy fuerte en los países subdesarrollados. El 8 de octubre del 2008, el presidente de México, Felipe Calderón, anunció las medidas anticrisis o medidas anticíclicas: más inversión en la obra pública, construcción de infraestructura, protección del trabajo existente, entre otros. Sin embargo, las propuestas se anunciaron, pero no se instrumentaron. Para 2013 México todavía no alcanzó los niveles del desarrollo que tenía en el 2008. La población desocupada pasó de 400 mil personas en 2000 (1.2%) a 2.3 millones al cierre de 2010 (5.1%), mostrando un crecimiento de 1.9 millones, 475% (censos INEGI, 2000 y 2010).

En el Quinto Informe de Gobierno de 2011 se subrayó el problema de la guerra y lucha contra los “criminales”; sin embargo, también se afirmó que a pesar de la guerra, “ha continuado la recuperación económica del país”. No obstante, las cifras son diferentes, el PIB alcanzó el 1%. Mientras la población de México en condiciones de pobreza subió desde 52.8 millones en 2010 hasta 53.3 millones en 2012 (CONEVAL, 2013). En el sexto Informe Presidencial, Felipe Calderón subrayó la importancia del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO), el principal programa gubernamental para el combate a la pobreza; el monto mensual de los apoyos subió de 529 pesos en 2007 a 830 pesos en 2012. Se subrayó la importancia de las transferencias gubernamentales monetarias. Precisamente durante la administración de Felipe Calderón las políticas públicas se redujeron al PDHO y otros, como el apoyo alimentario o Seguro Popular. El mayor arquitecto del Oportunidades fue Santiago Levy; antecedente de este programa fue el Programa en Educación, Salud y Alimentación (Progresá), en vigencia a partir del 1997 y enfocado en áreas rurales, el cual fue transformado en el Programa Oportunidades en 2002, adquiriendo cobertura urbana.

Durante el periodo de Calderón la población vivió el alza de los precios. El precio de la tortilla se disparó, alcanzando 12 y hasta 15 pesos por un kilo en algunos estados. Esta alza fue precedida por aumentos en las tarifas públicas

de energía (electricidad, gas, gasolina), y fue seguida por otras alzas de alimentos básicos, como el huevo, la leche, el azúcar, la cebolla y otras verduras, amenazando con desatar una nueva ola inflacionaria.

## **Ecuador: nuevo constitucionalismo, Buen Vivir, inclusión**

La Carta Magna ratificada el 28 de septiembre de 2008 se proyectó hacia: (i) implantación de una economía social y solidaria; (ii) reconstitución y racionalización estatal; (iii) descentralización del Estado; (iv) recuperación de la planificación pública; (v) regulaciones ambientales de desarrollo; (vi) consagración de los derechos de la naturaleza; (vii) reconocimiento de la plurinacionalidad e interculturalidad del Estado; (viii) promoción de la participación social y el poder ciudadano; (ix) reconocimiento de un Estado constitucional de derechos; (x) ampliación de los derechos; (xi) prefiguración de un modelo de desarrollo que supera el canon ortodoxo; (xii) primacía del poder civil sobre el militar; y (xiii) profundización del sufragio universal, que amplía la comunidad política al facultar el derecho al voto de jóvenes mayores de 16 años, ecuatorianos en el exterior, extranjeros, personas privadas de la libertad sin sentencia, policías y militares.

Los alcances de la Asamblea Constituyente a la Plurinacionalidad (Larrea, 2008) iban a la par con el Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013, en donde se plantearon como objetivos: (i) auspiciar la igualdad, la cohesión y la integración social; (ii) mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía; (iii) mejorar la calidad de vida de la población; (iv) garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable; (v) garantizar la soberanía y la paz, e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana; (vi) garantizar el trabajo estable, justo y digno en su diversidad de formas; (vii) construir y fortalecer espacios públicos, interculturales y de encuentro común; (viii) afirmar y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad; (ix) garantizar la vigencia de los derechos y la justicia; (x) garantizar el acceso a la participación pública y política; (xi) establecer un sistema económico social, solidario y sostenible; y (xii) construir un Estado democrático para el Buen Vivir.

