

Iniciativa que contiene proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo noveno al artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de desplazados internos

El que suscribe, diputado federal Emilio Zebadúa González, integrante del Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión de la LIX Legislatura, con fundamento en los artículos 71 fracción II y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el artículo 55 fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta ante esta soberanía iniciativa que contiene proyecto de decreto por el que se adiciona el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de desplazados internos, con la siguiente

Exposición de motivos

La Organización de las Naciones Unidas ha establecido que se entenderá por desplazados internos a aquellas “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”. Esta definición se encuentra establecida en el párrafo número 2 de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, del 11 de febrero de 1998.

Esta definición proviene del ámbito del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos, que tienen relación con otros instrumentos internacionales como por ejemplo, los Convenios de Ginebra (de 1949) y sus Protocolos Facultativos (de 1977), la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados (de 1984), la Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas (de 1994), y desde luego, los Principios Rectores del representante del secretario general de la ONU para desplazados internos (de 1998) arriba citados.

Cabe aclarar que esta categoría del derecho internacional humanitario difiere de la de refugiado, ya que aun cuando en ambos casos, las personas se ven forzadas a abandonar sus hogares, los desplazados no pueden tener acceso a la categoría de refugiados, con derecho a la protección específica que les proporcionan los instrumentos internacionales de la materia, puesto que no han cruzado una frontera internacionalmente reconocida, por lo que el gobierno tiene la responsabilidad de satisfacer sus necesidades de protección y asistencia.

Los Principios Rectores contemplan normas aplicables al fenómeno del desplazamiento en su conjunto, dado que reconocen el abanico de posibilidades que abarcan desde la protección contra desplazamientos arbitrarios, es decir, las acciones preventivas para evitar el desplazamiento, hasta la situación concreta del desplazamiento, cuando éste ya se ha manifestado, así como las normas que se aplicarían al regreso y la reintegración a las comunidades.

Es importante destacar que estos principios representan un mínimo de normas aplicables a la materia como estándares reconocidos por el derecho internacional, que son declaraciones moralmente vinculantes que, sin embargo, los gobiernos nacionales deben reconocerlas como obligaciones que surgen del derecho internacional y sirven de referencia para la necesaria armonización de las legislaciones nacionales a su letra y espíritu.

Cabe hacer mención que ante la magnitud del problema que reviste en el mundo la situación de desplazamiento interno de millones de personas, en 1992, la Comisión de Derechos Humanos de la ONU

requirió a su secretario general, la designación de un representante especial para los desplazados internos. Fue designado para esta responsabilidad, el señor Francis Deng, quien realizó una visita oficial a México del 18 al 28 de agosto de 2002, por invitación del gobierno. De su informe destacan algunos puntos que es necesario abordar en esta exposición de motivos, ya que este documento representa un punto de encuentro sobre la situación del fenómeno de desplazamiento interno en nuestro país.

En el documento de referencia se reconocen como causas del desplazamiento forzoso en México, el conflicto de Chiapas, así como las disputas por tierras, el tráfico de drogas, la intolerancia religiosa, proyectos de desarrollo y los desastres naturales que por aquel entonces se habían registrado en los estados de Oaxaca, Tabasco y Sinaloa, pero también reconoce que no existen estadísticas oficiales sobre el número, la ubicación, las necesidades, así como las posibles respuestas institucionales para atender a los desplazados.

En este informe sobresale de manera muy especial la situación de extrema vulnerabilidad de las mujeres y niños, así como de la población indígena que representa la mayoría de la población desplazada de México.

En el cuerpo del informe destacan asimismo, una serie de recomendaciones que tienen que ver con la adopción y aplicación de políticas por parte del gobierno para abordar efectivamente esta problemática, la necesidad de recabar datos para determinar su magnitud, seleccionar las necesidades especiales de los desplazados en programas y estructuras, mecanismos de coordinación, protección y asistencia a los desplazados, asistencia para el regreso, el reasentamiento o integración local, cooperación internacional, fortalecimiento de la intervención de la ONU, la difusión de los Principios Rectores en el ámbito regional y la búsqueda de soluciones para el conflicto.

Sobre la adopción y aplicación de políticas por parte del gobierno para abordar efectivamente esta problemática, reconoce que:

Es urgente que estas autoridades aceleren el enunciado, la adopción y la aplicación de políticas sobre los desplazados internos. Estas políticas deben estar vinculadas a otros planes, políticas y programas de derechos humanos. Con ellas hay que procurar resolver cuestiones de protección

frente a desplazamientos arbitrarios, cubrir las actuales necesidades de protección y ayuda y plantearse las posibilidades de un retorno voluntario, el reasentamiento o la integración local de los desplazados de un modo seguro y digno.

Y, por otro lado, reconoce en la parte que tiene que ver con los mecanismos de coordinación que:

Los esfuerzos de las autoridades estatales para abordar el problema de los desplazados internos se ha iniciado sin mucha coordinación con las autoridades federales. En algunos casos, las autoridades de los Estados han establecido cierta coordinación con la sociedad civil; esa colaboración hay que ampliarla. Es importante establecer mecanismos de coordinación en el seno del gobierno federal, entre éste y los gobiernos de los estados y con ONG humanitarias, de derechos humanos y de desarrollo, así como con la comunidad internacional, para abordar de manera más eficaz la crisis de los desplazamientos.

Por otra parte, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) realizó un diagnóstico sobre los derechos humanos en México, en el cual se “pretende identificar las causas estructurales de las violaciones a los derechos humanos en México, con base en un análisis no coyuntural”. Así mismo, el diagnóstico:

...recoge demandas que constituyen un clamor de la sociedad mexicana, y que en la mayoría de los casos también están reflejadas en las recomendaciones y diversos informes que en materia de derechos humanos han realizado sobre el país la Organización de las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos, por medio de sus distintos mecanismos de protección, así como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y diversas organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales.

