



GOBIERNO DE
MÉXICO

GOBERNACIÓN

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

SUBSECRETARÍA DE
DERECHOS HUMANOS,
POBLACIÓN Y MIGRACIÓN

DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO EN MÉXICO: *del reconocimiento a los desafíos*





GOBIERNO DE
MÉXICO

GOBERNACIÓN
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

SUBSECRETARÍA DE
DERECHOS HUMANOS,
POBLACIÓN Y MIGRACIÓN

DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO EN MÉXICO: *del reconocimiento a los desafíos*



Dirección General de Política Pública de Derechos Humanos en colaboración con la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados suscritas a la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración de la Secretaría de Gobernación. Londres 102 - PB, Colonia Juárez, Alcaldía Cuauhtémoc, C.P. 06600, Ciudad de México.

Desplazamiento forzado interno en México: del reconocimiento a los desafíos

ISBN: 978-607-427-332-8

Comité Editorial:

Castruita Yscapa Sandra Paola

Martínez Coria Ramón

Mejía Morales Diana Alejandra

Oceguera Espinosa de los Monteros Fernanda

Quintana Roldán Jesús Salvador

Romero González Manuel Alejandro

Sepúlveda Kischinevzky Paula

Diseño y formación:

Jesús Alonso Barroso

Primera edición: junio 2022

Impreso y hecho en México

Se permite la producción total o parcial sin fines comerciales siempre que se cite la fuente.



Contenido



Presentación <i>Alejandro Encinas Rodríguez</i>	5
1. El desplazamiento forzado interno en México. Reconocimiento como problema público.	
De lo invisible a lo público <i>José Luis Calderón Ríos y Sandra Paola Castruita Yscapa</i>	9
El estado del arte y el andamiaje institucional para la atención de los desplazados forzados internos <i>Andrés Alfonso Ramírez Silva</i>	17
Diagnóstico sobre la situación del desplazamiento forzado interno en México <i>Raúl Romo Viramontes, Rodrigo Jiménez Uribe, Eric Alan Barrón López, Diana Villasana Ocampo y Angélica Verónica Segura Ramírez</i>	25
Contexto actual del desplazamiento forzado interno en México: un panorama basado en episodios masivos <i>Brenda Gabriela Pérez Vázquez, Lúgia de Aquino Barbosa Magalhães y Pablo Daniel Cabada Rodríguez</i>	37
Atención integral para personas en situación de desplazamiento forzado interno en México <i>Rocío González Higuera, María Rita Díaz Ferraro y Gabriela Elizabeth Galicia Salas</i>	49
2. Evolución y retos sobre el marco jurídico del DFI.	
Evolución normativa del desplazamiento forzado interno en México <i>Jesús Salvador Quintana Roldán</i>	61
Insuficiente regulación sobre desplazamiento forzado interno en México <i>Edgar Corzo Sosa</i>	71
3. Radiografía del DFI en México. Experiencias sobre su abordaje.	
La obligación de protección a víctimas de desplazamiento forzado interno en México. Un protocolo de atención <i>Michael W. Chamberlin</i>	83
Reconstruir la familia, una necesidad tras el desplazamiento forzado interno <i>María del Rocío García Pérez</i>	91





Género y desplazamiento forzado interno. Las mujeres frente a la diáspora familiar y la fragmentación de derechos	97
<i>María del Pilar Hernández Martínez</i>	
Desplazamiento forzado interno en el espectro de las movilidades. Entre el deseo por migrar y la necesidad de huir	107
<i>Leticia Calderón Chelius</i>	
Cambio climático y desplazamiento forzado: Desafíos para la política pública	115
<i>Marco Antonio Heredia Fragoso</i>	
La gobernanza de desplazamientos forzados por inversiones públicas justificadas para desarrollo social	127
<i>Scott S. Robinson</i>	
El desplazamiento forzado de poblaciones indígenas en México, la gestión de justicia desde el Estado y la sociedad civil en los últimos 30 años	139
<i>Ramón Martínez Coria</i>	
Desplazamiento forzado interno en Chiapas: pueblos y comunidades indígenas, buenas prácticas del Estado mexicano y áreas de oportunidad	151
<i>Martha Laura Sánchez Flores</i>	

4. Estrategia de política pública para la atención integral del DFI.

Anotaciones acerca de la formulación de políticas públicas sobre desplazamiento forzado interno	159
<i>Andrés Celis</i>	
¿Qué medir y por qué? Hacia una política basada en evidencias sobre el desplazamiento interno	167
<i>Alexandra Bilak</i>	
Prevención del desplazamiento forzado interno, responsabilidad del Estado mexicano	177
<i>María de los Ángeles Haces Velasco y Einar Ernesto López Basilio</i>	
Soluciones duraderas: un modelo de acción colectiva	187
<i>Paula Sepúlveda Kischinevzky</i>	





Presentación

El desplazamiento forzado interno es una problemática que se caracteriza por la profunda afectación al ejercicio de los derechos humanos de las personas que se encuentran en esta situación, y brindar una respuesta efectiva y articulada para su prevención y atención representa un gran desafío para el Estado en su conjunto.

Durante décadas, gobiernos, pretendieron minimizar y ocultar esta problemática, lo que trajo como resultado que las víctimas de desplazamiento forzado interno permanecieran invisibilizadas. Ante esta situación insostenible, el Gobierno de México ha reconocido la existencia de este grave daño social en el país y se ha dado a la tarea de construir una ruta para encarar y superar este problema. Este reconocimiento implica, necesariamente, aceptar que el Estado no ha sido capaz de solucionar los problemas estructurales que le dan origen e, incluso, el fracaso de estrategias políticas que se han implementado en administraciones pasadas que, lejos de resolverlos, han agudizado el contexto de violencia, como una de las casusas más significativas.

La administración actual tiene el firme propósito de abordar esta problemática a través de una política integral, con el objetivo de prevenir, atender y generar soluciones duraderas a las víctimas de esta violación múltiple de derechos humanos. Dentro de estas acciones, se convocaron a personas expertas a reflexionar y proponer desde distintas aristas, disciplinas y experiencias, para enriquecer e incentivar la discusión del fenómeno, así como identificar propuestas puntuales para que las instituciones públicas instrumenten políticas y acciones que articulen los esfuerzos de los tres órdenes de gobierno.

Los artículos aquí reunidos se han integrado a partir de cuatro ejes que incentivaron la reflexión:

El primero de ellos, presenta un panorama general de esta problemática, observando la importancia de su reconocimiento, su integración a la agenda pública, el estado del arte existente y las necesidades institucionales que deben ser contempladas para su atención, así como un diagnóstico de la situación actual del desplazamiento forzado interno en México, con elementos cuantitativos y cualitativos que abonan a la caracterización de la problemática.

El segundo, aborda el contexto legislativo en el que se enmarca esta problemática en México, así como las experiencias locales que han tenido avances en la materia.

El tercero, analiza las características de poblaciones específicas afectadas, así como las causas particulares que generan su desplazamiento, destacando un enfoque diferenciado que permita brindar la atención adecuada a cada tipo de situación. También, se presentan experiencias locales en torno al desplazamiento forzado interno, a fin de conocer los elementos que pueden ser afines bajo una lógica de política pública comparada, sin perder de vista las diferencias estructurales que deben ser consideradas para generar una estrategia propia.

Finalmente, en el cuarto apartado, se exponen estrategias de política pública que deben ser consideradas para la implementación de la Ley, una vez que esta sea aprobada.

Esta publicación forma parte de las acciones que ha iniciado el gobierno para atender de manera integral el desplazamiento forzado en México. Agradecemos la participación de las personas expertas que colaboraron en este esfuerzo, sin duda sus voces brindarán un panorama amplio sobre los retos y desafíos que enfrentaremos e incentivarán el debate sobre cuáles deben ser los siguientes pasos para atender esta compleja situación.

Alejandro Encinas Rodríguez
Subsecretario de Derechos Humanos, Población y Migración



1. El desplazamiento forzado interno en México. Reconocimiento como problema público.







De lo invisible a lo público

José Luis Calderón Ríos y Sandra Paola Castruita Yscapa

Introducción

El desplazamiento forzado interno (DFI) es un fenómeno que ha estado presente durante décadas en diversos contextos sociales en nuestro país; sin embargo, su reconocimiento desde el gobierno como un problema público es reciente.

Esta falta de reconocimiento y atención por parte de las autoridades del pasado trajo como consecuencia el invisibilizar a las personas y comunidades en situación de desplazamiento, incrementando el número de víctimas año tras año e impidiendo el desarrollo y fortalecimiento de mecanismos institucionales para su atención y prevención.

Actualmente se realizan esfuerzos para instrumentar una política pública que se ocupe del desplazamiento forzado interno y que brinde a las víctimas una respuesta integral que les garantice sus derechos humanos.

El desplazamiento forzado interno desde el enfoque de derechos humanos

Antes de continuar, es preciso aclarar que el objetivo de este artículo no es ahondar en la conceptualización del desplazamiento forzado interno, pues eso es materia de otras participaciones en la presente publicación. Partiremos de la comprensión del DFI a la luz de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, que los define como:

el grupo o grupos de personas que se hayan visto forzadas y 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 (ONU, 1998, p. 6).

Como todo fenómeno social, existen diversas perspectivas para aproximarse y estudiar el DFI, en este artículo lo abordaremos desde el enfoque de los derechos humanos, el cual coloca a las personas en el centro de la discusión, las asume como titulares de derechos que deben ser promovidos, respetados, protegidos y garantizados por todas las autoridades del país. En consecuencia, las personas en situación de desplazamiento forzado interno son víctimas de violaciones a derechos humanos, ya sea por acción u omisión del Estado.

La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado el carácter múltiple de esta violación a derechos humanos, ya que la situación de desplazamiento “no puede ser desvinculada de otras violaciones a derechos humanos” (Corte IDH, 2005, p. 119). Las personas desplazadas se ven forzadas a dejar sus hogares de un momento a otro, lo que implica la violación a un amplio listado de derechos humanos que incluye desde los civiles y políticos, como son la integridad personal, identidad, propiedad, entre otros, así como los económicos, sociales, culturales y ambientales, tales como la salud, la educación, vivienda, etcétera. En otras palabras, las víctimas de desplazamiento se encuentran en una situación de vulnerabilidad acentuada (Corte IDH, 2005).

Así, cada persona, familia y comunidad que se ha visto orillada a abandonar sus hogares, exhibe el incumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos que tiene el Estado mexicano. Desde el enfoque de derechos humanos, las autoridades deben estar conscientes de que existen personas y grupos que por sus características o condiciones de especial vulnerabilidad tienen un mayor riesgo de ser víctimas de este fenómeno, o bien, de que estas violaciones a derechos humanos tengan un impacto



mucho más profundo en el ejercicio de sus derechos. Dentro de estos grupos podemos considerar a las niñas, los niños y adolescentes, mujeres, personas con discapacidad, personas mayores, pueblos y comunidades indígenas, periodistas y personas defensoras de derechos humanos, entre otras.

El DFI se enmarca en la crisis de derechos humanos que enfrenta el país, resultado de un pasado de invisibilización de problemáticas, de abandono institucional, de políticas fallidas y de desmantelamiento de órganos del Estado para beneficio de unos pocos, por referir algunas de las causas estructurales que originaron esta situación (Secretaría de Gobernación, 2020).

Lamentablemente, una de las consecuencias sensibles de esta crisis es el número creciente de personas en situación de desplazamiento forzado interno, evidenciando la incapacidad del gobierno para su atención y prevención. Las razones que llevan a las personas a dejar sus lugares de residencia son multifactoriales, desde entornos de inseguridad, conflictos religiosos, megaproyectos, hasta fenómenos naturales, entre otros. Sin embargo, es de destacarse cómo en México este fenómeno se asocia con el recrudecimiento de la violencia, particularmente desde mediados de la primera década del presente siglo (CONAPO, 2019), producto de erradas políticas públicas en materia de seguridad que ignoraron el carácter multidimensional del problema y privilegiaron el uso de la fuerza por encima de estrategias de inteligencia y de acciones que atendieran las causas estructurales de estos conflictos (Secretaría de Gobernación, 2020).

Como consecuencia de la invisibilización del DFI, actualmente no existe un registro oficial de personas desplazadas que nos permita dimensionar realmente la magnitud del fenómeno, así como sus características. Empero, existen algunas aproximaciones a partir de 2019 realizadas por diversas instituciones públicas, como el Consejo Nacional de Población (2019; Díaz y Romo, 2019) y la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (2020), las cuales serán abordadas en otras participaciones en esta publicación.

No obstante, aun con la inexistencia de cifras oficiales, las autoridades en los tres órdenes de gobierno deben estar ciertas de que las víctimas del desplazamiento forzado interno son una realidad. Día con día mujeres, hombres, niñas, niños, periodistas, entre otros, dejan sus lugares de residencia por diversos motivos, todos ajenos a su voluntad. Cada uno de estos casos son el eco de la ausencia y de la falta de intervención por parte del Estado.

El reconocimiento del desplazamiento forzado interno como problema público

En virtud de lo anterior, es imperiosa la necesidad de diseñar e implementar una política pública integral que atienda esta problemática y a las víctimas, partiendo de la premisa de que la expectativa de toda política pública es transitar de una situación no deseable a una deseable mediante actividades gubernamentales orientadas hacia la solución de problemas que conciernen a toda la población (Lemieux, 1995).

Como en toda política pública, el primer paso para su diseño y su posterior instrumentación es reconocer este problema como público y, en consecuencia, la necesidad de la intervención gubernamental en una situación social (Parsons, 2007). Este reconocimiento tiene consecuencias en la forma de abordar una problemática, destacaremos dos de ellas:

1. La primera es que implica que las autoridades estatales reconocen que la problemática deriva de sus propias acciones y omisiones; es decir, el papel del Estado se vuelve central en la comprensión de las causas y efectos de la situación social indeseable. Este argumento se fortalece con lo establecido en el artículo primero constitucional a partir de la reforma de 2011 en materia de derechos humanos, pues claramente se configuran obligaciones a cargo de las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, es decir, no queda al arbitrio de la autoridad el sentido de su responsabilidad, sino que está claramente mandatado en la propia Constitución.





2. En segundo lugar, el reconocimiento representa el punto de partida para dar una respuesta institucional y a su vez para la designación de recursos públicos con el propósito de atender dicha problemática. Esto significa que se moviliza el aparato gubernamental para fortalecer las capacidades institucionales que permitan resolver el conflicto y atender a las víctimas.

Por lo anterior toma tanta relevancia el reconocimiento público que en 2019 hizo el subsecretario de Derechos Humanos, Población y Migración de la Secretaría de Gobernación, Alejandro Encinas Rodríguez, cuando formalmente se refirió a la existencia de esta situación en México, asumiendo la urgencia de la intervención del gobierno federal en su prevención y atención. Este hecho logró trascender el discurso político y trajo consigo el inicio de múltiples acciones.

Programa Nacional de Derechos Humanos: una hoja de ruta

De la serie de acciones que surgieron a partir de visibilizar oficialmente el DFI, podemos destacar la inclusión de esta temática en el Programa Nacional de Derechos Humanos 2021-2024 (PNDH), documento programático rector de la política pública de derechos humanos a nivel nacional.

El PNDH deriva del Plan Nacional de Desarrollo y su elaboración se enmarca en el Sistema de Planeación Democrática. Al ser un programa especial,¹ una de sus características principales es su transversalidad al interior de la administración pública federal (APF), por lo que intervienen en su cumplimiento todas las dependencias y órganos del gobierno federal.

Para comprender el contenido del PNDH es necesario referirnos a su proceso de elaboración, el cual partió de un amplio ejercicio de participación ciudadana bajo la premisa de agotar mecanismos efectivos de escucha real en los lugares donde los problemas acontecen. Esta encomienda buscó evitar que el diseño de este instrumento de política pública surgiera desde el escritorio, como había sucedido en el pasado. Así, se llevaron a cabo 14 foros en distintas entidades federativas, con temáticas puntuales que respondían a los contextos locales, en los que participaron más de dos mil personas. Dentro de ellos se realizó uno específico sobre desplazamiento forzado interno y se eligió al estado de Guerrero como sede, por ser una de las entidades con el mayor número de personas y familias en esta situación. El foro se celebró el 5 de septiembre de 2019 y se desarrolló en cuatro mesas temáticas de las que, a partir de preguntas detonadoras, se recogieron las demandas y propuestas de más de cien personas asistentes, entre expertas, académicas, integrantes de organizaciones de la sociedad civil, colectivos de víctimas, entre otros.

Este ejercicio permitió transformar esas demandas sociales en acciones y estrategias dentro del PNDH, haciendo de éste el primer documento oficial del gobierno federal que reconoce el DFI como problema público y que propone una hoja de ruta para su atención.

En lo correspondiente a las acciones puntuales sobre desplazamiento forzado interno, se integraron un total de siete acciones específicas, las cuales corresponden a cuatro objetivos prioritarios de los cinco que reúne el PNDH. Cabe señalar que este Programa se construyó bajo la premisa de brindar soluciones de raíz a las violaciones de derechos humanos, por lo que cada uno de sus cinco objetivos prioritarios buscan dar respuesta a las causas estructurales que propiciaron la crisis de derechos humanos.

El primer objetivo del PNDH está orientado a atender la fragmentación de la administración pública, considerando que ésta radica en un mal diseño institucional, así como en un deficiente marco normativo que obedece a una lógica institucional en lo individual y no como conjunto. En este objetivo se incluyeron dos acciones puntuales, la primera de ellas se refiere a impulsar un marco normativo en materia de desplazamiento forzado interno que reconozca la problemática, brinde atención integral a las víctimas, proporcione soluciones duraderas y contemple un registro de personas desplazadas, y la segunda, a difundir

1. La Ley de Planeación señala en su artículo 26 que "Los programas especiales se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país, fijados en el Plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector" (Cámara de Diputados, 1983, p. 10).



información que sensibilice a la población, evite ambientes de discriminación y estigmatización, y prevenga violaciones a los derechos de las personas en esta situación.

El segundo objetivo reconoce la deuda histórica que tiene el Estado con las víctimas de violaciones a derechos humanos y en él se incluyó un conjunto de estrategias y se establecieron prioridades de atención. Partiendo de la base de que las personas desplazadas son víctimas de violaciones a derechos humanos, como se dijo con anterioridad, en este objetivo se englobaron dos acciones puntuales, una de ellas orientada a implementar medidas especiales de atención integral para el retorno, acogida, integración o reubicación voluntaria de las personas en situación de DFI, en condiciones seguras y dignas, y la otra, enfocada en realizar análisis de riesgos con una visión diferencial, de género y especializada para identificar, prevenir y atender oportunamente las causas del DFI.

Por su parte, el cuarto objetivo prioritario tiene como centro el fortalecimiento de la institucionalidad pública, así como robustecer la capacidad de gestión y respuesta de la APF. En él se incluyeron dos acciones puntuales, la primera de ellas parte de la necesidad de contar con un diagnóstico que permita conocer, prevenir y atender integralmente la problemática y la segunda busca garantizar la implementación de mecanismos de participación de las personas en situación de DFI en los procesos de prevención, atención y reparación integral.

Por último, el quinto objetivo del PNDH se orienta a proporcionar herramientas técnicas y de capacitación en materia de DFI a las personas servidoras públicas que asegure una actuación apegada a los principios y al enfoque de derechos humanos, por lo que en este objetivo se incorporó una acción puntual al respecto.

A partir de lo anterior podemos identificar que estas acciones concretas logran establecer un piso mínimo en cuanto a la intervención estatal sobre esta problemática. Es verdad que no es un ejercicio exhaustivo, pues seguramente habrá más componentes que deberán añadirse en un futuro, pero el PNDH da los primeros pasos hacia la construcción de una política pública integral y logra instaurar una hoja de ruta que delinea los que serán los siguientes pasos para el gobierno federal en la materia.

Sentencia colombiana T-025, una aproximación para construir una política pública

A partir de lo antes expuesto se inició un proceso reflexivo al interior del gobierno sobre los elementos que debiera reunir una política pública integral. Con el fin de sumar a esta reflexión traemos a colación la sentencia T-025 de la Corte Constitucional de Colombia, al ser un referente a nivel internacional en lo que respecta a la intervención del Poder Judicial en la instrumentación de una política pública, pero especialmente porque hace un análisis a la política instrumentada en Colombia sobre desplazamiento interno y brinda un esbozo sobre los elementos mínimos que debe de contener.

Como antecedente, esta sentencia se emitió en el año 2004 y fue producto de la acumulación de 108 acciones de tutela interpuestas por 1 150 núcleos familiares de población desplazada. Las personas demandantes interpusieron este recurso contra diversas instituciones del gobierno colombiano, tanto del nacional como de administraciones municipales y departamentales, por considerar que estas autoridades no estaban cumpliendo con sus obligaciones de protección a la población desplazada. Es verdad que no fue la primera vez que la Corte se pronunció respecto de esta temática, pues lo venía haciendo de manera reiterada desde 1997, pero es en esta ocasión cuando analiza el alcance de los derechos de las personas afectadas, así como la política pública instaurada en Colombia, estableciendo mínimos en su instrumentación.

Cabe destacar que el contexto colombiano en materia de desplazamiento forzado es muy específico, por sus características y dimensiones. Este fenómeno tuvo sus inicios en aquel país en los años ochenta, producto principalmente de los conflictos internos y de las guerrillas en ese territorio. Para comprender





la magnitud del problema referiremos que desde finales de 2019, consecutivamente, Colombia ha registrado el mayor número de personas desplazadas internamente en el mundo, el cual asciende a cerca de ocho millones, según las estadísticas de su gobierno (ACNUR, 2019).

Si bien es cierto que el contexto colombiano dista en muchos sentidos del mexicano, destacaremos aquellos elementos que consideramos suman a identificar los aspectos básicos de una política pública integral de DFI:

- La sentencia colombiana tiene una aproximación desde el enfoque de derechos humanos, hace un análisis sobre el alcance de los derechos fundamentales de la población desplazada y reconoce la vulneración múltiple a éstos, así como las condiciones de vulnerabilidad extrema. En este sentido se refuerza la trascendencia del acercamiento desde este enfoque, ubicando en el centro de la política de Estado la protección y garantía de los derechos humanos.
- Es importante destacar que ante la magnitud del problema y su grave incidencia en la protección de los derechos de las personas desplazadas, la Corte declaró un “estado de cosas inconstitucionales”, el cual “causa una evidente tensión entre la pretensión de organización política y la prolífica declaración de valores, principios y derechos contenidos en el Texto Fundamental y la diaria y trágica constatación de la exclusión de ese acuerdo de millones de colombianos” (Corte Constitucional, 2004, p. 19). Esta declaratoria implica que las autoridades nacionales y territoriales encargadas de atender a esta población deben ajustar sus actuaciones con el objetivo de cumplir con los mandatos constitucionales y legales.
- El tribunal constitucional declaró la imposibilidad de señalar como responsable a una sola institución, al considerar que “tal vulneración no es imputable a una sola entidad, sino que todas las autoridades nacionales y territoriales con responsabilidades diversas en la atención de la población desplazada, por acción u omisión, han permitido que continúe y, en algunos casos, se agrave la vulneración de los derechos fundamentales de los desplazados” (Corte Constitucional, 2004, p. 113). De ello rescatamos la aseveración de que la coordinación interinstitucional es un elemento central en la instrumentación de una política pública, pues requiere de todo el andamiaje institucional para su atención integral.
- En la sentencia se hace énfasis en la importancia de que en el diseño y ejecución de la política sean escuchadas y consideradas las voces de la población desplazada.
- Remite a la importancia de contar con una normatividad integral que defina los medios para lograr los fines planteados, así como los órganos responsables de su cumplimiento y los requisitos, procedimientos y condiciones. Establece que la reglamentación en Colombia carece de precisión sobre qué debe llevar a cabo cada institución y en muchas ocasiones las responsabilidades se encuentran duplicadas.
- La sentencia analiza lo que se estima son las principales razones por las cuales ha fallado la política pública de desplazamiento interno en Colombia. En este tenor, divide el análisis en la precariedad institucional para implementar la política y la asignación insuficiente de recursos públicos.

En lo concerniente a la capacidad institucional, se resaltan las siguientes fallas:

- La asignación de funciones y responsabilidades a las distintas entidades es difusa.
- No se establecen plazos para el cumplimiento de los objetivos propuestos.
- No se prevé concretamente el equipo humano necesario para la implementación de las políticas.
- No se disponen los recursos administrativos idóneos para la ejecución de las políticas.

Hacia una política pública integral para México

Como ya se mencionó, reconocemos que el caso colombiano dista en muchos sentidos de la realidad mexicana. No obstante, esta comparación nos permite distinguir algunos comunes denominadores en las características con las que debe contar una política pública integral, así como cuáles son los posibles obstáculos o dificultades que se pueden presentar en su instrumentación.



En este ejercicio de contraste entre la sentencia colombiana y lo establecido en el PNDH identificamos diversos puntos similares. En primer lugar, ambos documentos parten de la misma premisa: identificar las causas estructurales, es decir, en tanto no se resuelva la raíz de las problemáticas, las violaciones a derechos humanos seguirán siendo una constante y en el centro de esa actuación del Estado debe ubicarse a los derechos humanos de las personas desplazadas.

También subrayamos la coincidencia con respecto a la coordinación interinstitucional como piedra angular en la atención del fenómeno. Es una realidad que la atención al DFI requiere de la intervención de un gran número de instituciones del Estado, pues, como ya se dijo, el carácter múltiple de esta violación a derechos humanos exige la prestación de diversos servicios a cargo de todo el andamiaje institucional. En este sentido y a manera de propuesta, consideramos que el PNDH se debe de consolidar como una herramienta fundamental en el tratamiento de esta problemática, al configurarse como el documento programático de coordinación interinstitucional en materia de derechos humanos del gobierno federal.

Otro punto de convergencia tiene que ver con la necesidad de contar con un marco legal que establezca claramente las atribuciones y los instrumentos con los que cuenta el Estado. Ante ello es importante destacar el trabajo coordinado entre diversas áreas del gobierno federal para integrar una iniciativa de ley que fue aprobada por unanimidad el 29 de septiembre de 2020 en la Cámara de Diputados y turnada al Senado de la República, donde permanece hasta el día de hoy.

Si bien existen semejanzas, es necesario reconocer otros elementos que requieren de una detenida reflexión propia.

La deuda es grande con las víctimas y los retos son muchos para lograr una atención integral a la problemática que implica el DFI en México; sin embargo, la construcción de una política pública al respecto apenas inicia y para ello debemos echar mano de diversos análisis, instrumentos y herramientas al alcance para que ésta se construya lo más integral posible y de la mano de las poblaciones que hoy se ven afectadas con esta problemática.

En tal sentido y como conclusión resaltamos los elementos que nos parecen primordiales, enlistados como recomendaciones de lo mínimo necesario que debe contener una política pública sobre desplazamiento forzado interno:

- Considerar a la coordinación interinstitucional como un elemento central. Dentro de ello, además de pensar en las instituciones federales, es fundamental incluir a los tres órdenes de gobierno. Se debe partir de la base de que no es una problemática exclusiva del gobierno federal, sino que hay una corresponsabilidad con las autoridades estatales y municipales, por lo que es fundamental incluirlas en el diseño e implementación.
- La política pública, además de brindar atención a las víctimas, debe tener un enfoque que permita transitar de la reacción a la prevención y de esta forma afrontar las causas estructurales que originan la problemática.
- Diseñar una política pública desde el enfoque de derechos humanos que ubique en el centro los derechos de las personas desplazadas.
- Contar con información cuantitativa y cualitativa suficiente y adecuada que contribuya a dimensionar el fenómeno y, en consecuencia, diseñar las estrategias para atención.
- Es fundamental contar con un marco normativo robusto que aporte el respaldo legal a la política pública y ofrezca una definición clara de funciones, atribuciones y recursos.
- Las personas y comunidades desplazadas deben participar en todo momento durante el diseño e implementación de la política pública.
- La política pública debe de ir acompañada de un proceso de fortalecimiento de las capacidades institucionales que les aseguren recursos suficientes y adecuados para su implementación.





- Es fundamental contar con un funcionariado público que cuente con los conocimientos técnicos para abordar la problemática y sensible respecto de los derechos humanos de las personas desplazadas.

Referencias

ACNUR. (2019). *Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2019*. Recuperado de https://www.acnur.org/5eeaf5664#_ga=2.82678686.94517531.1592487358-1913390598.1589481009

Cámara de Diputados. (1983). Ley de Planeación. México: *Diario Oficial* de la Federación. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf

CONAPO. (2019). *Perfil sociodemográfico de la población que cambió de vivienda o lugar de residencia para protegerse de la delincuencia*. México: autor.

Corte Constitucional. (2004). *Sentencia T-025/04*. República de Colombia. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>

Corte IDH. (2005). Caso de la “Masacre de Mapiripán” vs. Colombia. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 1347. Recuperado de https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_134_esp.pdf

Corte IDH. (2020). *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Personas en situación de desplazamiento*, 3. San José, Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos y Cooperación Alemana. Recuperado de <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo3.pdf>

Díaz Pérez, M. C. y Romo Viramontes, R. (2019). *La violencia como causa de desplazamiento interno forzado. Aproximaciones a su análisis en México*. México: Consejo Nacional de Población. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/456109/Desplaz_2019_web_color-comp.pdf

Lemieux, V. (1995). *L'étude des politiques publiques: les acteurs et leur pouvoir*. Sainte-Foy, Francia: Presses de l'Université Laval.

ONU. (1998). *Principios rectores de los desplazamientos internos*. Recuperado de https://www.acnur.org/prot/prot_despl/5bff2c864/principios-rectores-de-los-desplazamientos-internos.html

ONU. (2020). La cifra de desplazados en todo el mundo se dobla en apenas diez años. *Noticias ONU*. Recuperado de <https://news.un.org/es/story/2020/06/1476202>

Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas, una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO.

Secretaría de Gobernación. (2020). *Programa Nacional de Derechos Humanos*. México: autor. Recuperado de http://derechoshumanos.gob.mx/work/models/Derechos_Humanos/P-NDH/Documentos/DOF-Diario_Oficial_de_la_Federacion-PNDH_2020-2024_Programa.pdf

Unidad de política Migratoria, Registro e Identidad de Personas. (2020). *Migración interna por violencia o inseguridad en México*. México: autor.





El estado del arte y el andamiaje institucional para la atención de los desplazados forzados internos

Andrés Alfonso Ramírez Silva

Los desplazados internos son una categoría de migrantes que se caracteriza por haberse desplazado al interior de su país de manera forzada. En realidad, las características de los desplazados internos son casi idénticas a las de los refugiados en lo que refiere a las causas que originaron su condición; sin embargo, los desplazados internos se distinguen de los refugiados por no haber cruzado una frontera internacional. Esto de suyo les confiere una serie de elementos diferentes, especialmente en lo concerniente a las vicisitudes con las que se enfrentan ambas categorías de personas. En el caso de los desplazados internos, el solo hecho de no haber abandonado su país trae consigo una complejidad distinta prácticamente en todos los ámbitos (legal, económico, social, cultural) respecto del caso de quienes se vieron obligados a dejar su patria en busca de protección internacional. Se infiere que la atención a las víctimas por parte de las instituciones responsables como de los diversos actores involucrados desde variadas trincheras exige estrategias y aproximaciones disímilas.

El fenómeno del desplazamiento interno es tan parecido al del refugio en lo relativo a las causas que le dan origen (i.e persecución, conflicto, violencia generalizada, violación de los derechos humanos) que la normativa jurídica internacional para brindarle a esta categoría de personas un marco legal de protección se basó casi íntegramente en la Convención de Refugiados de 1951 y en el derecho internacional humanitario.

El documento normativo para establecer un marco jurídico que debe incorporarse en la legislación nacional de los países para proteger a los desplazados internos se conoce como “Principios rectores de desplazamiento interno”. Este documento, hoy traducido a más de 40 idiomas, lo presentó en febrero de 1998 a la Comisión de Derechos Humanos de la ONU el entonces representante del secretario general de las Naciones Unidas, Francis Deng, y fue adoptado como resolución de la Comisión referida el 17 de abril de ese mismo año. Es decir, 47 años después de la Convención de refugiados, a pesar de que este problema es tanto o más antiguo y tanto o más grave que el de los refugiados. Hasta entonces, el tema de los desplazados internos se veía como exclusivo de la jurisdicción doméstica de los países. Un ejemplo muy ilustrativo al respecto fue la posición de Francia ante la guerra de liberación de Argelia, de 1954 a 1962, uno de los enfrentamientos de liberación nacional más sangrientos. Desde el principio, el gobierno francés, miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, se opuso terminantemente a que el conflicto en Argelia fuese tratado como un asunto internacional, so pretexto de que aquel país era parte de la Francia Metropolitana. Retomando el tema, la figura del representante especial del secretario general de la ONU para desplazados internos surgió hasta el año de 1992, momento en que ocurrió una situación especial al desmembrarse las repúblicas integrantes de la antigua Unión Soviética y de la República Federativa Socialista de Yugoslavia. Como consecuencia, hubo en esos países una significativa cantidad de desplazados internos. El surgimiento de nuevas fronteras, ante el colapso de la URSS, dejó a millones de rusos fuera de sus tierras de origen, sintieron una suerte de alienígenas en los territorios en los que antes del colapso consideraban su patria, por lo que optaron por desplazarse masivamente hacia donde creían estar más seguros y con mejores perspectivas para sus familias.¹

Por su parte, la República Socialista Federativa de Yugoslavia antes del conflicto estaba constituida por seis repúblicas federativas: Serbia, Croacia, Eslovenia, Bosnia-Herzegovina, Montenegro y Macedonia. Debido a este último problema, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), que hasta entonces solo tenía mandato de la Asamblea General de la ONU para el tema de refugiados, fue llamado por el Consejo de Seguridad de la ONU para participar dentro de Bosnia en tareas de ayuda a los desplazados internos. Lo anterior representó una novedad para esa organización; la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su resolución 48 de 1993, estableció criterios para el involucramiento del ACNUR con el objetivo de proteger y asistir a las poblaciones desplazadas.

1. Cfr. United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), 2000.



En el caso de Bosnia, el cometido era particularmente complicado porque tenía que desarrollarse en una zona en conflicto. El ACNUR laboraba de manera conjunta con el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), otras agencias de las Naciones Unidas y ONGs, pero esa posibilidad de trabajo humanitario en un país en guerra podía cristalizarse gracias a que la ONU organizó una fuerza de mantenimiento de paz, denominada UNPROFOR, una multinacional con tropas de varios países del mundo que tenía como mandato principal proteger a la población civil de los enfrentamientos militares y a los trabajadores humanitarios para que pudieran tener acceso a la población civil, a fin de brindarles asistencia, situación que terminó en lo fundamental hasta 1995 con la firma de los Acuerdos de Dayton.

En nuestra región cobra fuerza el prolongado conflicto en Colombia a fines de los 90, que se agudizó más aún tras la implantación del plan Colombia en el 2000, lo que incrementó notablemente el número de desplazados internos y refugiados. Los enfrentamientos cotidianos entre el ejército y la guerrilla colombiana desplazaban cifras alarmantes de familias enteras, además de dejar miles de heridos y muertos. Según una investigación de US Committee for Refugees (2000), se estima que el número total de desplazados internos a nivel mundial en 1999 oscilaba entre 20 y 25 millones de personas, y la ola de desplazamientos forzados internos continúa creciendo año tras año. De acuerdo con el Centro de Monitoreo de Desplazamiento Forzado Interno (IDMC, por sus siglas en inglés), los enfrentamientos y desastres motivaron 33.4 millones de nuevos desplazamientos en 145 países y territorios solo en 2019; de éstos, por conflictos surgieron 8.5 millones de nuevos desplazamientos en 50 países. La mayoría en lugares de ingresos bajos o medios, mientras que 1 900 desastres produjeron 24.9 millones de nuevos desplazados en 140 países y territorios en ese mismo año. Las marcas históricas de desplazamientos forzados por violencia, conflictos y desastres naturales son las más altas que haya registrado el IDMC. Al concluir 2019, según ese centro de investigación, había 50.8 millones desplazados forzados internos alrededor del mundo, de los cuales 45.7 millones en 61 países como resultado de conflicto y violencia y 5.1 millones como consecuencia de desastres naturales.

Los conflictos aún son la principal causa de desplazamiento forzado interno (DFI); sin embargo, debido al cambio climático, los desastres naturales también se han convertido crecientemente en una importante causa. Pero además, hay un número no despreciable de comunidades desplazadas por proyectos de desarrollo, tales como hidroeléctricas, mineros, petroleros, de infraestructura, etcétera; aunque no se cuenta con información sistemática al respecto a nivel global, es un área que por su importancia creciente requiere investigarse a profundidad.

Interesa señalar que a menudo la línea divisoria entre migrantes económicos y desplazados internos es muy delgada. Baste como botón de muestra, en ese sentido, incluir un ejemplo de importancia clave en la historia de los movimientos poblacionales dentro de los Estados Unidos de América. En ese país, durante los 55 años que corrieron de 1915 a 1970, se llevó a cabo lo que se conoce como la Gran Migración. Se trató de un movimiento poblacional de importantes proporciones de la comunidad negra del sur principalmente hacia el norte, pero también hacia otras regiones de los EUA. A lo largo de casi seis décadas, alrededor de seis millones de negros sureños dejaron la tierra de sus padres y abuelos y se fueron hacia variados puntos de la geografía de los Estados Unidos, lo que se convirtió en una encrucijada de la historia del vecino del norte, al modificar radicalmente el orden político y social de cada ciudad.

Durante este tiempo- nos dice la investigadora Elizabeth Wilkerson-, una buena porción de todos los negros americanos vivos, recogieron y abandonaron las granjas de tabaco en Virginia, las plantaciones de arroz de Carolina del Sur, los campos de algodón en el Este de Texas y Mississippi, y las aldeas y bosques de los restantes estados sureños: Alabama, Arkansas, Florida, Georgia, Kentucky, Luisiana, Carolina del Norte, Tennessee y en alguna medida Oklahoma (Wilkerson, 2011, p. 9).



En la historia oficial, este gran movimiento poblacional se describe como una vasta acción migratoria interna por razones fundamentalmente económicas; no obstante, esencialmente se trató de un gran desplazamiento interno forzado.

Aunque México no está entre los primeros 10 en la lista de desplazamientos internos por causa de conflicto o desastres naturales, el número de desplazados internos registrado por el IDMC —con base en fuentes de investigación académica o de la sociedad civil— no es menor, sobre todo para un país que al menos formalmente no está en guerra: 287 mil desplazados internos por la violencia y el narcotráfico, y 91 mil por desastres naturales durante 2015. En 2017 continuaron surgiendo nuevos casos en nuestro país, ante la mirada indiferente de las autoridades. Enfrentamientos violentos entre Chalchihuitán y Chenalhó desde hace ya 45 años a causa de límites territoriales, ha llevado a comunidades enteras a abandonar sus aldeas. Mujeres embarazadas, niños y ancianos pasando las noches en zonas montañosas, sin techo y con climas fríos (Animal Político, 2017).

En 2019, algunos incendios desplazaron a un significativo número de personas hacia otras regiones del país; por ejemplo, un incendio en la alcaldía de Sonoma, ubicada en California, ocasionó un evento de desplazamiento en el estado de Sonora con más de 190 mil personas y 176 hogares completamente destruidos. La violencia perpetrada por cárteles de las drogas y grupos paramilitares —consigna el IDMC en su reporte global del 2020 (IDMC, 2020)— generó 7 100 nuevos desplazamientos en México ese año, aunque coincido con la observación del mismo IDMC en el sentido de que la cifra real muy probablemente sea mayor. Muchos de los desplazamientos se registraron en los estados de Chiapas, Chihuahua, Durango, Guerrero, Michoacán, Oaxaca y Sinaloa.

También aumentó el número de mexicanos que se desplazaron a la frontera, con la esperanza de atravesar hacia el vecino del norte, como resultado de la violencia en sus comunidades de origen por razones diversas. Muy comúnmente, los desplazados viven en tiendas de campaña o jacaes improvisados sumamente precarios; por ejemplo, en Ciudad Juárez, la mayoría, provenientes de Michoacán y la mitad de ellos son menores de edad. En virtud de que el país no cuenta con un registro oficial de desplazados forzados internos y datos confiables, se dificulta entender plenamente los patrones de desplazamientos y evaluar los incidentes a baja escala. Según el reporte del IDMC, México es el número 23 en el ranking de países con mayor número de desplazamientos forzados internos, pero el segundo lugar en América, solo detrás de Colombia.

En contraste con el desinterés de los gobiernos anteriores, la actual administración, en 2019, reconoció este fenómeno en el país que de manera significativa data de la década de los 70, y se dio a la tarea de promulgar una ley general de desplazamiento interno. Como antecedente, únicamente existía legislación a nivel estatal en Chiapas y en Guerrero, aunque inoperantes por falta de reglamentación interna y presupuesto. Así, el subsecretario de Derechos Humanos, Población y Migración de la Secretaría de Gobernación impulsó la elaboración de la Ley General, principalmente a través de la Unidad de Política Migratoria (UPMRIP), de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) y del Consejo Nacional de Población (Conapo). El proceso de consulta incluyó a la academia, a representantes de la sociedad civil y a organismos internacionales. La estafeta, ya en marzo de 2020, la tomó la Cámara de Diputados, que organizó —por medio de las Comisiones Unidas de Gobernación y la de Asuntos Migratorios— un parlamento abierto en el que participaron académicos, integrantes de la sociedad civil, representantes de organismos internacionales y de organizaciones de desplazados internos con múltiples recomendaciones. La Comisión de Gobernación llevó a cabo el laborioso trabajo de incorporar dichas recomendaciones, de manera que se integró una Ley General de Desplazamiento bien articulada y avanzada que finalmente el 29 de septiembre de ese mismo año el pleno de la Cámara aprobó, de manera unánime y sin reservas. Desde entonces la minuta se encuentra en el Senado para su revisión y aprobación definitiva.

Otro avance significativo consistió en la aprobación del Programa Nacional de Derechos Humanos 2020-2024 (PNDH), a través del decreto presidencial en diciembre de 2020 y publicado en el Diario



Oficial de la Federación el 10 de ese mismo mes, el cual deriva del Programa Nacional de Desarrollo del gobierno federal. El PNDH se propone establecer un modelo de gestión estructurado y articulado con los tres órdenes de gobierno. Aquí interesa destacar que incluye la atención a víctimas de DFI. Para llegar a esa importante y novedosa inclusión, el proceso abarcó la organización de un foro temático, celebrado en Acapulco en septiembre de 2019, con una amplia participación de organizaciones de la sociedad civil, representantes de organizaciones populares, de personas expertas y funcionarios públicos especialistas en la materia.

Ante la ausencia de la ley, este programa brinda un mínimo sustento legal para desarrollar algunas acciones a favor de la población desplazada. En ese sentido, se ha coordinado con el ACNUR y la Cancillería el llevar a cabo un proyecto piloto en el que la COMAR y la Dirección General de Políticas Públicas de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación delinear un mapa de ruta para identificar a un grupo de familias desplazadas beneficiarias, seleccionadas sobre la base de criterios claros, a fin de acompañarlas desde la fase de traslado hasta su integración, pasando por la recepción en el lugar de destino, acceso a vivienda digna, apoyo jurídico, monitoreo y evaluación. Un aspecto fundamental del proyecto es la participación en todas las etapas de la propia población. Se pretende que el piloto sirva de base para diseñar un modelo general de atención a personas desplazadas y establecer soluciones duraderas.

Ante todo se debe tomar en cuenta la multiculturalidad y complejidad del país, lo que entraña una abigarrada diversidad de situaciones y de factores causales determinantes de los desplazamientos. Éstos, con la singularidad de cada uno por separado, suelen estar imbuidos de elementos universales más o menos presentes en todas las regiones del país y estar preñados de particularidades concretas propias de la tradición y prácticas de cada región. El modelo general tiene que adecuarse a cada una de dichas particularidades y ser lo suficientemente flexible para adaptarse en su aplicación a la singularidad de cada proceso de desplazamiento individual. Tendrá, además, que ser un modelo sujeto a ajustes y modificaciones en función de la experiencia práctica al trabajar con las comunidades y grupos víctimas de desplazamiento forzado, como principio esencial.

Sera útil y muy necesario recurrir a un examen periódico de lo que esté y no esté funcionando en la atención del fenómeno, como juiciosamente lo sugiere el panel de alto nivel del Secretario General de las Naciones Unidas. Ante esta sugerencia, la COMAR ha realizado una primera evaluación y concluyó que hasta ahora ha funcionado razonablemente el auxilio a personas afectadas por desastres naturales, por medio de operativos coordinados por la Secretaría de la Defensa Nacional (Plan DN-III-E), en colaboración con el área de Protección Civil local y federal. Lo mismo ocurre con la intervención de organizaciones protectoras de derechos humanos, estatales y nacionales, que han formulado recomendaciones a las autoridades federales políticas públicas concretas en materia de prevención y atención al tema de DFI. Es loable, asimismo, la participación de organizaciones de la sociedad civil y de colectivos de personas desplazadas en las iniciativas y acciones concretas encaminadas a la ayuda y asistencia a la población en esta condición, pero sobre todo su esfuerzo ha sido clave al llamar la atención sobre la gravedad del fenómeno, al tratar de brindar una idea aproximada de la magnitud del mismo, tanto en lo concerniente a su dimensión cuantitativa como en la complejidad y multicausalidad que da cuenta de su origen y desarrollo ulterior.

Es claro, por el contrario, que la legislación estatal en Chiapas y Guerrero hasta ahora no ha funcionado, ante la carencia de reglamentación interna. Es importante redoblar esfuerzos a nivel estatal y desde la federación brindar el apoyo necesario para impulsar con fuerza y determinación el proceso de reglamentación de las leyes estatales, a fin de que no se queden en letra muerta y que se aprenda de esta experiencia en los recientes emprendimientos de normativas en otras entidades, como es el caso de Sinaloa. Quienes –como la COMAR– han estado participando activamente en la elaboración de la Ley General de Desplazamiento Interno tienen el compromiso de llevar a buen puerto la formulación del reglamento de la Ley General tan pronto como la misma sea aprobada por el Senado de la República. Asimismo, se tiene absoluta claridad y deber para que el reglamento interno de la SEGOB se adecue a la brevedad posible, a partir de la referida aprobación.



Se hace urgente también reformar la Ley General de Víctimas, a efecto de reconocer a las personas internamente desplazadas como víctimas de desplazamiento y de violaciones de derechos humanos, en tanto que las medidas de ayuda derivan del reconocimiento de la calidad de víctima por parte de las autoridades involucradas, lo que ha dificultado su implementación.

De lo anterior se desprende que se torna impostergable la promulgación de la Ley General de Desplazamiento Forzado Interno. El Senado tiene en sus manos la gran responsabilidad de aprobarla en el periodo de sesiones de septiembre de 2021; es decir, casi un año después de que la Cámara de Diputados la votó de forma unánime. Concomitantemente, resulta imperativo el diseño de una política pública integral orientada a proteger y garantizar los derechos de las personas víctimas de DFI. Es claro que la estrategia tiene que incluir la participación de los tres niveles de gobiernos y no escatimar esfuerzos que puede articular con las autoridades de los estados y municipios desde el inicio de la aprobación de la ley. No solo porque es un asunto de corresponsabilidad, sino porque es la única manera en que se podrá enfrentar el gran desafío que representa la complejidad y magnitud del fenómeno de desplazamiento forzado interno en el país, tras tantos años de abandono y en la medida en que las causas que lo originan distan de haber sido proscritas. De suyo se concluye que infelizmente se espera mayor producción de DFI.

Huelga decir que la atención a la multiplicidad de aspectos de este flagelo exige un presupuesto suficiente para garantizar el funcionamiento de la COMAR (transformada en COMARDI),² instancia encargada de la implementación de la ley. Su capacidad operativa debe permitirle estar en condiciones de emprender medidas que formen parte de un programa bien diseñado de prevención, concebido por los actores principales no solo de los diversos niveles de gobierno, sino por representantes de organizaciones de los propios desplazados internos y de la sociedad civil. Se hace imprescindible construir una cultura de paz y prevención. Se ha demostrado una y otra vez que resulta mucho más redituable prevenir que lamentar, de ahí que el presupuesto deba ser suficiente para financiar una estructura básica capaz de garantizar el diseño y establecimiento de un buen sistema de registro, que incluya las normas, instrumentos y procedimiento para que el Registro Nacional se ponga en marcha. El mismo debe posibilitar el establecimiento de una estructura que ofrezca atención, protección y apoyo significativo en la búsqueda y obtención de soluciones duraderas. Sin embargo, siendo realistas se prevé que el presupuesto inicial no será muy robusto, por lo que será necesario enfocar las baterías en aquellos casos de DFI en los que pueda incidir significativamente. De allí que sobre la base de un diagnóstico bien diseñado sobre el problema, que comprenda datos relevantes relacionados con las causas que lo originan, lugares geográficos tanto de partida como de destino de mayor frecuencia y el impacto que ocasiona en las víctimas, se esté en condiciones de realizar un análisis objetivo y se puedan priorizar los eventos y comunidades desplazadas, a fin de intervenir con probabilidades concretas de hacer la diferencia.

Desde el inicio de la atención a las poblaciones afectadas por DFI, se debe evitar caer en políticas asistencialistas y paternalistas. El recurso financiero es importante, pero toda política que coloque el aspecto económico al frente está condenada a reproducir esquemas perversos que suelen perpetuar mecanismos de ayuda asistencialista. El diseño de toda acción debe contener desde su inicio una estrategia clara, así sea gradual, de salida. La gracia de ello radica en encontrar el punto de equilibrio entre alcanzar las soluciones duraderas y el tipo de apoyo mientras dichas soluciones no se concreten, evitando en todo momento caer en el asistencialismo a menudo ligado con políticas clientelares ajenas a la búsqueda real de soluciones duraderas.

La atribución que la ley le confiere a la COMAR (hasta hoy especializada en refugiados), transformada en COMARDI, tiene sentido, pero es importante que su estructura mantenga claramente separadas en su interior las funciones sustantivas relativas a refugiados y las concernientes a los desplazados; mezclarlas sería un grave error. La razón lógica de que la COMAR convertida en “COMARDI” asuma ambas

2. Actualmente las siglas corresponden a las atribuciones jurídicas limitadas a refugiados; según la ley, se transformaría a COMARDI porque la COMAR, con sus nuevas atribuciones jurídicas que le otorgaría la ley de DFI abarcaría esta temática, de ahí que las siglas según lo consigna la propia ley deberían cambiarse a COMARDI, para reflejar que este órgano desconcentrado tendría atribuciones con refugiados y desplazados internos.



responsabilidades está dada por su amplia experiencia trabajando con poblaciones víctimas de desplazamiento forzado. Como se explicaba con anterioridad, a fin de cuentas, los factores causales determinantes de las personas desplazadas y de las refugiadas son los mismos, por ello no es casual que a menudo la condición de desplazado forzado interno sea apenas una condición temporal de la persona, previo a optar por cruzar una frontera internacional y transformar su estatus en solicitante de asilo y eventualmente adquirir la condición de refugiado. Pese a ello, como también ya se mencionaba, la forma de atención entre ambas categorías de personas es hartamente diferente, de allí que las áreas sustantivas que deben atender cada clase deban tener sus particularidades distintivas, pues mientras que en el ámbito general de los refugiados no existe un área dedicada a la prevención, porque obviamente no le compete al gobierno de México inmiscuirse en asuntos preventivos relacionados con las causas directas originadas en los países de origen de los refugiados, en lo que respecta al desplazamiento forzado interno la prevención es un aspecto fundamental. Por otra parte, en tanto que la atención a la problemática del refugio exige una oficina de protección encargada principalmente del proceso de determinación de la condición de refugiado, con un equipo muy bien capacitado de oficiales de elegibilidad, dedicados en tiempo y esfuerzo intelectual a entrevistas profundas, a informarse del país de origen, a analizar cada caso para transmitir las resoluciones y notificaciones a los interesados, en lo que corresponde a la atención del desplazamiento forzado interno ese proceso como tal no existe. A fin de cuentas, los desplazados forzados están en su país, los factores detonantes de su desplazamiento, los agresores, los agentes de persecución o partes en conflicto causantes de esa condición surgen en un suceso o en una secuencia de hechos en lo general asequible. Claramente la COMAR por sí sola está limitada para esclarecer los causales de la situación y la condición de víctimas de los desplazados, por lo que le resulta indispensable coordinarse con otros niveles de gobierno y otros actores locales que posibiliten elucidar la situación y comprender a cabalidad sus vicisitudes y nexos internos, pero es evidente que el procedimiento seguido es muy diferente en comparación con el proceso para determinar la condición de refugiado. Lo mismo ocurre con la metodología y procedimiento para el registro de los solicitantes de la condición de refugiados y de víctimas de desplazamiento forzado interno. Ni qué hablar de la imprescindible coordinación y colaboración con el Instituto Nacional de Migración (INM) en todos los casos relacionados con la población en necesidad de protección internacional, en contraste con el nivel de coordinación en los casos de DFI, que en principio se restringirá a los repatriados o deportados en su vasta mayoría de los EU, que acaban colocados en una situación de DFI.

Es claro, por otro lado, que la atención en materia asistencia y vinculación institucional en ambas categorías de personas es muy distinta. Las comunidades desplazadas (por supuesto, no todas) suelen quedarse en grupos más o menos compactos, en condiciones precarias en donde muchas veces reciben apoyos en especie por parte de la Secretaría de Bienestar u otras instancias. Por último, la búsqueda de soluciones duraderas, aspecto esencial de la atención a las víctimas de DFI desde la fase inicial, es un asunto que requiere de mucho acompañamiento y un intenso camino de construcción de confianza a través de la empatía y de garantizar la participación de los desplazados. La mentalidad abierta a las opciones de retorno, reubicación o integración en el lugar de origen deben estar siempre en la mesa de opciones, pero los desplazados no experimentarán en cabeza ajena, tendrán que irse convenciendo a la luz de la propia dinámica de los acontecimientos, de las circunstancias y oportunidades concretas y viables que se vayan creando o que vayan apareciendo. El caso de las soluciones duraderas de los refugiados, en cambio, es diferente: menos demandante y de menos acompañamiento.

Por todo lo anterior, las áreas medulares de ambas categorías se deben mantener claramente separadas, incluidas las oficinas donde labora el personal a cargo de cada temática, so riesgo de mezclar presiones, reivindicaciones y demandas de la población internamente desplazada con los solicitantes de la condición de refugiado, lo que lejos de coadyuvar a la solución de los asuntos, acabaría complicándolos.

Cosa distinta ocurre con las estructuras relacionadas con las áreas de apoyo: 1) administrativa/financiera/recursos humanos, 2) asuntos jurídicos. Por razones de economía se debe mantener una sola Dirección Jurídica y una sola Dirección Administrativa para cubrir ambas esferas, evitando duplicidades y



gastos innecesarios, sin menoscabo de que al interior de cada una de ellas se lleve a cabo una división del trabajo para la mejor atención de cada una de las temáticas.

En conclusión, la COMARDI requerirá de una amplia estrategia incluyente con los tres niveles de gobierno y actores locales, especialmente en lo que refiere a la compleja problemática de la búsqueda de soluciones duraderas siguiendo una lógica cualitativamente diferente que la atención a la problemática de refugiados. Es, sin embargo, absolutamente posible e inclusive ventajoso que las temáticas de refugiados y desplazados forzados internos se atiendan bajo una misma coordinación general, y un mismo soporte jurídico y administrativo.