A diferencia del modelo de desarrollo instaurado en el pasado, en donde se excluía a los ecuatorianos del mercado

formal y se les impedía garantizar sus derechos, pues el modelo de sociedad propuesto estaba pensado únicamente para quienes podían insertarse en el mercado laboral formal o para aquellas personas que hubiesen heredado un poder adquisitivo capaz de garantizar ese derecho sin estar insertos en el mercado, el nuevo modelo aplicado en el gobierno del Presidente Rafael Correa apunta a un cambio político dirigido al quiebre democrático de la dominación oligárquica (SENPLADES, 2009: 70-78). Al proclamar esta ideología, Alianza País fomentó una participación importante con los movimientos sociales y con la ciudadanía. A pesar de que se presenciaba cierta desconfianza ante la implantación del nuevo modelo, el gobierno se mantuvo en la recuperación de los derechos perdidos en la Constitución de 1998, entre ellos una serie de derechos de las mujeres, de formas alternativas a la familia nuclear heterosexual, los derechos de la naturaleza, que por mucho tiempo los grupos ecologistas habían intentado conseguir, y los derechos colectivos de los indígenas y afrodescendientes (De la Torre, 2010: 159-163). Además, el proceso constituyente en Ecuador propició el escenario ideal para que la demanda referente a la plurinacionalidad haya sido retomada como eje de las reivindicaciones de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), a través de un proceso participativo que contribuyó a que varios lineamientos y principios se incluyeran en la nueva Constitución del Ecuador (Larrea, 2008).

No obstante, posteriormente se han presenciado conflictos entre el gobierno, los ecologistas y el movimiento indígena, pues difieren en sus visiones de desarrollo. Por un lado, el presidente Correa “privilegia un modelo tecnocrático extractivista que comprende ampliar la explotación petrolera y abrir al país a la minería a gran escala”, lo cual difiere con la ideología de los movimientos ecologistas e indígenas que están en contra de la minería a gran escala (Acosta, 2009, citado por De la Torre, 2010: 159-163).

A pesar de estos obstáculos, en términos generales se evidenciaba que las perspectivas postneoliberales proponían cambios radicales para dar nuevas respuestas a los profundos problemas estructurales del Ecuador, con un proyecto soberano e igualitario para el Buen Vivir de toda la sociedad. Además, se enfatizaba que las políticas neoliberales aumentaron la pobreza, reprodujeron las desigualdades y desmantelaron las estructuras estatales de asistencia social de corte universal (SENPLADES, 2009: 49).

Mediante estos parámetros se inició el proceso para contrarrestar varios de los efectos ocasionados con el modelo neoliberal, entre ellos el incremento de la demanda de mano de obra calificada en el periodo de apertura de la economía ecuatoriana, el cual agudizó la brecha salarial entre calificados y no calificados, que pasaron a formar parte del sector informal. También esta situación significó el incremento de la concentración del ingreso y la desigualdad (SENPLADES, 2009: 49-78). En contraste, según los datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), desde la aplicación del nuevo modelo de desarrollo los cambios en estos indicadores han sido positivos, pues se observa que el desempleo ha pasado de 7.8 en 2006 a 5.0 en 2012. En el mismo periodo, la ocupación plena pasó de 35.5 a 52.0, y el subempleo de 56.7 a 39.8 (INEC, 2012). Incluso en 2008 se evidenció que los ecuatorianos calificaron su satisfacción con la vida con 7.30 sobre 10, mientras que a finales de 2006 le otorgaban una puntuación de 6.05 (Sistema Nacional de Información, 2013).

Durante el periodo presidencial de Rafael Correa se podía notar que los efectos de la aplicación del nuevo modelo de desarrollo no sólo tenían resultados favorables a nivel microeconómico sino también macroeconómico. En 2008 se observó un incremento del Producto Interno Bruto (PIB) en 6.6%. El PIB per cápita pasó de 1,624 dólares en 2007 a 1,685 en 2008 (Acosta, 2009).

A nivel de política exterior también se observaron resultados positivos. Históricamente la alta dependencia del Ecuador en el sector primario le ha llevado a generar productos de escaso valor agregado, vulnerables a las variaciones en los precios internacionales (Acosta, 2010); por tal motivo, las nuevas perspectivas apuntalaron al restablecimiento de las capacidades estatales de planificación del desarrollo, de regulación y control de los sectores estratégicos de la economía. En este sentido, se propuso una estrategia geopolítica que incentive los diversos procesos de integración regional y la inserción soberana en el contexto global (SENPLADES, 2009: 49). A este respecto se observa que desde el periodo de 2006 los saldos negativos en la balanza comercial no petrolera han presentado decrementos importantes, pues ha pasado de -3714.8 millones de dólares en 2006 a -8622.7 en 2012 (Banco Central del Ecuador, BCE, 2013).

