

Dimensión internacional del desplazamiento interno

*Yanerit Morgan Sotomayor**

Desarrollo histórico del tema

Desde 1948 la comunidad internacional adoptó y proclamó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en la que se expresan una serie de derechos civiles y políticos, así como económicos, sociales y culturales que son de carácter universal, inherentes a toda persona humana, y a partir de la misma se desarrolló un proceso de codificación internacional mediante la elaboración de instrumentos jurídicos y mecanismos de protección. Desde una perspectiva amplia se cuenta con hasta 100 instrumentos dedicados de una manera u otra a la protección de ciertos derechos que en muchos casos también son inherentes a los desplazados.

No obstante, la consideración particular sobre la obligación de la comunidad internacional y de los Estados de proteger los derechos de estas personas es bastante reciente y constituye uno de los temas más novedosos considerados en la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993.

* Directora general adjunta para los Derechos Humanos, Secretaría de Relaciones Exteriores.

En el Programa de Acción de la Conferencia de Viena se enfatiza la importancia de brindar una especial atención y lograr soluciones duraderas a las cuestiones relacionadas con los desplazados internos, incluyendo su retorno voluntario y seguro, y su rehabilitación.

Si bien desde 1988 ya había algunos esfuerzos para atender este problema, es apenas en 1992 cuando la Asamblea General establece la figura del representante especial del secretario general, quien desde el inicio de su mandato se abocó a definir una serie de parámetros de protección para los desplazados internos.

En 1992, el número de desplazados internos se cifraba en 24 millones de personas y se manifestaba como uno de los grandes retos que debería ser enfrentado por la comunidad internacional. De los conflictos generados en el contexto de la guerra fría se pasó a la etapa de los grandes conflictos armados internos, en particular en África, en donde las luchas entre grupos tribales generan desplazamientos hacia afuera de los países, pero también dentro de sus fronteras. Las causas del desplazamiento de personas responden a conflictos armados, violencia comunal, desastres naturales y ecológicos y violaciones sistemáticas de los derechos humanos.

El continente africano tiene más personas desplazadas interiormente que el total del resto del mundo y los números continúan incrementándose. Hay cuatro veces más personas interiormente desplazadas que refugiados.

El total de desplazados internos en África llegó a 13.5 millones durante la segunda mitad del año 2002. Eso significó un aumento de más de cinco millones de personas después de 1998.

La magnitud del desplazamiento interior en África refleja un aumento en los conflictos armados a partir de los primeros años de la década de los noventa. Actualmente afecta, por lo menos, a la tercera parte de los 54 países del continente.

Las prolongadas guerras de Angola, Sudán y Congo Kinshasa (República Democrática del Congo) han producido un total de 10 millones de desplazados internos, que representan aproximadamente 75 por ciento de los desplazamientos del continente entero.

Sudán cuenta con una población de desplazados internos que en la actualidad se calcula en más de cuatro millones de personas; no sólo tiene la población de desplazados más numerosa de África sino del mundo.

En el caso de algunos Estados se desatan políticas de violaciones de los derechos humanos en contra de ciertos grupos, dándose situaciones como la del desplazamiento de los kurdos en Irak.

Colombia cuenta con aproximadamente 1.8 millones de personas desplazadas internas, lo que coloca a ese país en el tercer lugar en el mundo respecto a número de desplazados, después de Sudán y Angola.

Actualmente, el número de desplazados oscila entre 20 y 25 millones, aunque algunos cálculos hablan de 30 millones.

Los desplazados internos abarcan un grupo de nacionalidades muy diverso: de Palestina, Liberia, Angola, Sierra Leona, Sudán, Kenia, Eritrea, Etiopía, Uganda, Congo, Somalia, Chechenia, Bosnia, gitanos de Kosovo, Haití, Colombia, Corea del Norte, Afganistán, Vietnam, Camboya, Indonesia, musulmanes de Filipinas, Irak, Irán, kurdos de Turquía y muchos más.

El debate en los foros internacionales

Como se señaló anteriormente, en 1992 la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas designó a un representante especial del secretario general para los desplazados internos, decisión que parte del hecho del reconocimiento de la comunidad internacional en el sentido de que las personas desplazadas requieren protección y asistencia. Desde ese año hasta la fecha el señor Francis Deng ha ocupado ese cargo.

En una primera instancia se pidió al representante que realizara un estudio analítico sobre las leyes y mecanismos de protección existentes en la materia, y las medidas para fortalecerlos. Esta consulta se realizó tanto a los gobiernos, como a las organizaciones no gubernamentales, así como a las agencias del sistema de las Naciones Unidas.

Es importante destacar que el enfoque que desde su origen se da a este tema es integral, ya que ni la Asamblea General ni la Comisión de Derechos Humanos decidieron crear un mecanismo tradicional de protección como es un relator especial, sino mantener la consideración del tema en el nivel del secretario general de la ONU mediante la designación de un representante, que, si bien informa a la Comisión

de Derechos Humanos, tiene un nivel jerárquico superior y sobre todo un mandato con un alcance mayor que implica promover la acción de los órganos del sistema de las Naciones Unidas.

Como parte de la elaboración de este estudio, el representante del secretario general detectó la existencia de importantes vacíos en la responsabilidad del sistema de la ONU con relación a los desplazados internos, y la necesidad de que la Comisión de Derechos Humanos abordara este asunto. Como resultado de este análisis, además de reconocer la importancia de fortalecer el mandato del representante especial, también se le pidió elaborar una serie de directrices para establecer ciertas normas sobre este tema.