Referencias

Animal Político. (2017). *Desplazamiento forzado en Chiapas: Una historia que se repite desde hace 45 años*. México. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/2017/12/altos-chiapas-45-anos-no-paran-las-balas/>

IDMC. (2020). *The Global Report on Internal Displacement*. Recuperado de <https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2020/>

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). (2000). *The State of the world's Refugees 2000: Fifty Years of Humanitarian Action*. Oxford: University Press. Recuperado de <https://www.unhcr.org/publications/-sowr/4a4c754a9/state-worlds-refugees-2000-fifty-years-humanitarian-action.html>

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). *Global Trends forced displacement in 2019*. Recuperado de <https://www.unhcr.org/globaltrends2019/>

US Committee for Refugees. (2000). *World Refugee Survey 2000*. Washington DC 2000.

Wilkerson, I. (2011). *The warmth of other suns*. New York: Vintage bonos.

World B., 2011. *World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development*.





Diagnóstico sobre la situación del desplazamiento forzado interno en México

Raúl Romo Viramontes, Rodrigo Jiménez Uribe, Eric Alan Barrón López,
Diana Villasana Ocampo y Angélica Verónica Segura Ramírez

Este artículo se deriva del diagnóstico que sobre este tema elaboró la Secretaría General del Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2021), producto de las funciones a su cargo en términos de la elaboración de estudios e investigaciones en materia demográfica, de acuerdo con el Reglamento de la Ley General de Población.

Aunque todavía no hay un marco normativo que otorgue facultades a instituciones gubernamentales, existe ya un mandato de trabajo gubernamental sobre el tema en el Programa Nacional de Derechos Humanos 2020-2024, que estipula la acción puntual “4.6.5. Promover la elaboración de un diagnóstico sobre la situación del desplazamiento forzado interno para conocer, prevenir y atender integralmente la problemática”, con la Secretaría de Gobernación como entidad coordinadora (Secretaría de Gobernación, 2020, p. 27).

El vínculo entre violencia y desplazamiento es innegable, múltiples fuentes así lo señalan (IDMC, 2012a; CMDPDH, 2014; Jaimat, 2017); una de las cuestiones más complejas es su multidimensionalidad, pues se entrecruza con asuntos de desigualdad y justicia. Diversos trabajos a nivel internacional dan cuenta de los nexos tan estrechos que al respecto existen y de los enormes costos que esto conlleva (BID, 2017; UNODC, 2019).

La delincuencia le cuesta a México 1.92% de su PIB (BID, 2017), en tanto que la Organización Mundial de la Salud (OMS) considera que el crimen y la violencia en la región se encuentran en niveles epidémicos, pues suman 33% de los homicidios cometidos en el mundo, a pesar de albergar a 9% de la población mundial (BID, 2017).

El concepto

Un primer aspecto clave para tener en cuenta y revisar las distintas fuentes de información es la definición. Por personas en situación de desplazamiento forzado interno (DFI) se entiende a aquellas que individual o grupalmente se han visto forzadas, de forma expresa o tácita, a escapar o huir de su lugar de residencia habitual, como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia, de violaciones de derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacional.¹

En este mismo orden de ideas, se deben considerar todas las razones que puedan provocar desplazamiento: castigo colectivo de una población como resultado del incumplimiento de reglas que se desprenden de usos y costumbres; conflictos relacionados con la propiedad de la tierra; conflictos armados; desastres asociados a fenómenos naturales provocados por el ser humano o por el cambio climático; prácticas de segregación motivadas por razones culturales, sociales, políticas, étnicas, religiosas, raciales, de discapacidades o referentes a la orientación sexual, la identidad y expresión de género; proyectos de desarrollo a gran escala; violaciones de los derechos humanos; violencia sexual y de género; violencia contra la libertad de expresión y el derecho a la información, y otros tipos de violencia.²

La definición propuesta no solo es acorde con el contenido de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (ONU. Consejo Económico y Social, 1998), sino que va más allá al abrir al término “violencia” sin restringirlo al de “violencia generalizada”. Los conceptos “conflicto armado”, “violaciones de derechos humanos”, “catástrofes naturales o provocadas por el ser humano” provienen de dichos Principios.

1. Con ligeras modificaciones, se retoma de la iniciativa de ley elaborada por la Secretaría de Gobernación.

2. También se obtuvo, con pocos cambios, de la iniciativa de ley elaborada por la Secretaría de Gobernación.



El Comité Internacional de la Cruz Roja define al conflicto armado no internacional, por tratarse de lo que sucede al interior de un país, como aquel en el que participan uno o más grupos armados no gubernamentales, en el que puede haber hostilidades entre las fuerzas armadas gubernamentales y grupos armados no gubernamentales o entre esos grupos únicamente.³

Por su parte, la OMS (2002, p. 3) explica el término violencia como “el uso deliberado de la fuerza física o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones”. Aquí se entiende como cualquier acción u omisión que cause daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual u otras formas análogas que lesionen o sean susceptibles de dañar la dignidad, integridad o libertad de una persona o grupo de personas.⁴

Otro concepto asociado al anterior es el de delincuencia, tanto común como organizada. El INEGI (2020b) dice que es un “fenómeno social constituido por el conjunto de actos delictivos que se cometen de manera dolosa en un tiempo y lugar determinados”. En tanto que un acto delictivo son los “hechos tipificados claramente como delitos, tales como el robo, la extorsión, el secuestro o la amenaza, entre otros”.

Las violaciones a derechos humanos por acción consisten en la ejecución de una conducta que de forma directa incumple con las obligaciones de prevenir, garantizar, proteger o respetar los derechos humanos; las violaciones por omisión suponen la abstención del Estado frente a una situación en la que inminentemente debió haber actuado (CNDH, 2016).

No todas las causas del DFI se relacionan con violaciones a los derechos humanos; por ejemplo, un desastre natural⁵ consiste en “una severa interrupción del funcionamiento de una sociedad que causa pérdidas humanas, materiales o ambientales generalizadas que sobrepasan la capacidad de la sociedad afectada para afrontarlo usando solamente sus propios recursos” (IASC en CNDH, 2016).⁶

En las relacionadas con grandes obras de infraestructura, el único dilema tiene que ver con el interés público superior o primordial. Los megaproyectos reúnen dimensiones de tal magnitud que se reflejan en su tamaño físico y en los impactos sociales, ambientales e incluso políticos.

El cambio climático es un asunto todavía más complejo. La Ley General de Cambio Climático lo define como la “variación del clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana, que altera la composición de la atmósfera global y se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos comparables” (Cámara de Diputados, 2015, p. 2).

La parte cuantitativa

A nivel internacional, el Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno (IDMC, por sus siglas en inglés) proporciona estimaciones verificadas de diversas fuentes acerca de cualquier tipo de conflicto, violencia, desastres naturales y proyectos de desarrollo en todo el mundo (IDMC, 2021a). Su reporte global 2020 identificó 9 700 nuevos desplazamientos por conflictos en ese año para nuestro país, mientras el acumulado lo ubicó en 357 mil (IDMC, 2021b).

En el Censo de Población y Vivienda 2020 se agregó una pregunta sobre la causa de la migración interna e internacional, dos de las opciones de respuesta fueron: inseguridad delictiva o violencia y desastres naturales.⁷ Un total de 262 411 personas migraron internamente por inseguridad delictiva o violencia, lo que equivale a 4.1% de la población total de México (INEGI, 2020a).

3. El artículo 3 común de los Convenios de Ginebra (CICR, 1949) y el Protocolo adicional II de los Convenios de Ginebra (CICR, 1977) abundan en disposiciones con relación a este tipo de conflictos.

4. Se retoma de la iniciativa de ley elaborada por la Secretaría de Gobernación.

5. Lo más preciso sería decir desastres asociados a fenómenos naturales.

6. La Ley General de Protección Civil (artículo 2) va en el mismo orden (Cámara de Diputados, 2020).

7. Los datos sobre este último tema se encuentran en una sección más adelante.



Como resultado, existe una alta concentración, pues solo cinco entidades reúnen a la mitad del total de destinos de estos migrantes: Estado de México (16.5%), Ciudad de México (9.9%), Querétaro (8.2%), Yucatán (6.8%) e Hidalgo (6.6%). Respecto al origen, la concentración es aún mayor, ya que únicamente tres entidades agrupan a la mitad del total: Estado de México (24.1%), Ciudad de México (20.8%) y Guerrero (8.1%).

Además, se levantó un cuestionario en 184 295 localidades con menos de 2 500 habitantes. Acerca del problema principal, en 8 247 de esos lugares, equivalente a 4.5% del total, se señaló la inseguridad, la delincuencia y las adicciones; en ellos habitan 2.6 millones de personas o 9.7% de este universo.

Por su parte, la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) identificó que 371 mil personas cambiaron de vivienda o lugar de residencia para protegerse de la delincuencia en 2019.⁸ En la mayoría de los años los montos globales se ubicaron en el rango de los 300 mil, con excepción de las oscilaciones mínima y máxima de 256 mil en 2015 y 474 mil en 2018 (INEGI, 2020b). En lo que corresponde a homicidios, han alcanzado la magnitud suficiente para influir en la disminución o estancamiento de la esperanza de vida nacional (Canudas, Aburto, García y Beltrán, 2017; Dávila y Pardo, 2018; González y Vega, 2019; Agudelo, Zagal y Castro, 2020). De las 50 ciudades del planeta con los mayores índices de homicidios, 41 se hallan en América Latina y el Caribe; la región concentra a 39% de todos los homicidios a nivel mundial (Alvarado y Muggah, 2018).

Entre 1990 y 2007 solo se observó una pequeña cresta en 1994, cuando rebasó los 15 mil; por debajo de 10 mil se encuentran 2003, 2004 y 2007. A partir de 2008 la magnitud se incrementó hasta alcanzar una segunda cresta en 2011, con más de 27 mil, para luego descender en los siguientes años a un mínimo de 19 mil en 2014 y volver a subir a una tercera cúspide de 36 mil en 2018 y comenzar a bajar a 35 mil en 2019 (INEGI, 2020c). Esta tendencia se confirma al revisar los datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP, 2020).

Por último, en el país únicamente existen dos registros estatales que contabilizan a la población en situación de desplazamiento, ambos casos vinculados a la solicitud de apoyos. En Chiapas, se tiene a 6 908 personas registradas (hasta abril de 2021); en Chihuahua son 525 personas atendidas desde 2017 (hasta noviembre de 2020).

La parte cualitativa

Si bien esta información no tiene representatividad estadística, sus hallazgos son notablemente valiosos para conocer a profundidad temáticas sociales, incluyendo aquellas por cuya complejidad sería difícil recabar datos más amplios y profundos que los obtenidos en una encuesta.⁹

Detonantes. Casi todas experimentaron directamente la violencia extrema antes de huir; hay víctimas directas e indirectas, de lo más interesante es que 33% que no padeció un delito salió de su localidad por el contexto de violencia generalizada al sentir temor de que algo les sucediera o también para evitar el reclutamiento de sus hijos (CEAVE, 2019).

El desplazamiento está asociado a homicidios, amenazas, despojo, lesiones, robo, asalto, extorsión, secuestro, siembra de amapola, reclutamiento e intimidación, ante lo cual se presentan dos opciones para la población: colaborar en los actos ilícitos o abandonar su lugar de residencia. Ha ocurrido violencia por narcotráfico, ocasionada por luchas entre grupos del crimen organizado, grupos paramilitares y autoridades, pero también por conflictos sociopolíticos, agrarios, religiosos, por proyectos de desarrollo como minas, represas, autopistas y explotación forestal; asimismo, a causa de la violencia de género. Los motivos no son excluyentes entre sí y pueden presentarse de forma conjunta.

8. Esta encuesta la levanta anualmente el INEGI desde 2011 (INEGI, 2020b).

9. La revisión abarcó a Barrios (2014), CEAVE (2019), CentroGeo y CIDE (2021), Centro de Derechos Humanos (2012), CMDPDH (2014, 2018-2020, 2019a), CNDH (2016), CONAPO (2019), CONAPO y UNFPA (2019 y 2021), CONTEC (2018), Haro y Martínez Coria (2019), De Marinis (2019), Durin (2019), GITM (2019), IDMC (2020a y 2020b; 2021b), Mestries (2014), PNUD (2009), REDODEM (2020), Refugees International (2014), Rubio (2017), Salazar y Álvarez (2017) y Velázquez (2011). En ciertos casos se citarán de forma particular algunas referencias debido a la necesidad de enfatizar determinada cuestión.



Estrategias de salida. Múltiples estrategias de salida se observan, masiva o individual, familiar o comunitariamente; se detectan huidas en grupos pequeños, pero también en masa, puede ser de forma repentina o gradual, preventiva y reactiva. En muchos casos, la salida no es planeada ni producto de una decisión personal o familiar valorada.

Temporalidad. Las estancias varían desde muy poco tiempo (días o semanas), hasta años. Esto se vincula con los tipos de desplazamiento: intermitente, cuando las personas salen de sus lugares de origen a la par con la alternancia entre episodios de violencia y estabilidad; temporal, cuando la estancia en el lugar de destino puede durar semanas o meses; y prolongado, cuando las condiciones en el lugar de procedencia no mejoran y persiste la falta de soluciones duraderas que brinden opciones de integración local o de reasentamiento.

Orígenes y destinos. Se identifican flujos rural-rural, rural-urbano y urbano-urbano; dentro de un mismo estado y entre estados; intrarregional e interregional; con recorridos cortos (inclusive intramunicipal) y largos (de un extremo del país a otro); desde la frontera norte hacia el interior, incluso a Estados Unidos y Canadá. Ocurre en la mayor parte de las entidades federativas, algunas de ellas son tanto de origen como destino: Baja California, Chiapas, Chihuahua, Durango, Ciudad de México, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas; otras son únicamente de origen: Baja California Sur,* Coahuila, Colima, Guanajuato, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tlaxcala* y Yucatán*;¹⁰ y otras son de destino: Aguascalientes, Querétaro y Sonora. Los únicos estados sin mencionarse son Campeche e Hidalgo.

Pérdida de posesiones. Se documenta la pérdida de viviendas, tierras y de otras propiedades, que consiste en daños a la propiedad de las personas, quemar sus casas, se apoderan de su ganado y cultivos. Tras su partida, las personas desplazadas quedan en difíciles condiciones para proteger sus viviendas, tierras y demás bienes o documentos de identidad que quedaron dentro del territorio que abandonaron.

Necesidades más apremiantes. Alojamiento, medios de subsistencia, seguridad, acceso a la justicia, documentos y apoyo psicosocial. La falta de documentos personales les impide, en ocasiones, acceder a un trabajo remunerado o a programas sociales, las coloca en una situación de vulnerabilidad económica, ya que sus medios de producción se perdieron. Los costos son económicos, físicos y psicológicos.

Justicia y denuncia. Todos aquellos que solicitaron que se investigue a los perpetradores de estos hechos fueron advertidos por las autoridades de que al hacerlo estaban exponiendo sus vidas; el involucramiento de autoridades locales, estatales y federales, de oficiales policiales o militares en algunos de estos eventos ha causado que las víctimas y sobrevivientes desconfíen del gobierno. Se registra impunidad y agresiones contra líderes y defensores locales, por lo que es bajo el índice de denuncia.

La delincuencia organizada tiene en algunas zonas más presencia que las propias autoridades y desafortunadamente las personas que escapan de amenazas contra su seguridad personal no siempre la encuentran. Existen instituciones de gobierno para apoyar el desplazamiento, mas no para prevenirlo.

Perfil sociodemográfico. De la población atendida por la CEAVE (2019) en Chihuahua, 53% son mujeres; 57% tiene más de 18 años; la mitad es población mestiza y el resto indígena. Del trabajo de CONAPO y UNFPA (CONAPO, 2019) se sabe que 54% de las entrevistas fueron realizadas a mujeres; del total las edades oscilaron entre 21 y 66 años. Por su parte, la CMDPDH (2020) detectó en los episodios de dicho año la presencia de niños y niñas (64%), mujeres (43%), hombres (36%) y personas adultas mayores (21%).¹¹ En la zona norte predominaron las familias, en el centro aparecen también individuos, mientras que en el sur son familias nucleares y extensas, y en grupos (Díaz y Romo, 2019). Los desplazados indígenas son comunes en algunas partes del país (CMDPDH, 2020), han sido estudiados en Oaxaca (De Marinis, 2019; Salazar, 2017), Chihuahua (CEAVE, 2019; CONTEC, 2018), Chiapas, Chihuahua y Guerrero (CONAPO y UNFPA, 2021).

10. En los señalados con asterisco existe alusión clara de que son origen de desplazados ambientales, pero no se especifica si también son destino.

11. En los informes de 2017 y 2018 oscilan las cifras, pero el patrón se repite.



Retorno, integración local y reasentamiento. A pesar de que el regresar a sus hogares es el deseo principal, los pocos datos que hay reportan una baja incidencia de retorno: 14% en 2019, 16% en 2018 y 24% en 2017 (CMPDPH, 2017-2020); también se señala que en algunos casos encontraron sus viviendas destruidas, por lo que continuaron en desplazamiento (CMDPDH, 2020). Un programa de reubicación de algunas miles de viviendas en Tabasco, en el que participó la iniciativa privada (2008-2012), fue complicado y tuvo resultados mixtos (Rubio, 2017). En algunas ocasiones se indica que las autoridades les invitan a volver a sus comunidades de origen sin que existan condiciones seguras y hubo amenazas de atentar contra la integridad de los albergados.

Otras repercusiones. Todos habían experimentado una aguda reducción de sus posibilidades económicas, modificando drásticamente su cotidianidad y enfrentándolos a nuevos contextos territoriales que representan un reto para la reproducción de sus dinámicas económicas y socioculturales. Por su parte, los proyectos de desarrollo no pasan por un proceso de consulta con las comunidades que se verán afectadas ni consideran la oposición de una parte de los habitantes, y cuando se concretan ocurren anomalías en ellas; algunos de los impactos ambientales son fuertes, como la explotación del agua, uso de cianuro y explosivos, así como problemas de salud.

Otros hallazgos relevantes. Los desplazados tratan de hacerse invisibles y de este modo reducir la probabilidad de ser identificados a fin de evitar que se cumplan las violentas amenazas en su contra; incluso en los lugares de destino, existe una resistencia a hablar del tema. En el norte y el centro desean permanecer ocultos, en tanto que en el sur esperan ganar visibilidad en la búsqueda de soluciones a lo que provocó su salida (CONAPO, 2019; CONAPO y UNFPA y 2021); algunos adultos mayores se quedan en las comunidades y el capital social se deteriora por la separación de las familias. En ocasiones es tanto el miedo, que se desconoce a dónde se fueron algunos de los familiares.

Desplazamiento y medio ambiente

Los cambios de residencia por cuestiones relacionadas con el medio ambiente parecen ser tan antiguos como la humanidad misma, ya que ésta siempre ha estado expuesta a fenómenos naturales. No obstante, conforme el crecimiento demográfico se ha extendido, también se han incrementado los riesgos. No ha importado la ciclicidad de dichos fenómenos ni se recuerda que tienen niveles máximos extraordinarios que son menos recurrentes, pero más potentes y potencialmente dañinos para las vidas y las infraestructuras.

Desastres

En México, la gran mayoría de los desastres provocados por eventos naturales ocurridos de 2008 a 2019 se relacionan con fenómenos meteorológicos y, en menor ocurrencia, con causas geofísicas. Cabe destacar que los sucesos geofísicos tienen una frecuencia esporádica, sin embargo, sus efectos pueden ser devastadores, como lo fue el terremoto del 19 de septiembre de 2017, que causó más de 190 mil desplazamientos (IDMC, 2019).

En 2020 se produjo un incremento de desastres en México en comparación con los dos años anteriores, que dejó 101 mil nuevos desplazamientos. El censo 2020 reportó que 24 376 personas migraron de forma interna por desastres naturales (0.4%); la mayoría de estos migrantes internos también se dirigieron a la Ciudad de México (34.2%) y el Estado de México (18.2%). La Ciudad de México es avasalladora como origen de la migración, ya que reúne a 63.3% del total, le sigue Estado de México (8.8%). En lo referente a localidades menores de 2 500 habitantes, se preguntó por el problema principal que motiva el desplazamiento, en 3 618 de ellas —es decir, en 2% del total— contestaron que eran las afectaciones por fenómenos naturales o plagas; en esos asentamientos viven 443 mil personas.

Asimismo, la Encuesta Nacional de los Hogares da cuenta de que durante 2016, 12.4% de los hogares se vieron afectados por algún fenómeno climático; el principal daño producido sucedió en la vivienda



(53.4%), un dato muy revelador y que luego de muchos desastres es la principal razón del desplazamiento; el siguiente fue el estropicio a los cultivos (37.3%). La medida más recurrente adoptada por las familias afectadas para enfrentar estos efectos negativos fue gastar sus ahorros (55.6%), mientras que cambiar de residencia apenas alcanzó 1.2% y casi 50 mil casos (INEGI, 2018).¹²

En este mismo tema, el Fondo de Desastres Naturales apoya la rehabilitación de infraestructura. En 2019 se emitieron 49 declaratorias de emergencia en 17 entidades federativas y 434 municipios, con casi 773 mil personas perjudicadas; mientras que se emitieron 23 declaratorias de desastres en 10 entidades federativas y 236 municipios. También se llevaron a cabo cuatro proyectos preventivos en 11 entidades y 31 proyectos preventivos en incubadora (SEGURIDAD-CNPC, 2019).

El presupuesto ejercido de este Fondo varió considerablemente entre 2001 y 2020, con niveles máximos en 2007, 2011 y 2014; en estos tres años rebasó los 40 mil millones de pesos (precios constantes base 2018). En 2020 se presentó una de las cifras más reducidas del lapso. De la misma manera, el costo de los desastres¹³ muestra cúspides en 2010¹⁴ y 2017,¹⁵ con rangos también altos en 2013, 2007 y 2005; el año más reciente del que se disponen datos, 2019, tiene una de las cifras más bajas del periodo de observación (CENAPRED, 2020).¹⁶

Cambio climático

Sobre este tópico existe mucha información, pero al tratarse de un proceso que se reflejará predominantemente en el futuro, el grado de incertidumbre es alto. En el caso de México prevalecen condiciones de elevada vulnerabilidad ante el cambio climático, ya que dadas sus características geográficas es impactado por diferentes fenómenos hidrometeorológicos (INECC-SEMARNAT, 2019). Se prevé que en este siglo el cambio climático aumente el desplazamiento.

Para el país se proyecta que las consecuencias serán las siguientes: tormentas y climas severos, inundaciones, pérdida de biodiversidad, recursos hídricos (sequías más frecuentes), aumento del nivel del mar y disminución en la productividad de la mayoría de los cultivos (INECC-SEMARNAT, 2019). Las estimaciones hacia 2050 de la población potencialmente desplazada antes las tendencias actuales del nivel del mar se calculan de 5 mil a 50 mil, en el delta del Grijalva (IPCC, 2007).

Conclusiones

Respecto de los elementos conceptuales, la consideración de “situaciones de violencia”, así como las distintas causales del desplazamiento interno mencionadas¹⁷ sientan un precedente. Con esto se supera el argumento de que no hay escenarios de “violencia generalizada”, precepto contenido en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de la ONU y mencionado en muchas ocasiones para no aceptar la existencia de DFI en el país. Esta nueva visión permite hacer un pronunciamiento oficial, al menos desde el CONAPO: las personas identificadas por la ENVIPE y el censo 2020 en las preguntas analizadas en este documento son desplazadas internas.

Con relación a las fuentes de información, la ENVIPE 2020 contabilizó a 371 mil personas que en 2019 cambiaron de vivienda o lugar de residencia para protegerse de la delincuencia. Mientras tanto, el censo 2020 asentó que 262 mil migraron de forma interna por inseguridad delictiva o violencia y 24 mil lo hicieron por desastres naturales. El IDMC sumó 357 mil.

Hay también una riqueza de aproximaciones directas. La Encuesta de Percepción Ciudadana sobre Inseguridad en Ciudad Juárez estimó para el lapso 2007-2009 un total de 230 mil personas que habían dejado esta urbe fronteriza (Velázquez, 2011); también indicaba que 35% de la población mayor de 18 años en

12. El coeficiente de variación de esta estimación es de 29.2%, por lo cual es una estadística moderadamente confiable.

13. La metodología empleada para cuantificar los daños no excluye ningún tipo de infraestructura o vivienda afectada.

14. Año en que ocurrieron los huracanes Alex, Karl y Matthew.

15. Se registraron los sismos del 7 y 19 de septiembre; de agosto a septiembre se presentaron otros cinco eventos de forma simultánea (CENAPRED, 2019).

16. El evento más costoso en México fue la inundación en Tabasco, en 2007, con 2 918.6 millones de dólares (CENAPRED, 2019).

17. Mismas que se retomaron de la iniciativa de ley elaborada por la Secretaría de Gobernación



2011 manifestó su deseo de mudarse de la ciudad para evitar ser víctima de algún delito, a quienes se les denominó emigrantes potenciales (Barrios, 2014), lo que de alguna manera habla de la proclividad al éxodo y al desplazamiento.

Las cifras son importantes, pero la obtención de un monto con representatividad estadística en unidades geográficas desagregadas no se debe convertir en una obsesión, ya que generarlo es muy costoso. El enfoque debe centrarse en la mejora de la captación de lo que ya existe y de un registro específico que recabe múltiples datos valiosos para la toma de decisiones.

No existe un registro nacional sobre población desplazada que permita conocer su magnitud y sus características. El diseño de un sistema que reúna la información para diseñar propuestas será un primer pendiente de política. Aunado a esto, es imprescindible contar con una plataforma georreferenciada que posibilite acercamientos específicos, pero también que respalde el seguimiento, la atención humanitaria y las potenciales derivaciones para las soluciones duraderas.

Las buenas prácticas muestran que es difícil conseguir superar el desplazamiento sin tener en cuenta a las propias poblaciones desplazadas. La voluntad política no basta, así lo confirman casos ya ocurridos en nuestro país para reubicación debido a daños ocasionados por fenómenos naturales (Rubio, 2017). El marco normativo, los planes, programas, protocolos y demás estrategias deben nutrirse del trabajo sobre terreno.

Las fuentes hemerográficas otorgan mayor peso al desplazamiento rural, en tanto que las estadísticas lo hacen con el urbano. La hipótesis es que estos movimientos con origen y destino urbanos son más invisibles en los medios de comunicación, porque se disimulan entre la mayor cuantía de población y el tamaño de varias metrópolis¹⁸ favorecen los cambios de residencia intraurbanos,¹⁹ alimentados en muchas ocasiones por las condiciones de inseguridad en algunas zonas. Igualmente, es preciso considerar la variedad de la duración de estos movimientos.

El Marco de Soluciones Duraderas proporciona elementos sustantivos a la hora de pensar en el retorno, la integración local o el reasentamiento. La prolongación temporal de algunos de los desplazamientos deja pocas opciones de regreso. Este marco incluso ofrece pautas para su medición y seguimiento; no obstante, no debe olvidarse que la prevención es la mejor solución (IASC, 2010).

Al desplazamiento asociado a diferentes formas de violencia se agregan los ocasionados por desastres derivados de fenómenos naturales y del cambio climático. Las variaciones en el clima están provocando cada vez sucesos más fuertes y frecuentes. El desafío es la incertidumbre de estos pronósticos y el aumento potencial de desplazamientos en el corto, mediano y largo plazo.

Los megaproyectos en muchas ocasiones no son el motivo principal de un desplazamiento forzado, sino el detonante de violaciones graves a derechos humanos o de distintas formas de violencia hacia las personas o comunidades que se ven perjudicadas por el desarrollo de dichas obras de infraestructura (Centro Derechos Humanos, 2012).

Hay varios ejemplos de buenas prácticas, entre los que sobresale el Observatorio de Conflictos Socioambientales que opera la Universidad Iberoamericana. Desde la política se debe aspirar a llevar a cabo un ejercicio similar con un abanico más amplio de causales. En el ámbito de la protección civil ya hay un camino andado en el que México ha adquirido una importante experiencia.

18. Con los datos del censo 2020 es posible saber que en dicho año tres zonas metropolitanas del país contaban con más de cinco millones de habitantes (Valle de México, 21.80; Monterrey, 5.34, y Guadalajara, 5.27) y otras 14 tuvieron más de un millón.
19. El 38% del total de migrantes internos fueron intrametropolitanos (SEDATU y CONAPO, 2018).



Referencias

Agudelo, M., Zagal D. y Castro, R. (2020). Homicidios en México 2003-2017: Diagnóstico nacional, estatal y municipal. En *La situación demográfica de México 2020* (pp. 157-172). México: CONAPO. Recuperado de <https://www.gob.mx/conapo/documentos/la-situacion-demografica-de-mexico-2020>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). (2015). *Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2015. Forzados a huir*. Ginebra: autor. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2016/10627.pdf>

Alvarado, N. y Muggah, R. (2018). *Crimen y violencia: Un obstáculo para el desarrollo de las ciudades de América Latina y el Caribe. Documento para discusión número IDB-DP-644*. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/es/crimen-y-violencia-un-obstaculo-para-el-desarrollo-de-las-ciudades-de-america-latina-y-el-caribe>

Barrios de la O, M. I. (2014). *Emigración de Ciudad Juárez: La inseguridad pública y el desempleo. Desplazados hacia Veracruz y Texas (2007-2012)*. (Tesis de maestría en Estudios de población, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, Baja California). Recuperado de <https://www.colef.mx/posgrado/wp-content/uploads/2014/11/TE-SIS-Barrios-de-la-O-Maria-In%C3%A9s-MEP.pdf>

Cámara de Diputados. (2015). *Ley General de Cambio Climático*. México: *Diario Oficial* de la Federación. Recuperado de: https://www.profepa.gob.mx/innovaportal/file/6583/1/ley_general_de_cambio_climatico.pdf

Cámara de Diputados. (2020). *Ley General de Protección Civil*. México: *Diario Oficial* de la Federación. Recuperado de https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPC_200521.pdf

Canudas-Romo V., Aburto J. M., García-Guerrero V. M. y Beltrán-Sánchez H. (2017). Mexico's epidemic of violence and its public health significance on average length of life. *Journal of Epidemiology & Community Health*, 71, 188-193. Recuperado de <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5284477/pdf/jech-2015-207015.pdf>

CENAPRED (Centro Nacional de Prevención de Desastres). (2019). *Desastres en México. Impacto social y económico (infografía)*. México: autor. Recuperado de <http://www.cenapred.unam.mx/es/Publicaciones/archivos/318-INFOGRAFADESASTRESENMXICO-IMPACTOSOCIALYECONMICO.PDF>

CENAPRED. (2020). *Impacto socioeconómico de los principales desastres ocurridos en México. Resumen ejecutivo. 2019*. México: autor. Recuperado de <http://www.cenapred.unam.mx/es/Publicaciones/archivos/429-RESUMENEJECUTIVOIMPACTO2019.PDF>

Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez. (2012). *Han destruido la vida en este lugar. Megaproyectos, violaciones a derechos humanos y daños ambientales en México*. México: autor. Recuperado de <https://centroprodh.org.mx/2012/06/08/han-destruido-una-vida-en-este-lugar-megaproyectos-violaciones-a-derechos-humanos-y-danos-ambientales-en-mexico/>

CMDPDH (Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos). (2014). *Desplazamiento Interno Forzado en México*. México: autor. Recuperado de <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-desplazamiento-web.pdf>

CMDPDH. (2017-2020). *Informes sobre episodios de desplazamiento forzado en México 2016-2019*. Recuperado de <http://cmdpdh.org/publicaciones/>

CNDH (Comisión Nacional de los Derechos Humanos). (2016). *Informe Especial sobre desplazamiento forzado interno en México*. México: autor. Recuperado de <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=15008>



Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del Estado (CEAVE). (2019). *Diagnóstico sobre el Desplazamiento Forzado Interno en el estado de Chihuahua desde la perspectiva de las personas internamente desplazadas*. Chihuahua: autor. Recuperado de http://fiscalia.chihuahua.gob.mx/inicio/wp-content/uploads/2020/img_secciones/ceave/docs/DIAGNOSTICO_DESPLAZAMIENTO.pdf

Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). (1949). Artículo 3 común de los Convenios de Ginebra. Recuperado de <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/treaty-gc-0-art3-5tdlrm.htm>

Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). (1977). *Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional*. Recuperado de <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/protocolo-ii.htm>

CONAPO. (2019). *Perfil sociodemográfico de la población que cambió de vivienda o lugar de residencia para protegerse de la delincuencia*. México: autor. Recuperado de <https://www.gob.mx/conapo/documentos/perfil-sociodemografico-de-la-poblacion-que-cambio-de-vivienda-o-lugar-de-residencia-para-protegerse-de-la-delincuencia?idiom=es>

CONAPO. (2021). *Diagnóstico nacional sobre la situación del desplazamiento forzado interno en México*. México: autor (en prensa).

CONAPO y UNFPA. (2021). *Desplazamiento interno en contextos indígenas: Tres miradas estatales de un problema compartido*. Recuperado de <https://www.gob.mx/conapo/acciones-y-programas/migracion-interna-en-mexico>

CONTEC (Consultoría Técnica Comunitaria, A. C.). (2018). *Diagnóstico y propuestas sobre la violencia en la Sierra Tarahumara para la sociedad civil, comunidades, autoridades estatales y federales 2006-2017*. Chihuahua: FICOSEC. Recuperado de <http://kwira.org/wp-content/uploads/Diagnostico-integrado-Contec.pdf>

Dávila C., A. y Pardo A., M. (2018). Violence in Colombia and Mexico: Trend and impact on life expectancy of homicide mortality between 1998 and 2015. *Public Health*, 163, 1-8. Recuperado de <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0033350618301999>

De Marinis, N. (2019). *Desplazadas por la guerra. Estado, género y violencia en la región triqui*. México: CIESAS.

Díaz Pérez, M. C. y Romo Viramontes, R. (2019). *La violencia como causa de desplazamiento interno forzado. Aproximaciones a su análisis en México*. México: CONAPO y UNFPA. Recuperado de <https://www.gob.mx/conapo/documentos/la-violencia-como-causa-de-desplazamiento-interno-forzado-aproximaciones-a-su-analisis-en-mexico>

Durín, S. (2019). *Sálvese quien pueda. Violencia generalizada y desplazamiento forzado en el noreste de México*. México: CIESAS.

Fuerte Celis, M. P. (2021). *Mujeres desplazadas. Las otras víctimas de la guerra en contra del crimen organizado, las invisibles*. México: Centro de Investigación en Ciencias de Información Geoespacial y Centro de Investigación y Docencia Económicas. Recuperado de <http://www.mujeresdesplazadas.com/index.html>

González G., J. y Vega M., G. (2019). Violence, firearms, and life expectancy in Mexico. En *Studies in the sociology of population* (pp. 107-133). Springer.

Grupo Interdisciplinario en Temas Migratorios (GITM). (2019). *Encuesta sobre Mexicanos Desplazados Solicitantes de Asilo Político (ENMEDESA)*. Ciudad Juárez: El Colegio de Chihuahua, El Colegio de la Frontera Norte, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez y Universidad Autónoma de Chihuahua.

Grupo Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC). (2007). *Cambio climático 2007. Impacto, adaptación y vulnerabilidad*. OMM-PNUMA. Recuperado de <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2020/02/ar4-wg2-sum-vol-sp.pdf>

Haro Encinas, J. A. y Martínez Coria, R. (2019). Patrimonio biocultural y despojo territorial en el Río Mayo. *Los guarijíos de Sonora y el proyecto de presa Los Pilares-Bicentenario*. México: El Colegio de Sonora-UNAM.



IASC (Inter-Agency Standing Committee). (2010). *IASC Framework on Durable Solutions for Internally Displaced Persons*. Washington, DC: The Brookings Institution-University of Bern-Project on Internal Displacement. Recuperado de <https://www.unhcr.org/50f94cd49.pdf>

IDMC (Centro de Monitoreo sobre Desplazamiento Interno). (2012a). *Forced displacement linked to transnational organized crime in Mexico*. Ginebra: UNHCR-Norwegian Refugee Council. Recuperado de <https://www.internal-displacement.org/publications/forced-displacement-linked-to-transnational-organised-crime-in-mexico>

IDMC. (2019). *Global Internal Displacement Database. Mexico*. Ginebra: autor. Recuperado de <https://www.internal-displacement.org/countries/mexico>

IDMC. (2020a). *GRID 2020. Global report on internal displacement*. Ginebra: autor. Recuperado de <https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2020/>

IDMC. (2020b). *Informe mundial sobre desplazamiento interno 2020*. Ginebra: autor. Recuperado de https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/inline-files/GRID_Global_2020_Spanish_web.pdf

IDMC. (2021a). *Global Internal Displacement. About Us*. Ginebra: autor. Recuperado de <https://www.internal-displacement.org/about-us>

IDMC. (2021b). *GRID 2020. Internal displacement in a changing climate*. Ginebra: autor. Recuperado de https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/grid2021_idmc.pdf#page=7

INECC (Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático)-SEMARNAT (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales). (2019). *Atlas Nacional de Vulnerabilidad al Cambio Climático*. México: autores. Recuperado de <https://atlasvulnerabilidad.inecc.gob.mx/>

INEGI. (2020a). *Censo de Población y Vivienda 2020*. México: autor. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>

INEGI. (2020b). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2011-2020*. México: autor. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2019/>

INEGI. (2020c). *Mortalidad, defunciones por homicidio*. México: autor. Recuperado de https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp?s=est&c=28820&proy=mortgral_dh

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2018). Módulo de Hogares y Medio Ambiente. *Encuesta Nacional de Hogares 2017*. México: autor. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/mohoma/2017/>

Jaimat, L. (ed.). (2017). *Los costos del crimen y la violencia. Nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe*. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Los-costos-del-crimen-y-de-la-violencia-Nueva-evidencia-y-hallazgos-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>

Mestries, F. (2014). Los desplazados internos forzados: refugiados invisibles en su propia patria. *El Cotidiano*, 183, 17-25.

ONU. Consejo Económico y Social. (1998). *Principios rectores de los desplazamientos internos*. Recuperado de https://www.acnur.org/prot/prot_despl/5bff2c864/principios-rectores-de-los-desplazamientos-internos.html

Organización Mundial de la Salud (OMS). (2002). *Informe mundial sobre la violencia y la salud. Sinopsis*. Recuperado de https://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/en/abstract_es.pdf

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2009). *Informe sobre Desarrollo Humano 2009. Superando barreras: Movilidad y desarrollo humanos*. Recuperado de http://www.hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2009_es_complete.pdf



Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes (REDODEM). (2020). *Informes anuales 2013-2019*. Recuperados de <https://redodem.org/informes/>

Refugees International. (2014). *Las víctimas ocultas de México*.

Rubio, L. (2017). *Desplazamiento ambiental. Experiencia global, realidad mexicana*. Ciudad de México: CMDPDH, Heinrich Boll Stiftung. Recuperado de <http://cmdpdh.org/project/desplazamiento-ambiental-experiencia-global-realidad-mexicana/>

Salazar Cruz, L. M. y Álvarez Lobato J. A. (2017). *Desplazamiento interno forzado. Regiones y violencia en México, 2006-2013*. Estado de México: El Colegio Mexiquense-Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) y CONAPO. (2018). *Sistema Urbano Nacional 2018*. México: autores. Recuperado de <https://www.gob.mx/conapo/documentos/sistema-urbano-nacional-2018>

Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SEGURIDAD) y Coordinación Nacional de Protección Civil (CNPC). (2019). *Elaboración de indicadores relacionados a ocurrencia, impacto y reducción de riesgos de desastres*. México: autores.

Secretaría de Gobernación. (2020). *Programa Nacional de Derechos Humanos 2020-2024*. México: autor. Recuperado de https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5607366&fecha=10/12/2020

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). (2020). *Homicidios dolosos*. Recuperado de <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun-nueva-metodologia?state=published>

Universidad Iberoamericana. (2021). *Observatorio de Conflictos Socioambientales*. México: autor. Recuperado de <https://ocsa.ibero.mx/>

United Nations Office on Drugs and Crime. (UNODC). (2019). *Global Study on Homicide 2019*. Viena: autor. Recuperado de <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/global-study-on-homicide.html>

Velázquez Vargas, M. S. (2011). Desplazamientos forzados: migración y violencia en Ciudad Juárez, Chihuahua, México. *Memoria del Foro Bienal Iberoamericano de Estudios del Desarrollo*. Ciudad Juárez: UACJ-RIED. Recuperado de <http://www.riedesarrollo.org/memorias/2011/pdf/M4-4.pdf>





Contexto actual del desplazamiento forzado interno en México: un panorama basado en episodios masivos

Brenda Gabriela Pérez Vázquez, Lígia de Aquino Barbosa Magalhães
y Pablo Daniel Cabada Rodríguez

Introducción

Los desplazamientos forzados internos, si bien tienen características intrínsecas que los definen,¹ varían en distintos aspectos: causas, detonantes, impactos, duración, dinámicas y magnitud. Asimismo, su contexto es determinado por las particularidades de cada región o territorio, que son el resultado de la interacción de factores naturales, históricos, estructurales y coyunturales, como la disponibilidad o escasez de recursos y medios de subsistencia, la ubicación geográfica, la organización política y social, las alianzas y disputas entre distintos actores, las condiciones de seguridad pública, los efectos del cambio climático y la presencia o ausencia del Estado, o de sus representantes.

Con el fin de contribuir al análisis de la situación actual de desplazamiento forzado interno (DFI) en México, presentaremos algunas de las principales características, tendencias y patrones identificados a partir de la información documentada por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH) sobre episodios masivos² de DFI causados por violencia. Los datos que fundamentan el análisis han sido recopilados a partir de notas periodísticas publicadas entre enero de 2016 y mayo de 2021.³

Es importante señalar que lo presentado a continuación solo detalla una de las caras del fenómeno; por su parte, otros estudios y fuentes de información disponibles sobre la situación en México⁴ dan cuenta de desplazamientos en los que la problemática es ocasionada por desastres naturales, proyectos de desarrollo a gran escala y violaciones sistemáticas a los derechos humanos, a lo que deben sumarse las historias de personas y núcleos familiares que se han desplazado de manera individual.

Análisis de la situación de desplazamiento forzado interno en México, 2016-2021

A pesar de su alcance relativamente limitado, los datos proporcionados por las notas periodísticas revelan un escenario preocupante: de enero de 2016 a mayo de 2021 hubo 138 episodios de desplazamiento masivo ocasionados por diferentes formas de violencia en México, los cuales obligaron a alrededor de 75,942 personas a desplazarse internamente. Para ponerlo en perspectiva, esto representa un promedio diario de 38 personas que deben dejar sus lugares de origen y al menos dos episodios de desplazamientos masivos cada mes.

Aunque se registraron desplazamientos en 15 entidades federativas,⁵ siete estados concentran 91% de los casos y 97% de la población afectada: Chiapas, Chihuahua, Durango, Guerrero, Michoacán, Oaxaca y Sinaloa, que representan solamente el 21% de la población nacional (INEGI, 2021). Por lo tanto, para caracterizar el contexto —o, más bien, los distintos contextos— de desplazamiento forzado interno en México nos enfocaremos en estos siete estados, agrupados en tres regiones de análisis: Triángulo Dorado, Guerrero-Michoacán y Chiapas-Oaxaca (véase Mapa 1).

Región 1. Triángulo Dorado

Una parte significativa de los episodios masivos de DFI de los estados de Sinaloa, Chihuahua y Durango ocurrió en municipios ubicados en la zona norte de la Sierra Madre Occidental, donde se encuentra la región conocida como Triángulo Dorado.⁶ Dada su ubicación geoestratégica que se distingue por el difícil

1. De la definición de desplazamiento interno establecida por los principios rectores de los desplazamientos internos (ONU, 1998), se desprenden al menos dos características fundamentales: son movimientos involuntarios ("forzados") y ocurren dentro de un mismo país.

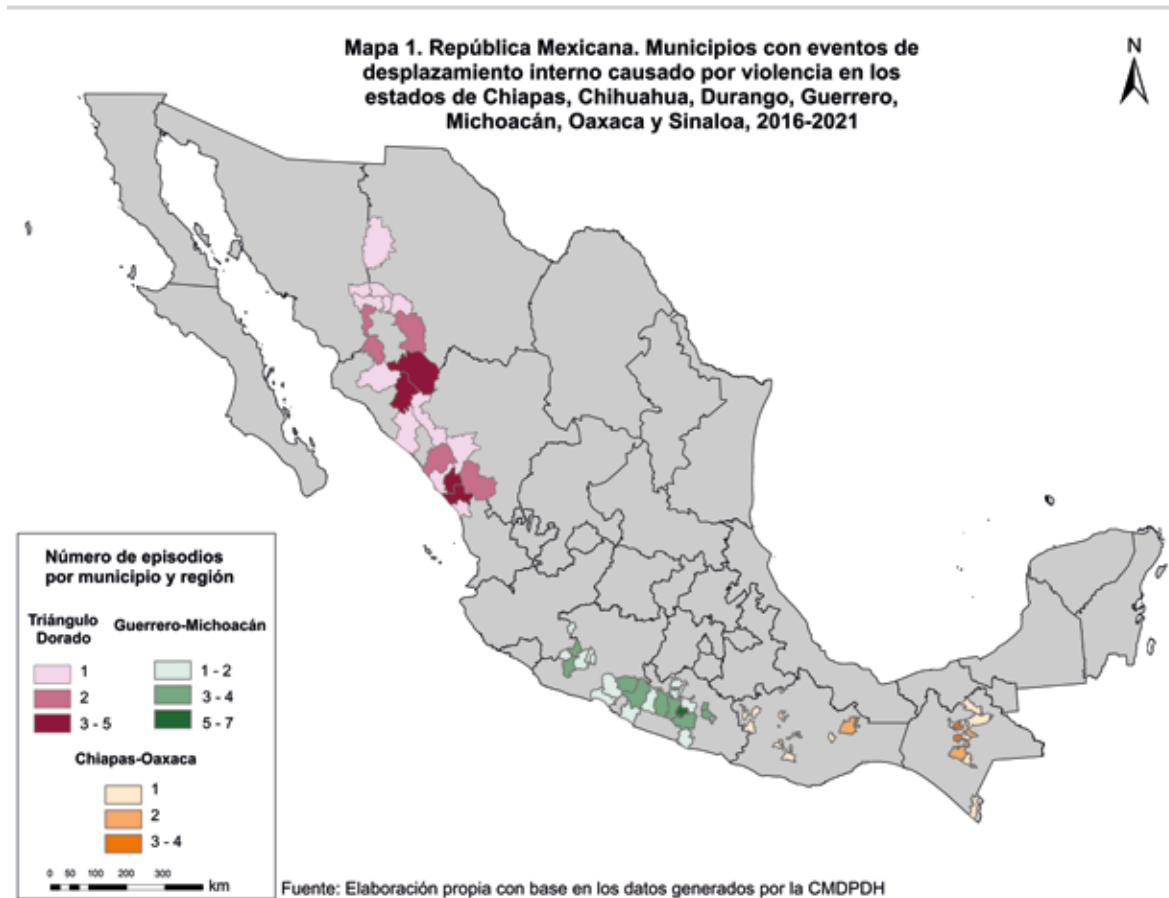
2. Se han considerado episodios de desplazamiento masivo a aquéllos en los que al menos cinco familias o 20 personas han sido obligadas a migrar como consecuencia de un mismo hecho o contexto de violencia.

3. Desde su creación en 2014, el área de desplazamiento interno de la CMDPDH realiza un monitoreo permanente de medios de comunicación con el fin de identificar episodios de DFI causados por violencia. La información recopilada es sistematizada en una base de datos que incluye variables cuantitativas y cualitativas sobre cada evento de desplazamiento identificado. Estos datos son compartidos con el Observatorio de Desplazamiento Interno (IDMC) e integran su informe anual global.

4. Entre estas fuentes de información se encuentran libros, informes, diagnósticos y artículos elaborados por el sector gubernamental, organismos públicos de derechos humanos, organizaciones de la sociedad civil y el sector académico, así como organizaciones y agencias internacionales. También es posible encontrar información relevante en los resultados de algunas encuestas oficiales y, desde 2020, del censo de población y vivienda.

5. Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas.

6. De los 17 municipios que conforman la región del Triángulo Dorado (Santacruz y Palacio, 2018), en siete se reportaron episodios masivos de desplazamiento: Guadalupe y Calvo, en Chihuahua; Badiraguato, Concordia, Choix, San Ignacio y Rosario, en Sinaloa; y Tamazula, en Durango.



acceso, sus condiciones climáticas y características orográficas, el área, localizada en la intersección de las tres entidades, ha sido históricamente asociada con la extracción de recursos minerales y forestales, así como con actividades de siembra, cultivo, venta y traslado de drogas, mayoritariamente marihuana y amapola (Cunjama y García, 2014). Por sus particularidades, diversos grupos criminales y cárteles operan en esta zona, donde se disputan el control del territorio y buscan diversificar sus actividades.

A partir de 2007 la violencia en la región se agudizó, como resultado de diversos factores: el despliegue de operativos conjuntos,⁷ la ruptura entre el Cártel de Sinaloa y el de los Beltrán Leyva, la competencia por las rutas de distribución de drogas, así como los choques de grupos delictivos entre sí y con las fuerzas de seguridad del Estado (Merino, 2011; Salazar, 2014; Durin, 2019). Desde entonces, los hechos violentos en el Triángulo Dorado alcanzaron niveles sin precedentes que repercutieron gravemente en la población local y se reflejaron en el incremento de delitos de alto impacto y violaciones de derechos humanos (Durin, 2019; CEAVE, 2019).

En el periodo analizado, 16 186 personas se vieron obligadas a abandonar sus hogares en 34 episodios de desplazamiento masivo, en 23 municipios de Chihuahua, Durango y Sinaloa; tres municipios de Sinaloa –Badiraguato, Rosario y Concordia– y uno de Chihuahua –Guadalupe y Calvo– concentran 44% del total de casos. Todos los desplazamientos registrados en la región fueron a causa de la violencia ejercida por organizaciones criminales; se habló de ataques armados, enfrentamientos entre grupos delincuenciales y entre éstos y agentes del Estado, amenazas y actos de intimidación directa, así como prácticas de extor-

7. Concretamente, el operativo Sierra Madre en 2007 y los operativos en Sinaloa, Durango y Chihuahua en 2008 (Merino, 2011; Salazar, 2014; Durin, 2019).



sión y cobro de cuotas de piso, y sucedieron principalmente en localidades rurales y en diversos eventos se reportó que comunidades completas quedaron despobladas; en Sinaloa y Chihuahua hubo varios desplazamientos múltiples, es decir, donde el conjunto o parte de la población desalojada ya había sido obligada a migrar con anterioridad.

Sinaloa

En el periodo se documentaron 21 episodios masivos de desplazamiento forzado interno en Sinaloa, que se estima han afectado al menos a 8 733 personas, quienes, en su mayoría tuvieron que huir de sus comunidades debido a la violencia generada por los enfrentamientos de grupos rivales dedicados al narcotráfico, muchas veces tras ser extorsionadas, amenazadas, intimidadas o expulsadas de su territorio, o bien por temor a ser asesinadas u obligadas a incorporarse a las filas de las organizaciones criminales.

De los nueve municipios⁸ donde se vio este fenómeno, tres –Badiraguato, Concordia y Rosario– pertenecen a la región del Triángulo Dorado, caracterizada por haber registrado desplazamientos múltiples y concentrar la mayor cantidad de episodios y de población desplazada: 15 eventos y más de 7 500 personas. De esos tres municipios, Badiraguato alcanzó la mayor cifra de personas afectadas, con 51% del total. En Concordia, uno de los 20 municipios más violentos del país durante el sexenio de Enrique Peña Nieto,⁹ la mayor parte de los desplazamientos (80%) ocurrió en 2018, cuando estuvo entre los siete municipios sinaloenses con mayor incidencia delictiva y fue catalogado como el municipio con más riesgo de sufrir asesinatos en la entidad¹⁰ (“Sinaloa cierra”, 2019).

En agosto de 2020, el congreso estatal aprobó la Ley para prevenir, atender y reparar integralmente el desplazamiento forzado interno en el estado de Sinaloa. Para monitorear su implementación, Gobierno del Estado publicó recientemente un micrositio, elaboró un censo, comenzó a ofrecer servicios y apoyos económicos y ha empezado a implementar programas en materia de vivienda (Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sinaloa, 2021; Gobierno del Estado de Sinaloa, 2019; Cañedo, 2021).

Chihuahua

Los 10 episodios de desplazamiento forzado interno documentados en Chihuahua, que afectaron al menos a 6 710 personas, acontecieron en la región de la Sierra Madre Occidental que pertenece a la entidad, conformada por municipios y localidades fundamentalmente rurales e indígenas y caracterizada por experimentar en las últimas décadas un incremento en la extracción y explotación de recursos energéticos, forestales, mineros y acuíferos, así como en las actividades de diversos grupos del crimen organizado asociadas al cultivo y trasiego de amapola, venta de madera y despojo de tierras (Loera y Hernández, 2019). De los nueve municipios serranos donde hubo desplazamientos,¹¹ cinco se encontraban entre los 20 más violentos del país en el periodo 2012-2018: Uruachi, Guadalupe y Calvo, Bocoyna, Moris y Guachochi.¹² No obstante, la violencia no es exclusiva de la región: de 2016 a 2020, el estado de Chihuahua registró un aumento escalonado en la tasa de homicidios (véase Gráfica 1), posicionándose entre las cinco entidades con las mayores tasas del país (Carbajal, 2019; SESNSP, 2021).

En 70% de los casos identificados se desplazó a los habitantes de alguna comunidad indígena, que representó 89% del total de la población desplazada en Chihuahua. Las personas afectadas, que en ocasiones se han visto obligadas a esconderse en las montañas para proteger su vida, han sido en su mayoría de origen rarámuri y, en menor medida, ódami.

Se sabe, por testimonios, que los grupos armados despojan de sus tierras a los habitantes de la zona, sobre todo para el cultivo de amapola y marihuana, o que los obligan a trabajar para ellos con este fin. Las

8. Badiraguato, Concordia, Choix, Culiacán, Escuinapa, Mazatlán, Rosario, San Ignacio y Sinaloa.

9. La tasa promedio de homicidios por cada 100 mil habitantes en este municipio fue de 110.4 (Torreblanca y Lara, 2018).

10. De acuerdo con la metodología generada por México Unido contra la Delincuencia (2019), esta clasificación identifica municipios de corte rural con un reducido tamaño de población que presentaron una tasa anormal de homicidios.