Del mismo modo, la nueva reforma contiene elementos de racionalización, modernización y descentralización del poder y de la gestión pública, en la perspectiva de acercar

el Estado a los territorios y de volverlo más eficiente en sus intervenciones públicas, por lo cual el gobierno se ha sumado a iniciativas de integración regional, además de los acuerdos estratégicos para el refinamiento petrolero con Venezuela, la firma de acuerdos comerciales con Chile y la posibilidad de financiamiento de obras de infraestructura con Brasil. Adicionalmente, Ecuador aparece a la cabeza de la constitución del Banco del Sur, forma ya parte de la ALBA, y lidera el desenvolvimiento de la UNASUR.

Las políticas incluidas en este proyecto constitucional se alinean con las demandas e intereses que emergieron desde la resistencia popular contra el neoliberalismo y que buscan la transformación del Estado. Estas nuevas perspectivas requieren una mayor participación social en el proceso democrático; este campo ideológico expresa mayor demanda de Estado y menor predominio del mercado en el camino del desarrollo (SENPLADES, 2009: 49-78).

A este respecto, el gobierno actual ha planteado la recuperación de la inversión pública en la infraestructura material y financiera de sectores estratégicos de la economía nacional como parte del diseño de una estrategia de desarrollo. En este sentido se puede observar que la inversión pública incrementó significativamente en los últimos años. En el periodo de recesión la inversión pública aumentó 71% en relación con el año 2007, y 60.1% en comparación con 2008. Por otra parte, la inversión creció sólo 16.1% en 2010, pero tuvo una recuperación de 32.3% para el año 2011.

También se puede notar que las estrategias se articulan con el intento de restablecer las funciones de redistribución de la riqueza y de regulación del mercado, para lo cual se plantea una regulación más eficiente de los sectores privados de la economía, ganar márgenes de maniobra y control estatal sobre los dictados de las instituciones multilaterales, las empresas transnacionales y el capital financiero, y de generar una más justa redistribución de las ganancias entre lo público y lo privado (SENPLADES, 2009: 70).

Así, en 2007 el gobierno incorporó la Ley de Equidad Tributaria, que declaró: (i) la preservación del impuesto sobre la renta de 25% para las empresas; (ii) un aumento de 35% a las personas de acuerdo con sus ingresos; (iii) la aprobación de la posibilidad de que las personas como empleadas deduzcan de su impuesto sobre la renta los gastos de vivienda, salud, educación, vestido y alimentación;

(iv) el aumento de los impuestos sobre herencias, legados y donaciones (en la legislación anterior, la tasa fue de 5%, con la nueva reforma del impuesto varía de 5% a 35%); (v) impuestos a las ganancias extraordinarias; y (vi) la creación de impuestos salida de divisas de 2%.

Como se mencionó al inicio de este documento, los nuevos planteamientos suponen un nítido distanciamiento cognitivo y político respecto a los planteamientos del Consenso de Washington. En este sentido, según la CEPAL, el Ecuador fue el quinto país con mayor crecimiento en América Latina en el año 2008 (6.5%). El crecimiento del sector no petrolero fue de 7.9%. Además, la desigualdad pasó de 0.511 a 0.483 entre diciembre de 2006 y diciembre de 2008. Al igual que la diferencia nacional entre el 10% más rico y el 10% más pobre cayó de 28 a 24.5 veces entre diciembre de 2006 y diciembre de 2008 (SENPLADES, 2009: 70-78).

En definitiva se puede decir que el gobierno de la denominada Revolución Ciudadana propone continuar con la aplicación de políticas postneoliberales, cuyo eje es la transición hacia una sociedad más equitativa, no únicamente en términos de riqueza sino también en igualdad de oportunidades, y siempre a la defensa de los intereses populares. Para cristalizar estos objetivos plantea un modelo que incremente la inversión pública, amplíe la cobertura y mejore la calidad de los servicios educativos, de salud, trabajo y seguridad social.

## Conclusiones

En el caso de México es la continuidad política y económica de las ideas neoliberales, y en el caso ecuatoriano, son las nuevas perspectivas de la acción pública conjuntamente con el protagonismo del Estado. En Ecuador se ha evidenciado la implantación de nuevos lineamientos de política postneoliberal, con énfasis en la redistribución de la riqueza, la plurinacionalidad y el restablecimiento de los derechos ciudadanos, que históricamente habían sido disminuidos. En el caso mexicano es la continuación con las políticas neoliberales impuestas desde los años ochenta cuyo principal enfoque es el retiro del Estado.

Los lineamientos del gobierno de Correa se han visualizado como un mecanismo de superación del neoliberalismo, cuya propuesta se ha expandido a nivel de la región andina. Por el contrario, los lineamientos del gobierno de Calderón se han representado como un

proceso de subsunción, en términos de Marx, a la política económica del Consenso de Washington y el gobierno estadounidense.