Los resultados de este ejercicio fueron presentados por el señor Deng en 1998. En los Principios Rectores Aplicables a los Desplazamientos Internos se reúnen las numerosas normas pertinentes a las necesidades específicas de protección, asistencia y desarrollo de los desplazados internos. En ellos se enuncian los derechos y garantías pertinentes a todas las fases del desplazamiento interno, los cuales disponen la protección contra desplazamientos arbitrarios, asistencia durante los desplazamientos y durante el retorno o el reasentamiento, y la reintegración. Los Principios tienen por objetivo servir de directrices a todos los actores involucrados, incluyendo a los Estados, agentes no estatales, organizaciones no gubernamentales e intergubernamentales y a las propias personas desplazadas.

Actualmente los Principios Rectores constituyen el marco más completo que existe para la atención de los desplazados. Como su nombre lo indica, su objetivo es definir ciertas directrices para diversos actores, con el propósito de que quienes son responsables de atender la situación de los desplazados internos, en particular los Estados, cuenten con orientaciones sobre las normas y las acciones que deben abordar para garantizar los derechos de este grupo de personas particularmente vulnerable, y prevenir estos desplazamientos.

Uno de los avances establecidos en las directrices es la definición del concepto de *desplazado*, que debe ser sujeto de protección. En este documento se señala que:

Se entiende por desplazados internos 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 o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.

Destaca como un tema al que se ha dado particular relevancia la situación particular de las mujeres y los niños, quienes requieren medidas especiales de protección.

Como parte de este análisis, cabría hacerse la pregunta de ¿por qué, habiendo tantos millones de personas desplazadas en situación de penuria y sufrimiento, la comunidad internacional ha actuado de manera tan limitada?, ¿por qué no se cuenta por ejemplo con tratados internacionales de protección, como en el caso del refugio, sobre lo cual existe una convención y un protocolo internacional?, ¿por qué la intervención del ACNUR no se ha ampliado para atender estos sucesos, ya que lo hace en muy pocos países y de manera restringida?

La respuesta está en el recelo que persiste en algunos países sobre cualquier tipo de intervención de la comunidad internacional para abordar un asunto que desde un punto de vista estricto competiría exclusivamente a los Estados involucrados. A diferencia de los refugiados, que cruzan una frontera, pudiendo con ello lograr el acceso a la protección internacional, los desplazados internos tienen una mayor vulnerabilidad porque, además de huir de una situación catastrófica como un conflicto armado o condiciones generalizadas de violencia, al no salir de su país no cuentan con el recurso de la posible protección internacional y continúan siendo víctimas de sus perseguidores.

Este tema ha sido abordado por el representante especial cuando se ha referido a un concepto de soberanía más entendido como el fortalecimiento de la situación de los derechos humanos de la sociedad de ese país, por una cultura de respeto de los mismos, por la prevención y la solución de los conflictos, que por una visión estricta de no interferencia en asuntos internos. Los desplazamientos significan rupturas de las sociedades y por ello de la identidad nacional; su atención es urgente, pues resulta un medio para el fortalecimiento del Estado y por lo tanto de la soberanía nacional.

Se trata de un tema que aún no ha sido superado. El enfoque abordado por Francis Deng busca vencer los obstáculos mediante

acercamientos con los gobiernos, visitas a los Estados, organización de reuniones regionales y con organizaciones sociales y académicas para crear conciencia de la responsabilidad que existe para prevenir y atender los desplazamientos forzados.

Existe una tendencia creciente que apoya este enfoque. Al respecto, es muy importante destacar la posición de apoyo de México a la labor de Deng y al reconocimiento que se ha hecho de las directrices como una herramienta útil, destacando que, al ser los derechos humanos valores de alcance universal, la comunidad internacional debe buscar el fortalecimiento de los mecanismos necesarios para garantizar su vigencia.

Este apoyo es relevante en virtud de que el representante especial, como él mismo ha destacado, requiere la cooperación de toda la comunidad internacional, en particular de aquellos países en donde se dan desplazamientos forzados.

En México la dimensión del desplazamiento es bastante reducida, si se compara con países o regiones como Colombia, Somalia, Chechenia o el Congo.

Se puede asegurar que las cifras en nuestro país son mucho menores, independientemente de que no se han precisado con exactitud. No obstante, el gobierno de México recibió al señor Deng en visita oficial en agosto de 2002, quien estuvo en particular en el estado de Chiapas. En dicha visita, el señor Deng pudo constatar que existe voluntad política para abordar el problema, asumiendo que independientemente de las cifras, la situación de vulnerabilidad y de violación de los derechos humanos obligan a los gobiernos a atender estos casos ya se trate de uno, de miles o de millones de víctimas.

Se ha ofrecido al señor Deng desarrollar una política integral en la materia, y, en cumplimiento de una de sus recomendaciones y con objeto de promover los Principios Rectores, la Secretaría de Relaciones Exteriores y la oficina del señor Deng preparan en conjunto el Seminario Regional sobre Desplazados Internos, que se celebrará en la ciudad de México del 18 al 20 de febrero próximo.

Dicho seminario tiene como propósito reunir a académicos, expertos, organizaciones no gubernamentales, sociedad civil y funcionarios de toda América Latina para analizar el problema de los desplazados en la región y estudiar posibles cursos de acción adecuados a la realidad latinoamericana. Participarán expertos de Canadá,

Perú, Colombia, Centroamérica y México, así como el señor Francis Deng, en representación de las Naciones Unidas.

Como se puede observar en este breve recuento, en los hechos el desplazamiento interno tiene una gran dimensión internacional, por la cantidad de personas que son víctimas del mismo y por el efecto de situaciones de suma gravedad como los conflictos armados o violaciones generalizadas de derechos humanos. Paradójicamente, la comunidad internacional se encuentra rezagada para dar una respuesta adecuada a esta situación tanto en lo que respecta a la prevención de los conflictos, como a los mecanismos que permitan atender y solucionar la problemática de millones de personas en esta terrible situación.