

Diagnóstico general sobre el marco jurídico internacional y la perspectiva legal nacional del desplazamiento interno

*Emilio Zebadúa**

Haré un diagnóstico general sobre el marco jurídico internacional y la perspectiva legal nacional que existe en esta materia, con el fin de proponer una ruta que en mi opinión debe desembocar en la elaboración de un marco jurídico que reconozca y atienda la figura del desplazado interno.

En el ámbito internacional, la preocupación por los desplazados internos –estimados en 25 millones de personas en 2003– ha generado diversas acciones para atender dicha problemática:

La Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas designó en 1992 un representante para los desplazados internos, a quien solicitó un “examen de las leyes y normas internacionales vigentes en materia de derechos humanos, derechos humanitarios y derechos de los refugiados, y de la posibilidad de aplicarlas a la protección de los desplazados internos y al socorro de emergencia”.

En 1996 el representante del secretario general de la ONU presentó un informe con la siguiente tesis: Si bien el derecho vigente (internacional)

* Diputado federal.

abarca muchos aspectos de especial importancia para los desplazados internos, hay esferas importantes en que el derecho no les ofrece suficiente protección, como cuando no existen normas expresas aplicables a las necesidades identificables de los desplazados. Y citó algunas de las deficiencias que existen en el marco legal internacional, entre las que destacan las siguientes:

- Falta de protección legal en lo que respecta a la documentación personal de los desplazados o la restitución o indemnización de los bienes perdidos durante el desplazamiento
- Disposiciones insuficientes cuando existe una norma general pero no se ha formulado ningún derecho específico que asegure la aplicación de la norma
- Deficiencia en el derecho internacional para protección de desplazados internos al presentarse situaciones de tensión y disturbios que no llegan a ser conflictos armados, en los cuales no es aplicable el derecho humanitario, y el derecho de los derechos humanos puede verse restringido o suspendido y por tanto quedar en suspenso formas de protección que son decisivas para el bienestar o la supervivencia de los desplazados
- Disposiciones que sólo obligan a los Estados, no a los sujetos que no son Estados, entre estos últimos, grupos rebeldes o de poder local o regional de los lugares donde residen los desplazados

En 1996, el mismo representante del secretario general presentó un segundo informe, resultado del examen de las normas internacionales para la prevención de los desplazamientos internos, en el que se abordan los temas siguientes:

- Violencia y amenazas que afectan la vida y la seguridad personal
- Discriminación
- Implantación de colonos
- Expulsión, pérdida de tierras y viviendas
- Consecuencias negativas de los proyectos de desarrollo
- Daños al medio ambiente
- Obligaciones de los agentes no estatales

Así mismo, informa que, en el marco internacional, se establecen los derechos siguientes:

- a) Derecho a circular libremente y a escoger libremente su residencia.

- b) Protección contra las injerencias en el propio domicilio.
- c) Derecho a la vivienda.
- d) Prohibición de los desplazamientos forzados en situaciones excepcionales, incluidos los conflictos armados.
- e) Prohibición de la discriminación por motivos de religión o de raza.
- f) Prohibición del genocidio.
- g) Derechos de los pueblos indígenas, contenidos en el Convenio 169 de la OIT, que regula, entre otros, los siguientes:
 - Protección contra desplazamientos de pueblos indígenas
 - Medidas alternativas de reasentamiento y compensación (indemnización)
 - Derecho a no ser objeto de etnocidio y genocidio cultural
 - Protección y seguridad especial en periodo de conflicto armado para evitar el abandono de sus tierras

Sin embargo, se concluye que la prohibición expresa del desplazamiento arbitrario sólo figura en el derecho humanitario internacional y en las normas relativas al derecho indígena, mientras que en las normas generales de derechos humanos, la prohibición del desplazamiento arbitrario sólo está implícita en diversas disposiciones que no prevén de manera adecuada y amplia todos los casos de desplazamiento arbitrario, y no se refiere a las condiciones en que el desplazamiento puede estar permitido y a que dichas disposiciones se hallan sujetas a restricciones y excepciones: “La falta de una norma amplia de *lege lata* en las normas internacionales de derechos humanos sobre desplazamientos forzados de personas ha tenido por resultado una idea poco clara sobre su situación en el derecho internacional”.

