

La privación de derechos de las personas en situación de desplazamiento interno

*Anders Kompass**

Para empezar, es fundamental saber a qué nos estamos refiriendo al hablar de desplazados internos. La Organización de las Naciones Unidas ha establecido que se entiende por desplazados internos:

...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 o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.¹

Al abordar este tema, debemos partir de la base de que todas las personas tienen derechos humanos básicos que les son inherentes debido a su dignidad humana, y que se encuentran reconocidos por

* Delegado en México de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

¹ Párrafo 2 de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 de febrero de 1998.

el derecho internacional. Por otro lado, los Estados están obligados a garantizar el respeto a los derechos humanos universalmente reconocidos, que son esenciales para la dignidad, sobrevivencia y bienestar de todas las personas bajo su jurisdicción.²

Los desplazamientos internos son el resultado de experiencias traumáticas y consecuencia de conflictos internos, violaciones sistémicas a derechos humanos, desastres naturales u ocasionados por el hombre, mismos que generan condiciones de penuria y sufrimiento para las poblaciones afectadas.

Generalmente los desplazamientos traen consigo el rompimiento de familias, de lazos sociales y culturales, terminan con las relaciones laborales estables, perturban oportunidades educativas, limitan el acceso a necesidades vitales como la comida, el refugio y la medicina, e incrementan la vulnerabilidad frente a actos de violencia, como ataques armados, desapariciones y violaciones.³

Ahora bien, es necesario tener muy claro que los desplazados forzados tienen derecho a gozar, en plena igualdad, de los mismos derechos y libertades bajo el derecho interno e internacional que el resto de los ciudadanos del país. No obstante, la experiencia ha demostrado que estas personas, en la práctica, rara vez disfrutan de tales derechos y libertades, porque el desplazamiento, por su misma naturaleza, trae consigo la privación de múltiples derechos.⁴

Aun cuando los desplazados se ven forzados con frecuencia a abandonar sus hogares por las mismas razones que los refugiados, el hecho de que los desplazados permanecen dentro del territorio nacional significa que no pueden tener acceso al calificativo de “refugiados” auténticos, con derecho al régimen de protección especial otorgado a los refugiados por el derecho internacional, toda vez que no han cruzado una frontera internacionalmente reconocida. Más aún, su presencia

² “Internally Displaced Persons: Compilation and Analysis of Legal Norms”, *Study Series* núm. 9, en: «<http://www.unhcr.ch/html/menu2/i2intidp.htm>», visitada el 23 de enero de 2004.

³ *Ibidem*.

⁴ *Compilación sobre desplazamiento forzado / Normas, doctrina y jurisprudencia nacional e internacional*, Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos / Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados / Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento. Bogotá, diciembre de 2001, pág. 19.

dentro del territorio nacional implica que su propio gobierno tiene la responsabilidad primordial de satisfacer sus necesidades de protección y asistencia.⁵

A través de los últimos años, la comunidad internacional ha dado una serie de pasos para crear mayor conciencia de la situación de las personas internamente desplazadas y para atender sus necesidades de mejor manera.

En primer lugar, se han adoptado una serie de instrumentos internacionales que abarcan específicamente la temática sobre desplazados internos, entre los que se encuentran:

- Convenios de Ginebra, de 1949,⁶ y sus protocolos facultativos, de 1977⁷
- Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, de 1984⁸
- Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas, de 1994⁹
- Principios Rectores de los Desplazados Internos, del representante del secretario general de la ONU para desplazados internos, de 1998¹⁰

Los Principios Rectores son el instrumento de protección más reciente en la materia y abordan las tres fases sobre el desplazamiento: 1) las normas aplicables antes de que el desplazamiento interno

⁵ *Compilación sobre desplazamiento forzado / Normas, doctrina y jurisprudencia nacional e internacional, op. cit.*, pág. 20.