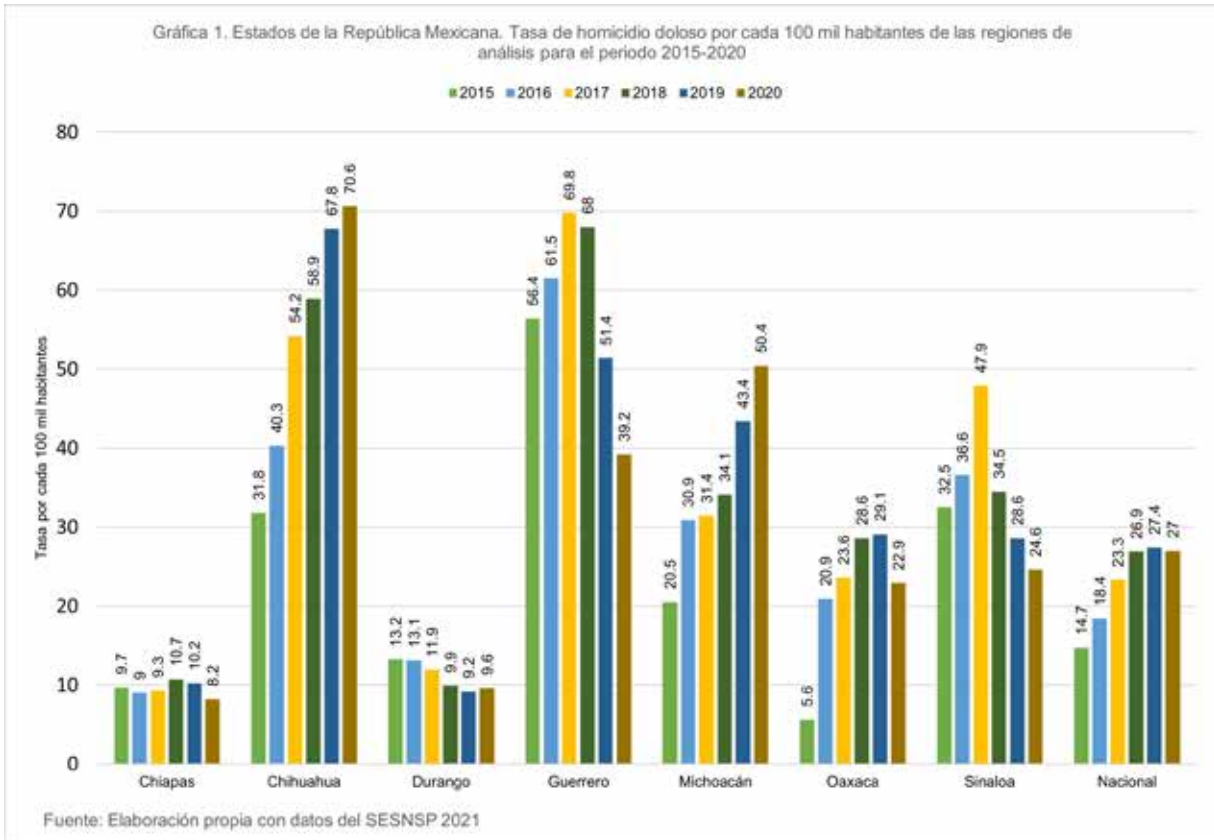
11. Bocoyna, Chinipas, Guachochi, Guadalupe y Calvo, Madera, Maguarichi, Moris, Ocampo y Uruachi.

12. La tasa promedio de homicidios por cada 100 mil habitantes por municipio fue: Uruachi (240), Guadalupe y Calvo (256), Bocoyna (153), Moris (149) y Guachochi (145). A esta lista se suman cinco municipios más del estado de Chihuahua (Torreblanca y Lara, 2018).



extorsiones, los robos a comercios, ganado y otros bienes, así como los constantes asesinatos, amenazas y actos intimidatorios hacia líderes comunitarios y defensores de la tierra y del medio ambiente se suman a los factores que han propiciado el DFI en Chihuahua.

A pesar de que la entidad no cuenta con una ley en la materia, en los últimos años diversas instancias del gobierno local han llevado a cabo esfuerzos para atender el fenómeno.¹³



Durango

Los casos de desplazamiento forzado interno identificados en Durango ocurrieron en tres municipios de la región serrana que destacan por ser los principales productores de amapola y marihuana en el estado, por la elaboración de drogas sintéticas y por ser sede de narcolaboratorios donde operan con preeminencia el Cártel del Poniente y Los Cabrera, células criminales del Cártel de Sinaloa (Monroy, 2021; “El Cártel”, 2018). Se trata de los municipios de Tamazula, colindante con Chihuahua y Sinaloa; San Dimas, contiguo a Sinaloa; y Pueblo Nuevo, ubicado en la frontera con Sinaloa y Nayarit.

Aunque aún falta información sobre el contexto de violencia que ha obligado a los éxodos masivos en Durango, algunas fuentes registran episodios de esta índole al menos desde 2008, sobre todo en comunidades de los tres municipios ya mencionados (Pérez, 2018). En éstos, 743 personas debieron dejar sus hogares como resultado de los enfrentamientos entre grupos por el control del territorio, más actos de acoso, intimidación y amenazas directas de las organizaciones criminales hacia las comunidades, con el fin de apropiarse de sus tierras.

13. El gobierno de Chihuahua, en particular a través de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del Estado (CEAVE), la Comisión Estatal para los Pueblos Indígenas (COEPI) y la fiscalía del estado, ha coordinado diversos esfuerzos institucionales para comenzar a registrar y atender a personas en situación de desplazamiento interno (Fiscalía General del Estado de Chihuahua, 2021). En 2019 se publicó el Diagnóstico sobre el Desplazamiento Forzado Interno en el Estado de Chihuahua desde la perspectiva de las personas internamente desplazadas (CEAVE, 2019). Otros empeños importantes han sido la inclusión de objetivos específicos relacionados con la población desplazada internamente en el Programa Estatal de Atención Integral a Víctimas, la elaboración de un protocolo de actuación dirigido a las diferentes autoridades estatales y municipales encargadas de garantizar los derechos de las personas desplazadas y la participación en el primer ejercicio de caracterización del desplazamiento interno en Chihuahua, que contó con la colaboración de representantes de la sociedad civil y de agencias internacionales.





Región 2. Guerrero-Michoacán

A Guerrero y Michoacán no solo los vincula la Sierra Madre del Sur, la costa del Pacífico, sino también las historias de resistencia de los pueblos indígenas que defienden sus territorios y la complicada orografía que muchas veces aísla a las localidades de la región. En estos estados conviven y se disputan el control del territorio, el aparato punitivo del Estado y diversos grupos armados: los que se dedican a la industria agroexportadora de productos legales e ilegales, los que extraen recursos madereros y mineros, los que producen drogas sintéticas y aquellos que se organizan para defender a sus comunidades, ya sea como autodefensas o como policías comunitarias.

En este sentido, a los desplazamientos de esta región los une el mismo motivo: situaciones de violencia generadas por grupos armados organizados, en particular por enfrentamientos entre cárteles o por incursiones a las comunidades que han terminado en tiroteos. En total, en el periodo analizado alrededor de 36 763 personas han sido afectadas en 52 episodios¹⁴ de desplazamiento masivo en al menos 24 municipios de estos dos estados.¹⁵ La mayoría de estos eventos se presentó en localidades rurales, en línea con la tendencia observada en el resto del país, pero un dato revelador es que ocho de los 14 episodios de desplazamiento masivo registrados en poblaciones urbanas de México ocurrieron en esta región, principalmente en Michoacán.

Para contextualizar la situación de violencia de estos estados en el periodo, podemos observar las tasas de homicidios, el indicador de incidencia delictiva que menor subregistro presenta (véase Gráfica 1). En ambos estados la tasa de homicidios se ha mantenido por encima del promedio nacional; no obstante, en Michoacán este índice ha ido aumentando año con año, lo cual sugiere un incremento paulatino de la violencia, mientras que en Guerrero la tasa ha disminuido después de haber alcanzado el nivel más alto del periodo en 2017.

Guerrero

De los 17 municipios afectados, en donde hemos documentado 41 episodios y el desplazamiento de 22 890 personas,¹⁶ destacan los que pertenecen a las regiones serranas y montañosas, por ser allí donde mayoritariamente se cultiva la amapola.¹⁷ Aunque no es la actividad agrícola principal de la región, su siembra y trasiego permiten no solo explicar algunas de las dinámicas económicas, sociales y políticas locales, sino también entender ciertas mecánicas de violencia en el estado. El municipio de San Miguel Totolapan, donde esta flor se ha sembrado desde mediados de 1960 (Álvarez, 2021a; 2021b), es un ejemplo: entre 2017 y 2018 se registraron al menos cuatro oleadas de desplazamiento provocadas por enfrentamientos armados entre La Familia Michoacana y Los Tequileros, derivados de la disputa por el control del cultivo y trasiego de la amapola.

En el municipio de Leonardo Bravo, también amapolero (Le Cour, 2021a), se identificaron siete episodios de desplazamiento, el mayor número en un mismo municipio durante el periodo analizado. La violencia allí ha sido provocada por disputas entre policías comunitarias y distintos grupos ligados a la extracción de recursos madereros y mineros, o al cultivo y trasiego de amapola y marihuana, las cuales resultaron en incursiones y ataques armados a la población, asesinatos y desapariciones forzadas.

Aunque Guerrero cuenta con una ley especializada en desplazamiento forzado interno desde 2014,¹⁸ ésta no se ha implementado, pues aún no se ha elaborado su reglamento (“Grupos armados”, 2019). Además, y a pesar de que el gobierno estatal ha realizado esfuerzos para identificar a la población desplazada (Gobierno del Estado de Guerrero, 2020), el visibilizar su situación depende en gran medida de organizaciones de la sociedad civil (“El asalto”, 2021).

14. Algunos de los episodios afectaron simultáneamente a localidades de dos estados; Guerrero y Michoacán comparten tres, y Michoacán también comparte uno con Jalisco. En el análisis por estado, los eventos fueron considerados de manera separada, totalizando 55 eventos en la región.

15. Guerrero concentra 74% de los episodios de desplazamiento y 62% de la población desplazada en la región, mientras que Michoacán registra 26 y 38%, respectivamente.

16. Acapulco de Juárez, Ajuchitlán del Progreso, Apaxtla, Chilapa de Álvarez, Chilpancingo de los Bravo, Coahuayutla de José María Izazaga, Coyuca de Catalán, Cuetzalza del Progreso, Eduardo Neri, General Heliodoro Castillo, La Unión de Isidoro Montes de Oca, Leonardo Bravo, Petatlán, San Miguel Totolapan, Teloloapan, Zirándaro y Zitlala. En dos episodios no se pudo especificar los municipios.

17. De acuerdo con Frissard (2021) y los datos de la CMDPDH, los municipios amapoleros donde ha ocurrido al menos un episodio de desplazamiento son: Ajuchitlán del Progreso, Chilapa de Álvarez, Chilpancingo de los Bravo, Leonardo Bravo, Petatlán, San Miguel Totolapan y Zirándaro.

18. Ley No. 487 de 2014 para Prevenir y Atender el Desplazamiento Interno en el estado de Guerrero.



Michoacán

Los siete municipios¹⁹ en donde hemos documentado 14 episodios y el desplazamiento de 13 873 personas se encuentran en una región montañosa de difícil acceso, donde se siembra limón y aguacate, pero también es tierra fértil para amapola y marihuana, así como abundante en recursos madereros y minerales. Además, por encontrarse en la ruta del Pacífico que llega hasta Baja California, es una zona de traslado de drogas, minerales y maderas. En los últimos años, han proliferado los laboratorios clandestinos de enervantes químicos en la región, por la cercanía con el puerto de Lázaro Cárdenas, puerta de salida hacia el mercado asiático (Curry, 2021; Guerrero, 2021).

A pesar de haber sido el punto de inicio de la “guerra contra las drogas” en 2006, las estrategias de seguridad pública no han podido cambiar la realidad de los municipios michoacanos. La política del sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018) continuó con la fragmentación de las organizaciones criminales en el estado —que pasaron de 10 en 2013 a 35 en 2021—, lo que le abrió paso al Cártel de Jalisco Nueva Generación (CJNG) e impulsó diversas alianzas de grupos locales antagónicos, los ahora Cárteles Unidos (CU), que cuentan con lazos con el Cártel de Sinaloa (Guerrero, 2021).

Todos los episodios de desplazamiento documentados en Michoacán tuvieron la presencia del CJNG o los CU, quienes se han convertido en los principales generadores de violencia en la entidad, a pesar de que uno de cada seis (17%) elementos de la Guardia Nacional se encuentra desplegado en ese estado, que solo representa el 3.8% de la población del país (Guerrero, 2021).

Un caso emblemático es el municipio de Aguililla, donde desde 2018 hubo al menos cuatro desplazamientos masivos —uno por año— relacionados con el avance del CJNG (Le Cour, 2021b), los cuales han repercutido en otros municipios de la zona, como Buenavista y Tepalcatepec. En 2019, 13 policías estatales fueron asesinados por el CJNG en Aguililla, en la comunidad La Bocanada, donde también han ocurrido desplazamientos.

Región 3. Chiapas-Oaxaca

Más allá de un criterio geográfico, considerando que se tratan de entidades federativas vecinas, o de la existencia de un contexto específico de violencia que abarca a ambos estados, la razón de agrupar Chiapas y Oaxaca en una categoría de análisis es la naturaleza de los conflictos y episodios de violencia que han provocado desplazamientos masivos en sus territorios. Específicamente, se han documentado 40 episodios de desplazamiento masivo en estos estados, los cuales obligaron a alrededor de 20,789 personas a abandonar sus hogares en 29 municipios.

A diferencia de las dos regiones anteriores, donde los contextos de violencia analizados trascienden las fronteras estatales y se relacionan directamente con la existencia de grupos armados dedicados al narcotráfico y a otras actividades delictivas, la mayoría de los desplazamientos forzados documentados en Chiapas y Oaxaca ocurren en el marco de conflictos intra o intercomunitarios, motivados principalmente por disputas de carácter territorial, político y religioso.

Un elemento fundamental para comprender el contexto de desplazamiento forzado interno en estos estados es tener en cuenta que los conflictos a los que se hace referencia, en su mayoría, poseen raíces históricas y están intrínsecamente vinculados a factores estructurales, como la división política y administrativa del territorio, el sistema económico y las desigualdades derivadas de éste, así como procesos históricos de marginación, explotación y exclusión. Se trata de problemas complejos cuya falta de resolución ha perpetuado la presencia del DFI en estas regiones, obligando a cada vez más personas a abandonar sus lugares de origen, dificultando el alcance de soluciones para quienes ya se encuentran en esta condición, lo que a su vez resulta en situaciones de desplazamiento prolongado.

19. Aguililla, Apatzingán, Buenavista, Cotija, Múgica, Parácuaro y Tepalcatepec. En tres episodios no se pudo identificar el municipio.





Otra característica común observada en Chiapas y Oaxaca es el impacto desproporcionado de los desplazamientos forzados en las comunidades indígenas. De acuerdo con datos censales, 31% de la población de tres años o más residente en el estado de Oaxaca habla alguna lengua indígena (INEGI, 2021). En los 13 municipios oaxaqueños donde ocurrieron episodios de desplazamiento, este porcentaje varía entre 5 y 96%, con un promedio de 35%.²⁰ No obstante, nueve de los 14 casos de desplazamiento masivo registrados en el estado afectaron a población indígena, que representó el 50% de las víctimas.

En Chiapas, el perjuicio desproporcionado a las comunidades indígenas es aún más evidente: 25 de los 26 episodios de DFI registrados expulsaron a habitantes de comunidades originarias, quienes representaron el 99% del total de la masa desplazada. Aunque el porcentaje de la población de tres años o más residente en el estado de Chiapas que habla alguna lengua indígena es de 28% (INEGI, 2021), en los 16 municipios donde hubo desplazamientos masivos ese porcentaje es significativamente superior, con un promedio de 67%.²¹ En nueve de estos municipios, el porcentaje supera 90%.

Chiapas

Los 26 episodios de desplazamiento forzado identificados en Chiapas se concentran sobre todo en localidades rurales de 15 municipios del centro y norte del estado,²² en particular en la región de Los Altos y sus alrededores.²³ Como se mencionó anteriormente, estos eventos suceden en el marco de conflictos de carácter intra o intercomunitario, por razones territoriales, políticas y religiosas o, lo que suele ser común, una mezcla de éstas y factores históricos y coyunturales.

En el caso de las disputas territoriales, por ejemplo, muchas veces se trata de desacuerdos añejos entre municipios y comunidades limítrofes que, al no haber sido resueltos de manera adecuada, han recrudecido y generado altos niveles de violencia, incluso con la participación de grupos armados de corte paramilitar que atacan directamente a la población civil.

En el periodo analizado, destacan los casos de los municipios de Aldama y Chalchihuitán, ambos involucrados en conflictos agrarios con el municipio de Chenalhó. Debido a esto, cientos de familias tzotziles (se estima que entre 7 000 y 10 000 personas)²⁴ han sido obligadas a huir para protegerse de los ataques de grupos paramilitares provenientes de Chenalhó, que han dejado decenas de lesionados y muertos.

A la par que se distingue por hechos de gran magnitud,²⁵ el contexto de desplazamiento forzado interno en Chiapas también se caracteriza por la ocurrencia de movilizaciones menores, donde grupos de familias son desterrados de una comunidad a través de violencia directa o amenazas, muchas veces coordinadas o impulsadas por autoridades o liderazgos locales, con frecuencia de carácter religioso. En estos episodios se han reportado distintos niveles y formas de agresión, desde el uso de estrategias de intimidación, la interrupción del acceso a servicios básicos, hasta la destrucción y quema de viviendas.

Finalmente, el contexto de DFI en Chiapas se signa por la alta vulnerabilidad de las personas en esta situación. A pesar de la existencia de una ley estatal en la materia²⁶ y de los esfuerzos realizados por el gobierno chiapaneco enfocados en la atención y ayuda humanitaria, se han reportado situaciones como escasez de alimentos y fallecimientos derivados de las circunstancias del desplazamiento.

20. Asunción Nochixtlán (12%), San Juan Juquila Mixes (88%), San Juan Mazatlán (55%), San Mateo del Mar (96%), San Pablo Cuatro Venados (8%), Santa Cruz Xoxocotlán (9%), Santiago Juxtlahuaca (64%), Santiago Textitlán (25%), Silacayoápan (17%), Teotitlán de Flores Magón (16%), Tezoatlán de Segura y Luna (49%), Villa de Zaachila (11%) y Villa Sola de Vega (5%).

21. Amatenango del Valle (72%), Aldama (99%), Chalchihuitán (99%), Chenalhó (97%), Chilón (93%), El Bosque (94%), Huixtán (93%), Nicolás Ruíz (0.5%), Oxchuc (95%), Pantelhó (92%), San Andrés Duraznal (93%), San Cristóbal de las Casas (33%), Salto de Agua (82%), Socoltenango (7%), Tapachula (1%) y Venustiano Carranza (24%).

22. Los 15 municipios mencionados son Aldama, Amatenango del Valle, Chalchihuitán, Chenalhó, Chilón, El Bosque, Huixtán, Nicolás Ruíz, Oxchuc, Pantelhó, Salto de Agua, San Andrés Duraznal, San Cristóbal de las Casas, Socoltenango y Venustiano Carranza. Asimismo, se registró un episodio de desplazamiento masivo en el municipio de Tapachula, ubicado en la región del Soconusco.

23. Esto incluye municipios de las regiones de Los Llanos, Los Bosques y de la región Tuliá Tzeltal-Chol.

24. Los conflictos mencionados han generado múltiples episodios de desplazamiento en la región. Inclusive se han reportado ataques a campamentos y zonas donde la población ya se encontraba en situación de desplazamiento interno y se vio obligada a migrar nuevamente. Asimismo, existen comunidades en situación de desplazamiento intermitente, es decir, que retornan a sus hogares cuando hay condiciones de seguridad, pero deben volver a desplazarse cada vez que los ataques armados las obligan. Por estos motivos, a pesar de que se han identificado más de 10 000 desplazamientos individuales en la región, no es posible determinar exactamente cuántos de éstos se refieren a múltiples desplazamientos de las mismas personas. La cifra de 7 000 es una estimación mínima que solo considera los episodios de Aldama y Chalchihuitán.

25. En el periodo analizado, hubo cinco episodios de desplazamiento forzado en Chiapas donde más de mil personas fueron desplazadas, la mayoría en los municipios de Aldama y Chalchihuitán.

26. Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno en el Estado de Chiapas, de 2012.



Oaxaca

En el estado de Oaxaca se identificaron 14 episodios de desplazamiento masivo causado por violencia, que afectaron a 5 476 personas y 13 municipios.²⁷ La mayor parte de éstos sucedió en el marco de conflictos agrarios y comunitarios de origen político, muchos de ellos vinculados con disputas derivadas de contextos electorales. En el caso de las rivalidades políticas, un elemento particular del contexto oaxaqueño es la existencia de comunidades regidas por el sistema de usos y costumbres, y la coexistencia de éste con la presencia e influencia de partidos políticos y otros grupos con que se vinculan.

Aunque no se trata de una característica presente en la mayoría de los casos identificados, una particularidad del escenario oaxaqueño es la aplicación de multas y castigos a personas de la comunidad como factor detonante de desplazamientos forzados; asimismo, más de una vez se ha mencionado la práctica de detenciones arbitrarias de miembros de las comunidades desplazadas. En algunas ocasiones, el sistema de usos y costumbres ha sido utilizado para justificar tanto este tipo de acciones violentas, determinadas por autoridades locales, como la omisión de los gobiernos locales al momento de atender los conflictos, lo que aumenta la vulnerabilidad de las personas afectadas que necesitan protección.

Conclusiones

Considerando los análisis a nivel estatal, el estado de Guerrero sobresale por la magnitud del fenómeno en su territorio: registra la mayor cantidad de episodios masivos de desplazamiento forzado interno y de personas desplazadas. Chiapas, Oaxaca y Chihuahua, por su parte, reflejan una afectación desproporcionada hacia comunidades indígenas,²⁸ quienes tienen un apego y relación especial con el territorio, elemento central de su cultura, organización social y subsistencia. Desplazar a la población indígena de sus tierras tradicionales tiene consecuencias prácticas y simbólicas que pueden ser traumáticas e, inclusive, irreparables; además, se trata de un grupo humano que se enfrenta a desafíos adicionales al sufrir este fenómeno, tales como la falta de atención culturalmente adecuada y de información disponible en su lengua materna. Entre los municipios se identifican al menos cuatro focos rojos: Leonardo Bravo, en Guerrero, que presentó el mayor número de episodios a nivel nacional en el periodo; Aldama y Chalchihuitán, en Chiapas, que han generado episodios de desplazamiento a gran escala y donde se ha observado la presencia de personas en situación de desplazamiento prolongado, así como la ocurrencia, con mayor asiduidad, de episodios de desplazamiento múltiple cuyas consecuencias han exacerbado la condición de vulnerabilidad de la población; y Aguililla, en Michoacán, donde se han documentado expulsiones constantes desde 2018, que han dejado casi totalmente despobladas a muchas comunidades como consecuencia directa de incursiones armadas de algún grupo criminal que busca controlar el territorio.

Un aspecto común de todas las regiones analizadas es el hecho de que los desplazamientos masivos suelen ocurrir en localidades rurales y, en el caso de las áreas del Triángulo Dorado y de Guerrero-Michoacán, están relacionadas con el cultivo de amapola y marihuana y con la extracción de recursos naturales. Este impacto desproporcionado a los poblados rurales apunta hacia una mayor afectación a las zonas marginadas que, de por sí, suelen encontrarse en condiciones de mayor precariedad y vulnerabilidad. La condición de aislamiento que se observa en muchos asentamientos del campo mexicano, por encontrarse en regiones de difícil acceso, como las sierras y montañas, contribuye a la falta de protección, a la insuficiente presencia del Estado y a la dificultad de comunicación y de acceso oportuno a mecanismos de denuncia.

En las regiones de Guerrero-Michoacán y del Triángulo Dorado –salvo Durango, donde la principal causa de desplazamiento fueron las agresiones de los grupos armados organizados– la violencia medida mediante la tasa de homicidios ha permanecido en niveles superiores al nacional en el periodo de análisis.

27. Asunción Nochixtlán, San Juan Juquila Mixes, San Juan Mazatlán, San Mateo del Mar, San Pablo Cuatro Venados, Santa Cruz Xoxocotlán, Santiago Juxtlahuaca, Santiago Textitlán, Silacayoápan, Teotitlán de Flores Magón, Tezoatlán de Segura y Luna, Villa de Zaachila y Villa Sola de Vega.

28. En los estados de Guerrero, Michoacán y Jalisco también se identificaron personas indígenas desplazadas, sin embargo, estas no representan una proporción tan grande de la población desplazada como en los estados antes mencionados.





Aunque la correlación entre el número de episodios y la tasa de homicidios es positiva, ésta no explica una causalidad directa, simplemente permite señalar que, en contextos donde hay presencia de grupos armados y niveles altos de violencia, suelen ocurrir episodios de desplazamiento masivo.

En la región de Chiapas-Oaxaca, a su vez, donde el motivo principal de los desplazamientos fueron conflictos políticos, territoriales y sociales, no se observa la misma situación, ya que se registran tasas de homicidios relativamente bajas.

Queda claro con este breve análisis que el DFI es un problema complejo, presente en circunstancias muy variadas. Sin embargo, además de enumerar las principales características de los episodios masivos en las regiones examinadas, este artículo busca subrayar territorios y situaciones que requieren atención urgente, donde la violencia prevalece y el desplazamiento interno ha representado una problemática recurrente en los últimos cinco años, con dimensiones alarmantes e impactos severos sobre la población.

En vista de lo anterior, consideramos que la situación de desplazamiento forzado interno en México demanda no solo un lugar prioritario en la agenda pública, sino también la participación de diversos actores de los tres niveles de gobierno, con el fin de generar estrategias de intervención que permitan implementar una respuesta integral, adecuada, eficaz y orientada a la prevención de nuevos casos y a la construcción de soluciones duraderas para las personas que han debido dejar sus hogares, aun sin salir de su propio país.

Para enfrentar este desafío, y considerando que la disponibilidad de información especializada y de calidad es uno de los elementos más indispensables para informar adecuadamente el proceso de formulación, implementación y evaluación de cualquier política pública, será fundamental seguir avanzando en la documentación y análisis del contexto de desplazamiento forzado interno en el país.

Referencias

Álvarez, I. (2021a). Narcotráfico y capitalismo rural en la sierra de Guerrero. *Noria Research*. Recuperado de https://noria-research.com/narcotrafico_y_capitalismo_rural_en_la_sierra_de_guerrero/

Álvarez, I. (2021b). Etnografías de la humillación en la Sierra de Guerrero. *Noria Research*. Recuperado de <https://noria-research.com/capitulo-7-etnografia-de-la-humillacion-en-la-sierra-de-guerrero/>

Cañedo, S. (2021, julio 1). Hay mil 47 familias desplazadas en Sinaloa: Sedesol. *Noroeste*. Recuperado de <https://www.noroeste.com.mx/mazatlan/hay-mil-47-familias-desplazadas-en-sinaloa-sedesol-FVNO1167121>

Carbajal, F. (2019). La geografía de la violencia homicida en México 2015-2019. *Nexos*. Recuperado de <https://seguridad.nexos.com.mx/la-geografia-de-la-violencia-homicida-en-mexico-2015-2019/>

Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del Estado de Chihuahua [CEAVE]. (2019). *Diagnóstico sobre el Desplazamiento Forzado Interno en el Estado de Chihuahua desde la perspectiva de las personas internamente desplazadas*. Recuperado de http://fiscalia.chihuahua.gob.mx/inicio/wpcontent/uploads/2020/img_secciones/ceave/docs/DIAGNOSTICO_DESPLAZAMIENTO.pdf

Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sinaloa [CEDH]. (2021). *Monitoreo a la implementación de la ley para prevenir, atender y reparar integralmente el desplazamiento forzado interno*. Recuperado de <https://cedhsinaloa.org.mx/index.php/desplazamiento-forzado-h>

Cunjama, E. y García, A. (2014). Narcotráfico y territorios en conflicto en México. *El Cotidiano*, 184, marzo-abril, 99-111.

Curry, A. (2021). Violencia y capitalismo aguacatero en Michoacán. *Noria Research*. Recuperado de <https://noria-research.com/violencia-y-capitalismo-aguacatero-en-michoacan/>



Durin, S. (2019). *¡Sálvese quien pueda! Violencia generalizada y desplazamiento forzado en el noreste de México*. México: CIESAS.

El asalto a la Familia Michoacana a Guerrero: desplazaron a cientos de comunidades en Tierra Caliente. (2021, junio 11). *Infobae*. Recuperado de <https://www.infobae.com/america/mexico/2021/06/11/el-asalto-a-la-familia-michoacana-a-guerrero-desplazaron-a-cientos-de-comunidades-en-tierra-caliente/>

El Cártel de Sinaloa: una hidra de 10 cabezas en México. (2018, mayo 21). *El País*. Recuperado de <https://www.infobae.com/america/mexico/2018/05/21/el-cartel-de-sinaloa-una-hidra-de-10-cabezas-en-mexico/>

Fiscalía General del Estado de Chihuahua. (2021). *Coordinan CEAVE y COEPI acciones en acompañamiento a víctimas de Desplazamiento Forzado Interno en el estado*. Recuperado de <http://fiscalia.chihuahua.gob.mx/inicio/?p=71037>

Frissard, P. (2021). La flor más roja del campo. ¿Cómo se integra la amapola en el panorama agrícola mexicano? Proyecto Amapola México. *Noria Research*. Recuperado de https://noria-research.com/capitulo_1_la_flor_mas_roja_del_campo/

Gobierno del Estado de Guerrero. (2020). *Quinto Informe de Gobierno*. Recuperado de <http://i.guerrero.gob.mx/uploads/2020/10/Quinto-Informe-de-Gobierno.pdf>

Gobierno del Estado de Sinaloa. (2019). *Signan convenio para elaborar censo que permita ubicar a desplazados en Sinaloa*. Recuperado de <https://sinaloa.gob.mx/noticias/signan-convenio-para-elaborar-censo-que-permita-ubicar-a-desplazados-en-sinaloa#sthash.JKr9gVbL.dpbs>

Grupos armados se apoderan de pueblos en Guerrero y ya van 5 mil desplazados, 590 son menores. (2019, junio 15). *SinEmbargo*. Recuperado de <https://www.sinembargo.mx/15-06-2019/3597274>

Guerrero, E. (2021, mayo 31). La estrategia de seguridad en Michoacán (2014-2021). *Nexos*. Recuperado de <https://www.nexos.com.mx/?p=56652>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI]. (2021). *Censo de Población y Vivienda 2020*. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/default.html#Tabulados>

Le Cour, R. (2021a). Entre maná e incertidumbre. La amapola como adormidera social en Guerrero. Proyecto Amapola México. *Noria Research*. Recuperado de <https://noria-research.com/capitulo-3-entre-mana-e-incertidumbre-la-amapola-como-adormidera-social-en-guerrero/>

Le Cour, R. (2021b). Aguililla: la guerra es política por otros medios. *Nexos*. Recuperado de <https://seguridad.nexos.com.mx/aguililla-la-guerra-es-politica-por-otros-medios/>

Loera, J. y Hernández, J. (2019). *Sierra Tarahumara: violencia sistémica y conflictos socio-ambientales en Chihuahua, México*. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/338778237_Sierra_Tarahumara_Violencia_sistematica_y_conflictos_socio-ambientales_en_Chihuahua_Mexico

Merino, J. (2011). Los operativos conjuntos y la tasa de homicidios: Una medición. *Nexos*. Recuperado de <https://www.nexos.com.mx/?p=14319>

México Unido Contra la Delincuencia. (2019). *Atlas de homicidio. México 2018*. Recuperado de <https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2019/12/MUCD-2019-Atlas-de-homicidios-2018.pdf>

Monroy, J. (2021, marzo 10). Identifican los 59 municipios “amapoleros” en México. *El Economista*. Recuperado de <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Identifican-los-59-municipios-amapoleros-en-Mexico-20210310-0142.html>





Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (1998). *Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos. Adición. Principios Rectores de los desplazamientos internos*. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0022.pdf>

Pérez, B. (2018). Consecuencias de la violencia en México: mujeres desplazadas internamente por la fuerza en la región serrana del estado de Durango. *Cuicuilco. Revista de Ciencias Antropológicas*, 73/25. 39-67.

Salazar, L. (2014). Modalidades del desplazamiento interno forzado en México. *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 35(76).

Santacruz, E. y Palacio, V. (2018). Incendios forestales y cultivos ilícitos en México, una aproximación a la problemática. *Textual: análisis del medio rural latinoamericano*, 71, 11-32.

Sinaloa cierra 2018 con 48 feminicidios y 1,120 homicidios dolosos. (2019, enero 2). *Revista Espejo*. Recuperado de <https://revistaespejo.com/2019/01/02/sinaloa-cierra-2018-con-48-feminicidios-y-1120-homicidios-dolosos/>

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública [SESNEP]. (2021). *Delitos por cada 100 mil habitantes. Incidencia delictiva del fuero común*. Recuperado de <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun-nueva-metodologia>

Torreblanca, C. y Lara, A. (2018, diciembre 4). El saldo de los dos sexenios de la Guerra. *Animal Político*. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/el-foco/el-saldo-de-dos-sexenios-de-guerra/>





Atención integral para personas en situación de desplazamiento forzado interno en México

Rocío González Higuera, María Rita Díaz Ferraro y Gabriela Elizabeth Galicia Salas

Introducción

Este artículo tiene el propósito de exponer algunas de las principales consideraciones que desde la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (UPMRIP) se estiman necesarias para enfrentar el reto de generar en nuestro país cualquier tipo de acción sobre prevención, atención integral y reparación dirigida a las personas en situación de desplazamiento forzado interno (DFI). El texto se divide en cuatro secciones: en la primera se aborda el contexto y la normativa existente en la materia en México; en la segunda se habla de la coordinación interinstitucional como base de la prevención, atención y reparación del DFI; en la tercera se subraya la importancia de la información cuantitativa y cualitativa para la atención integral del fenómeno y, finalmente, se habla de la prevención, la atención y la reparación integral como elementos clave que permiten proteger los derechos humanos de las personas en situación de DFI.

El gobierno de México define al desplazamiento forzado interno como la situación en la que las personas o grupos de personas se han visto forzadas u obligadas, de manera expresa o tácita, 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, de violaciones de derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida (UPMRIP, 2021).

Al respecto, es preciso destacar que el DFI es un problema que los países deben atender como una de sus responsabilidades fundamentales. Según datos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), para 2018 el número de personas desplazadas en el mundo había superado los 70 millones (ACNUR, 2019) y se estimaba que para 2021 casi 40 millones de personas se encontrarían en riesgo elevado de desplazamiento como consecuencia de la crisis de supervivencia derivada de la pandemia de por SARS-CoV-2 (ACNUR, 2020).

Sin lugar a dudas, el desplazamiento forzado interno es un fenómeno sumamente complejo, pues se configura a partir de otras vulnerabilidades y, en ocasiones, también de la comisión de ciertos delitos, como el homicidio, la extorsión o el despojo. Estos eventos pueden afectar a una persona, a un grupo de personas o a comunidades enteras y provocar la salida repentina del lugar de su residencia habitual, con el propósito urgente de salvaguardar su vida e integridad física. En consecuencia, la cotidianidad se ve perturbada y la probabilidad de sufrir violaciones a los derechos humanos se incrementa, debido a los riesgos que hay durante y después de un desplazamiento (Frausto y Galicia, 2020).

En este sentido, una persona en situación de DFI puede enfrentar condiciones de vulnerabilidad en diversas dimensiones relevantes para el bienestar humano, tales como la fractura de estructuras familiares, deterioro de lazos sociales y culturales, pérdida patrimonial, falta de acceso a educación, pérdida de relaciones laborales estables, incapacidad de acceso a satisfactores vitales como comida, vivienda y medicamentos y, sobre todo, a la integridad física y mental ante el riesgo de amenazas o ataques a su seguridad, entre muchas otras consecuencias.

A pesar del innegable acaecimiento durante años de diversos sucesos de desplazamiento forzado interno en México, la existencia de este fenómeno no fue reconocida por el Estado mexicano como un problema público. La falta de voluntad política llevó a dificultar y, en ocasiones, impedir la garantía del debido goce de los derechos humanos. Sin embargo, al inicio de la administración liderada por Andrés Manuel López Obrador, el gobierno mexicano, mediante el pronunciamiento hecho por el subsecretario de Derechos Humanos, Población y Migración de la Secretaría de Gobernación, Alejandro Encinas Rodríguez, en abril de 2019, se reconoció, por primera vez la presencia de hechos de desplazamiento forzado interno en territorio nacional.



Entonces se asumió el compromiso histórico de incentivar la voluntad política y las capacidades institucionales necesarias para prevenir, atender y lograr soluciones duraderas para el fenómeno del DFI, a partir de la instrumentación de estrategias y acciones concretas en pro de los derechos humanos de todas las personas que son y han sido afectadas por eventos de este tipo. El abanderamiento de la atención integral del DFI por parte del Poder Ejecutivo federal es clave, pues sitúa al tema de la movilidad humana en el centro del debate, involucrando la participación de actores relevantes como el Poder Legislativo y los gobiernos estatales y locales. Esto tiene sentido en tanto que se trata de un proceso que debe estar ligado a acciones concretas con miras a consolidar la paz y los mecanismos de prevención de conflictos en todos los niveles.

Sin embargo, el camino hacia soluciones duraderas con respecto a este problema en México aún es largo. Además de la voluntad política de los actores responsables, se requiere contar con la capacidad institucional necesaria para diseñar, implementar, monitorear, evaluar y retroalimentar las políticas públicas que el Estado mexicano adopte para superar las situaciones de vulnerabilidad que provoca el DFI.

Contexto y normativa en materia de desplazamiento forzado interno en México

El Centro de Monitoreo de Desplazamientos Internos (IDMC, por sus siglas en inglés), en su Informe mundial sobre desplazamiento interno 2020 (IDMC, 2020), estimó que en 2019 existían 33.4 millones de desplazados internos provocados por conflicto, violencia y desastres en 145 países y lugares del mundo. Dentro de ese total, la región de las Américas contabilizó un aproximado de 1.5 millones de personas desplazadas por desastres y 602 mil por conflictos.

En el caso de México, se calcula que en 2019 hubo un total acumulado de 345 mil desplazamientos por causa de desastres naturales y conflictos (IDMC, 2020). Este escenario tan complejo exige el diseño de normas que garanticen y protejan los derechos humanos de las personas que se encuentran o potencialmente podrían estar en esa situación. Al respecto, existen ya algunos avances importantes a nivel nacional. El primer instrumento normativo que hizo mención tangencial del tema dentro de la legislación federal mexicana fue la Ley General de Víctimas, publicada en 2013. Ésta lo integró como parte del enfoque diferencial en la atención a personas consideradas como víctimas, calidad que se adquiere con la acreditación del daño o menoscabo de los derechos en los términos que establece la ley, con independencia de que se identifique, aprehenda o condene al responsable del daño, o de que la persona afectada participe en algún procedimiento judicial o administrativo.

De igual manera, debe notarse que en México, a nivel subnacional, son tres las entidades que han reconocido y legislado en torno al desplazamiento forzado interno. Por un lado, destaca la Ley para la Prevención y Atención de Desplazamiento Interno en el Estado de Chiapas (2012), que tiene por objeto establecer las bases para prevenir el desplazamiento interno, la asistencia e implementación de soluciones duraderas que conduzcan a superar el problema, así como otorgar un marco garante que atienda y apoye a las personas en esta condición. Por otro lado se encuentra la Ley 487 para Prevenir y Atender el Desplazamiento Interno en el Estado de Guerrero (2014), cuya finalidad es garantizar a las personas desplazadas la aplicación de normas de derechos humanos y del derecho humanitario; acceso a la protección y asistencia efectiva durante y después del desplazamiento para recuperar su patrimonio afectado o, en su caso, indemnizarlas proporcionalmente; la posibilidad de lograr una solución digna y segura mediante la implementación de soluciones duraderas; considerar las necesidades propias, cuando sea el caso de poblaciones indígenas afectadas, y enfatizar el enfoque diferencial para todas las personas en estado de vulnerabilidad, principalmente en las áreas de salud, seguridad, trabajo y educación.

Por último, se tiene la Ley para Prevenir, Atender y Reparar Integralmente el Desplazamiento Forzado Interno en el Estado de Sinaloa (2020), que es la más reciente y que se propone atender y proteger a las personas que la violencia expulsa de sus lugares de residencia. Cabe destacar que durante la elaboración de esta ley, el Congreso local de Sinaloa y el Gobierno federal, a través de la UPMRIP, mantuvieron una estrecha colaboración de asesoría técnica para procurar un diseño legislativo óptimo en concordancia con los más altos estándares en materia de atención integral para el DFI.





Estos esfuerzos, además de sentar un gran precedente en la forma en cómo enfrentar el fenómeno en distintos contextos y realidades, han logrado recoger las mejores prácticas y experiencias nacionales e internacionales para la gestión y protección de quienes enfrentan situaciones de desplazamiento forzado interno. Por ello, la federación debe seguir impulsando la creación de normativa en otras entidades que sean expulsoras y receptoras de personas desplazadas, poniendo a su disposición la capacidad técnica y el acompañamiento jurídico para construir las competencias institucionales necesarias.

En este sentido, el siguiente paso debe ser la elaboración, mediante trabajos coordinados y acciones de concurrencia, de una ley general sobre DFI. Contar con una legislación especializada permitiría enunciar explícitamente los derechos de las personas que se encuentran en esta circunstancia particular, sentar las bases para edificar nuevos organismos cuya función se centre en el tema, establecer obligaciones claras de atención integral para actores gubernamentales concretos, generar mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y asignar un presupuesto específico para responder al problema.

La coordinación interinstitucional como base para prevenir, atender y generar soluciones duraderas

Resulta fundamental mencionar que mientras no se logre estipular un marco normativo de alcance nacional, se requiere de trabajos conjuntos entre las diversas instituciones gubernamentales, así como con la academia, la sociedad civil y los organismos internacionales, con el fin de que el Estado mexicano cumpla con su obligación de protección efectiva de los derechos humanos. Es decir, la aprobación y publicación de una ley general en la materia no debe ser condicionante para dar pasos hacia una respuesta gubernamental.

En este sentido, evaluar las atribuciones y responsabilidades de las distintas dependencias de la administración pública federal es importante, de modo que se puedan diseñar mecanismos interinstitucionales que permitan atender los efectos del DFI, así como superar la invisibilidad de este problema que afecta a miles de personas en México y avanzar contundentemente en su protección integral.

En términos de las atribuciones vigentes, las acciones se deben apoyar en la normativa relativa a garantizar los derechos humanos y a la responsabilidad en lo que refiere a movilidad humana. Este es el caso de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual en su artículo 27, fracción V, establece que la Secretaría de Gobernación (SEGOB) será la encargada de “Formular y conducir la política migratoria y de movilidad humana [...]” (Cámara de Diputados, 1976, p. 9).

Por su parte, la fracción VII del mismo artículo dice que la SEGOB debe “Vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país; coordinar, en vinculación con las organizaciones de la sociedad civil, la promoción y defensa de los derechos humanos y dar seguimiento a la atención de las recomendaciones que emitan los organismos competentes en dicha materia, así como dictar las medidas administrativas necesarias para tal efecto” (Cámara de Diputados, 1976, p. 9). Asimismo, el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación (1998) estipula, en su artículo 5, fracción XXVIII, que la Secretaría tiene la facultad de fijar la política migratoria y de movilidad humana.

Al respecto, es importante notar que, a nivel federal, el primer instrumento que contempló al DFI fue el Programa Nacional de Derechos Humanos 2020-2024, ya que incluye el tema dentro de una serie de acciones puntuales a impulsar como parte de la agenda de derechos humanos durante este sexenio de la administración del gobierno de México. Así, se debe trabajar en fomentar la voluntad política necesaria para colocar al DFI como un aspecto transversal en las medidas establecidas por las instituciones y programas que tienen como propósito atender alguna de las dimensiones que se ven vulneradas como resultado de una situación de desplazamiento forzado interno; tal es el caso del acceso a la salud, a una vivienda digna, el acceso a la identidad jurídica, a un contexto de paz y seguridad pública, entre muchos otros.

En este tenor, la coordinación interinstitucional mediante grupos de trabajo o de otros mecanismos debe conducir al diseño de una política pública en materia de DFI que contenga las acciones necesarias para



atender integralmente a las personas que se encuentren en esta situación, y que permita a las autoridades encargadas implementar las medidas correspondientes y contar con las herramientas y lineamientos con los cuales se pueda guiar su actuación en favor de la gente y las comunidades afectadas por este fenómeno de movilidad humana.

Para ello es necesario lograr un entendimiento común del problema público que posibilite acordar una agenda operativa sobre la cual invertir los esfuerzos institucionales; ésta debe contemplar la elaboración conjunta de documentos, lineamientos y directrices generales de política pública, los cuales deberán adaptarse dependiendo del ámbito de ejecución y del comportamiento del suceso en diferentes contextos. Solo mediante una estrecha colaboración entre actores de los tres niveles de gobierno será factible lograr poner en marcha medidas de atención, monitorearlas, evaluar los resultados de las medidas y retroalimentar su diseño; para este fin es necesario contar con la intención política de las autoridades locales y con el empeño de sus capacidades institucionales.

La información cuantitativa y cualitativa como elemento clave para atender el desplazamiento forzado interno

Trabajar el DFI de manera interinstitucional, como se ha planteado, implica también la generación de un marco común de entendimiento, tanto conceptual como técnico, entre todos los actores involucrados. Actualmente existen diversas fuentes de información sobre el tema, como entrevistas y etnografías, informes periodísticos, fuentes académicas e informes elaborados por organismos de la sociedad civil nacionales e internacionales.

También se cuenta con algunas encuestas complementarias que ofrecen aproximaciones cualitativas y cuantitativas, como la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) y la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE). No obstante, el uso de estas herramientas de medición no ha sido suficiente para identificar las diferentes causas que subyacen al desplazamiento, en gran parte debido a que su objetivo está más orientado a hechos relacionados o similares, como la migración interna.

Así, actualmente no hay datos ni instrumentos precisos para medir puntualmente el fenómeno del DFI en México; es decir, no hay autoridad encargada de levantar un registro administrativo que permita entenderlo y atenderlo. Ello significa que no es posible tener una certeza definitiva sobre la cantidad de personas que se encuentran en esa situación en el país. Los acercamientos para su identificación, atención y prevención han surgido del uso de datos y estudios asociados.

Desde la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas de la Secretaría de Gobernación se ha trabajado en aproximaciones metodológicas para entender y medir el fenómeno, con miras a sustentar la toma de decisiones y la creación de políticas públicas de atención integral (UPMRIP, 2021). Asimismo, las aportaciones editoriales al respecto también permiten plantear y explorar nuevas vetas de investigación, así como abrir más espacios de diálogo en la materia, especialmente con una mirada de mediano y largo plazo que sitúe en el centro a las personas en situación de desplazamiento forzado interno. Pero lo anterior ha evidenciado la necesidad de construir instrumentos específicos, capaces de medir y captar los matices que caracterizan al DFI en México. Además, queda claro que es necesario explorar los cruces que tiene con otras formas de movilidad humana y pensarlo como un suceso que puede relacionarse con el refugio.

Prevención, atención y reparación integral para proteger los derechos humanos de las personas desplazadas

Una de las obligaciones del gobierno federal se refiere a sentar las bases para diseñar políticas públicas que, a partir de conocer las particularidades del fenómeno y las necesidades específicas de los grupos, de las comunidades y de las personas, prevengan eventos de desplazamiento forzado interno, atiendan a quienes se encuentren en esta situación y ofrezcan soluciones permanentes.





El gobierno de México, al asumir el compromiso de prevenir nuevos eventos de DFI, debe combatir sus causas estructurales, en apego a los principios rectores planteados en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 y los programas que de él derivan, particularmente el Programa Sectorial de Gobernación 2020-2024, el Programa Nacional de Derechos Humanos 2020-2024 y el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2020-2024.

Como parte de la prevención es necesario detectar los motivos específicos detonantes de los desplazamientos, lo que permitirá diseñar y reforzar las medidas que atiendan las causas de las causas del DFI. Por ello es imperante llevar a cabo análisis multidimensionales que tomen en cuenta factores circunstanciales y estructurales del contexto social y de las poblaciones de interés en las investigaciones. Un elemento clave para la prevención puede ser construir un mecanismo de alerta temprana que se desarrolle a partir de estos diversos diagnósticos de los contextos locales y de identificar características de riesgo del DFI. Éste puede impulsar que se active la coordinación de acciones que protejan los derechos humanos de la población cuando sea emitida una alerta. En caso de establecerse este mecanismo, debería existir un monitoreo constante de las zonas del país que se encuentren en riesgo, para evitar los desplazamientos y sus efectos negativos.

Por ejemplo, si se toma en cuenta que la violencia es uno de los motivos por los que las personas se desplazan en México, resulta primordial prevenirla por medio del desarrollo, la reducción de las desigualdades, el fomento a la cultura de paz, el respeto por los derechos humanos y el fortalecimiento del tejido social. Para ello resulta necesario comprender plenamente los diversos tipos de violencia en el nivel conceptual y empírico. Lo mismo debería suceder con las distintas causales del DFI. Otro aspecto relevante se refiere a las estrategias y acciones para mitigar los riesgos y atender las consecuencias de los desastres provocados por el ser humano asociados a fenómenos naturales.

Ahora, para brindar atención integral, desde la prevención hasta las soluciones duraderas, resulta fundamental que tomadoras y tomadores de decisiones cuenten con datos sobre la capacidad institucional nacional y subnacional. La activación de mecanismos estatales, con base en las atribuciones y el presupuesto con el que ya cuentan las instituciones, puede prever eventos de desplazamiento y, en su caso, activar la ayuda humanitaria o la evacuación de personas, según la situación de que se trate.

Como parte de las etapas de atención al DFI, el paso siguiente a la prevención debe ser brindar asistencia humanitaria en el estado de contingencia, una vez que se ha detonado un posible desplazamiento forzado interno. Actualmente, algunas de las instituciones del gobierno de México ya ofrecen asistencia humanitaria a la población desplazada; sin embargo, aún es necesario establecer protocolos generales que puedan adaptarse a cada una de las circunstancias particulares.¹ Este es el caso de algunas oficinas de la Secretaría de Gobernación y, en particular, de la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración, y también el de otras instituciones gubernamentales como la Coordinación Nacional de Protección Civil.

Ante este panorama, es fundamental establecer rutas de actuación y coordinación entre los gobiernos estatales y locales que indiquen claramente las acciones que se deben efectuar, así como las autoridades responsables de actuar ante una situación de emergencia. Así, es necesario fijar lineamientos generales para aplicar las medidas de asistencia humanitaria por parte de los gobiernos locales bajo estándares internacionales.

Para desplegar una respuesta oportuna ante un posible caso, se requiere de una fuerte coordinación entre los tres niveles gubernamentales. Si bien el trabajo de construcción técnica y planeación es fundamental, el éxito de la implementación de las medidas diseñadas está estrechamente relacionado con la cooperación de las autoridades locales y de otros actores aliados estratégicos.

1. Ha habido importantes avances y propuestas de protocolos para atender a las personas en DFI; sin embargo, es necesario complementarlas y actualizarlas para lograr su implementación. Destaca el protocolo elaborado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el cual puede consultarse en https://www.senado.gob.mx/comisiones/derechos_humanos/docs/protocolo_CNDH_DesplazamientoForzado.pdf



Además, como parte del adecuado funcionamiento de los mecanismos de coordinación se tendría que contar con un sistema de seguimiento de los casos de desplazamiento que dote a las autoridades de la información necesaria para activar las acciones de atención, entre ellas, alertas tempranas y el otorgamiento de asistencia humanitaria cuando se tenga conocimiento de algún hecho de este tipo.

Durante la asistencia directa se debe buscar la oportunidad de recolectar datos sobre las características de las personas desplazadas y su contexto, lo que contribuiría no solo a atender de mejor manera sus necesidades, sino también a conocer las características de las experiencias de DFI en territorio nacional, así como comprender el fenómeno, sus particularidades de riesgo, sus detonantes, sus efectos y los requerimientos de las personas para ajustar las acciones de atención y protección.

De igual manera, contar con datos sociodemográficos y circunstanciales permitiría aplicar un enfoque diferencial, transversal, en el diseño de medidas de atención integral y de ese modo asegurar que la asistencia brindada sea adecuada, en función de las especificidades de cada caso y vinculada a indicadores de monitoreo que permitan evaluar y adaptar las acciones para su mejora. Un registro en estos términos es el instrumento ideal, pues puede satisfacer dos propósitos: por un lado, facilitar a las autoridades conocer a las personas y su situación, con la finalidad de planear y otorgar la ayuda óptima; por otra parte, permitir que se inicie una investigación que tenga como función determinar los hechos para que, de ser el caso, las personas puedan acceder a la justicia y obtengan el reconocimiento de persona desplazada.

De este modo, un registro oficial puede constituir un instrumento de acceso a programas destinados a dar atención a la población desplazada en diversos ámbitos y que, al mismo tiempo, pueda conformarse como una importante fuente de información gubernamental que muestre la magnitud del fenómeno del DFI en el país, con el objetivo último de fortalecer la toma de decisiones de política pública con base en evidencia.

Una vez que el desplazamiento se acreditara, sería el momento de inicio de la etapa de atención o protección. En este caso, con el propósito de formular una serie de medidas gubernamentales que respondan a ese objetivo y proteger el ejercicio de sus derechos humanos en igualdad de condiciones que el resto de la población no desplazada, se requiere partir de la premisa de que los efectos del DFI afectan múltiples dimensiones de la vida cotidiana en las comunidades expulsoras, receptoras y durante la ruta de movilidad.

Asimismo, es relevante tomar en cuenta que las personas y comunidades presentarán necesidades específicas en función del tipo de factor que haya detonado su partida; es decir, no se requieren las mismas medidas de atención para alguien desplazado por algún tipo de violencia que para quien fue desplazado por un temblor. Así, la naturaleza de la causa determina, en gran medida, cuáles pueden ser las estrategias y acciones para responder a las necesidades de las personas afectadas en cada uno de los eventos de desplazamiento.

Se debe tener en cuenta que durante un evento de desplazamiento forzado interno, las personas afectadas deben poder participar en la toma de decisiones que les atañen directamente, así como en el diseño, implementación y seguimiento de los programas, planes o proyectos sobre prevención, protección, asistencia durante el desplazamiento y búsqueda de soluciones duraderas. Deben ejercer plena y libremente los derechos de identidad y reconocimiento de su personalidad jurídica; libertad de circulación y de escoger su residencia; a una vivienda digna; no sufrir discriminación, hostigamiento ni aislamiento; al respeto de su vida familiar, a la no separación de la familia, a la reunificación familiar, al respeto al principio del interés superior de la niñez y a conocer el destino y paradero de sus familiares en situación de DFI.

De igual manera, se les debe informar sobre sus derechos a lo largo de todo el evento de desplazamiento, los cuales incluyen asociarse o reunirse pacíficamente; tener sus propias formas de organización y valores socioculturales; protección de la propiedad de sus bienes contra la privación arbitraria, apropiación, ocupación o destrucción, ya sea individual o colectiva; acceso a la educación laica y gratuita; ser tratadas



con la dignidad inherente a cada persona; acceso a atención médica física y psicológica, así como a tratamiento de enfermedades y a la rehabilitación sin discriminación, con perspectiva de género y a prevenir enfermedades contagiosas e infecciosas.

Asimismo, se debe reconocer el derecho de atención diferencial para mujeres, adolescentes y niñas con relación a sus necesidades sanitarias, incluido su acceso a los servicios de atención médica, en particular los relacionados con su salud reproductiva y sexual, asesoramiento y atención adecuados para las víctimas de violencia sexual y de otra índole. También tienen derecho a recibir protección en el ámbito laboral y ser personas beneficiarias de programas productivos y capacitaciones laborales, a fin de coadyuvar en la recuperación o renovación de sus medios de vida y autosuficiencia en actividades económicas.

Las anteriores medidas de atención y protección forman parte de un proceso que se enfoca a alcanzar la plena restitución de derechos humanos y la reparación integral de los daños y perjuicios surgidos a raíz del desplazamiento forzado interno, lo que demanda la participación continua de instancias de gobierno, organizaciones de la sociedad civil, sector privado y las mismas personas afectadas, en la mayor medida que sea posible, a lo largo de cada etapa del diseño, implementación, monitoreo, evaluación y retroalimentación de las políticas de atención para conseguir y mantener soluciones duraderas.

