

El desplazamiento interno como un problema de derechos humanos

*Ricardo Sepúlveda**

En la Secretaría de Gobernación, este tema se está analizando desde dos ámbitos: en primer lugar, conoce de él un área dependiente de la Subsecretaría de Gobierno, que es la que atiende las relaciones con las entidades federativas en lo relativo a conflictos sociales; por otra parte, el área de Derechos Humanos, en la que actualmente participo y la cual ha encabezado este trabajo. Si bien es una problemática de conflicto social, en último término lo es de derechos humanos.

Quisiera destacar cuáles serían los pasos, o los nudos que tendríamos que deshacer, para crear un marco jurídico que, lo digo anticipadamente, no podría concluirse sino gradualmente, algo bastante similar a lo que ocurre en el marco del derecho internacional, en el cual tampoco está perfectamente definida la situación, porque todavía es un proceso nuevo, en constante evolución y movimiento.

Dada la definición, el concepto con el que todos estamos trabajando sobre *desplazamiento interno*, y siendo éste un fenómeno

* Jefe de la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, Secretaría de Gobernación.

multicausal, quisiera precisar algunas cosas que podrán ser importantes para una decisión legislativa. Al ser un fenómeno multicausal, buscando un denominador común encontraremos que detrás de todos estos fenómenos de desplazamiento hay una crisis del Estado de derecho o una falla estructural de la organización estatal.

No se sitúa solamente en una problemática focalizada o muy particular, sino que se trata de un problema integral; por ese motivo resulta muy amplio su tratamiento. Dentro de ese rompimiento de la organización estatal encontramos también el rompimiento del imperio de la ley, de la aplicación de la legalidad o del Estado de derecho.

La consecuencia más fuerte de un fenómeno de desplazamiento está en la multiplicidad de violaciones a los derechos humanos y garantías individuales que éste provoca. Nuestra Constitución y nuestras leyes reconocen los derechos humanos. Con la violación de éstos se afecta de manera indirecta a un sinnúmero de garantías como las de tránsito, legalidad, propiedad: las básicas. Entonces, si se da esa afectación, es necesario, debido a nuestra estructura constitucional, conocer cuál es el órgano o autoridad competente en el caso y hasta qué grado deben intervenir cada una de las autoridades. Ésta puede ser una discusión fastidiosa, porque pareciera que de lo que se trata es de quitarse responsabilidades; y en realidad no es ése el sentido de discutir el tema, sino, más bien, ver los modos de atender responsablemente la problemática.

Este fenómeno tiene también otra característica, su similitud con otra serie de problemas que en el ámbito internacional son más cercanos. Antes era muy clara la distinción entre *refugio*, *fenómenos migratorios*, el tratamiento legal del *asilo*, y conforme se presentan más estos fenómenos modernos, se van acercando entre sí. Me llama la atención, por ejemplo, que, en el Diagnóstico, la institución a la que se le vio más relación con el tema de desplazados haya sido la Comisión Mexicana de Apoyo a Refugiados, cuando en realidad ésta trata sobre todo asuntos internacionales. Eso indica la cercanía de estos fenómenos.

Cuando buscaba en la Constitución una referencia sobre el tema, encontré que la más cercana es la que se hace en el artículo segundo cuando se menciona la migración de comunidades indígenas, en donde, quizá, podríamos ampliar el término de migración para referirnos a migraciones internas, movimientos de personas, independientemente de la causa, de una población a otra; pero más allá de esa mención,

que no es directa, no he encontrado otras. No es solamente una laguna de nuestra legislación, sino que se trata también de la misma caracterización que tiene el fenómeno mundialmente.

Un antecedente necesario para definir cómo se puede atender una problemática, especialmente la relativa a los derechos humanos, consiste en, por lo menos, repasar en grandes líneas cómo está evolucionando nuestro sistema jurídico para atender fenómenos que tienen una triple vertiente. En primer lugar, existe una legislación internacional, e internamente hay una falta de armonización; en segundo lugar, cuando se trata de fenómenos que ocurren en los ámbitos local y federal, es decir, como fenómenos concurrentes desde el punto de vista de la jerarquía de nuestra Constitución o de nuestro orden jurídico, hay sin duda una tendencia cada vez más generalizada en los ámbitos judicial, académico y gubernamental, hacia la aplicación de los instrumentos internacionales.

Sin embargo, también hay que estar conscientes de que eso todavía atraviesa un sinnúmero de complicaciones incluso de tipo constitucional. Si analizamos con pulcritud –porque a veces los tratados internacionales no tienen plena aplicación–, encontraremos muchas y diferentes causas que no solamente se refieren al lugar que les da el artículo 133 constitucional, tampoco es un problema de difusión o conocimiento por parte de los jueces o las autoridades administrativas, sino que no hay, por ejemplo, la base de regulación, no sólo en la ley secundaria, sino en legislación de jerarquía inferior, como pueden ser los reglamentos apropiados para poder atender directamente una disposición de carácter internacional. Eso hace que sea muy lejana la relación entre los instrumentos internacionales y los internos, lo cual significa que la armonización debe trabajarse en la Constitución. La Secretaría de Gobernación tiene ese planteamiento, y en general, la Cancillería también; ambas han trabajado el Diagnóstico. Como primer punto, proponen que se incorporen en la Constitución Política los derechos humanos expresados en el ámbito internacional.