⁶ Aprobados el 12 de agosto de 1949 por la Conferencia Diplomática para Elaborar Convenios Internacionales destinados a proteger a las víctimas de la guerra, celebrada en Ginebra del 12 de abril al 12 de agosto de 1949. Entrada en vigor: 21 de octubre de 1950.

⁷ Aprobados el 8 de junio de 1977 por la Conferencia Diplomática sobre la Reafirmación y el Desarrollo Internacional Humanitario Aplicable en los Conflictos Armados. Entrada en vigor: 7 de diciembre de 1978.

⁸ Adoptada por el Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios, celebrado en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984.

⁹ Adoptada en San José el 7 de diciembre de 1994 en el Coloquio Internacional de San José, organizado conjuntamente por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, bajo los auspicios del gobierno de Costa Rica. Este coloquio se llevó a cabo en conmemoración del décimo aniversario de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, de 1984.

¹⁰ E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 de febrero de 1998.

ocurra, es decir, la protección contra desplazamientos arbitrarios; 2) aquellas que se aplican a las situaciones actuales del desplazamiento; y 3) aquellas que se aplican al regreso y reintegración.

Estos principios están consolidados en un solo documento de estándares legales relevantes, que clarifica las áreas grises que existen y llena los vacíos legales que se han identificado en la materia. Los Principios tienen la intención de ser declaraciones moralmente vinculantes que ayuden en el avance del reconocimiento de los derechos de las personas internamente desplazadas y como una respuesta a su difícil situación.

Definitivamente, el conocimiento y entendimiento de las leyes es uno de los prerrequisitos para la correcta aplicación de las mismas. Los gobiernos deben conocer las obligaciones que surgen del derecho internacional, así como utilizarlas de referencia para la elaboración de sus legislaciones internas.¹¹ Por lo que se refiere a las organizaciones internacionales, las leyes deben servir como una guía práctica para el trabajo que realizan con poblaciones desplazadas. Y finalmente los propios desplazados necesitan tener un claro entendimiento de sus derechos para fortalecer sus esfuerzos de abogar por ellos frente al gobierno, así como frente a actores no estatales.

Por otro lado, en 1992, la Comisión de Derechos Humanos requirió al secretario general que designara a un representante para los desplazados internos. Desde entonces, Francis M. Deng ha sido el representante, y ha enfocado su trabajo en cuatro áreas:

1. Desarrollo de un marco normativo
2. Desarrollo de un marco de instituciones efectivas en los niveles internacional, regional y nacional
3. Misiones a países
4. Investigación de asuntos de especial preocupación¹²

Ahora bien, el representante del secretario general para los desplazados internos realizó una visita oficial a México del 18 al 28 de agosto del 2002,¹³ por invitación del gobierno, lo cual se traduce como

¹¹ “Internally Displaced Persons: Complitation and Analysis of Legal Norms”, *op. cit.*

¹² Mandato y actividades del representante del secretario general para los desplazados internos, en: <http://www.unhchr.ch/html/menu2/7/b/midpintro.htm>, visitada el 22 de enero de 2004.

una medida positiva para abordar las cuestiones que afectan a los desplazados internos en el país.

El informe del representante señala que, a pesar de que el número de desplazados en México es relativamente pequeño en comparación con otros muchos países con problema de desplazamientos internos, no debe menospreciarse el sufrimiento.

En este informe, el representante afirma que, a pesar de que los desplazamientos forzados en México obedecen a múltiples causas, la primera y principal es el conflicto de Chiapas. Asimismo, señala como otros motivos de desplazamientos forzosos en el país, las disputas por tierras, tráfico de estupefacientes, intolerancia religiosa, proyectos de desarrollo y desastres naturales en los estados de Oaxaca, Tabasco y Sinaloa.¹⁴

Con respecto a la situación en Chiapas, el informe señala que los desplazamientos pueden atribuirse mayormente a varias circunstancias, entre las que se encuentran:

- El enfrentamiento armado entre el Ejército mexicano y el EZLN, iniciado en 1994
- Las operaciones de contraguerrilla del Ejército en 1995
- La matanza perpetrada en Acteal por grupos paramilitares en 1997

Asimismo, el informe sostiene que uno de los principales problemas sobre este tema, en el país, es que no se dispone de estadísticas oficiales sobre desplazados internos. Por consiguiente, es difícil determinar su número, ubicación, necesidades específicas y soluciones para cubrirlas. El gobierno tiene contemplado dentro de sus acciones inmediatas recabar la información necesaria con la ayuda de la sociedad civil nacional y las organizaciones internacionales expertas en el tema.