Para el gobierno de México se obtendrán dichas soluciones cuando las personas en situación de DFI puedan restablecer o mejorar su condición anterior al desplazamiento y satisfacer sus necesidades de manera autónoma, así como disfrutar del goce de sus derechos humanos sin discriminación por haber vivido un desplazamiento. En este sentido, las autoridades federales, estatales y municipales, desde sus respectivos ámbitos de competencia, deberán diseñar y ejecutar planes, programas, proyectos y acciones con las anteriores características. Así, las medidas que se generen deben girar en torno a procurar el retorno voluntario al lugar de residencia habitual, en condiciones de integridad y seguridad; la integración local voluntaria en el lugar de acogida; la reubicación voluntaria en territorio nacional; en todo caso, evitar obligar a un retorno o a la reubicación en un sitio donde peligre su vida, seguridad, integridad o salud; la promoción de la restauración física y psicológica de las personas afectadas; facilitar su integración o reintegración; la salvaguarda de su derecho a la participación en la conducción de asuntos públicos y el ejercicio de sus derechos civiles y políticos, así como su derecho a recibir información o solicitarla, a fin de tomar decisiones libres e informadas; tener acceso pleno a la justicia y asistencia jurídica para recobrar las propiedades o posesiones que abandonaron o de las que fueron despojadas en relación con su desplazamiento.

Reflexiones finales

Es una realidad que el fenómeno del DFI existe en territorio nacional. Ante ello, el gobierno mexicano ha adquirido un compromiso histórico al reconocer el hecho y trabajar con el propósito de atenderlo integralmente, con miras a diseñar soluciones duraderas. Las personas en situación de desplazamiento y las que habitan en las comunidades afectadas son algunos de los sujetos cuyos derechos humanos el Estado tiene la obligación de proteger en igualdad de condiciones. Para lograrlo, es necesario que se tenga en consideración su condición específica y que se generen, en consecuencia, medidas de atención puntuales que respondan a sus necesidades.

En ese sentido, el gobierno de México ha buscado y continuará pugnando por que exista una ley general particular en la materia, que oriente la coordinación interinstitucional y la cooperación entre los tres niveles de gobierno; sin embargo, en tanto esto no suceda, se deben delinear estrategias y acciones que garanticen el respeto irrestricto de los derechos humanos de todas y todos. Con ese fin habrá que actuar haciendo uso de las facultades y los recursos existentes; se debe fomentar la participación interinstitucional y mantener una colaboración constante con agentes gubernamentales, organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y con representantes de las comunidades afectadas por el DFI.

No se debe perder de vista que los actores no gubernamentales desempeñan un papel fundamental en la construcción de estrategias y acciones en torno a la problemática, por lo que su participación en el proce-



so debe permitir nutrir las discusiones sin que ello implique que surjan impedimentos legales u operacionales. Como un punto de partida en la atención, se tiene que fomentar la implementación de las legislaciones locales sobre DFI ya existentes; en los casos en los que aún no se haya hecho, será importante elaborar la reglamentación faltante, delinear la política pública correspondiente, trazar planes para la puesta en marcha y asignar adecuadamente los recursos materiales, humanos y financieros para ejecutar lo establecido en las leyes.

De igual manera, se debe impulsar la creación de leyes locales especializadas en DFI en las entidades federativas que no las tengan, con el propósito de establecer un marco jurídico que dé certeza en la actuación en torno a la prevención, asistencia, atención, protección y soluciones duraderas de las personas en situación de desplazamiento forzado interno, siempre manteniendo presente el enfoque diferencial, con el fin de identificar y responder adecuadamente a los requerimientos de la población más vulnerable.

La relación del Ejecutivo federal con los gobiernos estatales es de completo respeto a su soberanía y autonomía, pero ello no impide dinámicas de colaboración y sinergia. Al respecto, resulta relevante brindar asistencia técnica a los gobiernos subnacionales de modo que éstos desarrollen las capacidades institucionales necesarias para la recolección de datos y el otorgamiento de la atención integral ante el DFI. Se deben coordinar acciones de asistencia humanitaria con urgencia en las localidades donde se detecten posibles casos, así como integrar un registro y un mecanismo de investigación que brinde a las personas la posibilidad de acreditar su situación de desplazamiento para acceder a las medidas de atención integral que conduzcan a reparar los daños causados por el desplazamiento y las ayuden a recobrar su autonomía y autosuficiencia.

Por último, y como se dijo antes, no debe perderse de vista la importancia de la recolección de datos sobre el tema y el análisis de la información que posibilite a quienes toman decisiones a actuar con base en evidencia confiable. La comprensión del fenómeno del DFI en México es un desafío que aún debemos solventar colectivamente por medio de investigaciones de diversos tipos, del seguimiento sistemático y oficial de los casos, y de la creación y ejecución de un registro unificado de personas en situación de DFI, que dé seguimiento a sus circunstancias, necesidades y a la atención integral brindada en respuesta a las mismas.

El gobierno de México tiene un compromiso absoluto con el pleno respeto a los derechos humanos de todas las personas, en general, y de aquellas en situación de movilidad humana, en particular. Con el objetivo de protegerlas, el Estado ha dado los primeros pasos para asumir su responsabilidad histórica, al reconocer la existencia del desplazamiento forzado interno como un problema público, al trabajar por comprender a cabalidad las dinámicas que lo componen y al impulsar su atención global mediante la creación de instrumentos operativos, del fortalecimiento de la voluntad política y de la capacidad técnica de actores gubernamentales y de la sociedad civil que pueden contribuir a mitigar o evitar los efectos negativos de este fenómeno. Desde la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas se continuará laborando para sumar a todas las voces y esfuerzos posibles al impulsar la respuesta urgente que las personas en situación de desplazamiento forzado interno esperan.

Referencias

ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados). (2019). *El desplazamiento global supera los 70 millones de personas y el Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados pide más solidaridad*. Recuperado de <https://www.acnur.org/noticias/press/2019/6/5d09c9414/el-desplazamiento-global-supera-los-70-millones-de-personas-y-el-alto-comisionado.html>

ACNUR. (2020). *Casi 40 millones de personas en situación de elevado riesgo de violencia, discriminación y abuso de derechos como consecuencia de "crisis de supervivencia" derivada de la COVID-19*. Recuperado de <https://www.acnur.org/noticias/press/2020/11/5fc54b064/casi-40-millones-de-personas-en-situacion-de-elevado-riesgo-de-violencia.html>

Cámara de Diputados. (1976). *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. México: *Diario Oficial* de la Federación. Última reforma publicada el 11/01/2021. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_110121.pdf



Cámara de Diputados. (2013). *Ley General de Víctimas*. México: *Diario Oficial* de la Federación. Última reforma publicada el 20 de mayo de 2021. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV_200521.pdf

Frausto, C. y Galicia, G. (2020). Recomendaciones para la atención integral de personas en situación de desplazamiento forzado interno en México. *MovilidadES: Análisis de la movilidad humana*. Edición especial DFI, 8-17. Recuperado de <http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Publicaciones/Revistas/movilidades/Mdfi/espmovdfi.pdf>

Gobierno del Estado de Chiapas. (2012). *Ley para la prevención y atención de desplazamiento interno en el Estado de Chiapas*. Chiapas: Dirección de Legalización y Publicaciones Oficiales. Recuperado de <https://forodfi.cndh.org.mx/Content/doc/Normativo/Ley-DPI-Chiapas.pdf>

Gobierno del Estado de Guerrero. (2014). *Ley número 487 para prevenir y atender el desplazamiento interno en el Estado de Guerrero*. Guerrero: Periódico oficial del Gobierno del Estado. Recuperado de <http://i.guerrero.gob.mx/uploads/2014/09/L487DESPLAZINTEG.pdf>

Gobierno del Estado de Sinaloa. (2020). *Ley para prevenir, atender y reparar integralmente el desplazamiento forzado interno en el Estado de Sinaloa*. Sinaloa: Órgano Oficial del Gobierno del Estado. Recuperado de https://www.globalprotectioncluster.org/wp-content/uploads/decreto_481.pdf

IDMC (Centro de Monitoreo de Desplazamientos Internos). (2020). *Informe mundial sobre desplazamiento interno*. Ginebra: autor. Recuperado de <https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2020/spanish.html>

Romo, R., Segura, V., Villasana, D. y Barrón, E. (2021). *Diagnóstico sobre la situación del desplazamiento forzado interno en México*. México: Consejo Nacional de Población (próxima publicación.)

Secretaría de Gobernación. (2020). *Programa Nacional de Derechos Humanos 2020-2024*. México: autor. Recuperado de http://www.derechoshumanos.gob.mx/work/models/Derechos_Humanos/PNDH/Documentos/PNDH.pdf

Secretaría de Gobernación. (1998). *Reglamento Interior*. México: autor. Última reforma publicada el 31/05/2019. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5561631&fecha=31/05/2019

UPMRIP (Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas). (2021). *Desplazamiento forzado interno* (micrositio sobre DFI de la UPMRIP). Recuperado de <http://www.politicamigratoria.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/DFI>





2. Evolución y retos sobre el marco jurídico del DFI.







Evolución normativa del desplazamiento forzado interno en México

Jesús Salvador Quintana Roldán

Antecedentes

En las declaraciones de Cartagena sobre Refugiados de 1984 y de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas de 1994, así como en las declaraciones y planes de acción celebrados en México y Brasil, en 2004 y 2014, respectivamente, emitidos para fortalecer la protección internacional de los refugiados en América Latina, se afirma que la problemática de las personas desplazadas internamente es fundamentalmente una responsabilidad de los Estados y que constituye un objeto de preocupación de la comunidad internacional, por lo que se debe garantizar el acceso a protección efectiva por parte de las autoridades nacionales. Aunado a ello, establecen la importancia de que los Estados fomenten la plena observancia de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas desplazadas, a fin de coadyuvar a su desarrollo y a su tutela jurídica.

Si bien es cierto que no existe, en sí misma, una normatividad internacional sobre desplazamiento forzado interno (DFI), con excepción de la Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África (Convención de Kampala), obligatoria para sus suscriptores de aquel continente, también lo es que desde febrero de 1998 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, instrumento de gran importancia para la protección y atención de quienes se encuentren en esa situación, ya que surgen de una efectiva interpretación de los derechos humanos y ratifican las prerrogativas consagradas en las normas del derecho internacional humanitario, siendo dichos Principios Rectores un documento orientador de importancia total para afrontar el tema y un punto de referencia inexcusable para los gobiernos en la instrumentación de la legislación y las políticas públicas encaminadas a su atención integral.

Hasta el momento de redactar el presente artículo, el Estado mexicano carece de un marco normativo nacional o federal especializado para dar respuesta al DFI, existiendo un vacío jurídico en torno a la distribución de competencias, responsabilidades y recursos en las distintas autoridades de gobierno sobre las que recae la obligación de atender dicho fenómeno de movilidad humana; no obstante, han existido diversos esfuerzos legislativos en el Congreso de la Unión al respecto, algunos de ellos se mencionan y analizan brevemente a continuación.

Iniciativas y proyectos legislativos sobre desplazamiento forzado interno

a) El 23 de abril de 1998, la entonces diputada Elsa Patricia Jiménez Flores, integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD), presentó ante la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley General para Personas Desplazadas Internamente. En la propuesta se indicaron tres causas detonadoras: tensiones y disturbios o desastres de origen antropogénico, conflictos armados internos y situaciones provocadas por proyectos de desarrollo. Además, consideró la creación de una Comisión de Ayuda para las Personas Desplazadas Internamente, como un organismo autónomo descentralizado, integrado por miembros de organizaciones sociales y civiles, académicos e investigadores, representantes de organismos especializados en las áreas de salud, educación y seguridad social, entre otras, la cual estaría financiada con recursos del gobierno federal y sería la instancia encargada de ejecutar las acciones y medidas para atender, proteger y asistir a las personas en situación de desplazamiento (Cámara de Diputados, 1998).

A pesar de haber sido originalmente impulsada por diversos grupos parlamentarios, la iniciativa quedó pendiente de dictamen en comisiones, hasta que fue desechada años más tarde.

b) El 30 de marzo de 2004, el entonces diputado Emilio Zebadúa González, integrante del grupo parlamentario del PRD, propuso ante la Cámara de Diputados una iniciativa que pretendía adicionar un párrafo al artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de DFI. El planteamiento consistió en agregar a dicho precepto la responsabilidad del Estado mexicano para garantizar



la atención, la seguridad y la restitución de derechos de las personas en situación de desplazamiento que se hubiesen visto forzadas u obligadas a huir de su lugar de residencia para evitar los efectos de un conflicto armado, de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales provocadas por el ser humano, dentro de las fronteras del país. También estableció la necesidad de legislar una norma específica en la que se asentara la obligación concurrente entre la federación y las entidades federativas para atender dicho fenómeno (Cámara de Diputados, 2004).

La iniciativa fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales para dictamen y propuesta para análisis y discusión el 8 de marzo de 2006, pero fue desechada.

c) El 6 de abril de 2005, la entonces senadora Gloria Lavara Mejía, integrante del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, llevó ante la Cámara de Senadores una iniciativa que pretendía reformar y adicionar la Ley General de Población para incluir disposiciones en materia de DFI. Entre las causas generadoras de desplazamiento se establecieron: conflictos internos y religiosos, obras de infraestructura y desastres naturales; además, la iniciativa proponía a la Secretaría de Gobernación como la autoridad encargada de investigar los motivos de los desplazamientos, de dictar las medidas, acciones y programas para la protección y reintegración de las personas afectadas, además de nombrarla responsable de formular las políticas y adoptar las medidas para prevenir la problemática. Para esos fines contaría con un registro y un programa nacional de documentación de personas en situación de desplazamiento (Cámara de Senadores, 2005).

Dicha iniciativa no continuó su proceso legislativo en comisiones, quedando inconclusa su discusión y posible aprobación.

d) El 18 de diciembre de 2012, el entonces senador Zoé Robledo Aburto, integrante del grupo parlamentario del PRD, ante la Cámara de Senadores expuso la iniciativa por la que se pretendía crear la Ley General para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno. Dicho proyecto consideraba la concurrencia de autoridades de los tres órdenes de gobierno para prevenirlo, el diseño e implementación de soluciones duraderas para superarlo, así como la participación de los organismos internacionales en la asistencia humanitaria.

Entre las causas del desplazamiento que se incorporaron al proyecto se establecieron: conflictos armados, situaciones de violencia generalizada, actos de la delincuencia organizada, violaciones a derechos humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario, catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, construcción de obras de infraestructura y otras circunstancias que pudiesen alterar drásticamente el orden público.

De igual manera, proponía la instauración de un Consejo Nacional para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno, conformado por las y los titulares de diversas secretarías del gobierno federal y autoridades con funciones relacionadas con el tema, así como la creación de un programa nacional para la prevención y atención del desplazamiento interno, cuyos objetivos estarían enfocados a diseñar e instrumentar medidas para prevenir el desplazamiento, instaurar planes de contingencia y coordinar las acciones para brindar atención a las personas en esa condición.

Por su parte, el Consejo tendría entre sus atribuciones primordiales evaluar al programa, promover la creación de un fondo nacional para prevenir y atender el DFI, realizar estudios y análisis sobre las causas y efectos de éste, así como estructurar un registro nacional de personas internamente desplazadas (Cámara de Senadores, 2012).

Del análisis efectuado al proyecto en mención, advertimos –en comparación con los anteriores intentos legislativos en la materia– una propuesta más completa, mejor acabada y con la incorporación de mayores detalles técnicos; pese a ello, la iniciativa fue concluida y desechada años más tarde mediante acuerdo de la Mesa Directiva del Senado, ante la falta del dictamen correspondiente.





e) El 3 de junio de 2015, la entonces diputada Amalia García Medina, integrante del grupo parlamentario del PRD, presentó ante la Cámara de Diputados el proyecto de decreto por el que se pretendía adicionar un párrafo al artículo 11 de la Constitución, relativo al DFI. La adición consistía en establecer que el Estado, a través de la concurrencia de autoridades de los tres órdenes de gobierno y en los términos que dispusiera la ley, garantizaría la seguridad y restitución de derechos a las personas que hubiesen sido desplazadas de su lugar de residencia dentro del país (Cámara de Senadores, 2015). La iniciativa estuvo cimentada en la propuesta ya aludida del diputado Emilio Zebadúa González, de 2004, siendo turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados para ser dictaminada; sin embargo, quedó inconclusa su discusión y, en consecuencia, su posible aprobación.

Es indispensable hacer un alto en este recorrido cronológico de iniciativas y proyectos sobre legislación especializada en DFI, con el fin de destacar que en diciembre de 2015, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en su informe Situación de los Derechos Humanos en México, señaló que la violencia vinculada con el crimen organizado ha provocado que miles de personas se hayan visto forzadas a desplazarse internamente durante los últimos años, afectando desproporcionadamente a adultos mayores, mujeres, niños e indígenas, particularmente a aquellos de escasos recursos, quienes se encuentran en condiciones de extrema vulnerabilidad debido a la falta de protección por parte de las instituciones del Estado, por lo cual emitió recomendaciones puntuales al gobierno mexicano sobre desplazamiento, entre ellas destacamos la emisión de una ley en la que se incorporaran los Principios Rectores del Desplazamiento Interno y la creación de una institución a nivel federal, como punto focal, responsable de coordinar las acciones de protección a las personas en esa situación.

f) Retomando las propuestas legislativas, el 28 de septiembre de 2017 el entonces diputado Clemente Castañeda Hoeflich, integrante del grupo parlamentario Movimiento Ciudadano, presentó ante la Cámara de Diputados la iniciativa para crear la Ley Federal para Prevenir, Atender y Reparar el Desplazamiento Forzado Interno. En la propuesta se establecieron como causas del desplazamiento: conflictos armados, situaciones de violencia, violaciones a derechos humanos, catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, así como decisiones arbitrarias tomadas por alguna autoridad que no estuviesen justificadas por un interés público superior.

Aunado a ello, se planteó poner en marcha un Sistema Nacional para Prevención y Atención al DFI, integrado por las personas titulares de las secretarías de Gobernación, Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Desarrollo Social, Salud, y titulares de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), entre otras. El objetivo principal consistiría en conducir la política en lo referente al desplazamiento, mediante la coordinación institucional, y formular políticas públicas para atender los procesos de DFI, prevenirlo, así como implementar y evaluar las medidas de reparación integral y de soluciones duraderas (Cámara de Diputados, 2017). Esta iniciativa fue detenida en el proceso legislativo y se desechó el 11 de octubre de 2018.

g) El 3 de abril de 2018, la entonces senadora Angélica de la Peña Gómez, del grupo parlamentario del PRD, hizo llegar a la Cámara de Senadores la iniciativa por la que se pretendía expedir la Ley General para la Atención de las Víctimas de Desplazamiento Forzado Interno. El proyecto consideró la distribución de competencias y la coordinación entre las autoridades de la federación, las entidades federativas y los municipios para prevenir el DFI, además de la asistencia e implementación de soluciones permanentes para acabar con el fenómeno.

Entre las causas que consideraba dicha normatividad destacaban: las políticas de segregación racial, situaciones de conflicto armado, violaciones a derechos humanos o violencia generalizada, proyectos de desarrollo en gran escala, así como casos de desastres naturales. Aunado a ello, propuso el establecimiento de un Sistema Nacional para la Prevención y Atención al DFI, un registro de víctimas de desplazamiento, así como un programa nacional para la prevención y atención de dicha problemática de movilidad humana. El sistema nacional propuesto estaría integrado por las personas titulares de las secretarías de Gobernación,



Hacienda y Crédito Público, Salud, Educación, Desarrollo Social y de otras instancias como la CNDH y la CEAV; asimismo, el referido sistema fungiría como la instancia superior de coordinación y diseño de políticas públicas, programas y acciones que se implementarían para prevenir, proteger, ayudar, asistir, atender y reintegrar a las personas en situación de desplazamiento.

Por su parte, el Programa Nacional comprendería las medidas para prevenir el DFI y aquellas que permitirían resolver sus causas, planes de contingencia para la atención de las víctimas, mecanismos para prestarles asistencia humanitaria, medidas necesarias para la consecución de soluciones duraderas, entre otras. Por cuanto hace al registro de víctimas, se sugirió que estuviera alojado dentro del Registro Nacional de Víctimas, como parte de un subregistro administrativo y técnico operado por la CEAV (Cámara de Senadores, 2018).

Como se advierte en lo antes expuesto, la técnica legislativa era considerablemente más depurada en relación con las propuestas previas, toda vez que establecía estructuras y órganos mejor definidos para la atención del DFI, con reglas más claras para su instauración y operatividad. La iniciativa fue enviada a las comisiones de Derechos Humanos y de Estudios Legislativos para su análisis y dictamen correspondiente, sin que llegara a discusión.

h) El 3 de octubre de 2018, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos expuso ante la Cámara de Senadores una propuesta de ley general de desplazamiento forzado interno, que consideraba la distribución de competencias entre la federación, las entidades federativas y los municipios, para garantizar los derechos de las personas desplazadas.

Entre las causas del problema se anotaron: situaciones de violencia, políticas de discriminación religiosa o racial, violaciones de derechos humanos, proyectos de desarrollo a gran escala que no estuviesen justificados por el interés público, castigos colectivos de una población y traslados forzados en casos de desastres vinculados con fenómenos naturales o producidos por el ser humano. En dicha propuesta se contempló crear un Sistema Nacional de Prevención y Atención del DFI, así como de un fondo de atención para la población en situación de desplazamiento, entre otras estructuras.

El proyecto preveía que el referido Sistema Nacional estuviese integrado por un Consejo Ciudadano, una Secretaría Ejecutiva y las secretarías ejecutivas estatales, siendo el órgano máximo de toma de decisiones el primero en mención, el cual se compondría por representantes de organizaciones de la sociedad civil, colectivos de víctimas y miembros de la academia; por su parte, la Secretaría Ejecutiva sería la instancia encargada de coordinar a las autoridades de los tres niveles de gobierno, contando para ello con una coordinación general de prevención y monitoreo de DFI, un sistema de alertas tempranas y un registro nacional de personas desplazadas; las secretarías ejecutivas estatales, funcionarían como órganos de coordinación e intercambio de información con los gobiernos estatales.

Por otro lado, y como novedad respecto de los anteriores proyectos e iniciativas, la propuesta de la CNDH estipulaba la tipificación del delito de DFI, precisando como hipótesis normativa en términos generales que lo cometería quien mediante violencia u otros actos coactivos dirigidos contra una persona o grupo de personas indujera a que abandonasen su lugar de residencia.

El proyecto de ley en comento hizo patente la evolución en la técnica legislativa para el abordaje e implementación de normatividad sobre DFI; además, del análisis efectuado a la propuesta se desprende que definía de manera más precisa las competencias y funciones del gobierno federal, y de autoridades estatales y municipales para evitar y atender situaciones de desplazamiento.

Por otra parte, como ya se indicó, el proyecto incluyó la tipología del delito de DFI, tomando como referencia los antecedentes legislativos que existían en ese momento en otros países, como Colombia y Honduras.





i) El 6 de diciembre del 2018, el aún diputado Sebastián Aguilera Brenes, integrante del grupo parlamentario de Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), planteó ante la Cámara de Diputados la iniciativa que buscaba adicionar el artículo 287 Bis y un capítulo III al Título Décimo Octavo del Código Penal Federal, con el objetivo de tipificar al DFI como delito, en aras de prevenir dicho fenómeno de movilidad y sancionar a quienes lo provoque, además de generar un mecanismo para el ejercicio de los derechos de las personas en esa situación (Cámara de Diputados, 2019). La propuesta retomó la tipología del delito sugerida por la CNDH, referida en líneas anteriores, siendo dictaminada el 14 de marzo de 2019 y tras ser discutida, el Pleno de la Cámara de Diputados la aprobó, por lo que fue turnada al Senado para continuar con su proceso legislativo.

j) El 12 de marzo de 2020, la ex diputada Rocío Barrera Badillo, integrante del grupo parlamentario de MORENA y entonces presidenta de la Comisión de Gobernación y Población de la Cámara de Diputados, presentó ante esa autoridad legislativa la iniciativa por la que pretendía expedir la Ley General para Prevenir, Atender y Reparar Integralmente el Desplazamiento Forzado Interno, y una vez que emitieron su opinión las comisiones de Asuntos Migratorios y de Presupuesto y Cuenta Pública, fue impulsada por los diversos grupos parlamentarios y aprobada el 29 de septiembre de 2020 por el pleno de la Cámara Baja, con 395 votos a favor, representando una votación unánime de todas las fuerzas políticas en esa instancia legislativa, por lo que fue turnada a la Cámara de Senadores, donde permanece para proseguir con su trámite legislativo.

El proyecto de ley define clara y precisamente el DFI, tomando como referencia los Principios Rectores y considerando como causas generadoras de éste el castigo colectivo de una población como resultado del incumplimiento de reglas que se desprenden de usos y costumbres, conflictos agrarios, armados, comunales y de propiedad, desastres asociados a fenómenos naturales provocados por el ser humano o por el cambio climático, prácticas de segregación, proyectos de desarrollo a gran escala, violaciones a derechos humanos, violencia sexual y de género, violencia contra la libertad de expresión y contra el derecho a la información. Por otro lado, establece las obligaciones y atribuciones de la federación, entidades federativas y municipios respecto de la prevención y atención de situaciones de desplazamiento. También consideró estructurar un programa nacional para prevenir, atender y generar soluciones duraderas para el DFI, el cual englobaría las líneas de acción nacionales, de las entidades federativas y municipales encaminadas a definir y desarrollar política en la materia.

Aunado a ello, se consideró crear un mecanismo nacional para prevenir, atender y generar soluciones duraderas, compuesto por las personas titulares de diversas secretarías del gobierno federal y presidido por la Secretaría de Gobernación; dicho mecanismo tendría como objetivos principales diseñar, evaluar, conjuntar esfuerzos, instrumentos, políticas, servicios y acciones interinstitucionales para prevenir, atender, proteger y producir soluciones duraderas para el desplazamiento.

En el proyecto se prevé que será la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados y Desplazamiento Forzado Interno, en calidad de instancia integrante del citado mecanismo, la dependencia del gobierno federal encargada de implementar la política pública sobre DFI y de coordinar las actividades de las unidades administrativas que intervengan en la atención de ese fenómeno de movilidad humana; asimismo, refiere la implementación del registro nacional de personas desplazadas, el cual estaría administrado por la mencionada Comisión para su funcionamiento.

Por otro lado, el proyecto de ley incluyó la tipología de DFI con elementos normativos objetivos, a fin de garantizar una ágil y expedita investigación. Como se advierte, dentro de la propuesta en comento se amplió el catálogo de causales, en relación con las establecidas en las iniciativas previas, con el ánimo de cubrir al mayor número de personas afectadas; del mismo modo, se observa que retomó algunas estructuras de propuestas anteriores, pero las integró al Programa y al mecanismo de DFI, lo que permitiría garantizar, cuando menos normativamente, su adecuado funcionamiento. Aunado a lo descrito, la iniciati-



va armonizó las distintas etapas de prevención, protección y soluciones duraderas con los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, nombrando a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados y Desplazamiento Forzado Interno como la instancia focal a nivel federal para atender los desplazamientos, en concordancia con las recomendaciones que realizó la CIDH al Estado mexicano.

De lo referido se desprende que las propuestas normativas sobre DFI en México han evolucionado de manera propicia hacia el establecimiento de una legislación con contenido dogmático-conceptual pertinente, así como una conveniente integración y armonización de estructuras institucionales a nivel federal y local que posibilitaría cumplir a cabalidad con los estándares internacionales para la atención integral de tal problemática.

Legislación vigente en materia de desplazamiento forzado interno

Como ya se mencionó, México carece de legislación nacional o federal especializada en DFI, sin embargo, para dibujar un panorama más completo sobre la evolución normativa en el país, es importante destacar que entre los años 2012 y 2020 se han publicado tres leyes estatales acerca de este fenómeno: la Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno en el Estado de Chiapas, del 22 de febrero de 2012; la Ley número 487 para Prevenir y Atender el Desplazamiento Interno en el Estado de Guerrero, del 22 de julio de 2014; y la Ley para Prevenir, Atender y Reparar Integralmente el Desplazamiento Forzado Interno del Estado de Sinaloa, del 21 de agosto de 2020.

a) La ley de desplazamiento de Chiapas establece que serán arbitrarios los desplazamientos basados en prácticas cuyo resultado sea la alteración de la composición étnica, política, racial, religiosa o social de la población afectada; en situaciones de conflicto armado; en casos de proyectos de desarrollo a gran escala que no estén justificados por un interés público superior; en caso de desastres y cuando se utilicen como castigo colectivo.

Además, prevé el establecimiento del Programa Estatal para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno, cuyo fin principal es diseñar las medidas para prevenirlo, establecer planes de contingencia y prestar asistencia humanitaria a las personas afectadas, así como proveer medios para alcanzar soluciones duraderas; asimismo, señala que será el Consejo Estatal de Atención Integral al Desplazamiento Interno, el órgano interinstitucional presidido por la persona titular de la Secretaría General de Gobierno la encargada de formular y ejecutar el Programa Estatal, así como de crear y administrar el Registro Estatal de Población Desplazada y el fondo estatal de contingencia para la prevención y atención del DFI (Gobierno del Estado de Chiapas, 2012).

b) Por su parte, la legislación de Guerrero estipula como causales de DFI al conflicto armado, situaciones de violencia generalizada, violaciones de los derechos humanos y catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, proyectos de desarrollo que no estén justificados por un interés público, o como castigo colectivo.

Del mismo modo, establece la creación de un Programa Estatal para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno, el cual tiene como objetivos primordiales diseñar e instrumentar medidas para prevenir y evitar el DFI, diseñar planes de contingencia, prestar asistencia humanitaria, así como coordinar a las entidades públicas del gobierno del Estado en la atención del fenómeno; aunado a ello, refiere que será la Secretaría General de Gobierno la instancia responsable de formular y ejecutar el Programa Estatal, así como de administrar el Registro Estatal de Desplazados y el Fondo Estatal de Contingencia, este último creado para financiar o cofinanciar los programas de prevención y atención, de asistencia humanitaria de emergencia, de retorno y de estabilización y consolidación socioeconómica de las personas afectadas. Por otro lado, comprende las competencias y acciones puntuales para las secretarías de Gobierno y otras autoridades estatales como parte de los sucesos de desplazamiento (Gobierno del Estado de Guerrero, 2014).

c) La ley de desplazamiento de Sinaloa señala a la violencia como única causa del DFI, por lo que en esa entidad federativa una persona será desplazada solo cuando huye o abandona su hogar como resultado o





para evitar situaciones de violencia. La normativa de referencia instituye la creación del Programa para la Atención y Protección de Personas Desplazadas, encargado del diseño e implementación de políticas públicas para auxiliar y proteger a las personas desplazadas, así como para prevenir nuevos casos; dicho Programa estará elaborado por una Comisión Intersecretarial, presidida por quien ocupe la gubernatura del estado, e integrada por las y los titulares de diversas secretarías estatales.

También mandata la creación de un Registro Estatal de Personas Desplazadas, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social de esa entidad, a fin de facilitar la asistencia y ayuda humanitaria; e instituye la creación de un Fondo Especial para la Atención y Protección de Personas Desplazadas, mediante el cual las personas inscritas en él podrán acceder a los diferentes apoyos y asistencia que determina la propia ley. Aunado a lo antes dicho, incluye la tipología del delito de DFI (Gobierno del Estado de Sinaloa, 2020).

Como se advierte de lo expuesto, existen algunas coincidencias entre las legislaciones citadas, fundamentalmente en las estructuras institucionales responsables de la creación e implementación de las políticas públicas; sin embargo, la ley de Sinaloa es diferente de las otras dos, en tanto que únicamente regula el desplazamiento a causa de la violencia, lo que deja sin protección institucional a quienes se encuentren en esa situación como consecuencia de otros hechos que también la generan, como violaciones a derechos humanos y catástrofes naturales. Además, en contraste con la normatividad de Chiapas y de Guerrero, sí establece la tipología del delito de DFI, circunstancia que en la práctica pudiera redundar en un acceso oportuno a medidas de ayuda y una reparación del daño, al acreditarse la calidad de víctima del delito en la investigación correspondiente.

De acuerdo con el análisis de la legislación estatal, se observa que las tres leyes referidas carecen de reglamentación, hecho que repercute en la ausencia de criterios para delinear políticas y programas de los gobiernos estatales, así como de la operación práctica de los presupuestos correspondientes para atender el fenómeno de movilidad humana en estudio.

d) Por otro lado, conviene hacer mención, para los efectos del presente artículo, que las leyes de víctimas de 27 entidades federativas aluden a algunos derechos de las personas internamente desplazadas, entre éstas se encuentran las correspondientes a Aguascalientes, Baja California, Campeche, Ciudad de México, Chiapas, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas. Cabe señalar que se destacan por un abordaje más amplio sobre la situación de desplazamiento las leyes de víctimas de Ciudad de México, Durango, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Nayarit, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas y Veracruz.

e) Sumado a lo antes expuesto y continuando con la referencia a la legislación vigente relacionada con DFI, resaltamos que el 3 de enero de 2017 la Ley General de Víctimas fue reformada para reconocer a las personas internamente desplazadas como víctimas de violaciones a derechos humanos; no obstante, en la práctica la aplicación de medidas de apoyo está condicionada al reconocimiento de la calidad de víctima por parte de las diversas autoridades, lo que obstaculiza y restringe su implementación, en detrimento de quienes viven en situación de desplazamiento. Lo detallado es así pese a que desde el 29 de julio de 2014 el Pleno de la CEAV estipuló que el desplazamiento interno focalizado debe considerarse como un hecho victimizante autónomo que requiere ser atendido con un enfoque diferencial y especializado. En ese tenor, una persona en situación de DFI, para acceder a las medidas de ayuda que establece la Ley General de Víctimas, no tendría que acreditar que es víctima de la violación de otro derecho humano o de la comisión de un hecho delictivo.

Referencias al desplazamiento forzado interno en constituciones locales

Finalmente, es preciso señalar que algunas entidades federativas han incluido en sus respectivas constituciones políticas breves referencias al DFI, como el caso de Guerrero, Ciudad de México, Oaxaca, Durango y Coahuila, representando una vía para el reconocimiento de los derechos de las personas en esa situa-



ción. Empero, es aún necesaria la implementación de leyes secundarias a través de las cuales se haga efectiva su protección y pleno ejercicio, lo que pudiera ocurrir en caso de promulgarse una ley general sobre desplazamiento, pues ello conduciría a que los Congresos estatales se vean obligados a emitir normatividad específica en la materia, a fin de regular y armonizar la actuación de las diversas autoridades locales y municipales con lo dispuesto en la legislación nacional o federal.

Conclusiones

De acuerdo con lo detallado en el presente artículo, se observa que en México existen abundantes propuestas legislativas en cuanto al DFI, siendo la aprobada en septiembre de 2020 por la Cámara de Diputados la que consigue de una forma más acabada, legislativamente hablando, ofrecer las herramientas y estructuras jurídicas para atender integralmente dicha problemática bajo estándares internacionales. Si bien es cierto que están vigentes las leyes especializadas en los estados de Chiapas, Guerrero y Sinaloa, y que representan esfuerzos importantes, también lo es que en la práctica no han ofrecido una respuesta oportuna ni satisfactoria a las situaciones de desplazamiento, en detrimento de las víctimas, advirtiéndose necesaria la participación y coordinación de autoridades de los tres niveles de gobierno.

Por ello es urgente expedir una ley federal especializada, con la finalidad de atender las cada vez más numerosas y apremiantes situaciones de DFI que se presentan en el país, así como para cumplir con las recomendaciones emitidas por organismos internacionales, pero fundamentalmente para garantizar el pleno respeto y ejercicio de los derechos de las personas en esta condición.

Referencias

- Cámara de Diputados. (1998). Iniciativa de Ley General para Personas Desplazadas Internamente. *Gaceta Parlamentaria*, I(28). México. Recuperado de <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/57/1998/abr/19980424.html#Ini0424EPJF>
- Cámara de Diputados. (2004). Iniciativa que adiciona un párrafo noveno al artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desplazados internos. *Gaceta Parlamentaria*, VII(1466). México. Recuperado de <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/59/2004/mar/20040330.html>
- Cámara de Diputados. (2017). Iniciativa que expide la Ley Federal para prevenir, atender y reparar el Desplazamiento Forzado Interno. *Gaceta Parlamentaria*, XX(4874-III). México. Recuperado de <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/63/2017/sep/20170928-III.html#Iniciativa16>
- Cámara de Diputados. (2019). *Dictamen de la Comisión de Justicia a la Iniciativa que adiciona el artículo 287 Bis y un Capítulo III al Título Decimotercero del Código Penal Federal, referente al Desplazamiento Forzado Interno*. México. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/iniclave/64/CD-LXIV-I-2P-031/02_dictamen_031_10abr19.pdf
- Cámara de Diputados. (2020). *Iniciativa que expide la Ley General para Prevenir, Atender y Reparar integralmente el Desplazamiento Forzado Interno*. México. Recuperado de http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2020/03/asun_4019970_20200318_1584045220.pdf
- Cámara de Senadores. (6 de abril de 2005). Iniciativa con proyecto de decreto que reforma la Ley General de Población. *Gaceta del Senado*, LIX/2SPO-105/4377. Recuperado de https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/4377
- Cámara de Senadores. (2012). Iniciativa con proyecto de decreto por el que se crea la Ley General para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno. *Gaceta del Senado*, LXII/1PPO-75/38771. Recuperado de https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/38771
- Cámara de Senadores. (2015). Iniciativa con proyecto de decreto, por el que se adiciona un párrafo tercero al Artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Gaceta del Senado*, LXII/3SR-6/55225. México. Recuperado de https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/55225
- Cámara de Senadores. (2018). *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General para la Atención de las Víctimas de Desplazamiento Forzado Interno*. México. Recuperado de http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2018/04/asun_3688048_20180403_1522768655.pdf



Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2015). *Situación de derechos humanos en México*. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/mexico2016-es.pdf>

Comisión Nacional de Derechos Humanos. (2018). *Propuesta general para solicitar se presente iniciativa de Ley General sobre Desplazamiento Forzado Interno*. México: autor. Recuperado de https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Otros-Documentos/Doc_2018_063.pdf

Congreso de la Unión. (2017). *Ley General de Víctimas*. México. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV_061120.pdf

Gobierno del Estado de Chiapas. (2012). *Ley para la prevención y atención de desplazamiento interno en el Estado de Chiapas*. Chiapas: Dirección de Legalización y Publicaciones Oficiales. Recuperado de <https://forodfi.cndh.org.mx/Content/doc/Normativo/Ley-DPI-Chiapas.pdf>

Gobierno del Estado de Guerrero. (2014). *Ley número 487 para prevenir y atender el desplazamiento interno en el Estado de Guerrero*. Guerrero: Periódico oficial del Gobierno del Estado. Recuperado de <http://i.guerrero.gob.mx/uploads/2014/09/L487DESPLAZINTEG.pdf>

Gobierno del Estado de Sinaloa. (2020). *Ley para prevenir, atender y reparar integralmente el desplazamiento forzado interno en el Estado de Sinaloa*. Sinaloa: Órgano Oficial del Gobierno del Estado. Recuperado de https://www.globalprotectioncluster.org/wp-content/uploads/decreto_481.pdf

Pleno de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas. (29 de julio de 2014). *Acta de la Cuadragésima Tercera Sesión Ordinaria*. Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas. Recuperado de <http://www.ceav.gob.mx/wp-content/uploads/2014/04/AO-43.pdf>







Insuficiente regulación sobre desplazamiento forzado interno en México

Edgar Corzo Sosa

I. Introducción

En los últimos años hemos presenciado situaciones que han puesto en crisis de manera preocupante el respeto a los derechos de las personas. En este escenario aparecen aquellos casos en que las personas han tenido que salir huyendo de los lugares donde habitan para trasladarse a cualquier otro, con tal de no seguir sufriendo las vejaciones a las que han estado o están expuestas, ya sea que se hayan generado por la violencia, por la violación de sus derechos humanos, por la presencia de desastres naturales, por la construcción de grandes obras o por conflictos armados. De cualquier modo, se produce lo que se conoce como desplazamiento forzado interno (DFI).

Este desplazamiento forzado está presente en nuestro país; sin embargo, durante muchos años no se le ha puesto en el centro de las preocupaciones en materia de derechos humanos y, mucho menos, se han diseñado políticas públicas en esta materia. Desafortunadamente, existen algunos intentos menores de regular el DFI, como veremos, pero consideramos que nos encontramos ante un vacío normativo, ya que mientras no se apruebe una legislación nacional especializada sobre el tema, no se podrán generar las políticas públicas necesarias.

La necesidad de una regulación ha sido señalada por diversos organismos, internacionales y nacionales. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, por ejemplo, recomendó al Estado mexicano en su Informe de país Situación de los Derechos Humanos en México, adoptar leyes específicas a nivel federal y estatal para afrontar el desplazamiento interno, de conformidad con los Principios Rectores del Desplazamiento Interno y asegurando la existencia de una institución nacional a cargo de la protección de las personas que lo padecen (CIDH, 2015, p. 238).

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos hizo lo propio. Después de indicar en su Informe Especial sobre Desplazamiento Forzado Interno en México que no existía una ley general que incorporara o desarrollara los Principios Rectores de Desplazamiento Interno de la ONU, pese a existir diversas iniciativas de ley o de reformas constitucionales desde 1998, propuso al Congreso de la Unión que previa modificación de la Carta Magna, analizara y discutiera la elaboración de una ley general sobre el tema en la que, entre otros aspectos, se plasmaran los derechos de las personas víctimas de ese fenómeno; se revisara la Ley General de Víctimas con el fin de eliminar las restricciones que ponía a quienes sufren el desplazamiento para ser reconocidas como tales, así como las reformas pertinentes a la Ley General de Población para reconocer a la población en situación de desplazamiento forzado interno y se otorgaran facultades al Consejo Nacional de Población para realizar diagnósticos, registros y otras acciones vinculadas con la detección de ese sector. De igual manera, a los Congresos estatales les planteó aprobar una ley al respecto y revisar la ley de víctimas que haya en las entidades federativas (CNDH, 2016).

La regulación que llegue a aprobarse debe abarcar dos aspectos; uno de ellos está relacionado con el objetivo de evitar que este tipo de acciones se sigan registrando, causándole daño a la población, razón por la cual las leyes deben contemplar la arista sancionatoria o penal. El otro tiene que ver con la protección a la persona en sí misma, marcando espacios de prevención, protección y reparación por el daño que se le causó, acordes a una normativa en el ámbito de los derechos humanos. Ambos aspectos van de la mano, aunque no siempre se presenten al mismo tiempo, pues hay ocasiones en que primero se emite la regulación penal, pues prevalece la preocupación de evitar que se siga produciendo esa clase de ilícitos y posteriormente llega la reglamentación propia de derechos humanos, o puede suceder lo contrario.¹

1. Esta situación ya la habíamos señalado con ocasión de la trata de personas, en la que expusimos que su protección se había abordado principal y originariamente desde el punto de vista penal, y después se amplió a los derechos humanos. Incluso, llegamos a sostener que el desplazamiento forzado interno, al igual que la trata de personas y la desaparición forzada, después de un gran proceso de sensibilización y de grandes esfuerzos, logrará tipificarse como delito. Véase Corzo (2018).



En este momento, ante la carencia de regulación tanto en el sentido penal como de derecho humanos, los cuales son complementarios, sería muy conveniente que la regulación que se emitiera abarcara ambos ámbitos de protección.

Un paso previo a la regulación, sin el cual es muy difícil que se inicie, es el reconocimiento estatal de la situación que se está viviendo. En ocasiones esto ralentiza la elaboración de las normas, pues los órganos del Estado no alcanzan a dimensionar la problemática. En el caso del DFI, dicho paso ya se dio; inicialmente, con el Informe mencionado de la CNDH, siendo el primero en el que una institución del Estado mexicano reconoció la existencia del fenómeno. Después se produjo una declaración por parte de la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración de la Secretaría de Gobernación, en abril de 2019, cuando se reconoció la presencia del desplazamiento y el gobierno mexicano asumió el compromiso para prevenir, atender y reparar integralmente las vulneraciones a los derechos humanos por esta causa (Unidad de Política Migratoria, s. a.), para posteriormente quedar establecida una política del gobierno en esta materia en el Plan Nacional de Derechos Humanos 2019-2024, publicado el 10 de diciembre de 2020 (Secretaría de Gobernación, 2020).

El terreno, al parecer, está abonado. En este trabajo evidenciamos que hay una ausencia de legislación especializada federal, a pesar de los intentos que se han hecho, pero al mismo tiempo señalamos que diversos ordenamientos legales federales han normado aspectos puntuales del DFI, constituyendo una legislación no especializada dispersa; también es motivo de preocupación saber si debe haber un marco constitucional para la expedición de la legislación nacional. En las entidades federativas, en cambio, ha tenido mayor impulso la regulación del desplazamiento forzado interno, ya que en algunas de ellas se ha emitido una ley especializada, mientras que en el resto la normativa está dispersa, lo que mencionaremos superficialmente por motivos de espacio. Terminamos señalando en las conclusiones algunos de los desafíos inherentes al tema.

II. Ausencia de legislación especializada federal y dispersión en otras materias

A nivel federal, hasta julio de 2021 no se ha expedido una legislación especializada sobre desplazamiento forzado interno, lo que tenemos es un incipiente marco legal disperso que consiste en varias leyes sobre materias relacionadas con el problema, siendo la de víctimas la que muestra una mayor amplitud.

Por principio de cuentas, resulta extraño que la legislación en la cual se esperaría encontrar alguna referencia al DFI no haya ninguna mención, ni cuando se emitieron las leyes ni con ocasión de posteriores reformas. Es el caso, por ejemplo, de la Ley General de Población del 7 de enero de 1974, de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, del 27 de enero de 2011 y de la Ley de Migración del 25 de mayo de 2011.

Llama igualmente la atención que en la anterior Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, publicada el 29 de mayo de 2000, se mencionara que las niñas, niños y adolescentes tendrían derecho de protección contra actos que pudieran afectarles, especialmente en casos de conflictos armados, desastres naturales, situaciones de refugio o desplazamiento y acciones de reclutamiento para que participaran en conflictos armados. Con independencia de que varios de estos supuestos aludidos forman parte de las causas del desplazamiento, es muy significativo que se reconociera un derecho a la protección en el desplazamiento. La posterior Ley General de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, publicada el 4 de diciembre de 2014 y que abrogó a la anterior, trajo avances importantes en la materia; sin embargo, no incluyó ninguna referencia al desplazamiento interno.

Otra normativa que, a diferencia de las anteriores, incorpora el desplazamiento forzado interno es la Ley de Asistencia Social, del 2 de septiembre de 2004, que reconoce como sujetos de derecho a la asistencia social a indígenas desplazados (artículo 4, fracción III), señalándose dentro de las funciones del Sistema





Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia la de prestarles servicios de representación y asistencia jurídica, así como de orientación social a aquellos que por distintas circunstancias no pudieran ejercer plenamente sus derechos (artículo 28, inciso d).

Este panorama se amplió con la expedición de la Ley General de Víctimas de 9 de enero de 2013, aunque su reglamentación siguió siendo parca.² En el texto original de esta ley, el DFI quedó regulado en tres preceptos bajo los siguientes términos: en el primero, artículo 5, se introdujo el tema dentro del principio de “enfoque diferencial y especializado”, toda vez que las personas en esa situación deben recibir de las autoridades garantías especiales y medidas de protección, por estar expuestos a un mayor riesgo de violación de sus derechos. En el artículo 6 se estableció que la migración, en cuanto movimiento de personas, incluía a las desplazadas, aun cuando dicho evento migratorio podría darse hacia el territorio extranjero, lo que no es propio del desplazamiento forzado, el cual se ha caracterizado por ser interno. Por último, en el artículo 44 se estipuló que el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia o cualquier otro similar prestarán servicios de alojamiento y alimentación en condiciones de seguridad y dignidad a quienes se encuentren desplazados de su lugar de residencia, por causa del hecho punible cometido en contra de ellas o ellos, de la violación de sus derechos humanos, lo cual se otorgará por el tiempo necesario para superar la emergencia y lograr retornar a su hogar en condiciones seguras y dignas.

En consecuencia, las personas desplazadas forzosamente fueron consideradas víctimas, debiendo recibir diversas medidas de protección, concretándose algunas de ellas en el alojamiento y la alimentación. Con posterioridad, al publicarse la reforma a la Ley General de Víctimas, el 3 de enero de 2017,³ la situación de las víctimas de DFI quedó mejor resguardada, ya que se especificaron algunos de sus derechos. Esta modificación mantuvo de la anterior ley la inclusión del desplazamiento dentro del principio de enfoque diferencial y especializado (artículo 5), así como la obligación de alojamiento y alimentación en situación de emergencia (ahora artículo 38); en cambio, suprimió la definición de migración, dentro de la que se englobaba al desplazamiento interno.

En la nueva visión de derechos humanos que derivó de la reforma, sobresale que existe un derecho de las víctimas de desplazamiento interno para que las políticas públicas se implementen con un enfoque diferencial (artículo 7, fracción XXI). En este mismo sentido, se estableció que al tomar en cuenta las principales afectaciones y consecuencias del hecho victimizante, todas las autoridades deberían respetar dicho enfoque diferencial de las personas que lo padecen, en tanto que están expuestas a un mayor riesgo de violación de sus derechos (artículo 45).

En el ámbito de los derechos de ayuda, asistencia y atención, se estableció que las víctimas de desplazamiento interno recibirían atención médica y psicológica especializada de emergencia (artículo 8, segundo párrafo). Ya dentro de las medidas de asistencia inmediata quedó estipulado que los servicios previstos tomarían en cuenta si la persona pertenecía a un grupo de desplazados (artículo 28, segundo párrafo). Un derecho importante se reconoció al garantizar a las víctimas el acceso a la educación y la promoción de su permanencia en el sistema educativo, en caso de que se interrumpieran sus estudios como consecuencia de un delito o de la violación a derechos humanos, tomándose medidas para superar la condición provocada por tener que abandonar su lugar de origen.

Por último, un aspecto que refleja muy bien la intención del Sistema Nacional de Víctimas estriba en el respaldo que debe existir entre entidades federativas, así, en el caso de que alguna persona en condición de desplazamiento se encontrara en un estado distinto al de su origen, las Comisiones Ejecutivas de Atención a Víctimas, en el ámbito de su competencia y cuando proceda, garantizarán su debido registro, atención y reparación del daño (artículo 79, último párrafo).

2. En ese entonces no existía un precepto constitucional específico que facultara al Congreso de la Unión para expedir una ley general que distribuyera las competencias entre la federación, las entidades federativas y los municipios en materia de derecho de las víctimas, aun cuando había preceptos constitucionales como el 1º, 17 y 20 que referían al derecho de las víctimas.

3. Poco antes, el 25 de julio de 2016, se reformó el artículo 73, fracción XXIX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para adicionar la fracción X, con el objeto de incluir como facultad del Congreso de la Unión la de expedir una ley general que estableciera la concurrencia de la federación, las entidades federativas, los municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de las víctimas.



No obstante, los anteriores esfuerzos legislativos han resultado insuficientes para regular una situación tan amplia y preocupante como el DFI. Por esa razón, se han hecho varios intentos por consolidar una normativa especializada sobre esta materia, los cuales vale la pena tener presente.

Hasta mayo de 2021 se habían presentado nueve iniciativas orientadas a la expedición de leyes especializadas.⁴ Seis de ellas se denominaron leyes generales, dos leyes federales y una ley nacional. Cinco de ellas las presentaron diputados; tres estuvieron a cargo de senadores, y una corrió por cuenta de diputados y de un senador. Cuatro la formularon legisladores del grupo parlamentario del PRD; dos, por Movimiento Ciudadano; una por Morena y dos por diversos grupos parlamentarios.

De las anteriores iniciativas, destaca la que propuso la diputada Rocío Barrera Badillo, de la fracción de Morena, pues es la que más lejos ha llegado en el procedimiento. La presentó el 12 de marzo de 2020 y la aprobó la Cámara de Diputados el 29 de septiembre de 2020, habiéndose recibido la minuta en la Cámara de Senadores el 30 de septiembre de ese mismo año.⁵ Vale la pena mencionar, aunque sea sucintamente, el contenido de esta iniciativa, la que esperamos llegue al final del proceso legislativo y se convierta en la necesaria Ley General.

Sus líneas fundamentales están detalladas en el artículo 2 y son: reconocer y garantizar los derechos de las personas en situación de desplazamiento forzado interno; establecer y distribuir competencias entre la federación, entidades federativas, municipios y organismos autónomos para prevenir, atender, proteger y generar soluciones duraderas; crear un mecanismo con esos mismos fines, el cual se integrará por diversas autoridades, entre ellas la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados —que ahora llevará en su denominación la expresión Desplazamiento Interno—, el Consejo Nacional de Población, un Comité Técnico a cargo de la Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación, miembros de diversas secretarías de Estado y otras instituciones, consejos, fiscalía, comisiones, procuradurías de protección del Poder Judicial y del Poder Legislativo; existirá un Consejo Ciudadano de Consulta del Mecanismo Nacional, lo anterior con el objeto de prevenir, atender, proteger y poner en marcha soluciones duraderas, además de crear el Registro Nacional de Personas Desplazadas y de un Fondo Nacional de Atención al Desplazamiento Forzado Interno.

Debe mencionarse que esta iniciativa incluye el delito de desplazamiento forzado interno y que en los artículos transitorios mandata a los Congresos locales armonizar su legislación local.

Fuera de las propuestas que se han presentado en el órgano legislativo, es importante indicar que la Comisión Nacional de Derechos Humanos solicitó que se presentara una iniciativa de ley general sobre la problemática, lo cual está dentro de sus facultades de ley, misma que derivó del Informe que en 2016 rindió ante la opinión pública acerca del DFI.⁶ Por su importancia, a continuación exponemos brevemente su contenido.

El proyecto gira en torno de tres ejes: la prevención, la protección y asistencia de las personas desplazadas, y las medidas encaminadas a lograr soluciones duraderas. Entre las medidas de prevención, destaca la creación de un Sistema de Alerta Temprana, con el objeto de identificar situaciones que puedan provocar desplazamiento, producto de una recomendación de la ONU; pero en caso de que no funcione la prevención, las diferentes autoridades involucradas se articularán para brindar asistencia y protección a las víctimas. Esta propuesta prevé la creación de un Sistema Nacional de Prevención y Atención al Desplazamiento Forzado Interno, integrado por distintas autoridades y partes interesadas, pero también por los Sistemas Estatales de Prevención y Atención al Desplazamiento Forzado. Asimismo, se prevé la creación del Registro Nacional de Personas Desplazadas y se incluye la tipificación del delito de desplazamiento forzado interno.

4. Un recuento específico de esta legislación puede verse en la página web de la Comisión Mexicana para la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos: <http://cmdpdh.org/temas/desplazamiento/marco-normativo>.

5. Puede consultarse en https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/112808

6. Su contenido puede consultarse en https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/OtrosDocumentos/Doc_2018_063.pdf



Con independencia de las anteriores iniciativas cuyo propósito es expedir una legislación especializada, hay que señalar que también se han presentado otro tipo de propuestas relacionadas con el tema.

Sobresale especialmente la reforma al Código Penal federal para incluir la desaparición forzada de personas, que fue una de las sugerencias que se hicieron desde la propuesta general que formuló la CNDH para solicitar que se presentara una iniciativa de ley general sobre desplazamiento forzado interno, en donde se previó que se investigara el desplazamiento cuando tuviera como causas actos de violencia o de violaciones a derechos humanos, con la clara intención de evitar la impunidad de las conductas que lo ocasionaron. En consecuencia, se reguló en el artículo 65 de la propuesta el delito de desplazamiento forzado, que consiste en que a quien induzca, sin derecho o fundamento y mediante violencia u otro acto coactivo, a que una persona o grupo de personas abandone su lugar de residencia, se le aplicará prisión de seis a 12 años y multa de 300 a 600 días. Queda excluida la acción que lleve a cabo la autoridad cuando tenga por objeto la seguridad de la población.