En el diagnóstico de referencia se señala:

A raíz del conflicto [armado de 1994], quedaron desplazadas más de doce mil personas. Algunas recibieron ayuda del gobierno o de organizaciones

humanitarias nacionales e internacionales. Sus condiciones de existencia, por lo general, son sumamente difíciles (...) Entre los desplazados la inseguridad y temor persisten, y a mediados de 2003 el problema sigue vigente. En otras regiones indígenas del país también existen desplazados de los que no se habla. Se trata de quienes fueron reubicados sin su consentimiento por la construcción de alguna presa u otra obra años atrás, y que aún esperan recibir las compensaciones que el gobierno les ofreció.

En la parte relativa a grupos en situación de vulnerabilidad y discriminación se expresa:

No se dispone en México de estadísticas oficiales sobre desplazados internos, y las estimaciones varían considerablemente. Se tomó una fuente que habla de entre 3 000 y 21 000, pero otras estimaciones llegan hasta 60 000. En Chiapas y Guerrero se han llevado a cabo conteos más amplios, con la participación de ONG locales o internacionales, diócesis eclesíásticas locales, dependencias gubernamentales y organismos humanitarios. En el diagnóstico se identificaron dos obstáculos para la medición: su naturaleza inestable y temporal y el hecho de que ninguna dependencia, gubernamental o no, tiene un mandato explícito para dar seguimiento a estos desplazados. En lo que hay coincidencia es en que son 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 privados de la vida.

Por cuanto hace a las recomendaciones que presenta para la atención a los desplazados internos destacan las siguientes:

- El gobierno federal debe adoptar medidas de protección legal para atender las necesidades identificadas por el relator especial de la ONU para desplazados internos, como el establecimiento de áreas de especial vulnerabilidad de estos grupos. Se recomienda al Poder Ejecutivo analizar distintas opciones para coordinar el trabajo en esta materia. Puede facultar a una dependencia ya existente, como la Comar, o crear un organismo descentralizado o autónomo intersectorial.
- Otro aspecto que destaca el Informe de la ONU sobre Desplazados Internos en México, es la urgente necesidad de establecer

mecanismos de resolución no violenta de conflictos. Se recomienda que el gobierno federal se involucre directamente en buscar mecanismos de mediación, conciliación, negociación e intermediación, para que las partes en conflictos agrarios, religiosos, territoriales, políticos y étnicos, puedan resolver sus diferencias sin alterar el orden público.

- Es necesario que el Poder Legislativo, en coordinación con instancias del Poder Ejecutivo, como la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, incorporen los lineamientos establecidos en los Principios Rectores aplicables a los Desplazamientos Internos de la ONU.
- Los desplazados consultados a través del proceso del diagnóstico enfatizan la importancia que tiene la relación tradicional que guardan con sus tierras los indígenas, quienes constituyen la mayor parte de esta población. Es necesario que en los procesos de reforma legislativa y de política pública en materia de población que conduzcan al reconocimiento de los desplazados internos como sujetos de derecho, se reconozcan explícitamente las necesidades territoriales de los desplazados indígenas.

Con estos elementos se propone la presente iniciativa de reforma constitucional, tomando en cuenta que ciertamente nuestro marco jurídico vigente, si bien cuenta con una serie de garantías individuales consagradas en la carta magna que inciden de manera directa en el fenómeno de desplazamiento interno, no se cuenta en la misma con las herramientas institucionales para poder enfrentar esta problemática, debido fundamentalmente –como lo reconoce el propio informe del representante especial–, a que se carece de los elementos mínimos para propiciar una coordinación intergubernamental adecuada.

Por ello, de entrada, estamos proponiendo introducir una nueva categoría del derecho internacional humanitario en nuestro sistema constitucional, que no está contemplada hasta ahora, puesto que trata de reconocer a la vez una situación de hecho y la responsabilidad del Estado para atender tanto sus causas como sus consecuencias. Se ha querido confundir este tipo de desplazamiento con la garantía constitucional del libre tránsito del artículo 11 o bien con obligaciones del Estado, en sus tres órdenes de gobierno, para

atender los desplazamientos por causas naturales en programas de auxilio. Lo cierto es que confundir el libre tránsito con la figura del desplazamiento interno y las causas que lo motivan, es desconocer totalmente la gravedad del problema y, por otro lado, minimizar la responsabilidad del Estado con la aplicación de programas de auxilio y de asistencia en casos de desastre.

Con esta definición pretendemos armonizar esta figura del derecho internacional humanitario dentro de nuestro sistema jurídico determinando con claridad la responsabilidad del Estado para garantizar la atención, la seguridad, así como la restitución de derechos de los desplazados internos que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su lugar de residencia, para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, dentro de sus fronteras, como un primer paso para reglamentar en la ley la concurrencia de la Federación y las entidades federativas.

Por las anteriores consideraciones proponemos el siguiente:

Proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo noveno al artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de desplazados internos

Único. Se adiciona un párrafo al artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 4

...
...
...
...
...
...
...
...

Es responsabilidad del Estado garantizar la atención, la seguridad, así como la restitución de derechos de los desplazados internos, ya sea de grupos o de personas que se han visto forzadas u obligadas

a escapar o huir de su lugar de residencia, para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, dentro de sus fronteras, según lo disponga la ley en la materia, la cual establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en el ámbito de sus respectivas competencias.

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Dip. Emilio Zebadúa González

Dado en el salón de sesiones de la Cámara
de Diputados del H. Congreso de la Unión,
a los 30 días del mes de marzo de 2004