En los niveles federal y local estamos en una situación muy interesante desde el punto de vista jurídico-constitucional, y es que más allá de las facultades exclusivas de la Federación y de los estados, en cuanto a las concurrentes, ahora estamos viviéndolo en una realidad práctica y cotidiana, la cual sin duda nos presenta interesantes retos. (No quiero referirme a temas que nos desviarían de lo nuestro, sino

sólo a los que son muy cercanos a los derechos humanos.) Ustedes los estudiosos y cercanos al tema conocen la propuesta que se incluye en el Diagnóstico, para dar a la Federación facultades de intervenir en situaciones de emergencia o de manera subsidiaria, situaciones que exceden las capacidades de los estados cuando hay una vulneración a los derechos humanos. Ésa es una propuesta que toma como base una experiencia muy cercana como la problemática de Ciudad Juárez, por ejemplo, y otra situación de excepción podría ser la del desplazamiento interno.

¿Cómo lograr esa concurrencia entre la Federación y los estados, en un esquema en donde se trata de fortalecer la descentralización de las facultades hacia las entidades federativas? Creo que tratando de integrar de una manera transversal los derechos humanos. La solución tiene que estar en el plano constitucional, pero también tiene que plasmarse en la legislación secundaria. El tema ya está puesto, sin duda, en la agenda nacional de preocupaciones por los derechos humanos. El tema de los derechos humanos es muy amplio, no tiene fin; aunque es nuevo para nuestro esquema constitucional, que a veces es tan exacto en la delimitación de una y otra facultades.

El desplazamiento no solamente involucra las relaciones entre la Federación y los estados, sino entre estados, porque los desplazamientos pueden darse de un estado a otro, y allí sería más clara la intervención que tendría que hacer la Federación, para efectos de una posible legislación.

Otro punto de vista interesante es el que se expresaba en la ponencia del obispo Samuel Ruiz: atender el problema no integralmente sino en sus diferentes causas o por sus sujetos, porque el desplazamiento es multicausal y hay desplazamientos por distintas razones (que aquí se han mencionado), por causas agrarias, religiosas, de desastres naturales, económicas, sociales, y hay legislación que atiende específicamente cada tipo de problemática, hay legislación en materia religiosa, en materia agraria, en materia económica, sobre desarrollo social.

Una forma de atender esa problemática podría ser, no ir al problema más genérico sino a los planteamientos concretos, y otra, –sin duda, creo, la que más ha progresado– es por los sujetos. Tratándose de comunidades indígenas hablamos de un desplazamiento mucho más estudiado, mucho más identificado, y que además tiene una base

tanto constitucional como legal, por lo menos más avanzada. Pero qué pasa con las comunidades que no son indígenas o cuyo desplazamiento tiene otra causa. No existe ninguna referencia específica en nuestra legislación interna ni por supuesto ninguna ley del ámbito federal ni, que yo conozca, del local, que dé un tratamiento al problema. Sí existen, sin duda, muchas otras competencias de organismos gubernamentales para tratar el tema, sobre todo en el nivel local.

Ésta también es una manera de ir avanzando en darle estructura al tratamiento del tema, o sea, no solamente se trata de generar un esquema legislativo para otorgar derechos a las personas o a las comunidades y establecer mecanismos para hacer valer esos derechos, sino que también es preciso establecer obligaciones para las autoridades a fin de atender una problemática. Ésta es otra fórmula en la cual podría avanzarse.

Es este contexto legal constitucional el que enfrentamos para tratar el tema. Yo quisiera, así, tratar de delimitar o delinear algunas de las posibles acciones que podrían tomarse, e involucrar la línea de trabajo que está intentando empujar el gobierno federal, especialmente desde la Secretaría de Gobernación. (Más adelante Yanerit Morgan Sotomayor hablará del contexto internacional.) Se está intentando hacer un trabajo de tipo más integral, no solamente la propuesta que haga la Secretaría de Gobernación.

En el gobierno federal todavía no podemos delimitar exactamente cuál es la problemática, sus causas, sus dimensiones; y realmente es muy difícil intentar resolver un problema cuando no se sabe bien de qué problema se está hablando. Esto no quiere decir que el gobierno federal quiera detener todas las acciones hasta contar con todos los detalles sobre la situación real. Por otro lado, también estamos conscientes de lo indefinido, de lo volátil, que sigue siendo el concepto de la problemática relativa al desplazamiento, a pesar de todos los esfuerzos para ir construyéndolo. Ya contamos con el del Diagnóstico y con otros esfuerzos locales, como los realizados por la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, entre otros.

Lo primero que debe hacerse para lograr un mayor acercamiento a un posible marco jurídico debe ser lo referente a la armonización. Eso no es un asunto meramente de carácter internacional, es, yo creo, exactamente la costura donde se une el ámbito internacional

de los derechos humanos con el interno. Por eso el gobierno ha entendido que la armonización no es una problemática de la Secretaría de Relaciones Exteriores, ni solamente de la Secretaría de Gobernación, sino que se trata de acercar dos ámbitos y sobre todo elevar los estándares.