Por su parte, la Minuta Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General para Prevenir, Atender y Reparar Integralmente el Desplazamiento Forzado Interno —presentada por la diputada Rocío Barrera Badillo, aprobada por la Cámara de Diputados y enviada a la Cámara de Senadores, la cual ha llegado más lejos en el procedimiento legislativo de todas las que se han propuesto ante el pleno— establece igualmente el delito de desaparición forzada interna en términos similares a la de la CNDH, pero adiciona junto al abandono de la residencia habitual, el del hogar, y aumenta los años de prisión de ocho a 16 y multa de 500 a 900 días UMA. Además, se excluye la conducta cuando es realizada por la autoridad competente por cuestiones de orden público y tenga por objeto la seguridad de las mismas personas o de la población en general.

En este mismo sentido, la iniciativa presentada por el diputado de Morena Sebastián Aguilera Branes el 6 de diciembre de 2018, fue aprobada por la Cámara de Diputados el 10 de abril de 2019 mediante la Minuta Proyecto de Decreto por el que se adiciona el capítulo III denominado Desplazamiento Forzado Interno al título Decimoctavo, que comprende el artículo 287 Bis al Código Penal Federal, en el cual se penaliza el comportamiento ilícito que se ejecute no solo individualmente, como se preveía en los anteriores textos, sino también colectivamente. Esta minuta se envió a la Cámara de Senadores para el trámite legislativo correspondiente; en ella se mantiene la prisión de seis a 12 años y multa de 300 a 600 días, igual que la propuesta de la CNDH, sin embargo, la pena podrá elevarse hasta una mitad cuando el delito se cometa en contra de una niña, niño, adolescente, persona defensora de derechos humanos y periodistas. Por último, se excluye la conducta que realice la autoridad causando movimiento de población cuando tenga por objeto la seguridad de la misma, pero también cuando sea por mandamiento judicial.

En una última iniciativa, presentada por los diputados Lucía Riojas Martínez y Carlos Alberto Morales Vázquez, así como por el senador Emilio Álvarez de Icaza, el 5 de agosto de 2020, se previó adicionar el capítulo II sobre víctimas y desplazamiento interno forzado dentro del título tercero bis del Código Penal Federal, el artículo 149 Quáter para castigar con prisión de ocho a 15 años y hasta 400 UMAs de multa a quien por razones de origen o pertenencia étnica o nacional, así como cualquier otra que atente contra la dignidad humana o anule o menoscabe los derechos y libertades de las víctimas y de las personas internamente desplazadas, negándoles o restringiéndoles un servicio o prestación, derechos educativos, derechos en la comunidad de asentamiento. Por su parte, al servidor que niegue o retarde un trámite, servicio o prestación a una persona protegida, se le aumentará en una mitad la pena prevista y se le impondrá destitución e inhabilitación por el mismo lapso de la privación de la libertad impuesta. Además, se adiciona la fracción XXXVIII al artículo 225 para incluir como delito cometido contra la administración de justicia por los servidores públicos a quien incumpla las obligaciones y otorgamiento de los derechos establecidos por diversas disposiciones legales, imponiéndosele prisión de cuatro a 10 años y de 100 a 150 días multa.



Aparte de la materia penal, se ha buscado reformar la Ley General de Población, de acuerdo con la iniciativa presentada el 6 de abril de 2005 por la senadora Gloria Lavara Mejía, del Partido Verde Ecologista de México, en la que más allá de señalar que se debe procurar que los desplazados internos se integren adecuadamente al desarrollo nacional, agrega un capítulo sobre desplazados internos proporcionando una noción de ellos, las causas del desplazamiento, el reconocimiento de sus derechos y señala las facultades de la Secretaría de Gobernación en la materia.⁷

Por su parte, en la iniciativa de reformas presentada por la senadora Angélica de la Peña Gómez, el 13 de abril de 2018, se propuso reformar los incisos XI, XII y XIII del artículo 3 de esta misma legislación, de modo que la Secretaría de Gobernación promoviera las medidas necesarias para garantizar los derechos de las víctimas de DFI, impulsara la creación de poblados con la finalidad de agruparlas y coordinara las actividades de las dependencias del sector público federal, estatal y municipal, así como la de organismos privados, para prestarles auxilio.

Otro ámbito vinculado con la problemática es el minero, de tal manera que los diputados Lucía Riojas Martínez y Carlos Alberto Morales Vázquez, así como el senador Emilio Álvarez de Icaza presentaron una iniciativa de reformas el 5 de agosto de 2020 en la que se propuso adicionar el artículo 11 Bis al Capítulo Segundo de las Concesiones, Asignaciones y Reservas Mineras, y una nueva fracción, la III, al artículo 40 del Capítulo Quinto de la Ley Minera, mediante la cual se busca que toda concesión, asignación o zona que se incorpore a reservas mineras para su explotación, uso o aprovechamiento asegure que no provocará acción alguna de desplazamiento interno forzado, violencia generalizada o violación múltiple a los derechos humanos, porque de ser así será causa de nulidad, cancelación, suspensión e insubsistencia de derechos.

En todo caso, vale la pena señalar que la ausencia de legislación no ha impedido que se tomen acciones diversas para atender a la población desplazada, como sucedió, por ejemplo, con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, en donde el 15 de julio de 2006 se creó un proyecto para la atención a indígenas desplazados, con el objetivo de sumar esfuerzos con instancias federales, estatales y municipales a fin de contribuir a la pronta reubicación o retorno a sus localidades de origen de la población desplazada, documento que se basó en los Principios Rectores para Desplazamientos Internos de las Naciones Unidas.⁸

Como puede advertirse, han sido varios los esfuerzos legislativos y aún no contamos con una legislación nacional sobre el tema; lo que hasta ahora hay son intentos por regular la situación. De llegar a aprobarse una ley, tampoco estaría completa, pues el desplazamiento forzado interno requiere de una legislación integral porque son diversas las aristas que deben abordarse, lo que conlleva una reforma constitucional, la ley general especializada que desarrolle el fenómeno con todo y asignación de competencias, pero también es ineludible una armonización con otras leyes relacionadas, por ejemplo, con la Ley de Migración, la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, la Ley General de Población, la Ley General de Víctimas y el Código Penal Federal, en caso de que se opte por esta vía y no por su inclusión en la ley general sobre DFI.

III. Necesidad de un diseño constitucional nacional e institucional, con referencia a la legislación local, especializada y todavía con dispersión normativa

Al momento de este análisis, la situación constitucional es la siguiente: no hay una facultad expresa ni implícita en la Carta Magna relacionada con el desplazamiento forzado interno. En tal virtud, con base en el artículo 124 de la Constitución, las legislaturas estatales pueden ejercer dicha facultad, como efectivamente ha sucedido, sin tener un fundamento local que las autorice para ello. En todo caso, la materia no es federal y han sido algunas entidades federativas las que han ejercido esa facultad.

7. Puede verse su contenido en https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/4377

8. Véase https://www.acnur.org/prot/prot_despl/5bff2c864/principios-rectores-de-los-desplazamientos-internos.html





Debe indicarse, no obstante, que en las iniciativas presentadas se han realizado esfuerzos para darles sustento constitucional, buscándolo en la misma Constitución o bien mediante una reforma. Por ejemplo, en la iniciativa de ley general presentada el 23 de abril de 1998 ante la Cámara de Diputados por la legisladora Elsa Patria Jiménez Flores, del PRD, se indicó que la Constitución les había otorgado facultad para expedir todas las leyes necesarias, conforme lo dispone el artículo 73, fracción XXX. Por su parte, en la iniciativa de ley general que expuso el senador Zoé Robledo, del PRD, el 18 de diciembre de 2012, se señaló que el Congreso tenía competencias para legislar sobre el desplazamiento forzado interno de conformidad con una interpretación sistemática derivada de los artículos 1º, 2º, apartado B, fracción VIII; 4º, quinto párrafo; 11, 14, segundo párrafo; 27, tercer párrafo y 73 fracciones XVI, XXIX-C; XXIX-I y XXX de la Constitución, así como con base en las interpretaciones que se han emitido en torno a las facultades implícitas del Congreso para emitir legislación concurrente. Encontramos igualmente que en la iniciativa impulsada por la senadora Angélica de la Peña, del PRD, en abril de 2018, se citó en su articulado que la ley general se expedía a partir de lo dispuesto por los artículos 10, párrafo tercero, 11 y 73, fracción XXIX-X de la Constitución. Este mismo fundamento lo incorpora la iniciativa de ley general presentada el 19 de febrero de 2019 por el diputado Ulises García Soto, de Morena.

Los anteriores criterios, no obstante, no son del todo correctos. Invocar la fracción XXX del artículo 73 constitucional no otorga una base para todo aquello que se quiera expedir, ya que si bien se trata de las denominadas facultades implícitas, para que se ejerzan deben estar relacionadas con una explícita y mantener una relación de causa-efecto, lo que no se aprecia que se haya hecho en las iniciativas correspondientes. Tampoco es fundamento para legislar el señalamiento de una interpretación sistemática, ya que tratándose de facultades legislativas debe contarse con un sustento expreso. Además, también debe tenerse presente que las iniciativas son de ley general, lo que significa que se trata de materia concurrente y necesitan, por tanto, una especial habilitación constitucional que abarque los ámbitos federal, estatal y municipal, lo que tampoco se aprecia en las propuestas que comentamos.

Otra forma de darle soporte constitucional a la facultad para legislar en materia de DFI es mediante una reforma constitucional que así lo señale. Citemos la iniciativa que adiciona un párrafo noveno al artículo 4º constitucional, del 30 de marzo de 2004, presentada por el diputado Emilio Zebadúa, del PRD, que sostiene que el Estado es responsable de garantizar la atención, seguridad y restitución de derechos de los desplazados internos según lo disponga la ley en la materia, la cual estipula la concurrencia de la federación y las entidades federativas en el ámbito de sus respectivas competencias.⁹ Otra iniciativa, en los mismos términos, la impulsó el diputado Israel Moreno Rivera, del PRD, el 15 de noviembre de 2012, para incorporar en el artículo 4º constitucional la obligación de todos los órdenes de gobierno atender a quienes sufren desplazamiento.¹⁰

Otra más la presentó el senador Salomón Jara Cruz, de Morena, publicada en la Gaceta del Senado de 2 de abril de 2019, en la que se buscó reformar la fracción XXIX-X del artículo 73 constitucional para facultar al Congreso de la Unión a expedir leyes generales, en esta ocasión relacionadas con la materia, a través de medidas de prevención, atención, protección y generación de soluciones duraderas.¹¹ Asimismo, los diputados Lucía Riojas y Carlos Alberto Morales, junto con el senador Emilio Álvarez de Icaza, el 28 de junio de 2020 propusieron una reforma constitucional para adicionar el inciso d) a la fracción XXI del artículo 73 constitucional y otorgar una facultad al Congreso para expedir la legislación única en lo relativo al desplazamiento forzado interno.¹²

Por su parte, el anteproyecto de ley general que planteó la CNDH estuvo acompañado por una propuesta de reforma constitucional, con la finalidad de que el Congreso de la Unión estuviera facultado para emitir una ley general que regulara el tema con base en los estándares internacionales señalados en los Principios

9. Puede verse el texto completo en http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2004/03/asun_917256_20040330_918538.pdf

10. Puede consultarse su contenido en <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2012/nov/20121115-III.html#Iniciativa3>

11. Puede verse en https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/95048

12. Véase <https://www.senado.gob.mx/64/senador/1081/iniciativas>



Generales de la ONU y por organismos internacionales de protección de derechos humanos. De esta manera, se propuso que el Congreso expidiera dicha ley en la que se estableciera como mínimo los supuestos, tipos penales y sanciones, así como la prevención, protección y reparación a las víctimas, incluyendo la creación del Sistema Nacional de Prevención y Atención al Desplazamiento Forzado Interno, además de fijar la distribución de competencias y coordinación entre autoridades a que se refiere el párrafo anterior.

La senadora Angélica de la Peña presentó el 23 de noviembre de 2017 una iniciativa de reforma constitucional, a efecto de que el Congreso de la Unión tenga facultad para legislar en lo que respecta a desplazamiento forzado interno.¹³

Con independencia de los anteriores intentos, consideramos que la reforma al texto constitucional resulta indispensable, sobre todo si lo que se busca es hacer frente a la problemática que nos ocupa desde los tres ámbitos de gobierno, lo que debe efectuarse mediante la expedición de una ley general, la cual requiere de una habilitación constitucional en la que se señale expresamente que intervendrán los diferentes niveles competenciales. Alguien podría argumentar que ello no es necesario, como sucedió en un inicio con la Ley General de Víctimas, emitida sin una facultad expresa en materia concurrente; sin embargo, recuérdese que posteriormente tuvo que normalizarse tal situación introduciendo una facultad expresa. Desde el momento mismo en que se reconoce que el desplazamiento es una problemática nacional y que existe normativa local que ha sido aprobada ante la ausencia de una legislación especializada federal, queda claro que se requiere de una ley general que distribuya mejor las competencias ya ejercidas en la materia.

No queremos dejar de señalar que toda vez que no hay facultad expresa en la Constitución sobre desplazamiento forzado interno, a nivel local se han publicado diversas disposiciones jurídicas, a nivel constitucional y legal. Del análisis de las Constituciones locales puede concluirse que no se encuentra visibilizado el problema del DFI en sus textos, salvo honrosas excepciones, como la Constitución de la Ciudad de México, la de Coahuila, Durango, Guerrero y, por último, la de Oaxaca; en todas ellas se menciona al desplazamiento forzado interno. En cuanto a leyes se refiere, son pocas las entidades federativas que han aprobado una regulación especial, solamente los estados de Chiapas, Guerrero y Sinaloa.

Existen, también, algunas leyes que han abordado el tema desde otras materias. Sobresale, por su importancia, la de víctimas. Aquí se ha seguido, en términos genéricos, el esquema de la Ley General de Víctimas, parco al inicio pero ampliado a partir de la reforma de 2017.

Otros textos legales locales en los que se refiere el desplazamiento DFI son los relativos a derechos de las comunidades indígenas; derechos de niños, niñas y adolescentes; acceso de las mujeres a una vida libre de violencia; asistencia social; para prevenir y eliminar la discriminación; de derechos humanos y para la localización, recuperación e identificación forense de personas.¹⁴

Desde el punto de vista penal, encontramos que únicamente en Sinaloa se ha regulado el desplazamiento forzado interno como delito. Así, en el artículo 175 bis de su Código Penal, publicado el 21 de agosto de 2020, se establece que a quien de manera individual o colectiva, mediante violencia o cualquier otro medio o acto coactivo, en contra de una persona o grupo de personas, ocasione que abandonen su lugar de residencia, se le impondrá una pena de seis a 12 años de prisión y una multa de 300 a 600 días, previéndose que la pena aumente hasta una mitad cuando se cometa en contra de una niña, niño, adolescente, persona defensora de derechos humanos y periodistas. Se indica que no queda incluida la conducta que realice la autoridad cuando tenga por objeto la seguridad de la población o por mandamiento judicial.

La materia migratoria es federal, pero algunas entidades federativas, en apoyo a la competencia nacional, han expedido leyes locales en este rubro. Al revisarlas encontramos algunas referencias al DFI, especial-

13. Consúltese https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/2017_11_23/2178#416

14. Para un recuento más detallado, en la página de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos se hace un seguimiento a la legislación local respecto del tema: <http://cmdpdh.org/temas/desplazamiento/marco-normativo>



mente de naturaleza conceptual. Por ejemplo, la Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana en el Distrito Federal, publicada el 7 de abril de 2011; la Ley de Migrantes Hidalguenses y en contexto de movilidad, publicada el 17 de agosto de 2020; la Ley para el reconocimiento y atención de los derechos de los migrantes y sus familias para el estado de Oaxaca, de 2015, y, por último, la Ley que crea el Instituto de Atención y Protección al Migrante y su familia del Estado de Durango, del 26 de diciembre de 2016.

IV. Conclusiones

Si el desplazamiento forzado existe en nuestro país, si ya se han hecho estudios que demuestran su presencia, si el gobierno ya lo reconoció, si se han presentado varias iniciativas habiendo sido aprobada solo una de ellas por una de las cámaras legislativas en el periodo de sesiones de finales del año 2020, cabría preguntarnos cuáles son las razones para que aún no contemos con una legislación especializada en esta materia. Respuestas pueden darse, pero lo que no puede hacerse es justificar algo que es inevitable. Más tarde o más temprano debemos tener una regulación que nos permita hacer frente al fenómeno. Ya se ha recorrido un largo camino y lo que falta es prácticamente nada. Hago votos por que llegue el último aliento de voluntad política para ver publicada esta nueva ley.

No podemos evitar volver al inicio de este artículo. El desplazamiento forzado interno debe ser regulado tanto como derecho humano, del lado de las víctimas, como un hecho ilícito, del lado de quien lo provoca. Solo así podrá registrarse un avance completo. La cuestión estriba, más bien, en determinar si el tipo penal debe quedar dentro de la ley general que lo aborda como derecho humano o si debe regularse dentro del Código Penal federal. Para ser congruentes en cuanto al involucramiento de todos los ámbitos competenciales, pareciera mejor dejarlo inmerso en la referida ley general. Esta es una decisión de política legislativa, la cual debe tener presente que el esfuerzo no solo es del ámbito federal, sino que todos los niveles competenciales deben sumarse al combate de este flagelo social.

Hay ejemplos suficientes de donde extraer criterios para determinar el contenido de la nueva ley general y el que finalmente se adopte podrá ir perfeccionándose con el paso del tiempo. No obstante, un motivo de especial reflexión consiste en el señalamiento de los derechos de las víctimas de DFI en la ley general, pues de quedarse únicamente aquí terminarían siendo derechos legales que podrán reducirse o eliminarse con la simple reforma a la ley, por ello quizá debiera analizarse seriamente llevar al texto constitucional no nada más la facultad para expedir la citada ley, sino también el reconocimiento del derecho a no ser sujeto de desplazamiento forzado interno, pues de ese modo podrán extraerse algunos límites al legislador, así sea el legislador general.

Un reto que queda en el camino es la armonización legislativa. El hecho de aprobar una ley general sobre la problemática impacta de múltiples maneras a la Ley General de Población, a la Ley de Migración, a la Ley General de Víctimas, entre otras, y todo ello debe preverse. En todo caso, de aprobarse esta nueva ley general se tendrá un argumento más para caminar hacia la migración como materia concurrente, señalando la participación de todos los niveles en esta esfera desde el texto constitucional, pues hace mucho que quedó claro que a la federación sola no le es posible hacer frente a esta situación.

Referencias

CIDH. (2015). *Situación de los Derechos Humanos en México*. OAS-CIDH. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/mexico2016-es.pdf>

CNDH. (2016). *Informe Especial sobre Desplazamiento Forzado Interno (DFI) en México*. México: autor. Recuperado de http://informe.cndh.org.mx/uploads/menu/15008/2016_IE_DesplazadosD.pdf

Corzo Sosa, E. (2018). El derecho humano a no ser sometido a trata de personas. En *Trata de Personas. Un acercamiento a la realidad nacional* (pp. 104 1 106), México: CNDH.



Unidad de Política Migratoria. (s. a.). *Bitácora de actividades en materia de desplazamiento forzado interno*. México: Secretaría de Gobernación. Recuperado de <http://portales.segob.gob.mx/es/PolíticaMigratoria/bitacoradfi>

Secretaría de Gobernación. (2020). *Programa Nacional de Derechos Humanos 2020-2024*. México: autor. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5607366&fecha=10/12/2020



3. Radiografía del DFI en México. Experiencias sobre su abordaje.







La obligación de protección a víctimas de desplazamiento forzado interno en México. Un protocolo de atención

Michael W. Chamberlin

Toda persona tiene derecho a la protección de sus derechos humanos. Éste es un principio fundamental del derecho internacional establecido desde el preámbulo de la Declaración Universal (ONU, 1948, p. 1): “Considerando esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de Derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión; [...]”. Lo hemos asumido así en México al ser parte del concierto de las naciones del sistema internacional, pero también lo hemos dispuesto así en nuestra Constitución Política, artículo 1º, segundo párrafo (Cámara de Diputados, 1917, pp. 2-3): “Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”, y en el tercer párrafo: “Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad [...]”.

Sin embargo, las personas desplazadas internamente constituyen el grupo más amplio de la población civil que requiere protección y asistencia como consecuencia de conflictos armados y abusos de derechos humanos, o a raíz de desastres naturales (ACNUR, 2010). Los Principios Rectores sobre los desplazamientos internos define a quienes viven en esta condición como:

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 o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida (Deng, 1998, p. 5).

Se estima que hasta finales de 2019 aproximadamente 50.8 millones de personas en el mundo se encontraban desarraigadas y desplazadas dentro de las fronteras de sus propios países (OIM, 2020) y en todos los continentes.

En México, estudios realizados por organizaciones de la sociedad civil y de la Comisión Nacional de Derechos Humanos han hecho hincapié en la ausencia de un diagnóstico oficial especializado para identificar a quienes se encuentran en esa situación, ni de las causas y consecuencias, por lo que solo se puede estimar la cifra. La Comisión Mexicana para la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH) calcula al menos 346 mil 945 personas desplazadas de manera forzada en el país, de las cuales, 8 mil 664 corresponden a eventos ocurridos durante 2019 (CMDPDH, 2020), la mayoría de ellos en el estado de Guerrero. Asimismo, el gobierno de México, a través de la CONAPO (2019), ha referido que la cantidad de gente en esa situación oscila entre 350 mil y un millón 448 mil, lo que equivale a aproximadamente 1.28% de la población total. No obstante, persiste un problema grave de subregistro y una de las deficiencias más grandes para poder superarlo es la falta de normativa que ofrezca garantías a las víctimas y dote a las autoridades de herramientas y medios para la prevención y protección.

En este sentido, la Ley General de Víctimas, los compromisos adquiridos por medio de la Agenda Global 20-30 (Zeender, 2018), las múltiples recomendaciones emitidas por parte de diferentes instancias internacionales, las que ha formulado la Comisión Nacional de Derechos Humanos a nivel administrativo, su informe temático sobre desplazamiento forzado interno en 2016 y el amparo en revisión 365/2018 que dio origen a la tesis XXII P.A. 25 A (10ª) bajo el número 2020180, así como las leyes para la prevención y atención del DFI en Guerrero y Chiapas, así como el protocolo de investigación en esta última entidad, representan antecedentes importantes en los que se establece la necesidad y urgencia de mecanismos interinstitucionales para dar respuesta a la crisis humanitaria que se vive al respecto en el territorio nacional.



La insuficiencia normativa y la falta de mecanismos interinstitucionales para reconocer el desplazamiento forzado como una realidad penal, social y humanitaria no exime a las autoridades de su responsabilidad de prevenirlo y atenderlo, con el fin de favorecer en todo tiempo a las personas la protección más amplia de sus derechos. Largamente se ha esperado en México un marco normativo e institucional con enfoque humanitario y diagnósticos multidisciplinarios a partir de los cuales se diseñen las políticas públicas adecuadas para la atención de víctimas de DFI, la prevención y las medidas de solución duraderas, en consonancia con la normativa internacional.

Marco jurídico para atender casos de desplazamiento forzado

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que el desplazamiento forzado constituye una violación continua (Corte IDH, 2012, párr. 178) y múltiple (Corte IDH, 2016, párr. 173) a los derechos humanos, ya que interfiere con el goce de derechos tales como la vida, la integridad personal, la libertad, la propiedad privada, la vida privada y el domicilio (Corte IDH, 2006, párr. 234). Además de provocar reacciones violatorias a derechos humanos por sí mismas, tales como la pérdida de la tierra y de la vivienda, la marginación, graves repercusiones psicológicas, desempleo, empobrecimiento y deterioro de las condiciones de vida, incremento de las enfermedades y de la mortalidad, pérdida del acceso a la propiedad entre comuneros, inseguridad alimentaria y desarticulación social (Corte IDH, 2006, párr. 213). Este último aspecto también es abordado por Naciones Unidas, al exponer que los desplazamientos forzados inducen a las víctimas a una condición especial de vulnerabilidad, ya que:

provocan la ruptura familiar, cortan los lazos sociales y culturales, ponen término a relaciones de empleo sólidas, perturban las oportunidades educativas, niegan el acceso a necesidades vitales como la alimentación, la vivienda y la medicina, y exponen a personas inocentes a actos de violencia en forma de ataques a los campamentos, desapariciones y violaciones (Deng, 1998, p. 1).

En el marco internacional se ha considerado al DFI como una violación autónoma que a nivel nacional debemos reconocer, a falta de una normatividad específica, por su carácter múltiple y continuado de violaciones a derechos humanos y, por ende, entre los que por este acto son violentados se encuentran al menos los siguientes:

- La vida
- La igualdad y no discriminación
- La dignidad y la integridad física, mental o moral
- A no ser detenidas de manera arbitraria e ilegal
- El reconocimiento de la personalidad jurídica
- Respeto a la vida familiar y a reunirse con la familia con la mayor rapidez posible
- La libertad de circulación y la libertad de escoger su residencia, a circular libremente dentro y fuera de los campamentos u otros asentamientos
- Buscar seguridad en otra parte del país, abandonar el país o solicitar asilo en otro y recibir protección contra el regreso forzado o el reasentamiento en cualquier lugar donde su vida, seguridad, libertad y salud se encuentren en peligro
- Conocer el destino y el paradero de sus familiares desaparecidos
- La propiedad privada y a no ser arbitrariamente despojadas de sus posesiones
- Asociarse libremente y a participar en pie de igualdad en los asuntos comunitarios
- Buscar libremente oportunidades de empleo y participar en las actividades económicas
- Comunicarse en un idioma que comprendan
- La educación
- La libertad de pensamiento, conciencia, religión o creencia, opinión y expresión
- Que se respeten sus derechos políticos, incluido el acceso a los medios necesarios para ejercerlo
- Un nivel de vida adecuado, que incluye alimentos esenciales, agua potable, alojamiento y vivienda básicos, vestido digno, servicios médicos y de saneamiento esenciales.



Además de los anteriores, por supuesto, los derechos reconocidos en la legislación nacional e internacional de la que México es parte y los establecidos en la Ley General de Víctimas. Sin perjuicio de la creación de una normativa en la materia, los siguientes ordenamientos jurídicos son aplicables al Estado mexicano:

Nacionales:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley General de Víctimas
- Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia
- Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes
- Ley General para Prevenir y Erradicar la Discriminación.

Internacionales:

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial
- Convención de los Derechos del Niño y la Niña
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)
- Convenio 169 de la OIT
- Convención Americana sobre Derechos Humanos
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belem do Pará)
- Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados de Naciones Unidas y su Protocolo Adicional, 1951
- Opinión Consultiva OC-21/14 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos
- Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre Desplazamiento Forzado
- Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales sobre derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, 2005.

Instrumentos adicionales:

- Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas de 1994
- Cumbre Humanitaria Estambul: necesidades y desafíos globales
- Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre Desplazamiento Forzado Interno
- Declaración sobre los Principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso del poder de 1985
- Declaración y plan de acción de Brasil de 2014.

Actuación y atención inmediata de casos de desplazamiento forzado

Es importante establecer que, en principio, todas las autoridades, de acuerdo con sus atribuciones, deben estar preparadas para atender a las víctimas de DFI, con un énfasis particular en el ámbito municipal que, por razones de cercanía, puede realizar un primer nivel de diagnóstico desde las primeras horas y –dependiendo de las condiciones y posibilidades– fungir como enlace con las dependencias estatales y federales pertinentes para una atención adecuada. A falta de una legislación específica, las instituciones de atención a víctimas pueden generar las condiciones de coordinación interinstitucional y un primer registro.

Es deseable que una ley de prevención y atención en la materia establezca una instancia de coordinación de acciones inmediatas y de medidas duraderas. Mientras eso sucede, dichas medidas deberían ser implementadas a través del Sistema Nacional de Atención a Víctimas, por medio de la coordinación de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, siguiendo su Protocolo de Atención en Casos de Desplazamiento Forzado (CEAV 2020a) y su Cartilla de Soluciones Duraderas: Reasentamiento, Retorno y Reintegración (CEAV, 2020b), por lo que incluso cuando las acciones se lleven a cabo por parte de las Comisiones locales, se mantendría un registro único a cargo del Registro Nacional de Víctimas (RENAVI). Lo anterior, con el fin de homologar criterios de registro mientras se dispone en una nueva ley con nuevas instancias y funciones.



De manera esquemática y general se muestra aquí la jerarquía en el modelo de intervención que crea el Protocolo en mención (CEAV, 2020a), mismo que puede ser una guía para la instancia de coordinación que emita una ley específica, como se espera:

CEAV

- Coordinación de mecanismo del Sistema Nacional de Atención a Víctimas
- Coordinación de acciones para ayuda inmediata, medidas de atención temporal, plan de soluciones duraderas y la evaluación y monitoreo del plan
- Primer contacto cuando en el desplazamiento se crucen límites territoriales entre entidades federativas
- Registro unificado.

Comisiones estatales y Unidades de Atención a Víctimas

- Primer contacto
- Atención a víctimas y planes de acción inmediata locales
- Plan de soluciones duraderas
- Registro y documentación que deberán subir a plataforma RENAVI.

Fiscalías, comisiones de Derechos Humanos e instancias de protección a personas defensoras de derechos humanos y periodistas

- Denuncias
- Quejas por violaciones a derechos humanos
- Análisis de contexto y de riesgo
- Esquemas de protección
- Formulación de esquemas de soluciones duraderas.

Instituciones a nivel municipal

- Auxiliar en obtención de recursos para primer contacto y el plan de acción inmediata
- Aplicación del plan de soluciones duraderas
- Auxiliar en obtención de recursos para primer contacto y el plan de acción inmediata.

Otros actores

- Apoyo en estudios de campo
- Coadyuvancia en estudios.

Todos los servicios y bienes materiales, así como el alojamiento y alimentación que se brinden como parte de las medidas de atención inmediata relacionada con el hecho victimizante serán gratuitas, sin excepción. El marco de actuación se registrará de la siguiente manera:

Primer contacto

- Autoridades municipales
- Comisiones o unidades de atención a víctimas locales
- Coordinación Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas.

Registro y plan de medidas de ayuda inmediata

- Sistema Nacional de Atención a Víctimas
- Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas.

Plan de asistencia y atención temporal

- Sistema Nacional de Atención a Víctimas
- Actores municipales y estatales
- Coordinación Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas.



Plan de soluciones duraderas y reparaciones

- Sistema Nacional de Atención a Víctimas
- Actores municipales y estatales
- Coordinación Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas.

Evaluación y monitoreo

- Sistema Nacional de Atención a Víctimas
- Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas.

Plan de soluciones duraderas

Parte constitutiva de la reparación integral deberá ser un Plan de soluciones duraderas convenido con las personas desplazadas y las autoridades. Los principales ejes rectores del mencionado plan son: mantener los lazos y vínculos históricos de las comunidades con su territorio, la reparación del proyecto de vida y el fortalecimiento de la identidad cultural, sin importar que la causa del desplazamiento sea por desastres naturales, por la acción de empresas o por graves violaciones a derechos humanos. En virtud de lo anterior, se deben priorizar medidas de reunificación familiar y, de existir condiciones para ello, acciones que permitan el retorno de las víctimas a sus lugares de origen

No alargar este proceso en el tiempo es fundamental para cortar la cadena continuada de violaciones. Para poner en marcha el plan de atención inmediato y el plan de soluciones duraderas no se debe esperar a una sentencia o una resolución de violación a derechos humanos, una vez que se constata el desplazamiento y se identifica a quienes lo sufren. Hoy esto es posible indirectamente por la Ley de Víctimas, pero un nuevo ordenamiento deberá ahondar en este aspecto y especificar las modalidades y procedimientos.

En atención a que se puede lograr una solución a través del retorno sostenible al sitio de origen, asentamiento local sostenible en la zona en la que se hubieran refugiado las personas desplazadas o el asentamiento sostenible en otro punto del país (ACNUR, 2010), ellos y ellas podrán tomar una decisión informada sobre volver a donde habitaban o permanecer en el lugar destino. Las autoridades se encargarán de presentar el análisis de contexto regional, así como de los riesgos, en el idioma que la o las víctimas lo deseen y contar con personas traductoras presentes, con un lenguaje comprensible y de manera empática.

El Estado mexicano debe garantizar medidas de seguimiento, transparencia y participación de quienes sufren desplazamiento forzado en todas aquellas medidas susceptibles de afectarles. Mientras se aprueba una nueva ley, atendiendo al protocolo, el Sistema Nacional de Atención a Víctimas debería celebrar al menos una reunión bimestral, coordinada por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, para revisar los casos tanto individuales como colectivos, a fin de establecer un plan de acción con soluciones permanentes, que se les deberá presentar a las personas afectadas en una mesa de trabajo posterior. En dichas mesas de trabajo se deberá garantizar su participación plena, la de sus familias y de las comunidades en un ambiente de respeto, mediante el uso de la escucha activa por parte de las autoridades presentes. Podrán estar presentes organismos internacionales y de la sociedad civil que deseen acompañar el proceso. Una vez expuesto el plan, de no existir observaciones de fondo o que requieran un nuevo análisis, se asentará en acta, la cual deberán firmar todos los asistentes. Tras lo anterior, en un periodo que no podrá exceder los 30 días hábiles se iniciará con la implementación del plan acordado.

Retomando la experiencia de la CEAV en la coordinación del SNAV, el plan de soluciones duraderas debería incluir, por ejemplo, acciones de capacitación laboral, equipo y maquinaria para agricultura y ganadería, inscripción a las bolsas de trabajo oficiales y acompañamiento en el proceso de búsqueda de empleo, apoyo y acompañamiento para solicitud de créditos de emprendimiento con tasa preferencial, becas educativas para personas adultas que requieran iniciar o concluir sus estudios básicos en sistemas abiertos, becas educativas para niños, niñas y adolescentes, becas universitarias para escuelas públicas,



construcción o acondicionamiento de escuelas cercanas (45 minutos o menos de trayecto), pavimentación o adecuación de caminos, rehabilitación de viviendas.

Igualmente, sin menoscabo de la atención médica, psicológica y de rehabilitación de largo plazo cuando sea necesario, podría englobar programas para recuperar documentos de propiedad, actualizar o recuperar documentos de identidad y registro de propiedades, así como de restitución de tierras, regulación de derechos de propiedad, acompañamiento jurídico, asignación de viviendas y garantías para uso del suelo y explotación de recursos naturales, entre otras medidas que garanticen que las personas desplazadas tengan la posibilidad de retomar un proyecto de vida integral.

El Protocolo de Atención en Casos de Desplazamiento Forzado

Por falta de una normatividad y un protocolo, la CEAV ha atendido inadecuadamente a poblaciones en situación de desplazamiento forzado a lo largo de su existencia. Es por ello que en 2020 elaboró un Protocolo de Atención en Casos de Desplazamiento Forzado (CEAV, 2020a) y una Cartilla de Soluciones Duraderas: Reasentamiento, Retorno y Reintegración (CEAV, 2020b), para dar respuesta a la necesidad apremiante de contar con bases para la atención a las víctimas de esta problemática con un enfoque multidisciplinario y humanitario, en espera de una legislación específica en el tema.

Este Protocolo tiene como objetivo general:

[la] Creación y diseño de un marco de actuación para personas víctimas de desplazamiento forzado interno, dirigido a trabajadoras y trabajadores de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, a las instancias que componen el Sistema de Atención a Víctimas y a las que se encuentran obligadas por la Ley General de Atención a Víctimas y por el Modelo de Atención Integral a Víctimas en México (CEAV, 2020a, p. 3).

Busca introducir una herramienta que facilite la toma de decisiones y consensos en materia de atención y reparación a víctimas de DFI en México; recoger evidencias empíricas desde el personal de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas para complementar lo ya establecido en informes sobre las necesidades de la población desplazada de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de organizaciones de la sociedad civil, así como desde los estándares internacionales, especialmente del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el Sistema Universal de Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario; diseñar el procedimiento de atención a personas que sufren el desplazamiento forzado interno, con un enfoque psicosocial y diferenciado con perspectiva de género, que comprenda desde el momento de atención inicial hasta la reparación, que puede ser individual, colectiva o ambas; garantizar la participación directa de las víctimas en la toma de decisiones que importen su caso en específico y de sus comunidades, con la finalidad de asentar soluciones duraderas funcionales, de modo que cuenten con las herramientas necesarias para reactivar un plan de vida con base en sus creencias, sin imposiciones y desde la ética del acompañamiento; establecer las acciones que conforman el procedimiento de atención integral, así como asignarlas específicamente por área e institución, bajo un enfoque psicosocial y diferenciado; y establecer mecanismos para la sistematización de información basada en las narrativas de las personas víctimas de desplazamiento forzado interno, con el propósito de realizar análisis contextuales que servirán como estructura base del acompañamiento y de las medidas de reparación (CEAV, 2020a).

Si bien el Protocolo fue pensado para ser aplicado principalmente por el personal de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas en sede central, los Centros de Atención Integral y las Comisiones Estatales de Atención a Víctimas, también tienen como objetivo integrar a las partes del Sistema de Atención a Víctimas dentro de los mecanismos de atención a personas desplazadas, en el marco de sus facultades, y así aportar a la consolidación del propio Sistema, sin dejar de lado las actuaciones tanto de las Fiscalías locales y de la General, como de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de las comisiones estatales, con respeto a su autonomía.



Conclusión

Este Protocolo bien puede servir de base –en una nueva legislación específica de atención de la población desplazada– para establecer las instancias de coordinación y los mecanismos de atención eficaces que refuercen el Sistema Nacional de Atención a Víctimas o sus partes. Fue elaborado por la Dirección General de Vinculación y Reparaciones Colectivas a partir de la experiencia de la CEAV y las buenas prácticas internacionales. Está disponible en la página web de la Secretaría de Gobernación, como podrá verse en las referencias bibliográficas, de donde puede ser descargado al igual que la Cartilla de Soluciones Duraderas: Reasentamiento, Retorno o Reubicación (CEAV, 2020b).

Sin embargo, el Protocolo no pretende, ni puede, suplir la urgente necesidad de un marco legal específico y comprensible. El DFI no es reconocido hoy como una violación autónoma a derechos humanos y mucho menos un delito, lo que obliga a su atención por vía de otras violaciones o delitos y por tanto, inadecuada e insuficientemente.

El desplazamiento forzado interno es un fenómeno existente y actuante en el país que requiere de una normatividad específica que prevenga, en su caso sancione y establezca las herramientas y los medios para la atención adecuada a las víctimas, así como las acciones que deberán emprender las autoridades en el corto, mediano y largo plazos, a fin de establecer soluciones duraderas que protejan sus derechos.

Referencias

ACNUR-Grupo de Trabajo del Grupo Sectorial Global de Protección. (2010). *Manual de Protección de los Desplazados Internos*. Ginebra. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11306.pdf>

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (1917). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Texto vigente. México. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf

CEAV (Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas). (2020a). *Protocolo de Atención en Casos de Desplazamiento Forzado*. México: Secretaría de Gobernación. Recuperado de <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/606109/PROTOCOLO-DE-ACTUACION-EN-CASOS-DE-DESPLAZAMIENTO-FORZADO.pdf>

CEAV. (2020b). *Cartilla de Soluciones Duraderas: Reasentamiento, Retorno y Reintegración*. México: Secretaría de Gobernación. Recuperado de www.gob.mx/ceav/documentos/cartilla-de-soluciones-duraderas

CMDPDH (Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos). (2020). *Episodios de desplazamiento interno forzado masivo en México: Informe 2019*. México. Recuperado de <http://cmdpdh.org/episodios-de-desplazamiento-internoforzado-masivo-en-mexico-informe-2019/>

CONAPO (Consejo Nacional de Población). (2019). *La violencia como causa de desplazamiento interno forzado: Aproximaciones a su análisis en México*. México: Secretaría de Gobernación. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/456109/Desplaz_2019_web_colorcomp.pdf

Corte IDH. (2006). Caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia. Sentencia de 1 de julio. Serie C No. 148. Costa Rica.

Corte IDH. (2012). Caso de las Masacres de Río Negro vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de septiembre. Serie C No. 250. Costa Rica.

Corte IDH. (2016). Caso Miembros de la Aldea Chichupac y comunidades vecinas del Municipio de Rabinal Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de noviembre. Serie C No. 328. Costa Rica

Deng, F. (1998). *Principios Rectores de los desplazamientos internos*. E/CN.4/1998/53/Add.2. Ginebra: Comisión de Derechos Humanos de la ONU, Comisión Económica y Social. Recuperado de <https://undocs.org/es/E/CN.4/1998/53/Add.2>



OIM (Organización Internacional de las Migraciones). (2020). *Displacement Data*. Recuperado de <https://www.internal-displacement.org>

ONU. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, Resolución 217 A. París. Recuperado de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2000.pdf>

Zeender, G. (2018). Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los desplazados internos. *Revista Migraciones forzadas*, 59, 24-27. Recuperado de <https://www.fmreview.org/es/PrincipiosRectores20>





Reconstruir la familia, una necesidad tras el desplazamiento forzado interno

María del Rocío García Pérez

Atender el fenómeno del Desplazamiento Forzado Interno (DFI) y su impacto en la unidad familiar requiere, además de políticas públicas que procuren la asistencia humanitaria, protección, seguridad, servicios básicos de salud, refugio y alimentación para las víctimas, una atención integral e interdisciplinaria especialmente a favor de niñas, niños y adolescentes, con el fin de ayudarles a superar los daños emocionales y la vulneración de sus derechos humanos, para que su desarrollo no resulte afectado.

Además de reconocer que el DFI es una realidad que afecta a cientos de miles de personas que han sido obligadas a dejar su hogar de origen por diferentes causas, entre ellas, los hechos de violencia en sus distintas manifestaciones, se necesitan acciones legislativas para adecuar los marcos normativos vigentes en los que se contemplen las definiciones, responsabilidades, previsiones humanas y principios básicos para el apoyo de la población afectada, así como la elaboración de protocolos de atención por parte de las instancias operativas.

En este contexto, la reunificación familiar debe ser una prioridad dentro de las consideradas a nivel internacional como soluciones duraderas al desplazamiento forzado y, en todo caso, se debe privilegiar el interés superior de la niñez. Sin embargo, hay que señalar que en ocasiones las familias que huyen de su hogar pierden además de su estabilidad y patrimonio, a algunos de sus integrantes, lo que erosiona aún más su condición de víctimas e imposibilita la reintegración y recuperación plena de su núcleo familiar, por lo que deberá reconstruirse a partir de nuevas dinámicas un entorno, en principio ajeno, con otras reglas de convivencia, roles e incluso participantes.

De esta manera, sin hogar, sin trabajo, sin alimentos ni acceso a servicios básicos como la salud y la educación, es como miles de familias y sus miembros deben empezar una nueva vida, alejados de su hogar original, luchando por sobrevivir en condiciones que no siempre son favorables, antes incluso adversas. Y, lo más grave, el DFI impacta negativamente en las personas menores de edad, con efectos en su desarrollo integral y en el ejercicio pleno de sus derechos.

El desplazamiento forzado interno se suma a otras problemáticas con características similares, como la migración —de la que se distingue, porque a diferencia de ésta no constituye un acto planeado, sino un acontecimiento súbito—, la repatriación y el retorno de las personas, para las que ya existen programas de apoyo por parte de los tres niveles de gobierno y de la sociedad civil.

Las características específicas de origen, impacto y consecuencias de este fenómeno hacen inaplazable su reconocimiento como un asunto que requiere ser atendido de inmediato, sin perder de vista que de no hacerlo, miles de vidas podrían truncarse o quedarse sin expectativas.

La Organización de las Naciones Unidas define a las personas desplazadas forzadas internas como aquellas que:

se han visto forzadas u obligadas a escapar o a huir de su hogar o lugar de residencia habitual como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones a los derechos humanos o de catástrofes naturales provocadas por el ser humano y que no han cruzado una frontera internacionalmente reconocida (ACNUR, 1998, p. 5).

El catálogo de causas que motivan el DFI puede ser muy amplio, por ejemplo, castigo colectivo de una población como resultado del incumplimiento de reglas que se desprenden de usos y costumbres; conflictos agrarios, armados, comunales, de propiedad, desastres asociados a fenómenos naturales provocados



por el ser humano o por el cambio climático; prácticas de segregación por razones culturales, sociales, políticas, étnicas, religiosas, raciales, de discapacidades o referentes a la orientación sexual, la identidad y expresión de género de la población afectada; proyectos de desarrollo a gran escala, así como las violaciones de los derechos humanos, la violencia sexual y de género, la violencia contra la libertad de expresión y el derecho a la información, entre otros tipos de violencia.

Datos contenidos en el reporte Episodios de desplazamiento interno forzado masivo en México, 2019, elaborado por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH, 2020) revelan que de enero a diciembre de ese año se registraron 28 episodios de DFI masivo en ocho estados, 27 municipios y 61 localidades. Las estimaciones refieren que el número de personas desplazadas fue de 8 mil 664. Como el principal motivo se ubicó a la violencia generada por los grupos armados organizados, seguida por la violencia política, la conflictividad social y las disputas territoriales, además de violaciones de derechos humanos.

Uno de los datos más relevantes del Informe, para fines de este artículo, tiene que ver con el perfil de las personas desplazadas; se indica que se trata de familias, aunque advierte que las fuentes de información (notas periodísticas) utilizadas para recopilar los datos no deben ser consideradas como exhaustivas.

En 18 de los 28 episodios se mencionó específicamente la presencia de niñas y niños; en 12, mujeres; y en 10, hombres; en seis, la de personas adultas mayores; en dos se mencionó específicamente a jóvenes, y en otros dos episodios a mujeres embarazadas. Lo anterior evidencia que el entorno familiar es de los más afectados por los desplazamientos y su impacto va directamente en contra de los más vulnerables como son niñas, niños y adolescentes, mujeres, adultos mayores y embarazadas.

Clara Jusidman e Ingrith Carreón, de INCIDE Social A.C., han afirmado que entre las principales consecuencias del desplazamiento se encuentra la separación de sus estructuras sociales, como la familia y las comunidades, lo que daña especialmente a niñas, niños y adolescentes; mujeres; personas mayores; personas con discapacidad y madres de familia (Jusidman y Carreón, 2019).

Por su parte, Jorge Mercado Mondragón, doctor en Sociología, advierte que el DFI lleva implícito el hecho de que la vida esté en peligro, razón por la que en muchos casos la gente sale de su unidad familiar. Agrega que si la población desplazada en su lugar de origen vivía en condiciones de marginación, exclusión y pobreza, esta situación puede incrementarse hasta en 90%, sobre todo para grupos vulnerables como niñas y niños, mujeres y adultos mayores, lo que conlleva otros problemas de salud, entre ellos la desnutrición (Mondragón, 2016).

Es evidente que las familias no tienen contemplado un episodio de desplazamiento forzado en su vida. Si algo nos distingue a los seres humanos es que tenemos sueños, anhelos y aspiraciones; nos hemos establecido como meta mejorar las condiciones de vida propia, ser felices y muchos concebimos esta idea siendo parte de una familia. Sin embargo, todos los planes se pueden venir abajo cuando nuestra seguridad e integridad se ve amenazada. Tener que dejar el hogar, la comunidad, posesiones materiales, por muy pequeñas que sean, y escapar conscientes de que, en caso de no hacerlo, nuestra vida y la de nuestros seres queridos está en riesgo, constituye un severo golpe a la realidad y a las proyecciones que habíamos elaborado.

En países como Colombia y El Salvador, en los que la violencia constituye un flagelo para las comunidades que han visto trastocada severamente su seguridad a causa de conflictos armados, se han realizado diversos estudios en los que se analiza el impacto del desplazamiento forzado interno entre sectores vulnerables. El Informe Impacto del Desplazamiento Interno Forzado por violencia generalizada en los Derechos de la Niñez y Adolescencia en El Salvador (Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia, 2018), destaca algunos de los rasgos en los que se manifiesta este fenómeno entre los referidos sectores.





Indica que el desplazamiento ejerce en niñas, niños y adolescentes una sensación de angustia y desamparo que provoca sufrimiento humano, el resquebrajamiento de la interacción social y las redes de apoyo fundamentales para esta edad, al tiempo que impone un freno de elementos esenciales para el desarrollo, como el acceso a la educación y la salud, además del debilitamiento del entorno comunitario y familiar. Lo anterior, sin dejar de lado los efectos perjudiciales para la vida, la autoestima, la integridad y seguridad de la niñez y adolescencia que trae consigo una estigmatización y criminalización generalizada, lo que profundiza más el ciclo de impunidad, vulnerabilidad y desprotección.

Existen altas posibilidades de que niñas y niños en edad escolar dejen de ir a la escuela, al igual que las y los adolescentes, quienes además de abandonar los estudios buscarán incorporarse al mercado laboral, con el peligro de ser explotados o enfrentar riesgos de trabajo, para contribuir con sus ingresos al gasto familiar.

El panorama es aún más complicado cuando en el núcleo familiar desplazado se cuenta con integrantes que viven algún tipo de discapacidad, pues sus procesos de rehabilitación —en caso de que los tengan— se interrumpirán, además de que deberán afrontar dificultades de movilidad durante la huida y de readaptación al nuevo entorno, con el que tendrán que aprender a convivir.

Los roles de la madre y el padre de familia también se alteran de manera considerable. Es posible que ambos deban salir a buscar opciones de trabajo, en muchas ocasiones distintas a las que ejercían en su lugar de origen. Ello provoca su ausencia en el nuevo espacio de convivencia familiar, que bien puede ser con otros familiares, conocidos o en albergues institucionalizados.

Otro escenario posible es la falta del padre o la madre a consecuencia de los acontecimientos que motivaron el desplazamiento, además de que quien está presente carga con el peso y la responsabilidad de la formación y atención familiar; asimismo, la pérdida de uno de los progenitores en situaciones trágicas tendrá un impacto emocional y psicológico en el resto de las y los integrantes de la familia, sobre todo, en los de menor edad, sensibles o dependientes de aquél.

El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) es el organismo público descentralizado encargado de coordinar el Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada, promotor de la protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, bajo el imperativo constitucional del interés superior de la niñez, así como del desarrollo integral del individuo, de la familia y de la comunidad, principalmente de quienes por su condición física, mental o social enfrentan una situación de vulnerabilidad, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva.

Para el DIF nacional, la familia es la base social más fuerte, la institución más sólida y su papel es insustituible, sobre todo en la etapa de formación infantil y de la adolescencia. Es en ella en donde reciben amor, un entorno seguro, establecen sus primeras relaciones humanas, asimilan los valores familiares como la solidaridad y la fraternidad. En este espacio aprenden y adquieren sus primeras habilidades; además, reciben el primer gran impulso para cumplir sus sueños, crecer como seres humanos y aspirar a una mejor calidad de vida. Por ello, uno de los objetivos del Sistema Nacional DIF ha sido incorporar y promover acciones para el fortalecimiento de una perspectiva familiar y comunitaria, a partir de aspectos como la construcción ciudadana, el desarrollo humano y el despliegue de capacidades para la vida, que permiten la formación y realización de las personas en el ámbito familiar y social, sobre el fundamento de conductas y relaciones no violentas.

Por lo descrito anteriormente, la aparición súbita de un episodio de DFI constituye uno de los retos más grandes para superar en materia de reunificación familiar. Para hacerlo posible es indispensable considerar que se debe atender como prioridad el principio del interés superior de la niñez y con ello hacer efectivo el derecho de niñas, niños y adolescentes a vivir en familia.



Al momento de escribir este artículo, el Senado de la República analizaba la Ley General para Prevenir, Atender y Reparar Integralmente el Desplazamiento Forzado Interno, que además de reconocer y garantizar los derechos de las personas en esta situación, tiene como objetivos establecer las atribuciones y la distribución de competencias entre la federación, las entidades federativas, municipios y organismos autónomos para prevenir, atender, proteger y diseñar soluciones duraderas; crear un mecanismo nacional con este mismo fin, garantizar que se concreten estas acciones y crear el Registro Nacional de Personas Desplazadas (Cámara de Diputados, 2020).

Para los propósitos del DIF nacional resulta de interés especial que en el contenido de la norma entre los derechos de las personas en situación de DFI se establecen el respeto de su vida familiar, la no separación de la familia, la reunificación familiar y el respeto al principio del interés superior de la niñez. También prevé el derecho de conocer el paradero y destino de sus familiares desplazados. Sin embargo, es necesario distinguir que la enunciación de estos derechos y su inscripción en la ley no garantizan su aplicación inmediata. Se debe tomar en cuenta que hacer realidad y operar estas disposiciones depende, además de la voluntad de todas las autoridades involucradas, de que existan condiciones humanas, técnicas y materiales que permitan consumarlas.

Como parte del Estado mexicano, el SNDIF asume sus responsabilidades y por ello considera la conveniencia de elaborar protocolos que hagan efectivo el principio rector del interés superior de la niñez y el de la unidad familiar en casos de desplazamiento. Desde nuestra perspectiva, éstos deben contemplar la atención especial a niños, niñas y adolescentes víctimas de DFI a través de los albergues propios y de los que tienen bajo su responsabilidad los sistemas estatales y municipales DIF, así como de otros espacios que den refugio a las familias que lo necesiten; esto, sin dejar de considerar factores coyunturales, como es la epidemia por COVID-19, que también incide y afecta la situación de las familias desplazadas.

La investigadora de origen colombiano Gloria Marcela Gómez Builes (2007) plantea que la familia, como toda forma de organización social, es un sistema en constante transformación, que se adapta a las diferentes exigencias, que cambia también al ritmo de los requerimientos sociales en el curso del tiempo, asegurando su continuidad y el crecimiento de sus miembros. Agrega que a partir de este planteamiento es posible comprender que las transformaciones sociales y económicas de las últimas décadas, asociadas al desplazamiento forzado y sus determinantes, han afectado las condiciones de vida de la población y, por tanto, la organización familiar.

Tras el desplazamiento, las y los integrantes de una familia pueden ejercer el derecho a la reunificación y como coadyuvantes de este proceso, las instituciones del Estado y las organizaciones sociales que los acompañemos debemos procurar las mejores condiciones para que esta aspiración inicie, avance y concluya en sus mejores términos.

Hay que considerar que la reintegración de una familia desplazada implica también su reorganización sobre la base de cambios sensibles en su estructura, su forma de relacionarse y de adaptarse a las nuevas condiciones. Considero que trabajar en el aspecto psicológico y emocional de las y los integrantes es fundamental para lograr ese fin, para recuperar la esencia del núcleo familiar, sin dejar de advertir que las cosas nunca volverán a ser como antes.

Quienes debieron dejar repentinamente su hogar, obligados por las circunstancias, tenían una forma de convivencia, de relacionarse, lidiaban con problemas económicos, sociales, incluso personales y tal vez, no se puede descartar, de violencia. A esto se suman el acoso, hostigamiento y amenazas externas que pudieron experimentar antes de obligarles a marcharse. En su huida pudieron enfrentar nuevos peligros y amenazas; situaciones constantes de incertidumbre, miedo, temor y depresión. La posibilidad de acogerlos bajo un techo por familiares cercanos, amigos, conocidos o en albergues los llevó a nuevas circunstancias hasta, finalmente, tener ante sí la posibilidad de reencontrarse con su núcleo familiar natural.