Por lo anterior se considera necesario definir de manera explícita en el derecho internacional los elementos actualmente inherentes –un derecho a la protección contra el desplazamiento arbitrario. Se señala que, en particular, es necesario especificar los motivos y las condiciones de desplazamiento que no pueden permitirse, y las garantías mínimas de procedimiento que deben aplicarse cuando se produce dicho desplazamiento (garantías en lo sustantivo y en lo procesal).

En 1998 se presentan a la Comisión de Derechos Humanos los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, en los cuales se reúnen las normas internacionales vinculadas a las necesidades específicas de protección, asistencia y desarrollo de los

desplazados internos. Estos principios han sido el marco para el desarrollo de las actividades de organismos internacionales y de Estados e incluso de organizaciones no gubernamentales que en lo particular han afrontado el problema de desplazados internos; así mismo han sido la base para impulsar leyes y políticas nacionales que en lo particular buscan atender dicha problemática. Por ejemplo, Angola, con la legislación de normas de reasentamiento; también, el Tribunal Constitucional de Colombia subrayó la autoridad de dichos principios al invocarlos en fallos judiciales.

Normatividad de desplazados internos en México

En México no existe una normatividad específica para atender el problema de desplazados internos. La pretensión de crear una normatividad particular tiene como antecedente una iniciativa de Ley General para Personas Desplazadas Internamente, presentada el 23 de abril de 1998 por diputados de distintos partidos políticos, misma que fue dictaminada y desecheda el 11 de abril de 2000.

La iniciativa fue desecheda “en virtud de que las condiciones generadoras de los supuestos previstos en el proyecto de ley son tan amplias y generales que bien podría suceder que cualquier individuo o persona que se desplace por el territorio nacional los actualice y, consecuentemente, se le considere una persona desplazada internamente”. Para ello se argumenta que:

...con el texto propuesto por los iniciadores, no sería imposible que una persona sea considerada “desplazada internamente” cuando abandone su lugar de residencia por tensiones o miedo a ser perseguida por razón de su orientación sexual o simpatía con algún grupo social, particular o de opinión pública, si posteriormente se encuentra imposibilitada para retornar a su domicilio.

...la propuesta de ley no ofrece claridad respecto de lo que debe entenderse por “tensiones”, “miedo a ser perseguido”, “orientación sexual”, “simpatía”, “grupo social”, “particular”, “grupo de opinión pública” e “imposibilidad de retorno”.

En este supuesto, las hipótesis y posibilidades son tan amplias, que no permiten a quienes analizamos la propuesta, identificar con certeza

quiénes son o deben ser los sujetos titulares o beneficiarios de la protección o derechos que pretende otorgar la propuesta (...)

La propuesta de ley (...) pretende, esencialmente, otorgar un cúmulo de derechos a quienes ella misma denomina “personas *desplazadas internamente*”.

Aunado a ello, no ha existido el interés real de impulsar legislativa o administrativamente un marco normativo que regule la protección y asistencia de desplazados internos atendiendo al principio básico de la responsabilidad del Estado. Esta falta de interés por instituir un marco legal que establezca los procedimientos a través de los cuales se puedan hacer efectivos en forma inmediata las garantías individuales y el respeto de los derechos humanos de las personas que se ven obligadas a abandonar el lugar de su vivienda se confirma con el contenido del documento elaborado por la Subsecretaría de Enlace Legislativo de la Secretaría de Gobernación denominado *Temas legislativos de interés para las dependencias de la administración pública federal, LIX Legislatura*, en el cual se presenta una relación de dependencias del Ejecutivo Federal, y se les vincula con temas específicos de propuestas de reformas legales y constitucionales. De la revisión puntual de cada uno de éstos no se desprende referencia alguna que se vincule con el tema de desplazados internos.

De la revisión de los distintos hechos de desplazamiento interno se concluye en términos generales que éste es resultado, en muchos casos, de situaciones de violencia generalizada y de conflictos armados, pero también es resultado del funcionamiento inadecuado de los órganos políticos y judiciales ante problemas generados por diferencias étnicas, religiosas, agrarias y de pobreza y degradación ambiental.