El informe del representante señala también que las mujeres y los niños constituyen la gran mayoría de la población desplazada de México, quienes sufren de escasez de alimentos y malnutrición. Se señala como otro problema el que los indígenas, que exigen indemnizaciones y

¹³ Informe presentado de conformidad con la resolución 2002/56 de la Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/2003/86/Add.3, del 10 de enero de 2003.

¹⁴ Informe, párrafos 10 y 11.

reparación por las violaciones de sus derechos humanos en el pasado, tienen graves problemas de acceso a la justicia.

Otra cuestión que debemos destacar es que México carece de un marco jurídico específico en materia de desplazados, esto sin menoscabo de que, tanto en la Constitución Política del país, como en varios instrumentos jurídicos internacionales ratificados por él, se encuentren incluidos diversos derechos relacionados con el tema. Frente a esta deficiencia, el gobierno, dentro de un grupo de trabajo intersecretarial¹⁵ que preside la Secretaría de Gobernación a través de la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, se ha propuesto como objetivo, la elaboración de un proyecto legislativo que atienda la problemática.

Una vez hecho público este informe, el gobierno mexicano elaboró una respuesta, en donde clarifica y comenta su postura y señala el trabajo que ha venido realizando en la materia.

En esta respuesta, el gobierno señala que en Chiapas, a excepción de un grupo, todos los desplazamientos internos están constituidos por poblaciones indígenas, particularmente de origen tzeltal, chol y tojolabal. El gobierno señaló que se implementará en ese estado el Programa Especial para la Atención a la Población Desplazada del Estado de Chiapas, el cual tendrá como población objetivo a los desplazados por problemas agrarios, religiosos, políticos y por el conflicto armado.

Por otro lado, el gobierno establece que los desplazados sufren una doble discriminación, ya que generalmente son indígenas o considerados ciudadanos de segunda clase, toda vez que en muchas ocasiones carecen de documentos personales, lo que los excluye de programas gubernamentales.

El informe del representante del secretario general para los desplazados internos es bastante exhaustivo y aunque he tratado de señalar los temas específicos no necesariamente he hecho mención de todas las temáticas que aborda. En la parte final del informe se brindan una serie de conclusiones y recomendaciones dirigidas al gobierno mexicano, con la finalidad de mejorar la situación de los desplazados internos en el país.

¹⁵ Esta comisión intersecretarial formalmente se denomina “Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos”.

Además, quisiera señalar que el Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, presentado por la oficina a mi cargo, el pasado 8 de diciembre al presidente Vicente Fox, también aborda el tema de los desplazamientos internos.

El Diagnóstico retoma las preocupaciones señaladas por el señor Deng y hace una serie de propuestas al gobierno, tanto de carácter legislativo como administrativo, para que con su implementación se eviten las violaciones a los derechos humanos de las personas desplazadas.

A manera de conclusión, tanto el informe del representante general, el Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, como los diversos instrumentos internacionales, tienen como objetivo general proporcionar a las instituciones gubernamentales, tanto federales como estatales, a los órganos autónomos del Estado, a la Comisión Nacional y las comisiones estatales de Derechos Humanos, a las organizaciones no gubernamentales, a las organizaciones indígenas, al sector académico y a los propios desplazados las herramientas necesarias para contribuir, desde su ámbito de competencia, al mejoramiento sustancial de la situación de los derechos humanos en México.