Como hemos dicho, niñas y niños de primera infancia pueden ser los más lastimados por esta situación, pues por naturaleza requieren para su desarrollo de ambientes seguros. Las experiencias traumáticas que pudieron vivir en su desplazamiento sin duda les afectan, por lo que, insisto, es necesario brindarles atención para superar traumas psicológicos y daños físicos, lo que les permitirá recuperar la confianza en sí mismos, en las personas que les rodean, en el nuevo entorno, además de generar condiciones para evitar que sean víctimas de nuevos peligros y abusos.

Además del apoyo por medio de programas sociales que atiendan sus necesidades más urgentes, como es el caso de la alimentación y salud, especialmente para niñas, niños, recién nacidos, embarazadas y adultos mayores, también se debe procurar la reinserción laboral de las y los adultos en edad de trabajar. Los varones adultos que han asumido la responsabilidad de ser el sostén de su núcleo y están habituados a ser el principal proveedor de la economía familiar, pueden sufrir desgaste emocional, estrés y tensión en caso de no encontrar una actividad remunerada para sacar adelante a sus seres queridos, lo que podría acarrear nuevos problemas, que van desde el distanciamiento, la violencia física o verbal hacia los más vulnerables y la separación del núcleo familiar.

Por su parte, las mujeres también buscan una alternativa laboral que las llevará a desempeñar un doble rol, el cual deberán compaginar con el de atender y cuidar a hijas e hijos, lo que provocará una presión especial sobre todo cuando asuman, con sentimiento de culpa, situaciones que afecten la buena crianza de los pequeños o que éstos sufran algún tipo de abuso o violencia dentro o fuera del espacio que habitan.

Reflexión final

Trabajar en la prevención del desplazamiento forzado interno a fin de evitar sus dramáticas consecuencias es un escenario ideal, pero en estos momentos debemos atender la necesidad de asistencia humanitaria, la dotación de servicios básicos e impulsar todas las medidas que propicien la reunificación familiar. Como recomienda la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR, 2017), ante el DFI se debe proteger a la familia y tomar medidas para que sus integrantes no se separen. En caso de que esto ocurra, se debe procurar su reintegración lo antes posible y especialmente entre las personas que ya se encuentran dispersos de su núcleo. De acuerdo con el registro histórico-acumulativo elaborado por la CMDPDH, el total de personas desplazadas internamente por la fuerza en México hasta diciembre de 2019 ascendía a 346 945, lo que significa que hay mucho trabajo por hacer con quienes ya se encuentran en esta condición.

La familia –con independencia de su conformación– es la base social más fuerte, la institución más sólida y su papel es insustituible, sobre todo en la etapa de formación de niñas, niños y adolescentes. Por lo anterior, desde la perspectiva institucional del SNDIF es indispensable colocar en el centro de la problemática del DFI la reunificación familiar, no solo como una de las soluciones duraderas, sino también por su relevancia para contener otros problemas que podrían surgir en caso de no ser atendida: violencia intrafamiliar, violación de los derechos de niñas, niños y adolescentes, desintegración, abandono, etcétera.

La reunificación será uno de los primeros pasos para que las familias puedan recuperar su estabilidad, recobrar poco a poco la confianza en sí mismas y en quienes las rodean, fortalecer sus valores y reflejarlos en acciones de empatía, solidaridad, apoyo mutuo y volver a brindar seguridad a las y los más vulnerables. Y algo fundamental: se deben retomar sus proyectos de vida, que constituyen un aliciente relevante para seguir adelante, luchando por superarse, por mayor bienestar, paz y felicidad.

Referencias

ACNUR. (2017). *Manual para la protección de los desplazados internos*. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11306.pdf>



Cámara de Diputados. (2020). *Minuta con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General para Prevenir, Atender y Reparar Integralmente el Desplazamiento Forzado Interno*. México: Gaceta del Senado. Recuperado de https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/3/2020-09-30-1/assets/documentos/CDP_Minuta_Desplazamiento_Forzado.pdf

Comisión Mexicana en Defensa y Protección de los Derechos Humanos. (2020). *Episodios de desplazamiento interno forzado masivo en México Informe 2019*. México: autor. Recuperado de <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-episodios-desplazamiento-interno-forzado-masivo-en-mexico-informe-2019.pdf>

Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia. (2018). *Impacto del Desplazamiento Interno Forzado por violencia generalizada en los Derechos de la Niñez y Adolescencia en El Salvador*. El Salvador: autor. Recuperado de <https://resourcecentre.savethechildren.net/node/17676/pdf/impacto-del-desplazamiento-interno.pdf>

Gómez Builes, G. M. (2007). La familia y su reconfiguración a partir del desplazamiento forzado. *Investigación y Educación en Enfermería*, 25(2), 36-43. Recuperado de http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-53072007000200003

Jusidman, C. y Carreón, I. (2019). *Desplazamiento forzado interno en México*. recuperado de <http://clarajusidman.com.mx/derechos-humanos/desplazamiento-forzado-interno/>

Mondragón Mercado, J. (2016). El desplazamiento interno forzado en México. *El Cotidiano*, 200, 181-192. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/325/32548630016.pdf>



Género y desplazamiento forzado interno. Las mujeres frente a la diáspora familiar y la fragmentación de derechos

María del Pilar Hernández Martínez

Consideraciones generales

Al lado de otros fenómenos de movilidad humana, como son las migraciones en cualesquiera de sus modalidades, el del desplazamiento forzado interno (DFI) adquiere dimensiones preocupantes en todo el mundo.

A 70 años del aniversario de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, a 60 de la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961 y a una década de las reformas constitucionales en materia de derechos humanos en México de 2011, el desplazamiento interno forzado o involuntario se erige en el fenómeno del siglo XXI y su atención es crucial, ya no se trata de un problema temporal ni coyuntural, sino que exige atención prioritaria de los Estados a sus nacionales, de cara al aumento exponencial de la pobreza, la marginación, la exclusión y la discriminación.¹

En la actualidad carece de sentido trazar una línea estricta entre lo que son el desplazamiento voluntario y el desplazamiento forzado de personas, debido a que los motivos que provocan las migraciones, en general, son complejos e implican una mezcla de factores políticos, económicos y sociales.

Las causas son múltiples: colapso económico y desempleo, colapso en los servicios públicos (educación, salud, entre otros), desastres naturales y vulnerabilidad socioambiental (terremotos, huracanes, erupciones volcánicas y deslaves de gran magnitud), proyectos de desarrollo (hidroeléctricas), conflictos armados, represión y persecución, violaciones sistemáticas de los derechos humanos, intolerancia religiosa, problemas intercomunitarios (rivalidades étnicas y xenofobia), disputas agrarias, violencia de distintas formas e inseguridad personal (Hernández, 2008, p. 546).

El incremento en las cifras, al menos las que reporta en este 2021 el Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno del Consejo Noruego para Refugiados (IDMC)² esencialmente focaliza dos indicadores, a saber: violencia y desastres naturales, que a nivel mundial ascienden a 40,5 millones de desplazamientos –al 24 de mayo la cifra se incrementó a 55 millones–; y en el caso específico de México a 19, 9 millones, dato por demás preocupante.

Organismos internacionales, organismos de la sociedad civil y las mismas dependencias del gobierno federal (Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración/Secretaría de Gobernación, 2020) y el órgano nacional no jurisdiccional de derechos humanos (ACNUR, 2003) han elaborado su propia numeralia, el quid de la cuestión radica en que, hasta ahora, no existe un registro cierto y verificable del número, causa y modalidad (desplazamiento gota a gota o masivo) que permitan ni en las cifras globales, ni en las específicas de desplazamiento, un acercamiento objetivo, focal y eficiente –en acatamiento a los principios fundamentales de diferenciación, proporcionalidad y precaución– para las soluciones duraderas a esta acción humana que, de origen, implica una obligación de prevención, seguimiento y tutela por parte del Estado mexicano debido a una razón fundamental: la afectación a la dignidad humana y, por ende, a los derechos humanos.

Los desplazamientos forzados internos suman traumas al desarraigo individual, familiar y colectivo: sufrimiento ante el abandono del hogar (a veces con separación o desagregación familiar); pérdida de la profesión y de bienes personales; arbitrariedades y humillaciones impuestas por las autoridades; personal de seguridad pública y de defensa; pérdida del idioma materno y de las raíces culturales; choque cultural y sentimiento permanente de injusticia; revictimización de quienes involuntariamente tienen que migrar al interior de las fronteras nacionales y agrava el evento de afectación sustancial. Diría que no son los números, es la lesión a la dignidad humana.

1. La Convención De Belém Do Pará para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, en su capítulo III, art. 9, dispone: "...para la adopción de las medidas a que se refiere este capítulo, los Estados parte tendrá[n] especialmente en cuenta la situación de vulnerabilidad a la violencia que pueda sufrir la mujer en razón, entre otras, de su raza o de su condición étnica, de migrante, refugiada o desplazada" (OEA, 1994, p. 5).

2. Véase <https://www.internal-displacement.org/>



Esta afectación se agrava, nuevamente, en algunas de las personas más vulnerables del desplazamiento: las mujeres y las niñas. Un dato: en las cifras de Desplazamiento global 2019, ACNUR reportó que entre 30 y 34 millones de los 79,5 millones de personas desplazadas por la fuerza eran niños y niñas menores de 18 años (ACNUR, 2020). Las soluciones que se han dado a la problemática se cuentan entre las de naturaleza supranacional –convencional y de acción de los órganos universales y regionales, para el caso de DFI por razón de género existe un bloque específico³, pasando por las de carácter nacional⁴ y las del ámbito estadual –Chiapas (Gobierno del Estado de Chiapas, 2012; Fiscalía General del Estado de Chiapas, 2019), Guerrero (Gobierno del Estado de Guerrero, 2014) y Sinaloa (Gobierno del Estado de Sinaloa, 2020)–, hasta finalmente⁵ la iniciativa de Ley General para Prevenir, Atender y Reparar Integralmente el Desplazamiento Forzado Interno.⁶

Se debe subrayar que en el caso del desplazamiento de mujeres el problema se magnifica.

El desplazamiento interno forzado por razón de género

El género está presente como un elemento estructural en el desplazamiento interno forzado y, por tanto, no afecta igual a mujeres que a hombres un nuevo binomio: discriminación⁷ y violencia estructural⁸ que acompaña a las desplazadas.

En 1996, en el Informe sobre desplazamiento interno forzado que por primera ocasión rindiera Francis Deng (1996), representante del Secretario General sobre Desplazados Internos, se reconoció un hecho incontrovertible: el alto grado de vulnerabilidad de las mujeres en situación de desplazamiento a la violencia de género.

Las cifras

En México si bien se realizaron estimaciones cuanti-cualitativas, particularmente por organismos de derechos humanos –cuyo mérito indiscutible es la alerta en torno a la seriedad y magnitud del DIF–, fue hasta 2011 cuando la Encuesta Nacional Victimización y Percepción sobre la inseguridad pública reveló cifras atendibles; en 2019 el Consejo Nacional de Población difundió el *Perfil sociodemográfico de la población que cambió de vivienda o de residencia para protegerse de la delincuencia organizada*⁹, finalmente, en un ejercicio de diagnóstico comprensivo la Secretaría de Gobernación editó en 2020 Desplazamiento forzado interno en México y en el Mundo.

El esfuerzo, aunque encomiable, no brinda certeza en torno a las cifras, causas y situación específica de las mujeres en situación de desplazamiento, sus rangos etarios y afectación a derechos. Los números, como el mismo documento reconoce, contrastan con las especificidades del éxodo que en otras latitudes se registran en relación con las mujeres. El trabajo no es focal, sino inferencial.

Sin embargo, se llega a dos conclusiones: primera, el motivo principal del DFI en México es la violencia provocada por delincuencia organizada y las actividades relacionadas con ella –cultivo y trasiego de sustancias ilícitas, “derecho de piso”, despojo de tierras y de casa habitación, trata de personas, tráfico y venta de armas, contrabando de piezas culturales y especies de la biodiversidad–, así como disputas por la tierra o recursos naturales y los grandes proyectos de infraestructura.

3. Del bloque de instrumentos son de observancia obligada los Principios Rectores sobre Desplazamiento Interno, la Convención Americana de Derechos Humanos y las resoluciones de la Corte Interamericana de DDHH; Resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas en materia de soluciones duraderas al desplazamiento forzado interno.

4. En principio constituyen el bloque de protección a personas desplazadas internas las previsiones contenidas en los artículos 1 y 11 de la CPEUM, la Ley General de Atención a Víctimas y su Protocolo de atención en casos de desplazamiento interno, 2015; integran el bloque normativo de tutela de las personas desplazadas internas el Protocolo para la atención y protección de las víctimas de desplazamiento interno forzado en México (CNDH, 2016) y la Guía metodológica para la sensibilización en género: Una herramienta didáctica para la capacitación en la administración pública. La perspectiva de género (INMUJERES, 2018).

5. Conforme al Centro de Derechos de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, en 22 años se han presentado en el ámbito nueve iniciativas de leyes federales, generales y nacionales en las legisladoras del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Véase <http://cmdpdh.org/temas/desplazamiento/marco-normativo>

6. Aprobada por la Cámara de Diputados el 29 de septiembre de 2020, turnada a la legisladora en la misma fecha. Consultar Cámara de Diputados, 2020.

7. “Discriminación contra la mujer [denota] toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera” (CEDAW, 1979, Parte I, a. 1).

8. “Se entiende todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada” (CIDH, 1993, artículo 1).

9. Véase, además, CMPDDH, 2019.





Segunda, las mujeres, cualquiera que sea su rango etario, son las víctimas vulnerables; su situación exige medidas previsorias y, sobre todo, de protección a su identidad desde el momento en que se detecta un movimiento de desplazamiento interno, dar seguimiento hasta su arribo al lugar de acogida —albergue o campamento—, promover su reubicación y retorno —regreso voluntario seguro y digno—, y lo más deseable, restituirles las propiedades y vivienda,¹⁰ en el pleno reconocimiento de la igualdad de los derechos de titularidad conjunta de ambas cabezas de familia, hombre y mujer, requisito sine qua non en la protección de ellas (FAO *et al.*, 2007).

En razón que aún existe diversidad respecto de las autoridades tradicionales, particularmente en las comunidades originarias y zonas rurales, debieran ser las de primer contacto, así como las municipales en el registro de las personas desplazadas internas, principalmente cuando se trata de mujeres: si son madres, número de hijos, familiares o no (personas adultas mayores, personas con discapacidad), eventual lugar de arribo si se prevé, causas de la diáspora, entre otros datos relevantes. La coadyuvancia de las autoridades ya indicadas, así como las estatales y federales, organismos protectores de derechos humanos, víctimas, mujeres y los órganos que integran el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de las Familias, las organizaciones de la sociedad civil y la ayuda humanitaria debe estar presente,¹¹ bajo acciones del Estado mexicano que implique políticas públicas pero, sobre todo, acciones inmediatas y eficaces. Lo anterior, con independencia de las competencias que en materia de persecución de los delitos corresponda a las fiscalías estatales y federal, así como de aquellas que realizan levantamiento del perfil sociodemográfico de la población nacional (CONAPO, INEGI, *inter alia*).

Violencia de género

La discriminación que las mujeres mexicanas sufrimos es estructural; la intención de menoscabar o anular el reconocimiento, goce y ejercicio de nuestros derechos es una realidad que en pleno siglo XXI se manifiesta en la violencia de género, entendida como aquella que se dirige y concreta contra una persona por razón del género o sexo, e incluye, invariablemente, actos dirigidos a infligir un daño físico, mental o sexual, así como la amenaza de cometerlos y otras formas de privación arbitraria de libertad; comprende violencia física, sexual y psicológica perpetrados o condonados en el seno de la familia, la comunidad en general o el Estado y sus instituciones.

Una necesaria metodología de enfoque diferencial y justicia de género

En efecto, un enfoque diferencial de género obliga a analizar las relaciones sociales y parte del reconocimiento de las necesidades específicas de las mujeres con el objeto de permitir la igualdad real y efectiva entre hombres y mujeres, por tanto:

- a) Visibilizar el recrudecimiento de la violencia y violación de los derechos humanos en forma sistemática de las mujeres sin diferencia de rango etáreo, en tanto población histórica y culturalmente discriminada; b) Evidenciar la ausencia de políticas públicas con enfoque de derechos; c) Señalar las dificultades y resistencias para reconocer las asimetrías, desigualdades, vulnerabilidad y necesidades de las mujeres como población considerada diferente; y d) Mostrar la invisibilización y visión limitada sobre las características de las mujeres (Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los derechos humanos, s. a. [a], párrs. 4-7).

Por su parte, el enfoque con justicia de género (León, 2008) se traduce en las respuestas de los órganos del Estado que tengan en cuenta las necesidades específicas de reconocimiento formal y práctico de los derechos de las mujeres y, sobre todo, de reconocimiento y redistribución material de los derechos, al caso el de propiedad, indispensable para que las mujeres vean concretada la igualdad de oportunidades en la obtención de títulos y reconstruir sus proyectos de vida en las zonas de origen o ahí en donde sean reubicadas.

10. Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, E/CN.4/Sub.2/2005/17 28 de junio de 2005, También llamados "Principios Pinheiro", ya que acogió el informe preliminar presentado por el Relator Especial, Sr. Paulo Sergio Pinheiro.

11. La iniciativa de Ley General para Prevenir, Atender y Reparar Integralmente el Desplazamiento Forzado Interno aprobada por la Cámara de Diputados engloba a otras dependencias federales y nacionales, incluidos, en términos de coordinación, seguimiento, control y registro, tres comités que habrán de resolver colegiadamente y en cada fase la implementación de las medidas de protección de las personas desplazadas.



Dos triadas que predicen acciones sustantivas. Primera: prevenir, proteger y reparar es igual a garantía de no-repetición de todas las formas de violencia que hayan desencadenado la diáspora, como el tiempo de movilidad en que las mujeres fueron víctimas. Segunda: estabilización socioeconómica, reintegración o retorno equivale a soluciones duraderas y sostenibles para las mujeres.

¿Qué tipo de situaciones victimizantes, ergo atentatorias a derechos humanos, experimentan las mujeres en situación de desplazamiento por razón de género?

Desplazamiento interno forzado: la diáspora familiar y los derechos fragmentados

Por definición, y como hemos apuntado líneas arriba, por el tipo de factores desencadenantes los desplazamientos internos forzados se convierten en un fenómeno inevitable y recurrente de movilidad humana, que alerta respecto dos hechos ineludibles, a saber: la afectación grave y sistemática a derechos humanos, la aguda pauperización en la que se encuentra la población dañada, vulnerable y presa de actos delictivos y violentos perpetrados por particulares como por agentes del Estado; y, segundo, de la obligación del gobierno mexicano de atención focal, pertinente, heterogénea (diversa en razón del ámbito espacial y poblacional afectado) y coordinada/concurrente de las autoridades estatales y municipales; acciones que permiten soluciones duraderas y funcionales en la medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y no repetición.

La forma abrupta, urgente o desesperada en la que ocurre el DFI, o incluso planeada, en lo individual y en lo colectivo agrava las condiciones socioeconómicas y efectos en la vida de las personas que lo sufren, situación que se hace exponencial si se focaliza en términos de género; sin obviar una variable: si el éxodo se verifica de medios urbanos, rurales o indígenas y los ámbitos a los cuales arriban. Se abandona la comunidad de origen –y por tanto su identidad étnico-cultural, usos y costumbres–, sus pertenencias, la fuente de ingresos –permanente o eventual–, los documentos de identidad.

El impacto inmediato, o en su caso mediato, dependiendo de la ruta y prolongación del desplazamiento, es la diáspora familiar; esto es, el rompimiento de familias, de lazos sociales y culturales, la monoparentalidad, pérdida de integrantes familiares (niñas, niños o adolescentes que quedan como huérfanos o no acompañados, incluidas las personas con discapacidad, personas de la comunidad LGBTTTTIQ, adultos y personas de la tercera edad), desaparecidos forzados, secuestrados, reclutados, detención o prisión arbitrarias: la diáspora familiar.¹²

Aunado al fenómeno anterior, tal como se reconoció desde 1998 (ONU/ACNUR, 1998), el impacto en el ámbito de los derechos es su fragmentación, esos que por naturaleza son indivisibles e interdependientes se lesionan así: la vida, la identidad, la libertad en términos amplios y, en particular, la de circulación y de residencia; la seguridad, el derecho al trabajo –se termina con las relaciones laborales estables–, el derecho a la educación de niñas, niños y adolescentes –limitaciones al derecho a la alimentación, al refugio, a la salud (Grupo de Trabajo del Grupo Sectorial Global de Protección, 2010, p. 218)–, al goce y ejercicio de derechos civiles –matrimonio, filiación, propiedad, posesión, herencia Grupo de Trabajo del Grupo Sectorial Global de Protección, 2010, p. 507 y 227)–, sumiendo a la población desplazada interna en una situación de acrecentada vulnerabilidad frente a los eventos desencadenantes de la migración.

La situación a 23 años de distancia se ha magnificado y la población desplazada interna, exponencializado. El binomio pobreza-desplazamiento se convierte en una constante.¹³

a) Desintegración familiar. Las mujeres madres de familia en situación de desplazamiento enfrentan, en principio, como hemos asentado líneas arriba, la desintegración de sus familias. En México aún no tenemos la certeza de cuántas mujeres migran, sus edades y perfiles socioeconómicos. Lo que sí es un hecho

12. "La separación también se puede producir a consecuencia de intervenciones humanitarias bien intencionadas, pero mal concebidas o, incluso, ilegales. Por ejemplo, la evacuación de niñas y niños o la facilitación de los trámites para su adopción pueden conducir a separarse forzosa y permanentemente de sus padres. El proporcionarles alojamiento y otro tipo de asistencia sin ocuparse de sus progenitores o de las personas que los tengan a su cargo también puede conducir a la separación" (Grupo de Trabajo del Grupo Sectorial Global de Protección, 2010, p. 218).

13. "[...] la pobreza es una situación que afecta la calidad de vida de las personas y las familias, que recorta sus posibilidades en la salud, empleo, ingresos, educación, crédito, vivienda y activos" (Ochoa y Orjuela, 2013, p. 67).





es que el desplazamiento provoca un impacto en el rol que ellas desempeñan,¹⁴ se convierten en jefas de familia y, por tanto, responsables de la provisión de satisfactores, así como de la seguridad y protección de sus integrantes. También son las primeras en resentir la diáspora familiar y la fragmentación de sus derechos. “La vulnerabilidad acentuada de los desplazados es reforzada por su proveniencia rural y, en general, afecta con especial fuerza a mujeres, quienes son cabezas de hogar y representan más de la mitad de la población desplazada” (Corte IDH, 2005a, p. 31).

b) Libertad y nuevas formas de esclavitud. El hándicap que enfrentan las mujeres antes y durante el desplazamiento forzado es de violencia sistemática; primero privadas de su libertad extensa, son víctimas de sus propias parejas; segundo, del acoso, particularmente mujeres jóvenes, por parte de los agentes activos que provocan el desplazamiento (delincuencia organizada); tercero, de las autoridades por considerarlas sin voz ni representación como cabeza de familia en la defensa de sus propios derechos o la de sus miembros; y cuarto, de los agentes del Estado.

La consecuencia inmediata o mediata que sufren las mujeres en situación de desplazamiento es ser víctimas de las denominadas nuevas formas de esclavitud.

Las formas contemporáneas de la esclavitud suelen abarcar a grupos de población muy poco visibles, de los que algunos realizan trabajos ilícitos. La esclavitud se practica a menudo en zonas remotas y el acceso puede verse dificultado o impedido cuando los trabajadores participan en actividades ilícitas, cuando los lugares están aislados o cuando las personas trabajan en países o regiones donde prevalece la violencia o la inestabilidad política (Oficina del Alto Comisionado, s. a. [b], párr. 5).¹⁵

La pobreza, la vulnerabilidad y la marginalidad sumadas al miedo, la ignorancia de los derechos de los cuales son titulares y la necesidad de sobrevivir destinan a las mujeres desplazadas internas, al igual que a las migrantes transnacionales, a la privación de su libertad y a condiciones de esclavitud como el trabajo en régimen de servidumbre, trabajo forzado, matrimonio forzado, esclavitud sexual,¹⁶ explotación doméstica, violaciones a su integridad física y sexual; amén de la explotación doméstica, el reclutamiento para trabajos relacionados con la delincuencia organizada o como víctimas de la trata de personas.¹⁷

Las niñas y las adolescentes también son víctimas y aunque no todo el trabajo infantil se considera una forma de esclavitud moderna, habitualmente está relacionado con ella. La mayoría del trabajo realizado por niños y niñas que existe en la actualidad entraña una explotación económica. El artículo 32 de la Convención sobre los Derechos del Niño reconoce el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social.

c) Identidad y derechos reales. El desplazamiento, sobre todo el abrupto, va aparejado a la pérdida o la destrucción de la documentación de las mujeres, hijos, parientes que las acompañan (actas de nacimiento, cartilla militar, credencial de elector, certificados de estudios, licencia de manejo, CURP, pasaporte, título y cédula profesional, entre otros) y, en su caso, de los registros; además de que pierden la identidad cultural.¹⁸ Como se ha constatado, la falta de documentación y de otros medios para probar la identidad puede acarrear graves consecuencias para las personas y las comunidades, como la restricción de la libertad de circulación, un acceso limitado a servicios asistenciales de primera necesidad (alimentos, vivienda, salud, educación), una mayor exposición a situaciones de acoso, extorsión, arresto arbitrario y la privación de la libertad; aunado a lo anterior, es una práctica de la delincuencia organizada el confiscar la documentación de sus víctimas, sobre todo de las mujeres a las que mantienen sometidas y esclavizadas.

14. Situación de vulnerabilidad acentuada de mujeres, niños, niñas y personas de la tercera edad (Corte IDH, 2005a).

15. También ver Asamblea General de Naciones Unidas, 2000.

16. El ACNUR publicó una Guía para la Prevención y Respuesta de la Violencia Sexual y por Motivos de Género en contra de Personas Refugiadas, Retornadas y Desplazadas Internas, en 2003. En ella se reconoce que la violencia sexual y por motivos de género prevalece principalmente en ambientes en donde hay una falta de respeto generalizada por los derechos humanos.

17. Conforme al artículo 3° del referido Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata, se entiende por ésta la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación (Asamblea General de Naciones Unidas, 2000, p. 2).



Si acceder a la satisfacción de necesidades básicas de sobrevivencia para las mujeres y sus familias es punto menos que imposible, obtener nueva documentación resulta una odisea: requisitos administrativos difíciles de cumplir, costo de los derechos o tasas, prácticas discriminatorias, cuyo resultado es que, en aras de obtener su documentación, se exponen a la violencia de los grupos que obligaron el desplazamiento. Tal situación trasgrede lo previsto en el Principio Rector 20 (ONU/ACNUR, 1998).

Por lo que hace a los derechos patrimoniales, consideramos que la reparación a las mujeres víctimas de desplazamiento comprende, como en el caso de los refugiados, la restitución de sus medios de vida (las más de las ocasiones de difícil cumplimiento por la ausencia de documentos probatorios) o, en su caso, indemnización, me refiero a sus bienes muebles (semovientes o no, ganado y otros animales de crianza) e inmuebles (tierras de cultivo).¹⁹

d) Derechos económicos, sociales y culturales.

Derecho a la subsistencia (Corte IDH, 2004). Las ONG han manifestado que en México miles de desplazados sufren de escasez de alimentos y malnutrición, en particular las mujeres y los niños y niñas. Otro problema radica en que en algunos de los campamentos, especialmente en los más recientes, carecen de acceso regular de agua potable y de otros servicios básicos.

Derechos a la alimentación (ACNUR, 1999) y la vivienda (Corte IDH, 2005b; Corte IDH, 2006; Corte IDH, 2004). El difícil acceso a una alimentación nutricional es uno de los problemas consustanciales al desplazamiento forzado y, desde luego, de la ausencia de una respuesta expedita por parte de las autoridades, lo que, como hemos anotado, lleva a la pauperización de las personas, familias o comunidades en movimiento.

La interdependencia que caracteriza a los derechos humanos se refleja, sustancialmente, en su propia afectación; así, a la búsqueda de provisión de alimentos de las madres cabeza de familia o de las mujeres que quedan en tal carácter, se suma el riesgo de la mendicidad, el trabajo ambulante, la prostitución, los favores sexuales. Como siempre, las niñas y las jóvenes son las más afectadas, la desnutrición en pleno desarrollo incide en la salud mental y física.

Por lo que hace a la vivienda, en general en México no se ha desplegado una acción de montar campamentos para albergar a los desplazados, mucho menos específicamente para las mujeres cabeza de familia (ACNUR, 1991; ACNUR, 1997). El acceso a un techo se suple por acogida de familiares, amigos, ocupación de casas abandonadas, construcción improvisada en terrenos baldíos o, incluso, en la calle (Velázquez, 2016, p. 46).

Derecho a la salud. Consecuencia de la malnutrición, la explotación doméstica o sexual es la precaria salud de las mujeres: alta vulnerabilidad a ITS/VIH/SIDA y afectaciones de salud mental; además de problemas relacionados con la salud reproductiva, infecciones a consecuencia de las condiciones de hacinamiento en los nuevos lugares de asentamiento, atención a personas con discapacidad o enfermedades crónicas degenerativas y **falta de información sobre el acceso a servicios de salud** (ACNUR, 1988).

Los anteriores si bien no están cuantificados, sí son reportados como necesidades evidentes en esta población. De esta manera, la salud de las desplazadas está quebrantada desde múltiples dimensiones (Alcaraz, Ochoa y López, 2012).

La prestación de servicios de salud muestra su insuficiencia ante la carencia de registros de salud e indicadores que, a su vez, disculpa el vacío en programas de salud con ejecución real y por parte de cada organismo del Estado en los ámbitos de gobierno, así como en la preparación del personal para contar con las competencias interculturales que le permitan atender a grupos étnicos minoritarios (Duarte-Gómez *et al.*, 2018).

Derecho a la educación. Las mujeres desplazadas por lo general no han cursado educación formal y son analfabetas; las ONG han afirmado que las niñas, niños y adolescentes desplazados a menudo tienen difícil-

19. Restitución de tierras a comunidades desplazadas. Corte IDH, 2013.



tades para acceder al sistema escolar público por diversas razones prácticas, entre otras, la falta de documentos de identidad y constatación de su historial educativo, de dinero para pagar el transporte y otras necesidades (Hernández, 2008).

Derecho al trabajo. Como apuntamos líneas arriba, el acceso al trabajo decente es prácticamente nulo, las mujeres desplazadas se ven obligadas a laborar largas jornadas como empleadas domésticas, con pocas o nulas prestaciones sociales y con sueldos miserables; algunas se convierten en prostitutas (Corte IDH, 2005a; Corte IDH, 2006).

Conclusiones

Resulta lamentable que en México el tema del desplazamiento forzado y, en particular la perspectiva de género en los análisis sobre la materia, no haya sido tratado con la debida seriedad; no existen cifras, ni un estudio de campo respecto de los problemas particulares que sufren las mujeres sometidas a esta circunstancia. Cuando son protagonistas de acontecimientos desencadenados por fuerzas ajenas que decidieron por ellas, el problema comprende violación a derechos humanos y de derecho humanitario. En México, como en otras latitudes, se han llegado a reconocer los costos emocionales, sociales, culturales y económicos de las pérdidas sufridas por las mujeres, lo que ha posibilitado hacer explícitos sus requerimientos. El tratamiento de los efectos del desplazamiento forzado sobre ellas atiende las identidades no reconocidas, hasta hace muy poco tiempo, en su calidad de jefas de hogar; por ello se ha contemplado en formulaciones teóricas la pertinencia de las acciones encaminadas a las reparaciones psicológicas y emocionales, al apoyo para que cumplan con sus funciones de soporte emocional para sus hijos e hijas, condiciones clave si se desea evitar la reproducción de la pobreza y la violencia en los escenarios urbanos.

La esperada ley general para prevenir, atender y reparar integralmente el desplazamiento forzado interno representa un esfuerzo de los legisladores mexicanos de dar solución a un problema humanitario, lo lamentable es que pese a que en la exposición de motivos se alude al “enfoque diferenciado”, el cuerpo normativo no evidencia una perspectiva de género ni tampoco justicia de género en la protección y reparación de las violaciones a derechos humanos. Se requiere una ley, pero ante todo, compromiso real en la protección de los derechos humanos de las mujeres que se encuentran en una lamentable situación de pobreza y desamparo.

Referencias

ACNUR. (1988). Observación General N° 7 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre desalojos forzosos; así como el Principio 18 de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. Recuperado de https://conf-dts1.unog.ch/1%20spa/tradutek/derechos_hum_base/-cescr/00_1_obs_grales_cte%20dchos%20ec%20soc%20cult.html#GEN7

ACNUR. (1988). Observación N° 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, E/C.12/2000/04 sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud. Recuperado de https://conf-dts1.unog.ch/1%20spa/tradutek/derechos_hum_base/-cescr/00_1_obs_grales_cte%20dchos%20ec%20soc%20cult.html#GEN14

ACNUR. (1991). Observación General N° 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre el derecho a una vivienda adecuada. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3594.pdf>

ACNUR. (1999). Observación General N° 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, E/C.12/1999/5 sobre el derecho a una alimentación adecuada. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1450.pdf>

ACNUR. (2003). *Guía para la Prevención y Respuesta de la Violencia Sexual y por Motivos de Género en contra de Personas Refugiadas, Retornadas y Desplazadas Internas*. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3667.pdf>



ACNUR. (2003). *Violencia sexual y por motivos de género en contra de personas refugiadas, retornadas y desplazadas internas: Guía para la prevención y respuesta*. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3667.pdf>

ACNUR. (2020). Tendencias globales. *Desplazamiento forzado interno 2019*. Copenhague: autor. Recuperado de <https://www.acnur.org/5eeaf5664.pdf>

Alcaraz López, G. M., Ochoa Marín, S. C. y López Torres, Z. A. (2012). Atención en salud a mujeres en situación de desplazamiento: una mirada desde los prestadores de servicios sociales y de salud. *Index de Enfermería*, 21(3), 155-159.

Asamblea General de Naciones Unidas. (2000). *Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo) y su Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños*. Palermo. Recuperado de https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/ProtocolTraffickingInPersons_sp.pdf

Cámara de Diputados. (2020). Iniciativa de Ley General para prevenir, atender y reparar integralmente el desplazamiento forzado interno aprobada por la Cámara de Diputados, integra a otras dependencias federales y nacionales, incluidos, en términos de coordinación, seguimiento, control y registro, 3 Comités. *Gaceta Parlamentaria*, 5619, Anexo III, 1-123. Recuperado de <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2020/sep/20200929-V.html> México.

CEAV. (2015). *Protocolo de atención en casos de desplazamiento interno*. México: autor.

CEDAW. (1979). *Convención contra todas las formas de discriminación contra la mujer*, 18 de diciembre de 1979, Resolución 34/180. Nueva York: autor. Recuperado de https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/igualdad-genero/2018-11/convencion_discriminacion.pdf

Centro de Derechos Humanos “Fray Bartolomé de las Casas”. (2002). Caminando hacia el amanecer. Memoria, resistencia y esperanza de los desplazados de guerra en Chiapas. *Informe Especial 2002*. México: autor.

Centro de Derechos Humanos “Fray Bartolomé de las Casas”. (2002). *Informe Especial*. Estadísticas. México.

CNDH (2016). *Protocolo para la atención y protección de las víctimas de desplazamiento interno forzado en México*, México: autor.

CMPDDH. (2019). *Entre la invisibilidad y el abandono: un acercamiento cuantitativo al desplazamiento interno forzado en México*, México: autor.

Cohen, R. y Deng, F. M. (1998). *Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement*. Washington: Brookings Institution.

CONAPO. (2019). *Perfil sociodemográfico de la población que cambió de vivienda o de residencia para protegerse de la delincuencia organizada*. México: autor. Recuperado de <https://www.gob.mx/conapo/documentos/perfil-sociodemografico-de-la-poblacion-que-cambio-de-vivienda-o-lugar-de-residencia-para-protegerse-de-la-delincuencia>

Corte IDH. (1993). *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer*. Asamblea General de la ONU Resolución 48/104.

Corte IDH. (2004). Caso Masacre Plan Sánchez vs. Guatemala. Reparaciones. Sentencia de 19 de noviembre de 2004. Serie C No. 116. Costa Rica. Recuperado de https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_116_esp.pdf

Corte IDH. (2005b). Caso de la Comunidad Moiwana vs. Suriname. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de junio de 2005 Costa Rica. Recuperado de https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_124_esp1.pdf

Corte IDH. (2005a). Caso de la “Masacre de Mapiripán” vs. Colombia. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134. Costa Rica. Recuperado de https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_134_esp.pdf

Corte IDH. (2006). Caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia. Sentencia de 1 de julio de 2006. Serie C No. 148. Costa Rica. Recuperado de https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_148_esp.pdf



Corte IDH. (2013). Caso de las Comunidades Afrodescendientes Desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2013. Serie C No. 270.

Deng, F. M. y McNamara, D. (2001). Respuestas internacionales y nacionales a la difícil situación de los DI. *Migraciones Forzadas*, 10.

Deng, F. M. (1996). Mayor promoción y fomento de los derechos humanos y las libertades fundamentales, incluida la cuestión del programa y métodos de trabajo de la comisión derechos humanos, éxodos masivos y desplazados. Personas desplazadas internamente. E/CN.4/1996/5222 de febrero de 1996.

Deng, F. M. (2004). *Informe del Representante del Secretario General sobre Desplazados Internos*. Consejo Económico y Social, ONU. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2003/2265.pdf>

Duarte-Gómez, M. B., Cuadra-Hernández, S. M., Ruiz-Rodríguez, M., Arredondo, A. y Cortés-Gil, J. D. (2018). Retos de los servicios de salud relacionados con la población desplazada por la violencia en México. *Revista de Salud Pública*, 52, 1-15.

FAO, IMCD, OCHA, UNHCR, ACNUR, ACNUDH, CNR e IDMC, (2007). *Manual sobre restitución de las viviendas y el patrimonio de refugiados y personas desplazadas: aplicación de los Principios Pinheiro*, Turín.

Fiscalía General del Estado de Chiapas. (2019). *Protocolo para la investigación de delitos en casos de desplazamiento forzado interno*. Chiapas. Recuperado de <https://www.fge.chiapas.gob.mx/Informacion/MarcoJuridico/PDF-Documento/A68FE6A6-51CF-4383-8C98-E9A9402336E0>

Gobierno del Estado de Chiapas. (2012). *Ley para la prevención y atención de desplazamiento interno en el Estado de Chiapas*. Chiapas: Dirección de Legalización y Publicaciones Oficiales. Recuperado de <https://forodfi.cndh.org.mx/Content/doc/Normativo/Ley-DPI-Chiapas.pdf>

Gobierno del Estado de Guerrero. (2014). *Ley n° 487 para prevenir y atender el desplazamiento interno en el estado de Guerrero*. Chilpancingo: Periódico Oficial del Estado. Recuperado de <https://vlex.com.mx/vid/ley-numero-487-prevenir-575287502>

Gobierno del Estado de Sinaloa. (2020). *Ley para prevenir, atender y reparar integralmente el desplazamiento forzado interno del Estado de Sinaloa, Se adiciona un Capítulo III, denominado “Desplazamiento Forzado Interno” que comprende el artículo 175 Bis, al Título Quinto del Código Penal*. Sinaloa: Periódico Oficial. Recuperado de https://gaceta.congresosinaloa-gob.mx:3001/pdfs/leyes/Ley_159.pdf

Goldman, R. K. (1998). Codificación de normas internacionales acerca de personas desplazadas en el interior de un país. *Revista Internacional de la Cruz Roja*, 147. Recuperado de <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/5tdmh8.htm>

Grupo de Trabajo del Grupo Sectorial Global de Protección. (2010). *Manual para la protección de los desplazados internos*. ONU/ACNUR. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11306.pdf>

Hernández, M. P. (2008). La situación de las mujeres en estado de desplazamiento. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, número conmemorativo, 545-573. Recuperado de <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/4065/5220>

Inmujeres (2018). *Guía metodológica para la sensibilización en género: Una herramienta didáctica para la capacitación en la administración pública. La perspectiva de género*. México: autor.

Lavoyer, J. P. (1988). Principios rectores relativos al desplazamiento de personas en el interior de su propio país. *Revista Internacional de la Cruz Roja*, 147. Recuperado de <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/5tdmg6.htm>



Lean, M. Los derechos humanos no tienen fronteras. *Migraciones Forzadas*, 1, 17-20.

León, M. (2008). La propiedad como bisagra para la justicia de género. En R. Castro e I. Casique (eds.), *Estudios sobre cultura, género y violencia contra las mujeres* (pp. 291-318). México: Universidad Autónoma de México.

McLean, J. (1998). La gestión del retorno del desplazamiento interno. *Migraciones Forzadas*, 1.

Meertens, D. (2011). La dimensión del género en el desplazamiento interno: respuestas institucionales en el caso colombiano. *Anuario de Acción Humanitaria y Derechos Humanos*, 9, 41-52.

OEA. (1994). Convención De Belém Do Pará para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Brasil. Recuperado de <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>

Ochoa Díaz, D. y Orjuela Ortiz, M. (2013). El desplazamiento forzado y la pobreza de la mujer colombiana. *Entrada*, 9(1), pp. 66-83.

Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los derechos humanos. (s. a [a]). *Boletín ¿Qué es el enfoque diferencial?* Recuperado de <https://www.hchr.org.co/index.php/76-boletin/recursos/2470-ique-es-el-enfoque-diferencial>

Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los derechos humanos. (s. a. [b]). Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de la esclavitud, incluidas sus causas y consecuencias. Recuperado de <https://www.ohchr.org/SP/Issues/Slavery/SRSlavery/Pages/SRSlaveryIndex.aspx>

ONU. (1951). Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Ginebra, Suiza (entró en vigor el 22 de abril de 1954). Recuperado de <https://www.acnur.org/5b0766944.pdf>

ONU/ACNUR. (1998). *Principios Rectores de los desplazamientos internos*, E/CN.4/1998/53/Add. 2 . Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0022.pdf>

Pettersson, B. (2002). Desplazamiento inducido por el desarrollo. *Migraciones Forzadas*, 12, 15-20. Recuperado de <https://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/es/pdf/RMF12/RMF12.pdf>

Secretaría de Gobernación-Subsecretaría de derechos humanos, población y migración. (2020). Desplazamiento forzado en México y el mundo. *Movilidades*. Edición especial, México., Recuperado de <http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Publicaciones/Revistas/movilidades/Mdf/espmovdfi.pdf>

Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas. *Principios Pinheiro*, ya que acogió el informe preliminar presentado por el Relator Especial, Sr. Paulo Sergio Pinheiro. Recuperado de <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4b2a01302>

Subsecretaría de Derechos Humanos/Secretaría de Gobernación. (2020). Migración interna por violencia o inseguridad en México. Análisis sociopolítico basado en datos de la ENADID 2018. *Contextos*. México: autor. Recuperado de <http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Publicaciones/Revistas/Contextos/Contextos01.pdf>

Velázquez Moreno, A. L. (2016). La realidad de las personas desplazadas por la violencia en México. *Defensor*, 4, 44-49. Recuperado de https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2014/05/dfensor_04_2016.pdf

Vincent, M. (2000). Desplazados internos: derechos y status. *Migraciones Forzadas*, 8.

Zebadúa González, E. (coord.). (2004). *Desplazados internos en México*. México: Congreso de la Unión, Cámara de Diputados LIX Legislatura, Grupo Parlamentario del PRD.



Desplazamiento forzado interno en el espectro de las movilidades. Entre el deseo por migrar y la necesidad de huir

Leticia Calderón Chelius

La migración siempre es una cuestión compleja, incluso en las mejores condiciones supone un cambio significativo en la vida de las personas. Evidentemente, el detalle que marca toda trayectoria migratoria es la distinción entre migrar o verse forzado a hacerlo. Esta distinción tiene matices que vuelven aún más complejo no solo el proceso mismo de migrar, mudar de casa, de escenario de vida cotidiana, sino, sobre todo, las condiciones que recrean dicha experiencia. Hablar de migración supone una decisión del migrante, aunque en esencia toda migración tiene algo de forzado (Celis y Aierdi, 2015); asimismo, la experiencia es muy distinta cuando se trata de un mecanismo de salvación que supone un desplazamiento inminente, inmediato y muchas veces sin recursos ni redes de apoyo, que en el caso de una migración más planeada. La distinción de ambas experiencias es central porque, aunque en la realidad ambas formas de migración se entrecruzan en muchos momentos, la diferencia entre una y otra es la base a partir de la cual se designan las categorías legales entre migrante económico (trabajador) o desplazado (refugiado o asilado), que marcan toda la trayectoria de quien migra y posteriormente busca integrarse a una sociedad.

En este artículo ubicaremos el proceso migratorio como una experiencia planetaria, pondremos énfasis en la condición forzada de la vivencia de movilidad humana contemporánea y finalmente ubicaremos la discusión vigente en torno a la noción de desplazamiento forzado interno (DFI) como una de las categorías jurídicas con que los Estados designan un tipo de carnet de identidad jurídica para las personas desplazadas.

La numeralía de la migración económica y forzada

La migración es una noción que suele pensarse para describir una movilidad de trabajadores y, por tanto, se tipifica como económica. Agrupada como un todo, representa el 3.5% de la población mundial: 270 millones de personas que viven en un lugar distinto a su país de nacimiento (OIM, 2019). La narrativa detrás de este fenómeno es interesante porque se afirma que su principal motivación es el afán de mejorar las condiciones de vida, tener movilidad social e incluso alcanzar un estatus socioeconómico que difícilmente puede conseguirse con los salarios que ofrecen los países de origen a la mayoría de los trabajadores internacionales, comparados con los de las principales naciones a las que suelen emigrar, principalmente a Estados Unidos, Alemania, Francia, Inglaterra y España (Li NG, 2020).

La migración económica suele describirse como una decisión voluntaria y con cierta planificación, incluso es menos considerada una estrategia individual que un medio familiar o comunitario para mejorar las condiciones colectivas, sea a través del envío de remesas, o vía la continuidad del circuito migratorio que permite a otros miembros del grupo migrar en el futuro. A la migración económica se le concede capacidad de elección racional por parte de los sujetos e incluso es vista como una expresión de la democracia dentro del esquema del libre mercado laboral, al suponer que tienen la capacidad de emprender la búsqueda de mejores condiciones de desarrollo personal.

La narrativa sobre la migración forzada es muy distinta. Se reconoce que es una experiencia traumática porque se origina por razones ajenas a la voluntad de quienes la padecen, sobre todo como resultado de expresiones de violencia de muy diversos tipos; es un fenómeno considerado abrupto, intempestivo y cuyo rasgo definitorio es que se le atribuye un costo económico y de derechos para quienes deciden salir sin planificación alguna ni elección del destino al que llegan; el único objetivo es resguardarse de condiciones de peligro extremo. Se trata menos de una movilidad en términos migratorios, que de una huida que arrastra a las personas. Bajo este parámetro se calcula que casi 26 millones de personas en el mundo son migrantes forzados. A esta cifra se suman 41 millones de personas (OIM, 2019) que, aunque no hayan traspasado fronteras nacionales, migran al interior de su propio país con la misma intención de protegerse; sus razones obedecen a una similar condición de urgencia y las causas son idénticas a las de los exiliados: principalmente la falta de seguridad, bien porque las instituciones de sus Estados de origen son incapaces de brindarles protección, bien porque el propio Estado es el victimario del que buscan huir.



Por otro lado, a quienes migran por razones económicas se les atribuye el ser sujetos de cambio, agentes de desarrollo y hasta expresiones de la libertad que da el mercado laboral internacional, porque pese a las prohibiciones que los Estados imponen a través de restricciones legales, cierres fronterizos y estatus migratorios inalcanzables, los trabajadores migrantes impactan las economías del país en el que se insertan y a través de sus remesas dinamizan las de sus lugares de origen.

En el otro extremo, la migración forzada genera refugiados que demandan protección nacional e internacional (dependiendo de la circunstancia específica de su éxodo), son víctimas con necesidades de atención y en general no tienen la motivación emocional para emprender activamente un nuevo escenario de vida, dada la incertidumbre en la que viven. Muchas veces no tienen más planes de futuro, salvo no volver al lugar del que salieron en tanto el peligro continúe. Un rasgo dramático de este tipo de experiencia es la alta probabilidad de que si sus condiciones económicas ya eran precarias antes, aún empeoren al migrar, con lo que su desplazamiento significa también un empobrecimiento colectivo y una pérdida de estatus y capacidad de movilidad social, al ubicarse al final de la escala económica de la sociedad a la que se incorporan.

Esta diferenciación conceptual entre migración económica y forzada ha sido la norma durante décadas para “atender” a los distintos tipos de migrantes de acuerdo con la categoría en que se ubican. A los laborales se les ciñe a las propias leyes del mercado, que en general demanda mano de obra extensiva y barata, aunque los gobiernos insistan en limitar su entrada; a los migrantes forzados se les atiende con visados de protección para una estancia que suele preservar su condición de víctimas en tanto refugiados, sin que logren acreditar la ciudadanía del país al que se acogen o, por lo menos, no en un corto plazo, lo que alarga sus condiciones de precariedad y los mantiene en un prolongado limbo jurídico y emocional.

Las categorías jurídicas como marcas de vida

La distinción jurídica entre migración económica y migración forzada (refugio, exilio, asilo) tiene por intención asignar un tipo de visado a los sujetos. Esto lleva a desplegar diferentes tratamientos, atenciones y compromisos de los gobiernos que han asumido el compromiso de controlar el flujo de manera “ordenada, segura y regular”, como reza el Pacto Mundial para la Migración impulsado por la ONU. Si bien este compromiso es loable, la realidad es que las razones que propician la expulsión migratoria, el tránsito y la integración son de múltiple índole y no pueden controlarse del todo. Las categorías jurídicas que distinguen a un refugiado de quien no lo es son construidas desde el derecho internacional, tienen utilidad para los Estados, pero no necesariamente benefician a los sujetos, pues minimizan la complejidad del proceso migratorio y las fuerzas que motivan la expulsión de un entorno nacional, local.

La base de este debate se ubica en la definición sobre el estatuto de los Refugiados de 1951, donde se plasmaron las bases que delinearán la aproximación jurídica vigente. Para tal efecto se entiende por solicitante de refugio a quien:

[...] debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él (cit. en López y Juárez, 2019, párr. 15).

Como resultado de esta convención, los gobiernos firmantes se comprometieron desde hace décadas a dar asilo a toda persona perseguida por su propio gobierno. Con los años, la definición ha evolucionado para proteger a las víctimas por múltiples factores que en algunos casos han incluido la violencia doméstica y la persecución por preferencia sexual; sin embargo, la violencia de grupos delincuenciales e incluso pandillas criminales no se considera motivo para otorgar protección jurídica, bajo el argumento de que los crímenes de dichas mafias no son perpetrados por actores gubernamentales ni derivados de su actuar.





“El simple hecho de que un país pueda tener problemas para actuar efectivamente con la policía en determinados crímenes, o que algunas poblaciones tengan más probabilidades de ser víctimas del crimen, no puede establecerse por sí mismo para solicitar asilo” (Schmidt, 2020, p. 119).

Esta situación de violencia generalizada, motivo de éxodo masivo en distintas naciones —por ejemplo, las de la región latinoamericana—, difícilmente es considerada por un juez para justificar el otorgamiento de asilo (sobre todo los jueces estadounidenses, a cuyo país se dirige la mayor parte de este flujo migratorio), pese a que, en la construcción de las redes de extorsión, asedio, secuestro y reclutamiento forzado por grupos delincuenciales, hay una complicidad o una omisión de la responsabilidad del Estado. En palabras de Samuel Schmidt y Carlos Spector, esto se define como “crimen autorizado”, que implica que más allá de que un funcionario sea cómplice de un crimen o un grupo mafioso, desde el propio Estado y la propia ley se conforma el entramado estructural que perpetúa la violencia que propicia la huida de las víctimas convertidas en desplazados, refugiados, exiliados (Schmidt, 2020).

Quienes logran acogerse a la condición de refugiado, en principio, tienen derecho a permanecer en el país al que emigran, a no ser devueltos contra su voluntad y, en su caso, a recibir algún tipo de visado que les permita integrarse al país donde residen aun cuando sus condiciones de exclusión no cambien del todo (Luiselli, 2016). Por el contrario, si se considera que alguien migra exclusivamente por motivos económicos y, por tanto, no es una víctima directa de las acciones del Estado, se considera que infringe las leyes si cruza una frontera sin visados y corre el riesgo de ser deportado. Esto a las personas migrantes sin documentos las sitúa en un limbo jurídico, ya que es muy probable que muchas de las condiciones que las llevaron a migrar incluyan un escenario de violencia estructural y precariedad económica igualmente violenta que el de quienes acreditan la necesidad de refugio. El miedo, o la abierta huida a la pobreza, sin embargo, no son justificación suficiente ante las leyes internacionales para conseguir siquiera un visado humanitario.

Así, el sistema migratorio internacional gestiona los flujos de personas en movilidad; los grupos que logran mostrar “temores fundados” y violencia explícita en su contra pueden recibir protección de los Estados comprometidos legalmente para ofrecer asilo. Otro tipo de migrantes, los que se consideran por motivos económicos, no tienen justificación jurídica para ser protegidos por el sistema legal internacional y son tratados y clasificados dependiendo el estatuto legal que los identifica (indocumentados, o residentes acreditados).

Más allá del flujo migratorio, lo que condiciona el tipo de migración contemporánea recae en las distinciones jurídicas de cada caso de movilidad. Lo que prevalece es que se categorice a los sujetos en términos de la estructura legal, pero estas definiciones no dan cuenta de la experiencia que implica el proceso migratorio en una dimensión más compleja. Por ejemplo, entre las razones para migrar que dan algunas personas entrevistadas procedentes de Centroamérica, hay quienes describen una situación de violencia directa contra sus vidas que las lleva a huir; y al mismo tiempo hay otras miles que justifican su éxodo como producto de una situación económica insostenible y un miedo permanente en sus comunidades, lo cual en términos jurídicos los elimina como candidatos a un tipo de visado humanitario (Knox, 2017). También hay grupos familiares que huyen de circunstancias de peligro inminente para salvaguardar sus vidas, quienes al exponer ante un juez sus razones para solicitar refugio, pueden no ser considerados como víctimas que han sufrido el mismo nivel de violencia que quien recibió una amenaza o una agresión directa, pues “solo fueron testigos presenciales”, aunque hayan compartido el dolor y la angustia de la parentela, así como la decisión de migrar en busca de protección, lo que suele fracturar familias que se dividen por tipos de visado o por la ausencia de éste: algunos miembros se pueden quedar en el nuevo país, mientras otros son deportados de inmediato (Moya y Chávez-Baray, 2016).

La violencia estructural es un argumento difícil de mostrar en términos legales como la razón de toda migración forzada. Sin embargo, entre los motivos para explicar el desplazamiento de las personas hay un principio que se repite: si no se marchan, sufrirán mayor violencia. Esto ocurre ante episodios de corrupción, violencia criminal, desastres naturales (Sánchez Mojica, 2018), o de proyectos de desarrollo que



literalmente expulsan a los habitantes de un lugar, en un proceso que puede no ser tan inminente como las amenazas o los actos de intimidación de grupos delincuenciales que construyen un ambiente de persecución y miedo.