En el resumen ejecutivo del Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, se señala que, del análisis de los derechos civiles en México, se aprecia que las violaciones son propiciadas –hasta el grado de hacerse de manera sistemática– por causas estructurales, principalmente por el marco normativo; se asienta también que en México hay un amplio reconocimiento jurídico a las libertades fundamentales de la persona, y que se reconocen de forma amplia y expresa las libertades fundamentales de las personas a través de su incorporación en el régimen constitucional, aunado al reconocimiento

que del mismo se hace en el marco internacional, pero que el problema fundamental identificado no estriba en la falta de dicho reconocimiento, sino en la ausencia y deficiencia de garantías jurídicas para hacer efectivos los derechos de las personas.

En el apartado referente a grupos en situación de discriminación se aborda un capítulo sobre desplazados internos, en el cual se reconoce en términos generales su existencia y se les considera “uno de los grupos más desprotegidos porque generalmente carecen de medios para subsistir y de cualquier mecanismo para hacer valer sus derechos. Por su invisibilidad enfrentan altos riesgos de abusos, explotación e inclusive de ser arbitrariamente privados de su vida”. Con relación al marco legal vigente, el Diagnóstico presenta las siguientes recomendaciones:

- El gobierno federal debe adoptar medidas de protección legal para atender las necesidades identificadas por el representante especial de la ONU para los desplazados internos.
- Es necesario que el Poder Legislativo, en coordinación con instancias del Poder Ejecutivo, como la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, incorpore los lineamientos establecidos en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de la Organización de las Naciones Unidas.

Conclusiones

En el marco legal internacional, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos son 30 principios cuyo ámbito es global, identifican derechos y garantías sustanciales para la protección de las personas afectadas por desplazamientos forzados; así mismo, presentan medidas para protegerlas y asistirles durante los desplazamientos, su regreso, reasentamiento y reintegración. Estos principios reflejan la normatividad de derechos humanos y el derecho humanitario establecido por la comunidad internacional.

En el marco legal interno o sistema jurídico mexicano, los derechos inherentes a las personas desplazadas no se encuentran sistematizados, para permitir su distinción y aplicación. Lo genérico de las garantías individuales y de los derechos humanos establecidos en el marco constitucional vigente permite la evasión de

responsabilidades específicas de las autoridades administrativas y judiciales en su garantía y eficacia. El grado de vulnerabilidad extrema en que se encuentran las personas afectadas por el desplazamiento forzado exige que a la brevedad posible se establezca un marco normativo que garantice en forma inmediata la actuación de las autoridades en los distintos niveles de gobierno para la atención inmediata tanto en términos de prevención, como de asistencia y auxilio inmediatos que garanticen los derechos humanos de los afectados, la conciliación en las comunidades, el retorno y la reintegración.

Para la creación del marco normativo para la atención de personas desplazadas, existen diversas experiencias internacionales que permiten establecer líneas orientadoras, y una rica experiencia de organizaciones sociales y no gubernamentales en el tratamiento del problema. La revisión particular de casos permitirá conocer las dimensiones sociales, económicas, políticas y jurídicas del problema.

Los primeros pasos para el proceso de creación legislativa han sido planteados a la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados de la LIX Legislatura, a la que se ha solicitado gestione ante la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas información básica del número de personas afectadas y las acciones de gobierno realizadas, para su atención y auxilio inmediato.

Así mismo, se presentó a esta comisión una ruta crítica para integrar la información básica para la ley en particular y que consiste en los siguientes puntos:

- Analizar el marco legal internacional para las personas desplazadas
- Integrar el esquema de derechos inherentes a las personas desplazadas, partiendo del marco constitucional y la factibilidad procesal para garantizar su aplicabilidad
- Revisar el sistema jurídico mexicano para configurar los esquemas de atención que permiten las distintas áreas de derecho involucradas en casos específicos (derecho penal, civil, laboral, administrativo, agrario)
- Obtener las opiniones de especialistas y organizaciones sociales y no gubernamentales involucradas en el tema
- Sistematizar la información para integrar un anteproyecto de ley, mismo que será retroalimentado por los especialistas y los defensores de derechos humanos nacionales e internacionales