## Referencias

- Acosta, A. (2009). "Ecuador: ¿un país maniatado frente a la crisis? La crisis financiera y económica mundial: ¿Oportunidad para el aprendizaje en América Latina?". En *Análisis económico: La crisis internacional y su incidencia en el Ecuador*. Quito: Colegio de Economistas Pichincha.
- Aspe, P. (1993). *El camino mexicano de la transformación económica*. México: FCE.
- Cárdenas, C. (2012). "La pobreza y las desigualdades en torno a la democratización en México contemporáneo", *Revista del Centro de Estudios Latinoamericanos (CESLA)*, núm. 15, pp. 243-249.
- Carta de Intención (1982), "México y el FMI: Carta de Intención", *Comercio exterior*, vol. 32, núm. 11, p. 1250.
- CONEVAL (2013). *Medición de la pobreza en México y en las Entidades Federativas 2012*. México: CONEVAL, 29 de julio.
- Cordera, R. y Lomelí Vanegas, L. (2008). "El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural (1982-2004)". En Cordera, R. y Cabrera Adame, C. J. (coords.), *El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural en México*. México: Trimestre Económico, UNAM/FCE.
- Cordera, R. (2011). Entrevista, Facultad de Economía, UNAM, 25 de octubre.
- De la Torre, C. (2010). "El gobierno de Rafael Correa: posneoliberalismo, confrontación con los movimientos sociales y democracia plebiscitaria", *Temas y debates*, vol. 20, pp. 159-163.
- Echeverría, J. (2001). "Democracia, gobernabilidad y pobreza". En Bunger, H. U. y Quintero, R. (coords.), *Conflictos y limitaciones de la democracia en condiciones de pobreza*. Quito: ILDIS/Fundación Friedrich Ebert.
- Hawkins, D. (2011), "The Influence of Organized Labour in the Rise to Power of Lula in Brazil and Correa in Ecuador", *Travail, capital et société*, 44 (2), pp. 41-42.
- Ismi, A. (2013), "Correa's Re-Election Solidifies Socialist State in Ecuador", *The Canadian Center for Policy Alternatives Monitor*, p. 30.
- Larrea, A. M. (2008). "La plurinacionalidad: iguales y diversos en busca del Sumak Kawsay. Nuestra constitución: Nuestro futuro", *Entre voces, Revista del grupo Democracia y Desarrollo Local*, núm. 15, agosto-septiembre. Recuperado de <<http://www.institut-gouvernance.org/en/analyse/fiche-analyse-456.htm#h4>> (consultado el 20 de agosto de 2013).
- Lindau, J. D. (1993). *Los tecnócratas y la élite gobernante mexicana*. México: Joaquín Mortiz.
- Mestries, F. (2009). "La crisis de la tortilla en los árboles del sexenio de Felipe Calderón. ¿Libre mercado o ley de los monopolios?", en *Cotidiano. Revista de la Realidad Mexicana*, núm. 155, pp. 87-93.
- Mayer-Serra, C. E. (2009). "La banca: culpas y disculpas", *Nexos*, 1 de noviembre, p. 14.
- Moore, G. (2011). "No Man's Land", *World Affairs*, vol. 173, núm. 5, p. 62.
- Moreno-Brid, J. C. y Ros, J. (2009). *Development and Growth in the Mexican Economy: a Historical Perspective*. Nueva York: Oxford University Press.
- Ortiz, G. (2009). "La crisis mexicana de 1994-1995 y la actual crisis financiera", *Este país*, p. 16.
- Ponce, J., Burgos, S. y Sánchez J. (2011). "Ecuador". En Sánchez, M. V. y Sauma, P. *Vulnerabilidad económica externa, protección social y pobreza en América Latina*. Quito: CEPAL/FLACSO/UN/DESA.
- Proceso (2010), "Calderón logró la meta de Fox: 'changarrizar' a México", 26 septiembre, p. 27.
- Ramírez Gallegos, F. (2007). "Cambio político, fricción institucional y ascenso de nuevas ideas", en *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 28, p. 26.
- Rathke, W. y Gómez, M. (2013). "Ecuadorian Elections. Progressive Victory, Power Consolidation, or Both?", *Social Policy: Organizing for Social and Economic Justice*, p. 19.
- Salinas, C. (2006). "I Informe de Gobierno 1989". En *Informes Presidenciales. Carlos Salinas de Gortari*. México: Cámara de Diputados LIX Legislatura.
- SENPLADES (2009). *Plan Nacional de Desarrollo. Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, pp. 49-78.
- Temkin, B. y Salazar-Elena, R. (2012). "México 2010-2011. Los últimos años de una gestión cuestionada", *Revista de Ciencia Política*, vol. 32, núm. 1, p. 197.