Un ejemplo de motivo de desplazamiento forzado son los asesinatos de activistas medioambientales o defensores de los recursos naturales, porque el impacto de esos crímenes crea un escenario de inseguridad y temor propicio para el éxodo masivo (RedTDT, 2021). Otro caso son los periodistas asesinados y los desplazados por amenazas y censura impuesta por autoridades locales, grupos de poder o redes criminales. Es decir, no se trata solo de pensar el desplazamiento forzado como un acto de reubicación o traslado, como podría ser si acaeciera una catástrofe natural que obligara a las personas a resguardarse ante la emergencia (temblor, tormenta, deslave, tsunami), lo cual puede ser perfectamente transitorio en tanto las condiciones de seguridad personal y de propiedad se reestablezcan.

La migración forzada supone una situación de tal gravedad que las personas no pueden permanecer en un lugar sin exponer su vida, ni tampoco volver, por lo menos no en el corto plazo.

Los motivos ambientales ya se empiezan a acreditar como causal de reconocimiento de migración forzada, pues el Estado se considera responsable de las consecuencias que provoca en la naturaleza. En términos estructurales, su responsabilidad radica en el cuidado y compromiso político, por ejemplo, ante el cambio climático, pero en términos concretos, se trata de una falta de atención, omisión e incluso complicidad, en el tipo de afectaciones que un fenómeno de la naturaleza causa a las personas, como las construcciones deficientes avaladas por la propia autoridad; un caso que ilustra esta situación es la catástrofe de la presa Brumandinho en Minas Gerais, Brasil, en 2019, cuya ruptura arrasó a un pueblo entero y mató a cientos de personas, ante lo cual no hubo una respuesta satisfactoria de parte del Estado ni de la constructora responsable del accidente. Esta falta de respuesta provoca una migración forzada colectiva y el desplazamiento de las personas a otras comunidades, sean nacionales o internacionales.

El desplazamiento forzado interno

Una parte fundamental del léxico de la migración y sobre todo de la migración forzada es la categoría de desplazamiento forzado interno (DFI), que busca definir el proceso de migración forzada restringido al interior de las naciones. En términos jurídicos el concepto se define como personas o grupos de personas forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, como resultado o para evitar diversos peligros o desastres y que no han cruzado frontera internacional reconocida (ONU, 1996).

El objetivo de desarrollar un concepto legal que distinga la migración forzada que se mantiene al interior de cada país respecto de la que cruza fronteras internacionales (refugio/asilo), ha sido buscar que los propios Estados de origen de los sujetos generen las condiciones para salvaguardar la dignidad y dar un alivio al sufrimiento de quienes se ven obligados a reubicar su residencia por motivos de violencia, inseguridad, o por la falta de respuesta del mismo Estado a las consecuencias no previstas o no atendidas del cambio climático, como los desastres naturales, o incluso las secuelas del modelo extractivista que degrada la producción local y las tierras de cultivo y modifica las formas de vida de las poblaciones (las mineras, por ejemplo); la paradoja en estos casos es que la imposición de un modelo económico y cultural contrario a las formas de vida de una comunidad propicia el despliegue de una violencia que busca despojar a los pobladores de sus propiedades, y se traduce en la incapacidad del Estado de impedir la generación de nuevas rutas de tráfico de estupefacientes, armas o de esclavitud humana (trata), de frenar las pugnas por extracción y posesión de mantos acuíferos, o la imposición de proyectos que pueden ir desde grandes obras de infraestructura hasta caminos, carreteras, puentes, construidos para beneficio de los rentables negocios de quienes financian y hasta supervisan el despojo (ILEF, 2017).

Ante esta realidad, el concepto de DFI se propone como una respuesta jurídica a la realidad que viven miles de personas o comunidades enteras que se ven obligadas a trasladarse a otras regiones de su mismo





Estado, pero fuera de su localidad, para protegerse de la violencia inminente en su contra, que puede venir de grupos criminales o de quienes los financian: empresarios, o el propio Estado local, cómplice del saqueo que propicia el éxodo. El supuesto que sustenta al DFI es que la violencia no es una condición generalizada en un país y, por tanto, hay zonas de mayor peligrosidad, y otras que pueden resguardar a la población sin necesidad de que se genere una migración internacional. Sabemos, sin embargo, que todo desplazamiento es una ruta abierta a la migración internacional en tanto no se cumplen las condiciones para resolver el conflicto que orilla a las personas a reubicarse dentro de su mismo país.

Al respecto el caso emblemático es Colombia, el país de América Latina que más casos reporta bajo esta condición jurídica de DFI, con casi 4 millones de personas en esta situación (Sánchez Mojica, 2018). En México, los casos de las comunidades divididas por cuestiones religiosas o liderazgos políticos en Chiapas, por ejemplo, han sido largamente documentados (Morales, 2018). Lo mismo que la expulsión de familias despojadas de sus bienes y amenazadas, en Sinaloa, Chihuahua, Guanajuato, Guerrero y Michoacán (López, 2020; Pérez Vázquez, 2019).

Muchos de estos casos repetidos a lo largo del territorio nacional en regiones muy bien identificadas son prácticamente los mismos en cuanto a las experiencias registradas en distintos países de Centroamérica, que a su vez expulsan a su población hacia México y Estados Unidos en busca de asilo y protección (Pérez-Navarrete y Garcés, 2019). Esto muestra lo entrelazado que está un proceso con el otro, y que no hay dinámicas unilaterales, sino condiciones en las que las personas simplemente buscan el refugio más seguro. Desafortunadamente, la condición de ser desplazado dentro de las propias fronteras nacionales se repite en la mayoría de los países del mundo, donde los Estados nacionales no tienen la capacidad de controlar la violencia criminal y el despojo que incluso los desafía (IDMC, 2020).

Un punto a destacar, porque presenta una paradoja interesante, es que el desarrollo de una normatividad y un aparato gubernamental con reglamentaciones y acciones concretas para responder a la realidad del desplazamiento forzado interno de alguna manera va contra la naturaleza de este tipo de migración, ya que dichas normas buscan acotar en un territorio nacional a la población que huye, aunque el mismo Estado sea el responsable en última instancia de las razones de dicho desplazamiento violento. La idea de que ese mismo Estado pueda generar condiciones seguras para la población que huye de una región dentro del propio país a otra menos violenta. Esto muestra la complejidad del entramado que conforma a las distintas fuerzas políticas nacionales y que sostiene a los grupos depredadores que consiguen apoyos, protección y beneficios directos de las autoridades locales, lo que revela lo profundo de la disputa aun entre la propia clase política de cada país.

Si bien el concepto de DFI busca plantear soluciones para que las personas no decidan salir de sus países como última forma de salvamento, la realidad es que ésta es una solución transitoria, ya que no necesariamente se resuelven las causas que orillan al éxodo a quienes huyen de sus comunidades, sino que se les reubica en un nuevo domicilio que suele ser pasajero y posteriormente se les muda otra vez, en un proceso que en ocasiones se alarga por años y que en última instancia no logra el retorno a una vida digna, que sería el objetivo ulterior de una solución duradera para este proceso de desplazamiento forzado.

Ciertamente, reconocer el desplazamiento forzado al interior de los propios países es un paso importante para enfrentar las consecuencias de la violencia que se vive en un territorio nacional y la existencia de víctimas directas de dicha situación, pero sin lugar a dudas no resuelve las causas del propio éxodo, simplemente lo amortigua, lo acompaña, lo protege.

Breves conclusiones

La migración es un proceso que va más allá de los Estados nacionales y tiene múltiples motivaciones. Es importante la categorización jurídica que distingue en lo general a la migración voluntaria de la migración forzada, sobre todo cuando esto puede constituir un alivio para las personas, pues sirve de documento



que agiliza procedimientos y trámites que le permiten a cada uno integrarse a la sociedad donde se establece. Cuando la clasificación jurídica se vuelve contra el sujeto que, además de huir, entra en una situación de espera prolongada, donde su vida y las de sus seres queridos dependen de una documentación en trámite, el proceso se vuelve más un obstáculo que una solución.

Reconocer las razones del desplazamiento forzado interno es un avance jurídico innegable, porque permite ofrecer soluciones a la necesidad de resguardo de quienes huyen de condiciones que atentan contra sus vidas, sin que necesariamente las personas rompan con su comunidad nacional. No obstante, en tanto esa situación se prolonga, o no satisface las necesidades de quienes son forzados a migrar, la respuesta jurídica se vuelve limitada y muchas veces un primer desplazamiento lleva a un siguiente movimiento que puede ser la búsqueda de protección internacional.

Por tanto, el reconocimiento público de las condiciones que orillan a una migración forzada es también un elemento vital para que la sociedad en su conjunto asuma que en tanto haya desplazados en su propio país, migración forzada en tránsito, o personas migrantes deportadas (retorno no deseado), es necesario que autoridades y sociedad compartan la acción, el respeto y la protección para quienes más que migrar, están huyendo. Entender esto es tal vez un primer paso para hacer efectivos tanto el derecho a migrar como la obligación que tienen los Estados de proteger a sus ciudadanos como compromiso asumido y refrendado.

Referencias

Achotegui, J. (2020). *El síndrome de Ulises. Contra la deshumanización de la migración*. Barcelona: Ned Ediciones.

Celis Sánchez, R. y Aierdi Urraza, X. (2015). ¿Migración o desplazamiento forzado? Las causas de los movimientos de población a debate? *Cuaderno Deusto de Derechos Humanos*, 81. Bilbao.

CNDH (Comisión Nacional de Derechos Humanos). (2016). *Informe especial sobre Desplazamiento Forzado Interno (DFI) en México*. México: CNDH.

Coraza de los Santos, E. (2019). Reflexionando sobre el carácter forzado en las movilidades humanas. *Revista de Historia Social y de las mentalidades*, 23(2), 11-131.

Coraza de los Santos, E. (2020). ¿De qué hablamos cuando nos referimos a las movilidades forzadas? Una reflexión desde la realidad latinoamericana. *Estudios Políticos*, 57, 128-148.

IDMC (Internal Displacement Monitoring Center). (2020). *Informe mundial sobre Desplazamiento Interno 2020*. Recuperado de https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/inline-files/GRID_Global_2020_Spanish_web.pdf

ILEF (Instituto Latinoamericano de Estudios de la Familia). (2017). *Resignificando la vida: Acompañamiento psicológico con migrantes desplazados*. México: ILEF-Equipo Ximbal.

Knox, V. (2017). Factores que influyen en la toma de decisiones de las personas que huyen de Centroamérica. *Migraciones Forzadas*, 56, 18-20.

LANID. (2021). *¿Qué significa el desplazamiento interno? Abriendo la caja de pandora. Reflexiones desde la Red latinoamericana de Desplazamiento Interno, Refugee law initiative*. Recuperado de <https://rli.blogs.sas.ac.uk/2021/04/07/que-significa-el-desplazamiento-interno-abriendo-la-caja-de-pandora/>

Li NG, J. J., Cárdenas, G. y Espinosa, L. A. (2020). *Anuario de migración y remesas México 2020*. México: BBVA. Recuperado de [https://www.bbvaesearch.com/publicaciones/anuario-de-migracion-y-remesas-mexico-2020/#:~:text=El%20Anuario%20de%20Migraci%C3%B3n%20y,Nacional%20de%20Poblaci%C3%B3n%20\(CONAPO\).](https://www.bbvaesearch.com/publicaciones/anuario-de-migracion-y-remesas-mexico-2020/#:~:text=El%20Anuario%20de%20Migraci%C3%B3n%20y,Nacional%20de%20Poblaci%C3%B3n%20(CONAPO).)



- López Reyes, E. A., Juárez, L. y Veyta, G. (2019). Esquemas tipológicos de las migraciones y desplazamientos forzados. *Estudios Fronterizos*, 20. <https://doi.org/10.21670/ref.1907028>
- López López, R. C. (2020). Emigración forzada de familias por la violencia en el sur de Sinaloa: experiencias trágicas y complejas. *Secuencia*, 108, 1-27.
- Luiselli, V. (2016). *Los niños perdidos. Un ensayo en cuarenta preguntas*. México: Sexto Piso.
- Morales, C. (2018). Una historia contada por fantasmas. Los desplazamientos forzosos en los Altos de Chiapas. *Revista de la Universidad Nacional*, febrero, 71-77. Recuperado de <https://www.revistadeluniversidad.mx/articulos/bceec177-489e-4e84-88f5-f6d57cddbc0d/una-historia-contada-por-fantasmas>
- Moya, E., Chávez-Baray, S. et al. (2016). El síndrome de Ulises en inmigrantes económicos y políticos en México y Estados Unidos. *Ehquidad International Welfare Policies and Social Work Journal*, 5, 11-50. <https://doi.org/10.15257/ehquidad.2016.0001>
- OIM (Organización Mundial de las Migraciones). (2019). *Informe sobre las migraciones en el mundo 2020: Capítulo 2. Migración y Migrantes, panorama mundial*. Recuperado de <https://publications.iom.int/books/informe-sobre-las-migraciones-en-el-mundo-2020-capitulo-2>
- ONU. (1996). *Acerca de los desplazados internos*. Recuperado de <https://www.ohchr.org/SP/Issues/IDPersons/Pages/Issues.aspx>
- Pérez-Navarrete, M. y Garcés, M. (2019). *Políticas de Estado, desplazamiento forzado y migración. Una mirada regional al norte de Centroamérica*. San Salvador: Heinrich Böll Stiftung.
- Pérez Vázquez, B. y Castillo, M. (2019a). Huir de la violencia: Las víctimas ocultas de la guerra en México, el caso del desplazamiento interno forzado. *Encartes*, 2(3), 112-143. Recuperado de <https://encartasantropologicos.mx/mexico-desplazamiento-forzado/>
- Pérez Vázquez, B., De Aquino Barbosa, L. y Castillo, M. (2019b). *Entre la invisibilidad y el abandono: Un acercamiento cuantitativo al desplazamiento interno forzado en México*. México: Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos, A. C.
- Prieto Díaz, S. (2019). Subalteridad migratoria. Aproximación decolonial a la violencia epistémica en la migración forzada/indocumentada. *Argumentos. Estudios críticos de la sociedad*, 90, 17-33. Recuperado de <https://argumentos.xoc.uam.mx/index.php/argumentos/article/view/1089>
- RED Nacional Todos los Derechos para Todos y Todas. (2021). *Semillas de dignidad y lucha. Situación de personas defensoras en México 2019-2020, México*. Recuperado de <https://redtdt.org.mx/wp-content/uploads/2021/04/INFORME-DEFENSORES-2019.2020-RED-TDT-WEB-LIGHT.pdf>
- Sánchez Mojica, B. (2018). ¿Pájaros a punto de volar? La respuesta a la movilidad humana vinculada a desastres ambientales y cambio climático en América Latina. En L. Jubilit et al. (Eds.). *Refugiados Ambientais*. Boa Vista: Editora da UFRR.
- Sassen, S. (2015). *Expulsiones. Brutalidad y complejidad en la economía global*. Buenos Aires: Katz Editores.
- Schmidt, S. (2020). Crimen autorizado. *Un análisis de la estrecha relación entre el Estado y la delincuencia organizada*. México: Debate/Random House.
- Winton, A. (2018). *Desplazamiento por violencia en Centroamérica: entre la movilidad y la inmovilidad*. Madrid: Universidad Pontificia de Comillas.



Cambio climático y desplazamiento forzado: Desafíos para la política pública

Marco Antonio Heredia Fragoso

De acuerdo con el informe más reciente sobre el estado del clima en 2020, publicado por la Organización Meteorológica Mundial (OMM, 2021) –la agencia especializada de las Naciones Unidas para monitorear el clima mundial–, los últimos seis años han sido los más calurosos registrados en la historia de la humanidad, y se prevé que las anomalías generadas por la variación en las temperaturas y en todo el sistema meteorológico impondrán condiciones hasta ahora desconocidas por la humanidad. De tal manera, el cambio climático de causas antropógenas y el calentamiento global, juntos, son uno de los retos más grandes, si no el más grande, que enfrenta hoy nuestra civilización.

En efecto, de acuerdo con la OMM, la temperatura media en 2020 se situó 1.2°C por arriba de la línea base de temperatura entre 1850 y 1900. Así, ese año fue uno de los tres más calurosos en los registros globales. Esto significa también que la media se situó entre 1.15°C y 1.28°C por encima de las temperaturas de los periodos preindustriales. Cabe recordar que el emblemático Acuerdo de París tiene como objetivo mantener la temperatura global muy por debajo de los 2°C de los niveles preindustriales y desarrollar esfuerzos para limitar el incremento de temperatura en 1.5°C por debajo de los niveles industriales.

En este escenario, es menester aclarar qué significan en relación con la importancia que los científicos, expertos y tomadores de decisiones de la comunidad nacional e internacional les dan a las acciones orientadas a generar información y conocimiento, y a diseñar e implementar políticas con el objetivo de movilizar esfuerzos y recursos en aras de tomar acción frente al cambio climático. Y de aún mayor relevancia es revisar los impactos que el cambio climático genera en nuestro país y valorar de qué manera dichos efectos funcionan como condicionantes para el desplazamiento de personas que buscan satisfacer sus necesidades básicas o, en algunos casos, tan solo conservar sus vidas y proteger su integridad.

El presente artículo busca demostrar la importancia de entender al cambio climático como un fenómeno complejo que involucra al sistema meteorológico en su totalidad con múltiples y muy variadas manifestaciones que impactan la vida de las naciones y, desde luego, que tiene su mayor expresión en las condiciones particulares que se manifiestan en el territorio, afectando a comunidades y personas.

Éste es el caso de México, en donde el cambio climático y el calentamiento global ya dan muestra de afectaciones de lento efecto (slow onset) en el territorio, que podrían estar generando condiciones que motiven el desplazamiento forzado de personas; a la par de eventos de aparición repentina (sudden onset) que han afectado –y muy probablemente seguirán afectando– a nuestro territorio, sus personas, el ambiente y la biodiversidad en el futuro. Con esto se busca aportar elementos que permitan entender las diferentes esferas del cambio climático como un problema público que genera costos y cargas a la sociedad y, de manera particular, a las personas más vulnerables, o a quienes no cuentan con las capacidades de recuperarse de los desafíos que imponen el cambio climático y la crisis ambiental que exacerba sus efectos. Un segundo objetivo de este trabajo es analizar de qué forma el fenómeno del cambio climático ha sido abordado por la política pública en el país y, en ese sentido, de qué forma el desplazamiento forzado interno (DFI) ha sido incorporado a la discusión, además de los retos que se deben considerar para enfrentar de manera más eficaz este problema público.

En el contexto actual, en donde se ha buscado vincular las agendas de desarrollo con las de atención al cambio climático, esta discusión no solo es conveniente, sino necesaria para apoyar el desarrollo, la implementación y la evaluación de las políticas públicas, buscando reforzar las acciones que nos permitan alcanzar los objetivos que nos hemos trazado como país para reducir nuestra vulnerabilidad frente al cambio climático, incrementar las capacidades de la sociedad, los sectores productivos y los sistemas

1. Ver el sitio en línea de la NOAA: <https://gml.noaa.gov/ccgg/trends/monthly.html>



naturales para enfrentar de mejor forma los efectos adversos del cambio climático y resolver los desafíos que permitan mitigar este fenómeno global¹ con una perspectiva social, con miras a mejorar las condiciones de vida y bienestar de las personas en el territorio que han elegido para habitar de manera libre, buscando una vida plena.

Para el 30 de mayo de 2021, la Administración Nacional para la Atmósfera y el Océano de los Estados Unidos, mejor conocida como NOAA,² destacó que la media en la concentración de dióxido de carbono (CO₂) en la atmósfera alcanzó las 420.65 partes por millón de CO₂ en su estación de Mauna Loa, ubicada en la isla de Hawái, en el océano Pacífico. Esto representa el mayor registro de las concentraciones de dicho compuesto en la atmósfera hasta ahora. Ver Figuras 1 y 2, a continuación:

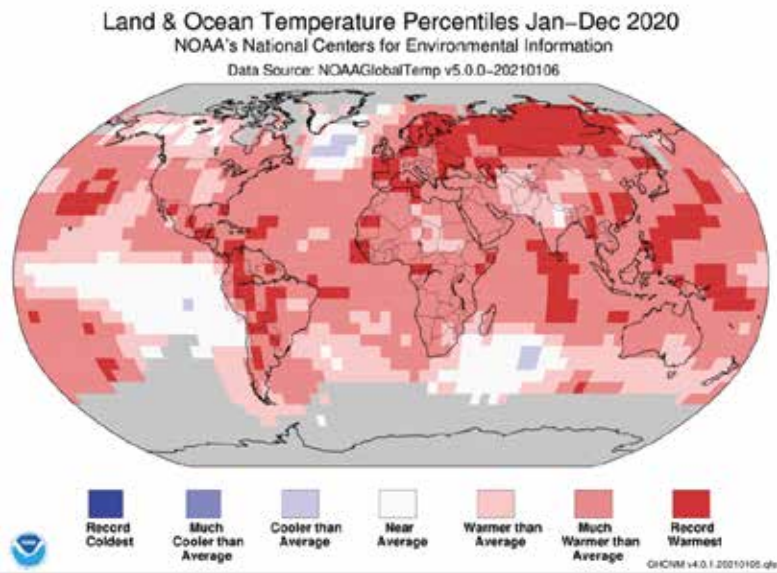


Figura 1

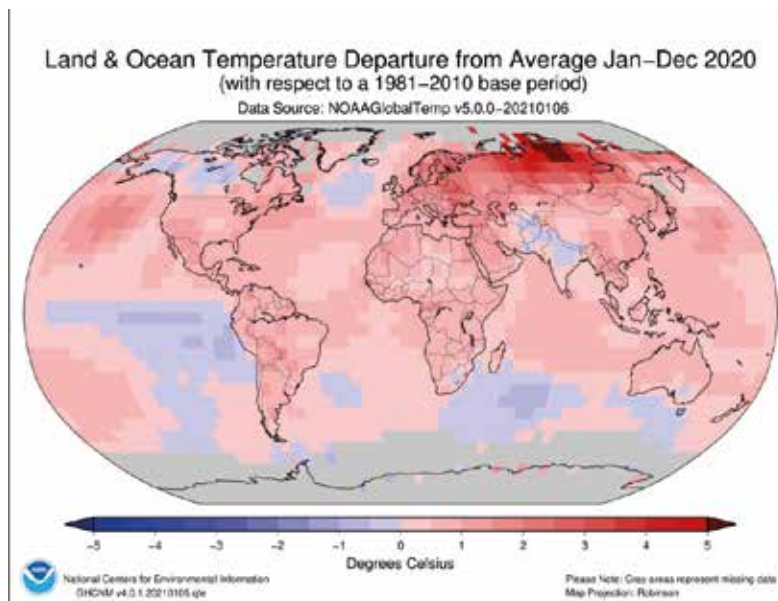


Figura 2

2. Sitio en línea de la NOAA: <https://www.ncdc.noaa.gov/sotc/global/202013>



Cabe destacar que el umbral de concentraciones de CO₂ considerado seguro por la comunidad científica se estimaba en las 390 ppm de CO₂ apenas 15 años antes, a mediados de la década del 2000. ¿Qué significa esta concentración de CO₂ en la atmósfera? Que hemos alcanzado niveles no vistos, prácticamente en milenios, en la faz de la tierra, los cuales también se relacionan (y generan anomalías por la forma en que lo hacen) con las diferentes variables que conforman el sistema climático, es decir, la temperatura, la humedad, los vientos, la precipitación y el comportamiento de estos elementos en lo que se conoce como el sistema climático, que permite anticipar operaciones, principalmente las relacionadas con actividades primarias, como la agricultura, la ganadería y las relativas al aprovechamiento de los recursos naturales y la biodiversidad, entre otras que influyen en la forma en que dichas variables conforman el clima, que es el estado de condiciones esperado en un lugar, en un momento determinado.

Las anomalías meteorológicas representan grandes retos para la forma en que hemos concebido, planeado y desarrollado la vida hasta hoy. En efecto, el modo en que conocemos la realidad, las condiciones del entorno, y las condiciones de vida de especies de flora y fauna, tiene como condición necesaria la operación de un sistema climático regular y previsible que determine escenarios de viabilidad y permita el desarrollo de una vida plena para las personas. La forma en que la vida se desarrolla, en que los organismos y las comunidades de flora y fauna interactúan, depende grandemente de la predictibilidad del clima. Por ello existen especies clave, particularmente relevantes para actividades primarias, como la agricultura, la ganadería y el aprovechamiento de recursos primarios: los polinizadores, insectos y mamíferos, aves y otras especies que cumplen funciones interconectadas con diversos géneros de flora y fauna.

Claramente, la ejecución de actividades humanas para producir alimentos vinculados a recursos naturales, bienes y prestaciones de servicios tiene una conexión directa y fundamental con estas especies. Ello depende enteramente de la regularidad en el desarrollo de estos eventos naturales, que resultan de un orden en los patrones del clima y en la interacción de sus elementos.

Si bien el cambio de los patrones del clima puede darse en lapsos de tiempo largos, aunque no tanto como para abarcar décadas, dichas alteraciones ocurren en momentos y de forma repentina. Es decir, a la par que existen variaciones del clima en un tiempo amplio (slow onset), por ejemplo, sequías, escenarios críticos de estrés hídrico, elevación del nivel del mar, suceden asimismo eventos que se desencadenan de forma repentina (sudden onset) e implican una disrupción importante en términos de los diferentes sistemas humanos, ambientales y económicos. Dentro de estos eventos se encuentran las tormentas tropicales, los huracanes, las granizadas, las heladas, las lluvias torrenciales, los incendios y otro tipo de anomalías inesperadas del clima que pueden acarrear impactos severos y repentinos de gran magnitud.

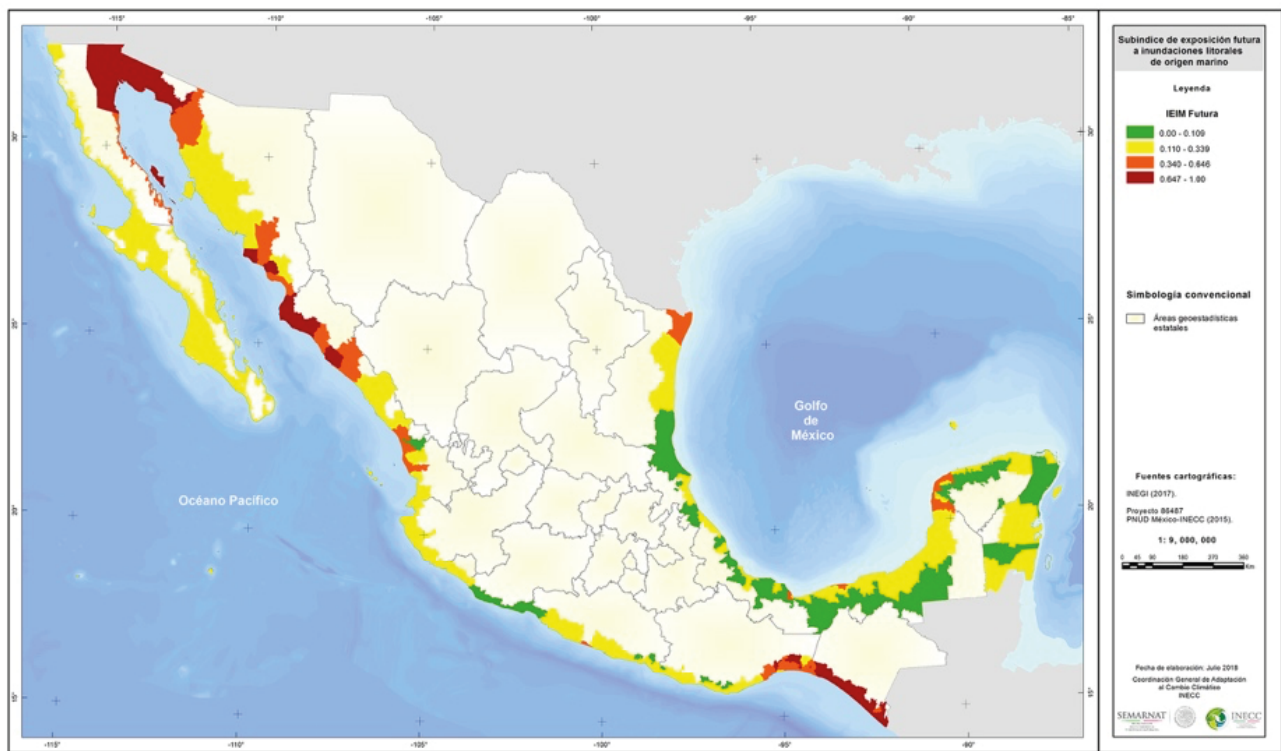
El Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático ha realizado estudios que indican diferentes efectos potenciales del cambio climático en el país. Esta información ha servido para identificar impactos y afectaciones en: a) distribución de especies; b) distribución y extensión de los ecosistemas; c) sistemas insulares y zonas costeras; d) recursos hídricos; e) zonas urbanas; y f) suelos y agricultura.

a) Para mantener la distribución de especies, se tendría que incrementar la superficie de áreas protegidas en la Faja Volcánica Transversal (FVT) entre 7 y 10%; esto, con el fin de lograr la mayor representatividad y diversidad de especies. La conectividad de los ecosistemas y de los procesos ecológicos son condiciones para conservar especies de vertebrados terrestres, especies endémicas y en riesgo (INECC, 2012).

b) El bosque de coníferas, las selvas húmedas, la vegetación halófila e hidrófila podrían disminuir su área de distribución potencial, mientras que las selvas secas podrían incrementar su extensión (INECC-PNUD, 2016a). Las zonas bioclimáticas con menores requerimientos de humedad tienden a incrementar su área de distribución, mientras que las que tienen mayores requerimientos de humedad, tienden a disminuir. Por otra parte, ecorregiones como la sonorensis, chihuahuense, el altiplano mexicano y el valle de Tehuacán-Cuicatlán presentan una tendencia de aumento de temperaturas en sus máximas y mínimas junto con una mayor incidencia de eventos climáticos extremos (INECC-PNUD, 2017a).



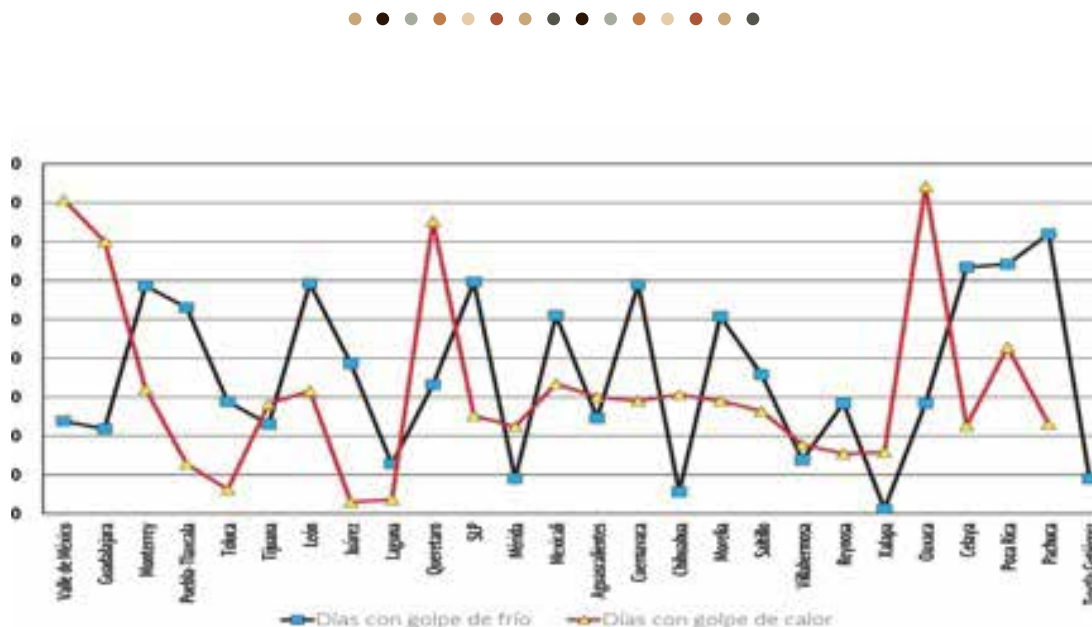
c) En las islas y ecosistemas costeros se prevén diferentes afectaciones sobre el territorio. Por ejemplo, la zona más dañada es la conformada por el mar Caribe y el Golfo de México, con una pérdida acumulada de 18 859.2 ha para el escenario de 5 m, lo que representa 30.4% del total de superficie insular en la región y 3.8% de la superficie insular nacional. En este escenario, la Isla del Carmen y el arrecife Alacranes son afectados en su totalidad y desaparecen. Por otra parte, las islas del Pacífico tropical presentan menor pérdida de superficie. El territorio insular en el Pacífico norte y el Golfo de California presenta un porcentaje de pérdida de aproximadamente 3.5 (INECC-PNUD, 2016c). Se calcula que la pérdida de hábitat por inundación podría llegar a afectar poblaciones de hasta 166 especies nativas y endémicas. El aumento del nivel del mar de 1 m provocaría la pérdida de 2 965.47 ha de manglar (32% del total de este ecosistema en esas islas); mientras que un nivel de 5 m ocasionaría la pérdida de 8 391.99 ha (90%) de manglar (INECC-PNUD, 2016c). En el largo plazo, prácticamente todos los municipios costeros del país son afectados en mayor o menor medida por la exposición a inundaciones litorales de origen marino. Ver Imagen 1, a continuación:



Subíndice de exposición a inundaciones litorales de origen marino de los municipios costeros de México, proyectado en el largo plazo. Fuente: INECC-PNUD (2018a)

d) De acuerdo con estimaciones del balance hídrico en algunas cuencas de los estados de Tamaulipas, Sinaloa, Nayarit, Veracruz y Tabasco, los valores en el déficit de agua se incrementarán (INECC-PNUD, 2017d). Y a esto deben añadirse otras problemáticas, como la extracción excesiva de recursos hídricos en determinadas cuencas ya de por sí sobreexplotadas, o que tienen graves problemas de contaminación de ríos y otros cuerpos de agua, como lagos y lagunas.

e) En las zonas metropolitanas, con poblaciones mayores a 500 mil habitantes, se han observado variaciones importantes en el número de días con golpes de calor y de frío, dependiendo la temporada. Ver Gráfica 1, a continuación:



Gráfica 1. Número de días con golpes de calor y golpes de frío para las 30 zonas metropolitanas con población mayor a medio millón de habitantes, periodo 1980-2009. Fuente: INECC-PNUD, 2017e.

Se estima que las zonas metropolitanas que tendrán mayor consumo de energía para enfriamiento son Mexicali, Reynosa-Río Bravo, Cancún, Villahermosa, Veracruz, Tampico, Monterrey y Mérida. Por otra parte, el mayor decremento en necesidades de calefacción se presenta en las zonas metropolitanas de Reynosa, Monterrey, Tampico, Mérida, Veracruz, Poza Rica y Tuxtla Gutiérrez, lo cual puede ser indicativo de un incremento de temperatura máxima y mínima en estas ciudades.

f) El régimen de temperatura de la superficie del suelo apto para la mayoría de los cultivos se reducirá en alrededor de 18%, de acuerdo con algunos escenarios. La superficie de suelo con agua disponible para las plantas se reducirá en 45% con respecto a la superficie actual, en un escenario de cambio climático de largo plazo con el modelo HADGEM y el rcp 8.5. La cobertura de suelos con contenido de carbono ideal (150-200 Mg ha⁻¹) actualmente ocupa 22% de la superficie agrícola nacional, en el escenario de largo plazo considerando el modelo HADGEM y rcp 4.5. La superficie nacional con este contenido de carbono se reducirá a 1.9% del total de los suelos agrícolas. Por otra parte, se proyecta una pérdida de rendimiento de los cultivos de maíz, frijol y trigo. En particular, el sorgo y la cebada presentan tendencia negativa en los horizontes lejanos. La soya solo proyecta tendencias positivas en zonas de alta precipitación. Los requerimientos hídricos de la mayoría de los cultivos analizados desde un horizonte de tiempo cercano (INECC-PNUD, 2017a).

De tal forma, se pone de manifiesto la necesidad de tomar acción de manera proactiva frente a la serie de complicaciones en los sistemas ecológicos, sociales y económicos que representa el cambio climático, para que la sociedad emprenda procesos de adaptación eficaces frente a un fenómeno que sin duda nos acompañará en el resto del siglo. En este contexto, la adaptación se entiende como una fase que incluye medidas y ajustes en sistemas humanos o naturales que son respuesta a estímulos climáticos proyectados o reales, o a sus efectos, que pudieran moderar el daño o aprovechar sus efectos beneficiosos (Ley General de Cambio Climático, 2012, artículo 3° fracción II).

Así, el espacio que se abre para la acción de la política pública, resulta de identificar los espacios de oportunidad para incidir en el proceso de adaptación, a partir de ejecutar las acciones que reduzcan la vulnerabilidad de los ecosistemas, especies, comunidades y sectores productivos.

Otro aspecto que considerar para robustecer el proceso de adaptación es la necesidad de construir las capacidades estructurales, organizacionales, comunitarias o personales que permitan enfrentar de mejor



manera al cambio climático. De tal suerte, es menester establecer elementos que permitan entender y analizar la relación entre el cambio climático como un fenómeno global que tiene efectos de manera muy directa y clara en el ámbito local, particularmente en un país como México que, a pesar del desarrollo social alcanzado en una parte importante de la población, continúa arrastrando diferentes problemas para disminuir la pobreza en sus diferentes modalidades y dimensiones (más de 50 millones de personas), y que presenta diferentes contextos, no solo geográficos, sino sociales, de desigualdad y de grupos vulnerables y en situaciones de extrema pobreza.

Por ello, abordar el problema del cambio climático y las diferentes opciones de análisis, metodología y de diseño de política pública no involucra solamente una dimensión ambiental, sino que se convierte en un verdadero mosaico de elementos que determinan una acción principalmente de justicia y equidad que no ha sido incluida sino hasta hace muy poco en el diseño de política pública. Es decir, el mirar al cambio climático a partir de su visión más relevante: la de las personas afectadas que se ven obligadas a desplazarse y dejar atrás su casa, familia, posesiones, cultura y medio de vida.

Los desplazados internos son las personas o grupos de personas que se han visto forzadas a huir de su hogar o de su residencia habitual, para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de derechos humanos, o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida (ONU, 1998).

Rigaud *et al.* (2018) proponen que entre dos y tres millones de personas podrían revestir el carácter de migrantes climáticos para el año 2050, representando aproximadamente 11% de los diferentes tipos de migrantes internos en el país, considerando flujos de población de las zonas áridas del norte y las tierras bajas e inundables del sur. En ese contexto, la plataforma central de México —ya con grandes problemas ambientales como contaminación de aire, agua y suelo— sería el principal destino de este flujo de personas. Y a esto deben sumarse otras problemáticas, como la migración de las zonas rurales a las zonas urbanas, la expansión de las ciudades y el movimiento interno que incrementaría la extensión de los asentamientos urbanos hacia las áreas periurbanas.

Es importante destacar que Rigaud *et al.* consideran migrantes y no desplazados a quienes, por motivos forzados, temporales, o permanentes, tienen que moverse de sus lugares habituales de residencia por causas vinculadas con el cambio climático. Tomando en cuenta que los desplazados no se vinculan a una movilidad más allá de las fronteras nacionales, aquí nos centraremos en esta categoría que coincide con la que emplea el Consejo Económico y Social de la ONU.

El desplazamiento de las personas por las variaciones meteorológicas es cada vez más un hecho que ocurre en la medida en que los efectos adversos del clima se resienten y cristalizan mayormente en afectaciones tangibles y concretas, lo cual es obvio en el caso de los fenómenos *sudden onset*,³ y amerita mayor análisis y requiere una valoración profunda para prevenir su ocurrencia en el futuro, o lo que es más importante, para generar las capacidades que permitan reducir el número de personas afectadas y el grado de afectación de dichos fenómenos. El Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno⁴ indica que en 2020 se dieron alrededor de 90 mil desplazamientos de personas por razones vinculadas a eventos hidrometeorológicos en México. Los huracanes Hanna, Delta y Eta, diferentes frentes fríos y otros eventos marcaron la pauta de dichas movilizaciones. La misma organización propone que alrededor de 110 mil personas serán desplazadas de manera anual por eventos naturales y de éstas podría estar vinculado a fenómenos relacionados con el clima.

Efectivamente, las afectaciones al territorio por sequías, inundaciones, granizadas, golpes de calor o de frío, constituyen elementos que de manera más frecuente y con mayor intensidad afectan a las personas y

3. Debe ahondarse aún la posibilidad de cuantificar y atender a poblaciones que han experimentado este tipo de fenómenos. Esto resulta casi automático en el caso de datos cuantitativos, por ejemplo, número de personas, casas, colchonetas, etcétera. A pesar de ello, una valoración más integral es menester para entender las afectaciones que un evento de esta naturaleza inflige en las personas y sus comunidades.

4. Ver la página del Centro de Monitoreo del Desplazamiento Interno, en: <https://www.internal-displacement.org/countries/mexico>





motivan su desplazamiento, ya sea temporal o permanente. Sin embargo, las sequías prolongadas, la pérdida de componentes del suelo, de la biodiversidad o la disminución en el rendimiento de los cultivos merecen mayor análisis y resultan más complejos por su relación directa con el desplazamiento de las personas.

Por tanto, parece que la vinculación de anomalías del clima con el desplazamiento interno es clara. No obstante, cada vez es más imprescindible tener más información, datos desagregados, conocimiento sobre la incidencia en hombres, mujeres, grupos indígenas o grupos con alguna condición de pobreza o extrema pobreza, para diseñar políticas públicas que permitan mayor eficiencia y eficacia en la atención de un problema que ha llegado para quedarse, por lo menos en los casi 80 años que restan del presente siglo. En este contexto, debe analizarse cuáles son las opciones de política pública a la mano y qué otros desafíos nos encontramos para enfrentar mejor el reto que nos impone el cambio climático en este tema en particular.

Uno de los primeros elementos a considerar es el que establecen los principios rectores de los desplazamientos internos. Específicamente en lo dispuesto en el principio 7, el cual dispone que:

1. Antes de decidir el desplazamiento de personas, las autoridades competentes se asegurarán de que se han explorado todas las alternativas viables para evitarlo. Cuando no quede ninguna alternativa, se tomarán todas las medidas necesarias para minimizar el desplazamiento y sus efectos adversos.
2. Las autoridades responsables del desplazamiento se asegurarán en la mayor medida posible de que se facilite alojamiento adecuado a las personas desplazadas, de que el desplazamiento se realice en condiciones satisfactorias de seguridad, alimentación, salud e higiene y de que no se separe a los miembros de la misma familia.
3. Si el desplazamiento se produce en situaciones distintas de los estados de excepción debidos a conflictos armados y catástrofes, se respetarán las garantías siguientes:
 - (a) La autoridad estatal facultada por la ley para ordenar tales medidas adoptará una decisión específica.
 - (b) Se tomarán medidas adecuadas para facilitar a los futuros desplazados información completa sobre las razones y procedimientos de su desplazamiento y, en su caso, sobre la indemnización y el reasentamiento;
 - (c) Se recabará el consentimiento libre e informado de los futuros desplazados;
 - (d) Las autoridades competentes tratarán de involucrar a las personas afectadas, en particular las mujeres, en la planificación y gestión de su reasentamiento;
 - (e) Las autoridades legales competentes aplicarán medidas destinadas a asegurar el cumplimiento de la ley cuando sea necesario; y
 - (f) Se respetará el derecho a un recurso eficaz, incluida la revisión de las decisiones por las autoridades judiciales competentes.

De tal suerte, es menester desarrollar las condiciones estructurales, organizacionales y personales necesarias para conocer estos principios y para desarrollar acciones que se ajusten a estas guías. Cabe destacar, primero, que en muchas ocasiones los gobiernos municipales y organizaciones humanitarias, o incluso los organismos no gubernamentales, se encuentran entre los primeros respondientes a este tipo de afectaciones y, segundo, que es fundamental que se cuente con un entendimiento de base de los ya mencionados principios rectores de los desplazamientos internos.

En junio de 2018, la Ley General de Cambio Climático fue modificada para incorporar en su artículo 28 (relacionado con la formulación de la política nacional de adaptación y con el establecimiento de la concurrencia de la Federación, las entidades federativas y los municipios en el ámbito de sus competencias para la adaptación en la elaboración de las políticas) a la estrategia nacional de cambio climático, el programa especial de cambio climático, la propia política nacional de adaptación y los programas a su cargo, en donde debe incluirse lo relacionado con el desplazamiento interno de personas provocado por fenómenos relacionados con el cambio climático, entre otros temas.



La política nacional de adaptación es un emprendimiento mayor que se desarrollará en 2021 y 2022 y deberá atender un análisis fino de las circunstancias que generan, condicionan y acentúan la vulnerabilidad y sus componentes, como la sensibilidad y la exposición de comunidades y de las personas al cambio climático y las capacidades existentes para hacer frente a este fenómeno que, aunque global, incide en lo local de manera directa.

La Estrategia Nacional de Cambio Climático, expedida y vigente desde 2013, no considera el tema de desplazamiento interno debido o relacionado con fenómenos hidrometeorológicos. Sí considera, desde luego, como estrategia el reducir la vulnerabilidad y aumentar la resiliencia del sector social ante los efectos del cambio climático (estrategia A1). La actualización de este instrumento rector y guía de la planeación en la materia deberá sin duda abordar este fenómeno aprovechando el conocimiento que se ha generado en los últimos años para caracterizar la vulnerabilidad, como por ejemplo, a partir de la formulación del Atlas Nacional de Vulnerabilidad al Cambio Climático generado por el INECC.⁵

En este momento está por publicarse el Programa Especial de Cambio Climático, este documento es el elemento insignia de la administración pública federal para la realización de acciones por parte de dependencias y entidades de este orden de gobierno para incidir, en este caso, en las causas y los elementos del proceso de adaptación al cambio climático. El PECC 2021-2024 establece un primer acercamiento ante el fenómeno de la migración, al proponer como su objetivo prioritario el disminuir la vulnerabilidad al cambio climático de la población, los ecosistemas y su biodiversidad, así como de los sistemas productivos y de la infraestructura estratégica, mediante el impulso y fortalecimiento de los procesos de adaptación y el aumento de la resiliencia.

Dentro de este objetivo, se encuentran siete estrategias que se vinculan con elementos que contribuyen con elementos estructurales o sistemáticos que inciden en la migración. Las estrategias que componen el objetivo de marras son las siguientes:

Estrategia prioritaria 1.1. Fortalecer la resiliencia y capacidades adaptativas de la población ante los impactos negativos del cambio climático, considerando un enfoque de prevención y atención, particularmente de las comunidades más vulnerables.

Estrategia prioritaria 1.2. Promover la gestión integrada de los recursos hídricos del país, considerando aspectos de cantidad y calidad de agua que aseguren el acceso equitativo de la población y sectores productivos, así como el mantenimiento de los servicios ambientales.

Estrategia prioritaria 1.3. Promover esquemas y acciones de manejo, conservación y restauración de la biodiversidad, ecosistemas terrestres, de agua dulce, costeros y marinos para fortalecer su conectividad y provisión de servicios ambientales, potenciando la implementación de soluciones basadas en la naturaleza y las comunidades.

Estrategia prioritaria 1.4. Instrumentar acciones en los sectores productivos, considerando todas las fases de la cadena productiva para reducir los riesgos asociados a la variabilidad y el cambio climático.

Estrategia prioritaria 1.5. Proteger la infraestructura estratégica del país mediante la integración de criterios de adaptación en las fases de diseño, construcción, reconstrucción, mantenimiento y operación, para fortalecer su resistencia ante impactos del cambio climático.

Estrategia prioritaria 1.6. Generar e integrar conocimiento científico, así como diseñar metodologías y herramientas que apoyen la toma de decisiones en materia de adaptación al cambio climático.

5. Véase <https://atlasvulnerabilidad.inecc.gob.mx/>





Estrategia prioritaria 1.7. Desarrollar y fortalecer las capacidades adaptativas para la atención del cambio climático en los tres órdenes de gobierno y los sectores de la sociedad civil, considerando los saberes tradicionales, las capacidades locales y el mejor conocimiento científico disponible.

Cada una de las anteriores establece líneas de acción específicas que si bien no abordan expresamente el tema del desplazamiento forzado interno, sí inciden o se relacionan con condiciones habilitadoras para que las instituciones, las comunidades y las personas cuenten con mejores y mayores elementos para evitar el desplazamiento forzado por razones del clima, y para vincular a las políticas públicas que permitan evitar la migración o el DFI.

La contribución determinada a nivel nacional, instrumento de política pública incorporado en la Ley General de Cambio Climático en julio de 2018, previsto como el documento que incorpora el compromiso de nuestro país conforme a los artículos 3° y 4° del Acuerdo de París, establece en su actualización, presentada ante el secretariado de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, que considera cinco ejes para fortalecer el proceso de adaptación en el territorio nacional.

Eje A. Prevención y atención de los impactos negativos en la población humana y en el territorio.

Eje B. Sistemas productivos resilientes y seguridad alimentaria.

Eje C. Conservación, restauración y aprovechamiento sostenible de la biodiversidad y servicios ecosistémicos.

Eje D. Gestión integrada de los recursos hídricos con enfoque de cambio climático.

Eje E. Protección de infraestructura estratégica y patrimonio cultural tangible.

La narrativa de las contribuciones determinadas a nivel nacional (SEMARNAT, 2020; CEPAL, 2019) reconoce que los efectos adversos del cambio climático ponen en riesgo el goce de los derechos al medio ambiente sano, a la salud, a la alimentación, al agua potable, a la vivienda digna, a la educación y a la cultura, así como los derechos al desarrollo y a la propia vida. Con esta consideración, cada vez es más evidente el inseparable vínculo que existe entre el respeto de los derechos humanos y la acción climática. Las consecuencias de los efectos adversos de este fenómeno global resultan aún más graves para las personas y grupos en situación de vulnerabilidad social, económica y ambiental; entre ellos, mujeres, pueblos originarios indígenas y afromexicanos, niños y niñas, juventudes, migrantes, personas con discapacidad, minorías sexuales, grupos de bajos ingresos y personas adultas mayores.

Éste es un avance importante para desprender acciones que permitan articular políticas que contribuyan a abordar las causas del desplazamiento forzado interno y que generen condiciones de coordinación, concertación y cooperación internacional para atender este fenómeno que, como se señaló anteriormente, le pone un rostro a la necesidad de formular políticas públicas relevantes y útiles para enfrentar el problema social que representa el cambio climático.

En la actualidad nos encontramos formulando una hoja de ruta que permitirá especificar las acciones vinculadas a estas causas estructurales, buscando mejorar las capacidades de entidades públicas privadas y sociales para entender mejor y actuar de forma colectiva frente a este fenómeno que, aunque global, nos afecta en el orden local.

Conclusiones

El cambio climático es un problema público complejo que afecta diferentes ámbitos de los sistemas sociales, económicos y ambientales. Debido a la importancia de los impactos que genera y aún puede generar, tomar acción preventiva es imprescindible. Pero debe hacerse con base en conocimiento e información fundamentada en investigaciones científicas que permitan implementar procesos de adaptación para reducir la vulnerabilidad de las personas a este fenómeno y para incrementar la capacidad de adaptación



de instituciones, comunidades y personas con un enfoque territorial que permita tomar acción de acuerdo con las condiciones especiales del territorio.

México cuenta con instrumentos de política climática que comprenden una legislación que ya reconoce el fenómeno del desplazamiento interno de personas por fenómenos relacionados con el cambio climático. Esto se considera un avance para iniciar trabajos para entender de qué forma el cambio climático incide en el desplazamiento de las personas y los diferentes ámbitos y derechos humanos que se podrían vulnerar en la ocurrencia del desplazamiento de personas. En el caso de los fenómenos conocidos como de ocurrencia repentina, es posible casi de forma inmediata cuantificar las afectaciones a las personas y vincular claramente el desplazamiento de las personas con motivos de dichos acontecimientos. En el caso de los fenómenos conocidos como de ocurrencia lenta, es mucho más complicado conocer y atribuir el desplazamiento por causas del cambio climático. En todo caso, se cuenta con el mandato de respetar los derechos de los migrantes y de otros grupos vulnerables, e imprimir un enfoque de atención con perspectiva de género conforme a la Ley General de Cambio Climático.

Otros instrumentos de política pública, como la estrategia nacional de cambio climático, así como el programa especial en la materia, abordan de manera tangencial el tema, pero no describen ni abordan mayormente el aspecto de los desplazamientos internos forzados; más bien se centran en estudiar las circunstancias y condiciones que pueden reducir la vulnerabilidad climática y que permitirían fortalecer el proceso de adaptación en el territorio.

Con ello se da cuenta de que si bien falta mucho camino por recorrer para que los primeros respondientes en el caso de fenómenos de ocurrencia repentina, o bien de ocurrencia lenta, tengan claros los elementos a considerar para salvaguardar los derechos humanos de las personas que desafortunadamente pueden resultar afectadas en su vida, propiedades o posesiones, lo que se debe buscar es garantizar que las personas disfruten de sus derechos, de forma tal que la atención al cambio climático no sea solo un asunto ambiental, sino más bien un verdadero cambio de paradigma para poner al frente de esta discusión a las personas, y a la justicia climática como un elemento fundamental del desarrollo.

Referencias

CEPAL. (2019). *Cambio climático y derechos humanos: contribuciones desde y para América Latina y el Caribe*. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44970-cambio-climatico-derechos-humanos-contribuciones-america-latina-caribe>

INECC. (2012). *Identificación de áreas prioritarias para la conservación y su conectividad bajo diferentes escenarios de cambio climático: base para el diseño de áreas naturales protegidas*. México: Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático.

INECC-PNUD. (2015). *Evaluación de Impactos de Cambio Climático sobre los Suelos de México. Proyecto 86487 Plataforma de Colaboración sobre Cambio Climático y Crecimiento Verde entre Canadá y México*. México: Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático.

INECC-PNUD. (2016a). *Actualización y análisis del impacto del cambio climático en zonas bioclimáticas de México con nuevos escenarios de cambio climático. Proyecto 86487 Plataforma de Colaboración sobre Cambio Climático y Crecimiento Verde entre Canadá y México*. México: Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático.

INECC-PNUD. (2016b). *Insumos para el Atlas Nacional de Vulnerabilidad al Cambio Climático: "Evaluación integrada de la sensibilidad al cambio climático sobre los suelos y el potencial productivo agrícola e identificación de indicadores que incorporen la perspectiva de género"*. México: Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático.

INECC-PNUD. (2016c). *Evaluación del cambio climático sobre las islas de México y su área de influencia. Proyecto 86487 Plataforma de Colaboración sobre Cambio Climático y Crecimiento Verde entre Canadá y México*. México: Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático.





INECC-PNUD. (2016d). *Evaluación del potencial productivo. Proyecto 86487 Plataforma de Colaboración sobre Cambio Climático y Crecimiento Verde entre Canadá y México*. México: Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático.

INECC-PNUD. (2017a). *Documentación y Análisis de la degradación y los impactos del cambio climático en los desiertos (zonas áridas y semiáridas) de México. Proyecto 86487 Plataforma de Colaboración sobre Cambio Climático y Crecimiento Verde entre Canadá y México*. México: Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático.

INECC-PNUD. (2017b). *Estimación de rendimientos potenciales con escenarios de cambio climático para diversos cultivos agrícolas en México. Proyecto 86487 Plataforma de Colaboración sobre Cambio Climático y Crecimiento Verde entre Canadá y México*. México: Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático.

INECC-PNUD. (2017c). *Actualización de la Evaluación de Impactos del Cambio Climático sobre la Distribución Potencial de Especies de Mamíferos, Aves, Reptiles, Anfibios y Plantas que habitan las Islas de México. Proyecto 86487 Plataforma de Colaboración sobre Cambio Climático y Crecimiento Verde entre Canadá y México*. México: Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático.

INECC-PNUD. (2017d). *Monitoreo de balances hidráulicos en seis cuencas hidrográficas de México incorporando escenarios regionales de cambio climático. Proyecto 86487 Plataforma de Colaboración sobre Cambio Climático y Crecimiento Verde entre Canadá y México*. México: Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático.

INECC-PNUD. (2017e). *Estudio de análisis de las condiciones del bioclima humano en ciudades mexicanas ante escenarios de cambio climático para los horizontes temporales en los que se alcance un incremento en la temperatura media global de 1°C, 1.5°C y 2°C. Proyecto 85488 Sexta Comunicación Nacional a la CMNUCC*. México: Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático.

INECC-PNUD. (2018a). *Caracterización y regionalización de las zonas costeras de México, que incluyan métodos de sistemas de información geográfica y estadística biofísicas y socioeconómicas en condiciones actuales y con cambio climático. Proyecto 86487 Plataforma de Colaboración sobre Cambio Climático y Crecimiento Verde entre Canadá y México*. México: Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático.

OMM (Organización Meteorológica Mundial). (2021). *The State of the Global Climate*, Suiza: OMM.

Rigaud, K. K., De Sherbinin, A., Jones, B., Bergmann, J., Clement, V., Ober, K., Schewe, J., Adamo, S., McCusker, B., Heuser, S., Midgley, A. (2018). *Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration*. Washington, D. C.: World Bank. Recuperado de <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29461>

SEMARNAT. (2020). *Contribución prevista y nacionalmente determinada*. México: Comisión Intersecretarial de Cambio Climático/SEMARNAT/Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático.





La gobernanza de desplazamientos forzados por inversiones públicas justificadas para desarrollo social

Scott S. Robinson

Introducción

Desde la tercera década del siglo XX, el Estado mexicano ha invertido en infraestructura hidráulica, hidroeléctrica, carretera y petrolera para su modernización. Estas inversiones justificadas por “causa de utilidad pública” provocaron el desplazamiento forzoso de miles de familias en docenas de proyectos, grandes y pequeños. Las comunidades, ejidos y familias afectadas no tuvieron un marco jurídico o reglamentario pertinente ante el desafío que las obras del Estado les imponía, tampoco hubo intentos por parte del Poder Ejecutivo federal de crear un mecanismo para reducir las decisiones arbitrarias de funcionarios de distintas escalas, ni surgieron propuestas del Congreso de la Unión para tal fin, hasta 2020. Al respecto, el Banco Mundial impuso a México un experimento en términos de un contrato de deuda para financiar la construcción de dos presas hidroeléctricas en el sexenio 1988-1994, gestión antecedente digna de examinar en cuanto al modo de operación institucional con miras a diseñar políticas y reglas transparentes para obras públicas a futuro.

Es imprescindible recuperar los aprendizajes de procesos anteriores tan relevantes como estos, a fin de generar un nuevo marco de referencias legales, institucionales, de planeación e intervención. Revisaremos aquí aspectos que nos parecen de fondo: i) el sistema de monitoreo del desplazamiento planeado a raíz de los embalses de las presas hidroeléctricas de Aguamilpa, en Nayarit, y de Zimapán, en Hidalgo y Querétaro, ambas sufragadas por el Banco Mundial entre 1988 y 1994; ii) el surgimiento de un marco reglamentario pertinente interno del Banco Mundial, que se hizo extensivo a todas las instituciones financieras internacionales; iii) las iniciativas de una serie de organizaciones de la sociedad civil, cuyas investigaciones y gestiones generaron campañas exitosas en foros internacionales para la evaluación de este tipo de inversiones públicas; iv) la etnografía detallada de diversos casos impugnados bajo vigilancia de los organismos civiles nacionales independientes; v) la legislación precursora en el estado de Chiapas; vi) la propuesta de ley general sobre desplazamiento forzado detenida hoy en el Senado de la República.

Durante cinco lustros se produjo un incremento inédito en la articulación y conectividad de comunidades que siempre fueron excluidas de los procesos de planeación administrativa, gracias a nuevas herramientas y plataformas digitales disponibles (software) que permitieron revisar y analizar con detalle impactos ambientales y sociales con sistemas de información geográfica sobre territorios concretos. Esa misma transformación tecnológica derivó en la sistematización y publicación de datos específicos por parte de las instituciones del Estado, que retroalimentaron medios y redes sociales de alcance popular. Todo ello ha posibilitado el diseño de políticas públicas con una nueva racionalidad, en sintonía con los estándares internacionales, en un entorno de intenso cabildeo por parte de los organismos multilaterales de derechos humanos y los objetivos de organismos civiles y movimientos sociales del país.

Un antecedente imprescindible

La memoria de la burocracia suele ser corta. Una vez que hay cambios en los mandos superiores, así como en los equipos estratégicos y operativos, el seguimiento de los asuntos se interrumpe y éstos se olvidan. Cada sexenio ocurre lo mismo en México. Un asunto fundamental y sugerente en nuestros días corresponde al préstamo del Banco Mundial de 1989 para financiar la construcción de dos presas hidroeléctricas por la Comisión Federal de Electricidad (CFE) durante el sexenio presidencial de Carlos Salinas de Gortari. Por su importancia para comprender este proceso singular y su relevancia ante iniciativas semejantes a futuro, retomo los trabajos de las dos antropólogas mexicanas corresponsables de los equipos de monitoreo de ambas presas del entonces Instituto Nacional Indigenista (INI) entre 1990 y 1994, María Antonieta Gallart y Patricia Greaves, publicados en aquellos años como perfil para caracterizar el diseño, la complejidad y los resultados del “experimento” impuesto en su momento por el Banco Mundial,



cuando el INI condujo por primera vez en su historia el monitoreo de una obra administrada por otra institución del gobierno federal.

A partir del abordaje etnográfico en el seguimiento a estas experiencias concretas de reasentamientos involuntarios, sabemos que tuvieron un altísimo costo para la población directamente afectada, que no recibió ningún beneficio de la obra: 150 familias huicholas en Nayarit y 436 familias hñahñu y mestizas en Hidalgo y Querétaro que tuvieron que ser desplazadas de sus comunidades de origen por quedar inundadas por ambos embalses. La CFE, como entidad ejecutora de los proyectos hidroeléctricos y responsable de los reasentamientos, en 1989 tuvo que reestructurarse y crear una Gerencia de Desarrollo Social, con un discurso de política pública para atender los conflictos sociales y políticos derivados del proyecto, pues las directrices del organismo financiero internacional indicaban la necesidad de un monitoreo externo para evaluar tales reasentamientos involuntarios. El Banco Mundial exigía un cumplimiento de sus directrices operacionales recién aprobadas.

Así, las gestiones del reasentamiento se encargaron a una institución diferente a la CFE, en este caso el INI, que debía monitorear involucrándose en toda la realización de la obra. En octubre de 1989 se firmó un convenio de colaboración CFE-INI exprofeso para llevar a cabo los planes de reasentamiento e impacto ambiental, que especificaron diversas tareas para que los reacomodos (desplazamientos) de la población incluyeran y concretaran soluciones medibles a los diversos problemas y conflictos detonados. Es relevante recuperar los marcos de investigación y los estudios específicos sobre los problemas concretos y las soluciones alcanzadas. Para junio de 1990, los dos equipos del INI encabezados por las mencionadas antropólogas formaron grupos interdisciplinarios que documentaron toda esta labor. El exdirector del INI, antropólogo Salomón Nahmad, fue designado consultor del Banco y así, el enlace principal con el personal responsable del monitoreo del mismo Instituto.

Lo primero a revisar conceptualmente es el objeto del monitoreo y la evaluación que se inscribió en ese convenio, considerando las políticas bancarias y la investigación antropológica aplicada, donde aparecen como elementos básicos que orientaron la planeación de recursos y acciones: i) el seguimiento al reasentamiento de la población afectada por acciones de la CFE; ii) el seguimiento a la participación de los afectados, su percepción y expectativas; iii) análisis continuo de la relación entre planeación y ejecución en plazos y calidades; iv) la selección de datos para formular indicadores sobre el impacto en la población afectada. Es interesante que estos documentos precisan fuentes de información, encuadres metodológicos, mecanismos de transmisión de la información, así como los informes presentados.

Para lo que ahora denominamos como trabajo de caracterización de los procesos de reasentamiento y su problemática, una fuente de primera mano fueron los diagnósticos, las prospecciones y los parámetros que desarrollaron las diferentes áreas operativas de la instancia ejecutora. Otra fuente de información directa cualitativa y cuantitativa para las observaciones de las antropólogas del INI fue su propio trabajo de campo, aunque si bien no tenemos acceso a sus bitácoras, es posible recuperar las entrevistas que sostuvieron tanto con la población afectada como con los funcionarios públicos, directivos y operativos implicados; ellas también recurrieron a las bases de datos ya existentes en el INI, que acumulaban registros históricos únicos, porque no se reunieron con intención académica, sino para la práctica y la política institucional. Ahí encontramos descrito un amplio repertorio de acciones institucionales desarrolladas para instrumentar el reasentamiento involuntario, así como los indicadores para evaluar los resultados alcanzados y la escala de sus efectos contra las metas y objetivos planificados.

Desde mi punto de vista, resulta clave valorar la eficacia de ese monitoreo, en función de que su pertinencia dependía de una adecuada y oportuna transmisión interinstitucional de información, y ello hizo necesario sintonizar los reportes sistemáticos de los equipos operativos de CFE sobre la realización de tareas en los plazos convenidos con el INI para entregar cuentas a la instancia bancaria (que enviaba consultores), y no solo a los órganos de fiscalización del gobierno federal.





Con este marco conceptual operativo y un diseño metodológico común se elaboraron los respectivos programas de trabajo, que se adaptaron a las condiciones existentes en cada región, considerando las diferencias en los perfiles culturales de las poblaciones por relocalizar, lo que revela cómo en cada contexto las mismas Unidades de Desarrollo Social activadas por el gobierno federal tuvieron roles, desempeños y composiciones profesionales heterogéneas. Así, los reasentamientos se segmentaron en cuatro grandes bloques temáticos, según las competencias agrupadas por fase de trabajo, que retomaron las recomendaciones hechas por los equipos de monitoreo: a) indemnizaciones; b) restitución de tierras y proyectos productivos; c) poblados y viviendas; d) traslado físico y programas asistenciales. Se documentaron todos esos procesos con una valoración sobre su pertinencia, viabilidad y oportunidad, así como un análisis situacional de la afectación a las comunidades dentro de los futuros embalses de ambas presas y su acceso a la información requerida. Hubo muchas reuniones de evaluación.

Gallart y Greaves nos dejan saber que el flujo interinstitucional de información estratégica nunca fue claro, que la interpretación de los datos generó tensiones y contrapuntos en la integración de los informes dirigidos al Banco Mundial. Por su parte, los consultores del Banco entregaban sus informes. De esta forma, las evaluaciones resultantes en Aguamilpa y Zimapán reflejan grandes diferencias en el registro de las primeras reacciones de las comunidades a desplazar y de las estrategias iniciales de intervención institucional en los hechos. Esa circunstancia llevó a los dos organismos –INI y CFE– a reconceptualizar y poner por escrito definiciones mínimas para ejecutar por consenso la evaluación de los procesos del desplazamiento y reasentamiento en curso, hasta modificar formalmente el plan de trabajo, lo que mejoró el vínculo con las poblaciones afectadas.

Con el avance de los trabajos, en el caso de Zimapán la CFE solicitó al INI hacer sondeos y análisis de datos que permitieran hallar respuestas específicas a retos y problemas concretos que se suscitaron, como valorar la factibilidad de un programa de autoconstrucción de viviendas, buscar estrategias para el traslado de cementerios, mediar las discusiones sobre la aceptación de tierras ejidales como restitución. Desde la perspectiva de los equipos del INI, esas gestiones emergentes fueron colocando el diálogo con la gente en el eje principal del monitoreo, poniendo en segundo plano la evaluación del desempeño de las acciones formalmente programadas a cargo de la CFE. Al surgir conflictos con las personas a remover, el proceso se complejizó políticamente, lo que llevó a un nuevo nivel de ruptura y distanciamiento entre la instancia ejecutora y los equipos de monitoreo. Prácticamente es imposible el seguimiento de ese periodo en Zimapán, cuando se interrumpió el intercambio interinstitucional de información, lo que tal vez sí es posible recuperar es la discordancia en la rendición de cuentas sobre la realización de la obra.

El caso de Aguamilpa fue diferente. Ahí el reasentamiento llevaba un grado de avance superior al de Zimapán, toda vez que no se produjeron conflictos políticos graves, lo que permitió al equipo de monitoreo enfocarse en las comunidades ya reubicadas, así como intervenir directamente como gestor en trámites relacionados con las concesiones de aprovechamiento en el nuevo embalse y en la solución de problemas de linderos preexistentes en la zona. Al respecto, considero relevante precisar que en Aguamilpa la población afectada era indígena en su gran mayoría, lo que le dio al INI un mayor margen de acción, dada su competencia institucional y la experiencia previa de Nahmad en la región.

No obstante, se hizo evidente el deterioro en el nivel de vida de las comunidades desplazadas y la pérdida de sus formas culturales tradicionales de reproducción social. Es en este sentido que tales lecciones se deben tornar en aprendizajes que permitan replantear las estrategias para instrumentar este tipo de proyectos de supuesto desarrollo, para formular nuevas políticas públicas que se dirijan a mitigar los grandes impactos negativos y prevenir la problemática socioambiental que se produce. Las directrices operacionales del ejercicio de los recursos de deuda tenían que respetar ciertos parámetros y límites en cualquier reasentamiento involuntario con poblaciones indígenas. México fue el país piloto para su aplicación y evaluación durante la construcción de ambas presas.



Tal vez el cumplimiento general de estos procesos pudo haber solventado las condicionales de transparencia y criterios preventivos requeridos por la banca multilateral que aportó el dinero; sin embargo, con una mirada crítica podemos verificar que la intervención de los equipos del INI en los reasentamientos se inició de manera tardía, cuando la mayoría de los estudios de factibilidad y viabilidad ya estaban hechos y las decisiones consecuentes estaban tomadas; esto es, que se habían definido los sitios de reubicación, los tipos de vivienda estandarizados, las cuotas de indemnización y las formas de restitución de medios productivos. La estrategia de reacomodos se determinó al inicio del préstamo, en 1988, y el INI se incorporó hasta 1990, por lo que al inicio el trabajo de monitoreo fue retroactivo sobre documentos y no sobre acciones en curso; además de que la prospección de terreno estuvo siempre precarizada por falta de medios de transporte a las áreas de difícil acceso.

En el recuento de aprendizajes derivados del monitoreo de la ejecución de estas dos presas se hallan recomendaciones que sirven para optimizar este tipo de perfiles de intervención para salvaguardar los intereses de la población sujeta a un reasentamiento involuntario: i) es necesaria la delimitación clara y previa de los campos de acción entre ejecutor y monitor, a partir de la definición de programas de trabajo específicos previos, durante y posteriores al reacomodo; ii) el monitoreo enfrenta dilemas de desempeño cuando recibe quejas y demandas de los afectados sin tener capacidad de decisión o gestión directa, lo que expone su actuación a la descalificación, por eso es imprescindible que el ejecutor retome y discuta sus recomendaciones y proposiciones; iii) es fundamental establecer las relaciones interinstitucionales considerando los niveles locales y centrales, buscando que los monitores sean percibidos como colaboradores y no como fiscalizadores; iv) la efectividad del monitoreo para direccionar la planeación depende del flujo continuo y confiable de la información estratégica desde su base diagnóstica; v) registrar y reportar problemas y demandas de la población afectada requiere de grupos permanentes de investigadores en el terreno, que puedan desagregar indicadores cualitativos y cuantitativos sobre las tendencias del proceso general; vi) el trabajo de monitoreo debe iniciar en paralelo con la instancia ejecutora, compartiendo bases de información y análisis, empezando con un diagnóstico común; vii) son tres factores que pueden hacer eficiente el monitoreo, uno es allanar diferencias conceptuales entre instituciones en lo que respecta a restitución, participación y desarrollo social; otro es flexibilizar la rigidez programática, al menos en los plazos supuestos, y otro más es garantizar el acceso a la información específica que permita definir recomendaciones; viii) integrar un comité de alto nivel que supervise la gestión interinstitucional y que logre arbitrar las diferencias y contrapuntos.

Posterior a la realización de estas obras hidroeléctricas, Patricia Greaves analizó el reasentamiento involuntario en su tesis de maestría y algunas de sus conclusiones tienen una sorprendente vigencia a la luz de los grandes proyectos de infraestructura asumidos por el actual gobierno federal, con relación al impacto social y cultural a largo plazo. Ella sostiene que ninguno de los dos proyectos logró la rehabilitación económica de las poblaciones afectadas, dado el menoscabo de la producción, las tierras de riego y temporal abandonadas nunca restituidas cabalmente, la súbita pérdida de medios e ingresos, así como la falta de trabajo y empleo en el nuevo contexto que provocaron una gran emigración al Norte. En estricto sentido, el gobierno mexicano incumplió con los lineamientos operacionales del Banco Mundial; a pesar del enorme gasto de recursos, todos los esfuerzos fueron insuficientes e inadecuados

De cualquier forma, lo cierto es que la intervención del organismo internacional fue determinante para elaborar planes de reasentamiento con ciertos objetivos de desarrollo social nunca antes previstos, también obligó al fortalecimiento de las capacidades administrativas y operativas de la CFE y modificó las estrategias presupuestarias en función de las nuevas necesidades planteadas.

Desde su óptica, los consultores directos del Banco no fueron sensibles a la ambivalencia que cobró la función de los monitores del INI entre mecanismo de control sobre la ejecución y traductor de la población afectada. Las recomendaciones hechas a la CFE fueron recibidas como parte de un protocolo



impuesto, pero no consideradas para prevenir o resolver problemas concretos. Es claro que muchas de las actuaciones de la institución ejecutora se ajustaron más bien en función del conflicto social generado. Resulta muy oportuno recuperar aquí una recomendación que desde entonces ha sido reclamada por la mayoría de académicos y organismos civiles defensores de derechos humanos, frente a reasentamientos involuntarios debido a grandes obras de infraestructura, justificadas como de interés público: el reconocimiento político de que tales reacomodos constituyen desplazamientos forzados y la urgente definición legal y normativa en todo el espectro de competencias y actuaciones institucionales para garantizar –en el caso de los pueblos indígenas– derechos territoriales colectivos, que implican su derecho a no ser desplazados sin su consentimiento libre e informado. La proposición es que todos los estudios de factibilidad socioambiental los desarrollen expertos y científicos independientes de instituciones gubernamentales responsables de la obra, así como el proceso de reasentamiento concertado lo lleven a cabo agencias diferentes a las inversoras en el proyecto.

Una política social adecuada en materia de reasentamientos involuntarios tiene como requisito el reconocimiento de los derechos de los dueños de la tierra en todas sus modalidades, de modo que las agencias que intervengan tengan plena conciencia sobre el monitoreo independiente, los estudios diagnósticos complejos bien hechos, transparencia en las negociaciones con participación efectiva de toda la población, así como respeto a plazos y términos de referencia. Es necesario llegar a consensos en los conceptos primarios de afectación, restitución productiva, participación, etcétera.

No se deben soslayar los que podemos valorar como logros relativos por parte del INI, ya que su gestión tuvo un impacto visible en las formas de organización de comunidades relocalizadas y manejo del embalse, más en Aguamilpa que en Zimapán, aunque la mayoría de las recomendaciones de los antropólogos no fueron atendidas por la CFE, que vio la injerencia del INI como una amenaza y no como una colaboración para buenas prácticas.

Cada caso tiene sus propias características económicas, políticas, sociales, culturales y ambientales, que influyen en las posibilidades de concretar planes, programas y objetivos previstos según los tipos de efectos y daños por su magnitud. Siempre importa reflexionar en quiénes son los beneficiados y quiénes los afectados reales, no sin prever estrategias de mitigación y sopesar las consecuencias a largo plazo de la expropiación de los bienes comunes; saber quién pierde y quién gana. La brecha entre la planeación y la ejecución de procesos suele abrirse con los frecuentes conflictos emergentes ante la falta de capacidades institucionales y un modo de gobernanza de su resolución.

Es claro que la pura formulación de una política pública para desplazamientos forzados ante todas estas variables complejas, aunque es indispensable, no garantiza que un reasentamiento involuntario como resultado de una obra de infraestructura argumentada como de interés público pueda realmente generar soluciones duraderas para los afectados, especialmente en términos del supuesto desarrollo social siempre prometido.

Recientemente retomé esta misma reflexión con la antropóloga Gallart; sus observaciones respecto de esos procesos específicos de reasentamiento se pueden resumir así: a) es necesario convenir en el diagnóstico del contexto y los detalles antes de iniciar la obra, a fin de tomar acuerdos; b) acordar criterios de monitoreo y evaluación con frecuentes revisiones; c) articular los equipos de terreno para la investigación y la acción; d) es imprescindible respetar el derecho indígena de consulta previa, libre e informada; e) establecer que los planes de desplazamiento forzado sean susceptibles de ajuste en función de los informes de monitoreo e impacto; f) que las recomendaciones sean vinculantes para las agencias gubernamentales. Para concluir este apartado me permito referir la extensa bibliografía etnográfica de la antropóloga sueca Inga-Lill Aronson, quien investigó desde su inicio el proceso observado en Zimapán, incluyendo su retorno al campo 20 años después para registrar los cambios entre los desplazados. Al respecto, tuve la oportu-



idad de realizar un documental en 1992 sobre el mismo proceso, por encargo del Banco Mundial; se encuentra disponible en línea, “Hay unos más vivos que otros”, y forma parte del acervo de la antropología visual nacional.

Otros antecedentes significativos para reubicaciones involuntarias

Más de 15 años antes de que se formalizara la convención no vinculante de los Principios Rectores para Desplazamientos Internos de Naciones Unidas de 1998, durante la década de 1980 un equipo interno de consultores del Banco Mundial formuló una serie de directrices operacionales sobre diversos temas de interés geoestratégico, que se convirtieron en reglas y condicionamientos obligados para los gobiernos de los países que negociaron financiamientos con ese organismo bancario multilateral internacional para llevar a cabo una amplia gama de proyectos de desarrollo productivo e infraestructura. El sociólogo rumano, Michael Cernea, comandó este proceso. Con el tiempo, a raíz de los aprendizajes y la retroalimentación de los operadores multilaterales en todo el mundo derivado del monitoreo de experiencias concretas de planeación y ejecución de dichos proyectos, el marco temático y la rigurosidad del protocolo fueron cambiando hasta llegar a su configuración actual, que se define como Marco Ambiental y Social. Nos resultan de especial interés aquí las referencias a los reasentamientos involuntarios y los parámetros que definen garantías y contraprestaciones para las poblaciones afectadas.

Este mismo organismo bancario tiene un brazo operativo que financia al sector privado de manera diferencial a lo que ocurre con los gobiernos endeudados, esa instancia se denomina Corporación Financiera Internacional y posee sus propios criterios de inversión y protección a sus inversionistas. Durante años, el Banco Mundial ha convocado a la negociación y auscultación con gobiernos y empresarios, en busca de estándares operacionales vinculantes; especialmente relevantes han sido los procesos dialógicos con los países latinoamericanos y con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), donde ha sido notable y continua la ausencia del gobierno mexicano, lo que ha generado su relativo aislamiento en estos espacios de acordar el monitoreo externo. Cabe señalar que ni el BID ni otros bancos multilaterales regionales han logrado la definición de este tipo de lineamientos operacionales de forma tan acabada como las del Banco Mundial; más bien ha ido adoptando estos criterios estándares a los mecanismos de cumplimiento (compliance), sobre todo en Asia.

Es evidente que las reglas de gestión financiera transnacional y los estándares de derechos humanos están en tensión en cuanto a la protección de los intereses de los pueblos dueños de la tierra frente a lo que representan los recursos estratégicos para el gran capital; esta discusión se ha actualizado en las reuniones que diferentes agencias de Naciones Unidas han convocado para fijar los Principios Rectores para Empresas de Negocios y Derechos Humanos. Es en estas actividades en las que el gobierno mexicano continúa pasivo y sin estrategias propias para gestión de soluciones duraderas a estos retos; por ejemplo, en los espacios de diálogo ad-hoc con la Comisión Europea solo las organizaciones civiles de derechos humanos están presentes, no así las instancias estatales nacionales.

Paralelamente, desde la última década del siglo pasado es observable el incremento constante de organizaciones civiles, tanto en la escala internacional como en el escenario nacional, que representan una gama muy amplia de perfiles, posicionamientos ideológicos y políticos, que podemos englobar en dos grandes vertientes de intervención: las que se han enfocado a la defensa de derechos humanos y aquellas que se han especializado en temas de desarrollo sostenible. El puro recuento de ese proceso requiere una reflexión aparte, sin embargo, nos parece relevante lo que han aportado a la discusión y la gestión en materia de desplazamientos forzados por proyectos de inversión pública a gran escala y su impacto socioambiental, amén de otras causales del mismo fenómeno. Quiero referirme aquí en especial a algunas de estas entidades no gubernamentales que han sido emblemáticas desde entonces por sus recursos y posicionamientos, en un contexto donde emergió y despegó la internet como tecnología con códigos de comunicación que fueron transformando simbólicamente la movilización de la sociedad civil hasta nuestros días.





El Centro de Información Bancaria (Bank Information Center o BIC), que trabaja con la sociedad civil para influir o incidir en las políticas y regulaciones del Banco Mundial y otras entidades financieras internacionales, con el objetivo estratégico de promover la justicia social y económica, así como la sostenibilidad ecológica. Se autodefine como un espacio de diálogo político para democratizar las decisiones de desarrollo y las políticas de salvaguarda para las instituciones financieras mundiales.

El Grupo Internacional de Trabajo en Asuntos Indígenas (International Work Group on Indigenous Affairs o IWGIA), que es una organización global de derechos humanos de origen danés dedicada a promover, proteger y defender los derechos de los pueblos indígenas, a través de estrategias de cooperación no gubernamental.

La Asociación Internacional para la Evaluación de Impactos (International Association for Impact Assessment), organismo privado cuya membresía y recursos de información y metodologías proceden del gremio de evaluadores y consultores de las empresas privadas que requieren diseñar sus inversiones de acuerdo con las legislaciones nacionales y ahora, tomando en cuenta el cambio climático.

La Red Internacional sobre Desplazamientos y Reasentamientos (International Network on Displacement and Resettlement o INDR), que es un gremio de exfuncionarios y consultores ocasionales del Banco Mundial y de los distintos bancos regionales de desarrollo; su sitio web contiene estudios valiosos generados por sus integrantes relacionados con el impacto de las inversiones en megaproyectos.

Es importante en esta reflexión retomar varios aspectos que las organizaciones civiles locales e internacionales han marcado a lo largo de las últimas décadas; un primer elemento es la transitoriedad de la mayoría de los gobiernos en turno frente a lo que sucede con los afectados, los actores no gubernamentales que los acompañan y asesoran, así como con los intereses privados representados en consorcios empresariales que persisten en el tiempo y el espacio. Desde este punto de vista, más allá de la evolución de los instrumentos de derechos humanos, otras formas de regulación se han ido alcanzando en el plano de las relaciones financieras y de las contraprestaciones vinculadas con la prevención y mitigación del impacto socioambiental. Tal es el propósito de dos protocolos internacionales poco revisitados en aras de la justicia social; éstos son los Principios de Ecuador de 2013 y el Acuerdo de Escazú, que apenas entró en vigor en 2021, aunque fue proclamado en 2018.

Los Principios de Ecuador configuran un conjunto de estándares adoptados por algunas instituciones financieras privadas para identificar, evaluar y gestionar riesgos socioambientales derivados de grandes proyectos, especialmente como elemento de factibilidad para la financiación de las obras y el usufructo de su operación. Como ya lo sugerían los trabajos de Gallart y Greaves, estos principios prescriben la revisión de la categorización de los procesos de intervención, priorización de la participación de los grupos sociales de interés, garantizar mecanismos de queja relativos a los compromisos contractuales, seguimiento y monitoreo independiente, así como rendición de cuentas con transparencia.

El Acuerdo de Escazú consiste en el consenso alcanzado en Costa Rica en marzo de 2018, denominado Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, que entró en vigor en enero de 2021 bajo el auspicio de la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL), en el seno de las Naciones Unidas, cuyos parámetros asumidos remiten a la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles, definidos en la Agenda Río+20 y que hablan de la dignidad, la prosperidad y la sostenibilidad en la gestión de los gobiernos con relación a las políticas económicas para el desarrollo adoptadas.

La actuación de los organismos no gubernamentales internacionales en articulación con la sociedad civil local y las comunidades afectadas o en resistencia, relacionados con las poblaciones en situación de desplazamiento forzado por diferentes causales, en el caso mexicano lleva más de 30 años, la lucha aquí



inició desde antes de que se declararan los Principios Deng. Particularmente significativa fue la colaboración de las organizaciones civiles, los académicos, los desplazados del conflicto armado de 1994 y diferentes agencias de Naciones Unidas para generar la propuesta de ley estatal en Chiapas expuesto en la materia, primera en el país, misma que se concretó en 2010 y fue respaldada por el entonces gobernador para presentarla ante el Congreso local sin recortar los estándares internacionales ahí plasmados. Finalmente, en abril de 2012 se publicó oficialmente la Ley de Prevención del Desplazamiento Forzado y sobre los Derechos de la Población Desplazada, que lamentablemente hoy sigue sin ser reglamentada.

Lo anterior dio lugar a un marco jurídico emergente. Luego vendrían las legislaciones estatales de Guerrero en 2014 y de Sinaloa en 2020, que prácticamente retomaron la definición de personas desplazadas formulada por Deng en 1998, distinguiendo a esta población de los refugiados por la condición de no haber cruzado fronteras internacionales. Aquí quiero llamar la atención a la desagregación legal de las causales del desplazamiento forzado citando la legislación chiapaneca, se debe subrayar que una es justamente la ejecución inadecuada de proyectos de desarrollo que provoquen violaciones a los derechos humanos:

Artículo 24. Toda persona tiene derecho a la protección contra desplazamientos arbitrarios que le fueren u obliguen a abandonar su lugar de residencia habitual. Artículo 25. Se considerarán arbitrarios los desplazamientos: I. Basados en prácticas cuyo objeto o resultado sea la alteración de la composición étnica, política, racial, religiosa o social de la población afectada; II. En situaciones de conflicto armado, a menos que así lo requieran la seguridad de la población civil afectada o razones militares imperativas; III. En casos de proyectos de desarrollo en gran escala, que no estén justificados por un interés público superior o primordial o no busquen elevar el índice de desarrollo humano de las personas, o combatir la pobreza y la dispersión poblacional (Gobierno del estado de Chiapas, 2012, p. 7).

Esto es, que una causal de desplazamientos internos consiste en los errores de planeación y las malas prácticas administrativas.

Todos sabemos que el Ejecutivo federal hizo llegar una iniciativa de ley general específicamente para prevenir, proteger, atender y dar soluciones duraderas a las poblaciones desplazadas, suponemos que esa propuesta contiene los estándares internacionales de rigor, considerando la especificación de particularidades para pueblos indígenas y afrodescendientes en esta situación o en riesgo inminente. Lo lamentable es que si bien la Cámara de Diputados la aprobó por unanimidad, es el Senado de la República la que mantiene esta discusión al parecer por ahora fuera de sus prioridades.

Más allá, hay dos leyes aplicables a toda inversión pública que estipulan evaluaciones de impacto: una es la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 5 de junio de 2018, que en su artículo 28 enumera los contextos de obras en que se obliga la entrega de una manifestación de impacto ambiental a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) para su aprobación y difusión (se presenta con “redacciones”, es decir, censura de partes del texto); otra es la Ley de la Industria Eléctrica, publicada en el DOF el 11 de agosto de 2014, cuyo artículo 120 dice que los interesados en obtener permisos o autorizaciones para desarrollar proyectos en la industria eléctrica deberán hacer llegar a la Secretaría de Energía (Sener) una evaluación de impacto social (EVIS), que deberá contener la identificación, caracterización, predicción y valoración de los impactos sociales que podrían derivarse de sus actividades, así como las medidas de mitigación correspondientes; aunque aprobada, aún no es un documento público, accesible a quien lo solicita. La MIA es obligatoria y constituye un documento público, la EVIS aún no es aplicable fuera de obras del sector eléctrico; ambas evaluaciones deben ser del dominio público y parte de la información disponible para pueblos afectados.





Otro debate político convergente con esta materia del desplazamiento forzado es la Ley General de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, que tiene como finalidad establecer los principios, normas, instituciones y procedimientos para garantizar el derecho a la consulta y el consentimiento libre, previo, informado de buena fe y con pertinencia cultural de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas; reconociéndolos como sujetos de derecho público con personalidad jurídica, con capacidad de emitir actos de autoridad y tomar decisiones plenamente válidas con base en sus sistemas normativos, así como para sostener un diálogo con el Estado y la sociedad en su conjunto. Esta iniciativa fue aprobada en lo general por la Cámara de Diputados el 22 de abril de 2021, pero no así en el Senado de la República. El 28 de septiembre del mismo año fue reformulada como un decreto de una propuesta de iniciativa de reforma constitucional sobre derechos de pueblos indígenas y afromexicanos, presentada al Poder Legislativo federal.

Conclusiones

En paralelo con la evolución en México de un marco jurídico adecuado para defender los derechos violentados por la expansión del modelo financiero de inversiones a gran escala, otras acciones en el contexto internacional, movilizaciones de la sociedad civil y el imparable progreso tecnológico han creado un ecosistema digital mundial con sus propios lenguajes simbólicos (en las distintas lenguas vernáculas), que hoy permite a los pueblos comprender la lógica y los impactos de megaproyectos que afectan sus patrimonios territoriales y bioculturales, modos de producción y estabilidad social. Constituye un ecosistema digital de plataformas de información, con herramientas de análisis que el Estado mismo no puede controlar del todo, pero a la vez son parte integral de la nueva gobernanza misma, de los mercados, de los países y de las iniciativas de organismos civiles. Estamos ante una sinergia novedosa inherente al diseño y ejecución de las políticas públicas en el capitalismo tardío, producto de la reconfiguración de la relación entre las jurisdicciones de las agencias del Estado y la dinámica de la infraestructura tecnológica, sus herramientas, códigos y los usuarios del momento, en un proceso de actualización de las relaciones coloniales. Hoy, los elementos del caso casi olvidado del monitoreo de la CFE por el INI (1990-1994), sin una base de planeación en su momento, ofrece un antecedente fértil ante los retos de la plataforma de gobernanza emergente.

Los antecedentes nos arrojan nuevas opciones y responsabilidades cuando se diseñan y operan proyectos de inversión que la nueva normatividad permite. Y en virtud de que estos proyectos poseen muchos matices, y por lo tanto involucran a muchas agencias del Estado en su proceso de diseño, ingeniería y ejecución, cualquier modus operandi eficaz requiere a futuro de una plataforma propia de planeación, un mecanismo de coordinación de diagnósticos, datos, tácticas administrativas, simulaciones técnicas y retroalimentaciones de distintos actores, a la altura de la complejidad de cada obra. Todo ello implica evitar los abordajes o simulaciones simplistas de ayer y hoy para proyectar una ética de gobernanza y justicia social con los pueblos, que inevitablemente pagan los costos de proyectos diseñados y ejecutados por ajenos, sin tomarlos en cuenta.

No cabe duda de que la compilación de datos correspondientes a la planeación de cualquier megaproyecto que conlleva desplazamientos de familias, comunidades y territorios afectados es en sí un proceso complejo y conflictivo, sopesando distintos intereses, costos y beneficios, abarcando negociaciones con diversas redes y jerarquías del poder. Pero no tiene que serlo ante el avance, aún limitado en México, de la integración de bases de datos demográficos, ambientales y agrarios creados con recursos públicos, disponibles para el dominio público cuyos diseños catalicen su transmisión ante públicos legos. En este país, la planeación de proyectos de inversión ahora acontece sobre programas digitales que no contemplan las estrategias para la vida cotidiana de los afectados, que realmente sean accesibles y con pertinencia cultural cuando se trata de pueblos indígenas. Hace dos décadas, organismos civiles participaron en un movimiento por el que se abrieron los primeros telecentros comunitarios en toda América Latina para aprovechar la potencia de las herramientas tecnológicas. La actual brecha digital, enorme y creciente, es un factor que inhibe la participación social en todo proceso de planeación, porque la productividad del Estado y sus proveedores no encuentra una reciprocidad equilibrada hacia los afectados en los pueblos,



con habitantes fuera de línea. Suponemos que hoy hay la voluntad política para implementar un modelo de gobernanza de inversiones públicas y privadas que transforme el modelo colonial aún vigente.

Entonces llegamos al punto de cómo conjugar derechos y diagnósticos de distintos actores, diseños, presupuestos, promotores, agencias responsables, pueblos afectados y demás, para así conciliar las distintas plataformas de planeación de actividades y el ejercicio eficiente de recursos disponibles. Es un proceso constitutivo de la nueva gobernanza, donde el diálogo previo a la consolidación de un plan de obra es vital para lograr su legitimidad. Al respecto, propongo lo siguiente: i) convenir los parámetros y proveedores de datos requeridos para el diseño de una plataforma de planeación de inversiones del sector público y privado; ii) dicha tarea será responsabilidad de una comisión intersectorial y multidisciplinaria con participación amplia de actores, incluyendo organismos civiles de reconocido trayecto en México (FUNDAR, PODER, PRODESC y CEMDA); iii) se presenta a futuro a las comunidades y ejidos el resultado de la modelación de un plan acordado para un proyecto de escala con afectaciones desglosadas, como materia prima antes de solicitar consentimientos, con base en cualquier consulta anterior, libre e informada; iv) una comisión de seguimiento y monitoreo con participación plural que rinda informes públicos semestrales durante el calendario de cualquier obra.

Referencias

Antropología Visual. (s. f.). *Hay unos más vivos que otros*. Recuperado de

<https://antropologiavisual.net/universidad-autonoma-metropolitana/hay-unos-mas-vivos-que-otros/>

Aronsson, I. L. (2002). *Negotiating Involuntary Resettlement-A Study of Local Bargaining during the Construction of the Zimapán Dam* (tesis doctoral). Uppsala University, Upsala, Suecia.

Aronsson, I. L. (2009). The paradox of local participation in forced displacement and resettlement caused by the development process. *Revista Romana de Sociología*, 20(1-2), 37-59.

Aronsson, I. L. (2017). The imperfect use of the past in resettlement. En R. D. van den Berg, I. Naidoo, S. D. Tamondong. (eds.), *Evaluation for Agenda 2030: Providing Evidence on Progress and Sustainability* (pp. 239-256). Exeter, United Kingdom: IDEAS, UNDP.

Banco Mundial. (2018). *Marco ambiental y social*. Recuperado de

<https://pubdocs.worldbank.org/en/354391505929930410/ESF-fact-sheet-spanish-Sept-24.pdf>

Centro de Información Bancaria [BIC]. (s. f.). *Página de inicio*. Recuperado de

<https://bankinformationcenter.org/es-mx/>

Corporación Interamericana de Inversiones [BID Invest]. (2020). *Política de sostenibilidad ambiental y social*. Recuperado de https://idbinvest.org/sites/default/files/2020-05/idb_invest_politica_de_sostenibilidad_2020_SP.pdf

Equator Principles. (2013). *Los principios del Ecuador. Una referencia del sector financiero para determinar, evaluar y gestionar los riesgos ambientales y sociales de los proyectos*. Recuperado de

https://equator-principles.com/wp-content/uploads/2018/01/equator_principles_spanish_2013.pdf.

Gallart-Nocetti, M. A. y Greaves Laine, P. (1992). Una experiencia de monitoreo del reasentamiento de población por la construcción de los proyectos hidroeléctricos Aguamilpa y Zimapán. *Alteridades*, 2(4), 79-84. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/747/74711363008.pdf>

Gobierno del Estado de Chiapas. (2012). *Ley para la prevención y atención de desplazamiento interno en el Estado de Chiapas*.

Chiapas: Dirección de Legalización y Publicaciones Oficiales. Recuperado de

<https://forodfi.cndh.org.mx/Content/doc/Normativo/Ley-DPI-Chiapas.pdf>



Greaves-Laine, P. (1997). *La intervención del Banco Mundial y la CFE en los proyectos hidroeléctricos de Aguamilpa y Zimapán: los límites de una política social de reacomodos*. Ciudad de México: Escuela Nacional de Antropología e Historia.

Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas [IWGIA]. (s. f.). *¿Quiénes somos?* Recuperado de <https://www.iwgia.org/es/>

Inga-Lill, A. (1992). Impresiones de un proyecto de reasentamiento. *Alteridades*, 2(4), 51-59.

INPI (Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas). (2021). *Propuesta de Reforma Constitucional sobre derechos de los pueblos indígenas y afroamericano*. México Recuperado de <https://www.gob.mx/inpi/articulos/iniciativa-de-reforma-constitucional-sobre-derechos-de-los-pueblos-indigenas-y-afromexicano?idiom=es>

International Association for Impact Assessment [IAIA]. (s. f.). *Resources*. Recuperado de <https://www.iaia.org/resources.php>

International Finance Corporation [IFC]. (2012). *Normas de desempeño sobre sostenibilidad ambiental y social*. Washington, D. C.: IFC. Recuperado de https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/topics_ext_content/ifc_external_corporate_site/sustainability-at-ifc/publications/publications_handbook_pps

Lobo, K. y Santos, M. (2019). Modeling and simulation of hydroelectric projects with reservoirs. *IEEE Latin America Transactions*, 17(10), 1588-1597. DOI: 10.1109/TLA.2019.8986436

Martínez Coria, R. (2013). Poblaciones indígenas desplazadas por conflicto armado en México: diálogo político, cooperación multilateral y transformación legislativa. En *El desplazamiento interno en México: un acercamiento para su reflexión y análisis*. México: El Colegio de Sonora-CIESAS-Senado de la República.

Martínez Coria, R. y Haro, J. A. (2015). Derechos territoriales, libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas de México: una lucha por la soberanía de la nación. *Pueblos y fronteras*, 10(19), 228-256.

Orellana, M. A. y Boyd, D. R. (2020). Expertos de la ONU aclaman el histórico tratado ambiental de América Latina y el Caribe. Ginebra, Suiza: ACNUDH. Recuperado de <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26488&LangID=S>

Robinson, S. S. (director). (2000). *Telecentros en América Latina* [Cinta cinematográfica]. México-Canadá: Universidad Autónoma Metropolitana, IDRC Canadá, Punto Focal 2000. Recuperado de <https://antropologiavisual.net/documental/telecentros-en-america-latina/>

Secretaría de Gobierno. (2012). *Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno en el Estado de Chiapas*. Chiapas: Periódico Oficial. Recuperado de <https://forodfi.cndh.org.mx/Content/doc/Normativo/Ley-DPI-Chiapas.pdf>

The International Network on Displacement and Resettlement [INDR]. (s. f.). *About INDR*. Recuperado de <http://indr.org/about-inдр/>

Wood, D. M. (2021). Platform Capitalism, Empire and Authoritarianism: Is There a Way Out? CIGI. Recuperado de <https://www.cigionline.org/articles/platform-capitalism-empire-and-authoritarianism-there-way-out>

World Bank. (1996). *Hydroelectric Development Project*. Recuperado de <http://documents1.worldbank.org/curated/en/611581571143334683/pdf/Mexico-Hydroelectric-Development-Project.pdf>





El desplazamiento forzado de poblaciones indígenas en México, la gestión de justicia desde el Estado y la sociedad civil en los últimos 30 años

Ramón Martínez Coria

Introducción

Los pueblos mexicanos vivimos una difícil coyuntura histórica donde está en curso una compleja transformación societaria llena de violencias e incertidumbre. Es imposible soslayar la situación pandémica mundial que ha colapsado y replanteado las relaciones internacionales y locales en correlato con los impactos multidimensionales del cambio climático. Estos factores de contundente concreción exponen la gigantesca brecha de desigualdad planetaria, en un contexto de expansión y profundización del modelo económico que despoja a las poblaciones arraigadas a la tierra por sus medios de vida y desplaza de manera forzada a las comunidades indígenas tradicionales de sus territorios ancestrales, una nueva escala de extractivismo extremo que se desdobra transnacional en consorcios empresariales y cárteles criminales, e impide a los Estados garantizar la seguridad, paz y soberanía de sus ciudadanos.

Simultáneamente, la movilidad humana se ha colocado como asunto geoestratégico global prioritario para los organismos multilaterales, configurando una interdiscursividad que estigmatiza y criminaliza los flujos migratorios por razones de subsistencia, ya sean poblaciones solicitantes de refugio o desplazados por violencia generalizada, violaciones de derechos humanos, conflictos armados, o desastres socioambientales.

México es una formación social cuyas poblaciones registran una abigarrada movilidad de larga data, complejidad que desborda sus actuales fronteras políticas internas e internacionales; en ese contexto, nos enfocaremos en las poblaciones forzadas al desplazamiento, o en riesgo de éste, pertenecientes a comunidades indígenas tradicionales, desde el inicio de la última década del siglo pasado hasta nuestros días. Esta delimitación temporal está marcada en México entre 1989, con la emisión del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y 1992, con las reformas a los artículos 4° y 27° de la Constitución, que transformaron el discurso político y jurídico nacional e internacional respecto al reconocimiento y justiciabilidad de los derechos colectivos de los pueblos indígenas; sobre el desplazamiento forzado, los cambios discursivos están marcados en instrumentos de arbitrio internacional, como las directrices operacionales del Banco Mundial de 1990-1991 y los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de la ONU, de 1998.

Con una aproximación reflexiva desde la antropología jurídica, revisaremos tres casos emblemáticos que marcan la historia reciente de la relación política y jurídica de los pueblos indígenas, desde su vulnerabilidad al despojo territorial hasta el desplazamiento forzado productivo-biocultural y de poblaciones, con el sistema constitucional y las formaciones discursivas políticas y jurídicas estatales, en el contexto económico global que incluso con violencia sujeta al Estado a las presiones del gran capital transnacional.

En el periodo delimitado se formó una nueva identidad política dentro del conjunto que constituyen los pueblos indígenas, sus comunidades y sus organizaciones: los desplazados indígenas. Una ley general en la materia sigue atorada en la discusión parlamentaria, su aprobación daría lugar a competencias y actuaciones institucionales, como recursos programáticos que hoy no existen para la prevención, atención, protección y solución a los desplazamientos forzados.

La formación discursiva emergente

El Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, de 1989, actualiza los postulados del Convenio 107-OIT de 1957, que se refiere a las poblaciones indígenas, tribales y semitribales en términos equiparables a los de las minorías étnicas nacionales para su protección e integración a las colectividades nacionales con igualdad de oportunidades económicas y sociales, a la vez que recomienda crear o ampliar



organismos gubernamentales ad hoc. Otro antecedente es la primera Declaración de Barbados, en 1971, convocada por antropólogos, que exigió la liberación indígena, denunció las condiciones de colonialismo interno que persisten en América Latina, donde la gestión de los Estados facilita la destrucción cultural de los pueblos nativos, el despojo territorial, el desplazamiento compulsivo y las masacres recurrentes bajo la retórica del indigenismo integracionista; su promulgación demanda a los Estados que se liquiden las relaciones coloniales y se reconozcan los derechos de los pueblos que precedieron a la formación de las sociedades nacionales.

Ese discurso político fue actualizado en el Congreso Internacional Americanista de 1974 sobre los grupos étnicos aborígenes del continente, marcando las relaciones entre las poblaciones indígenas y los Estados nacionales de los que son parte, involucrando a iglesias y científicos sociales como agentes clave para cambiar esa condición de dominación y segregación, así como para defender y proteger su autonomía. En México, ese año se celebró el primer congreso indígena convocado en Chiapas por el obispo Samuel Ruiz, de la diócesis de San Cristóbal de Las Casas, relevante para reconocer los antecedentes históricos del levantamiento zapatista de 1994. Vino después la segunda Declaración de Barbados en 1977, con gran participación de autoridades comunitarias y representantes de organizaciones indígenas, profesionistas, campesinos y recolectores que reclamaron en primera persona del plural el respeto a sus identidades étnicas y a la emancipación indígena; asimismo denunciaron explotación económica, dominación cultural y despojo de tierras y recursos por empresas privadas trasnacionales, exigieron la salida del Instituto Lingüístico de Verano y rechazaron las políticas indigenistas educativas nacionales en su estrategia de aculturación y fragmentación; en esa ocasión, los involucrados asumieron la necesaria transformación respecto a la participación política de las mujeres indígenas, que no suele ser parte de sus tradiciones.

Como parte del discurso jurídico internacional de derechos humanos, el Convenio 169-OIT se volvió incómodo para los gobiernos de los Estados, porque modificó la referencia sobre las poblaciones indígenas para identificarlas como entidades de derecho público, y a sus comunidades y organizaciones como sujetos colectivos de derecho. A pesar de que el protocolo diplomático explicita que la noción de pueblo indígena no se equipara al concepto de pueblo que constituye la nación soberana de cada Estado, muchos países se niegan a suscribir la convención bajo el argumento de que posibilita movimientos independentistas. El discurso político por la exigibilidad y justiciabilidad de estos derechos colectivos específicos dio lugar a la actualización narrativa y simbólica de un sinnúmero de organizaciones campesinas, de migrantes y poblaciones urbanas marginales, como los indígenas, que se fueron articulando en los contextos nacionales y en un gran movimiento continental, incesantemente descalificado, combatido, criminalizado y perseguido por muchos gobiernos.

Simultáneamente, el Consenso de Washington de 1989 cambió las reglas del arbitraje internacional para el manejo y negociación de la deuda con la banca multilateral internacional, acerca de lo cual aquí solo nos referiremos a las directrices operacionales del Banco Mundial, que marcaron el campo semántico de los pueblos indígenas, previniendo su desplazamiento forzado entre las nuevas reglas de transparencia; nos interesan concretamente dos: i) Poblaciones indígenas, y ii) Reasentamientos involuntarios; con esas reglas los gobiernos de los Estados se obligaban a rendir cuentas del uso específico de los recursos de deuda, que debían ser etiquetados según los compromisos para inversión productiva, obras de infraestructura o mitigación de los impactos sociales de la privatización de bienes nacionales; tales directrices prescriben límites y modos de intervención cuando la acción está respaldada con dinero de ese organismo bancario.

En el caso mexicano, a partir de la política económica de la banca multilateral internacional sobre la deuda externa, más allá de la desincorporación de sectores paraestatales, liberación de aranceles y apertura a libre comercio internacional, se transformaron los rituales y las narrativas nacionales de un Estado políticamente corporativo y corrupto bajo una retórica de apertura a la pluralidad política y a la privatización





de los bienes nacionales con el supuesto de garantizar el desarrollo social. En ese contexto, el Ejecutivo federal suscribió el Convenio 169 de la OIT en 1990 y el Senado lo ratificó en 1991.

Llegamos así al parteaguas que marcan las reformas salinistas de 1992 a los artículos 4° y 27° de la Constitución; una reconocía que la nación mexicana tiene una composición pluricultural originada en sus pueblos indígenas; la otra dio por terminado el reparto agrario (tierras, bosques y aguas) y separó en el discurso jurídico la materia agraria de la ambiental, dio lugar a la propiedad privada de la tierra y la privatización de predios de propiedad social, particularmente de ejidos. Entonces las movilizaciones comunitarias indígenas y de sus organizaciones históricas y emergentes en todo el país facilitaron la expresión y acción del movimiento nacional indígena sin precedentes en cuanto a su escala, discurso y actuación política frente a las instituciones del Estado y los poderes fácticos del capital privado. Ese año los movimientos indígenas de todo el continente se concatenaron para deconstruir la celebración diplomática de los gobiernos iberoamericanos por el quinto centenario del “Encuentro de dos mundos”, al denunciar su condición de marginación, despojo, discriminación, violación masiva de derechos humanos, represión, criminalización, desplazamiento continuo y colonialismo interno.

El discurso por la defensa de los derechos de los pueblos indígenas y el de las nuevas reglas del comercio internacional se vuelven a cruzar en enero de 1994, con la conjunción del levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas y la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN). Si bien en la Primera Declaración de la Selva Lacandona el EZLN no se autodefine como indígena, a partir de la segunda sí reformula su representación simbólica identitaria y adopta la referencia étnica de los pueblos indígenas; y paralelamente se constituye el Congreso Nacional Indígena (CNI), que en un inicio no estaba alineado con la postura del EZLN sobre la vía armada. Esto marcó el proceso de transformación ideológica de la relación entre el Estado mexicano y los pueblos indígenas en condiciones de segregación, negación, ocultamiento y mediatización; el indigenismo oficial entró en crisis al expresar diferentes posturas políticas y jurídicas en la coyuntura. Primero fue el camino de la mediación civil y eclesial, luego armisticio y amnistía, para arribar en 1995 a los Acuerdos de San Miguel, también conocidos como Diálogos de la Catedral, que crearon las condiciones para el proceso de los Acuerdos de San Andrés de 1996.

El derrotero era que de los Acuerdos de San Andrés derivaran en una propuesta de reforma constitucional con los estándares internacionales de derechos colectivos de los pueblos indígenas, sobre esa base deliberativa. Sin embargo, la economía política hegemónica y la ingobernabilidad activaron violentas estrategias de contrainsurgencia por parte del gobierno federal. Las condiciones del diálogo solo se sostuvieron para arribar a acuerdos políticos en la primera mesa temática sobre derechos y cultura indígena, luego vino la ruptura de la negociación en 1997, año que cerró con la masacre de Acteal en Chiapas.

El conflicto armado provocó decenas de miles de desplazados por violencia, en un proceso sin precedentes en el país, por el tipo multicausal y la escala demográfica que alcanzó. Las organizaciones civiles de derechos humanos comenzaron a referirse a las víctimas del conflicto como desplazados de guerra, retomando narrativas de las guerrillas centroamericanas desde las redes de la iglesia católica de base que cruzan esas fronteras internacionales. La coyuntura obligó a configurar una nueva identidad en crisis para designar a las personas de las comunidades indígenas que huyeron de los diferentes tipos de violencia en el entorno del conflicto armado, referidos y autoidentificados como desplazados indígenas.

La emergencia de grupos de población desplazados por el conflicto armado generó una onda expansiva que resignificó las referencias sobre el desplazamiento forzado de poblaciones y comunidades indígenas por otras causas, tema marcado cuando la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa) recogió los Acuerdos de San Andrés y trasladó sus contenidos a una propuesta de reforma constitucional como parte de la agenda legislativa, donde nunca se convirtió en marco legal. Ya en la discusión parlamentaria, tres



partidos de la Cocopa pusieron a debate sus propias propuestas de reforma, traicionando los Acuerdos de San Andrés e impidiendo que el marco constitucional inscribiera esos estándares internacionales.

Cuando el PRI perdió las elecciones presidenciales de 2000 se produjeron cambios en la formación ideológica respecto a la relación con los pueblos indígenas, donde la solución al conflicto armado en Chiapas y los Acuerdos de San Andrés se tornaron en promesas de campaña y luego en retórica política del nuevo gobernante. El Ejecutivo volvió a poner la propuesta de la Cocopa en la agenda legislativa con componentes de todas las otras corrientes partidistas, lo que derivó en la contrarreforma de 2001, que derogó la anterior reforma al artículo 4° y modificó el 2° constitucional, a pesar de la movilización conjunta del EZLN y el CNI para interpelar al Congreso de la Unión luego de la “Marcha de los Colores de la Tierra”. Con esta actuación del Legislativo federal, se cerró también la opción del diálogo político con el Ejecutivo federal, así que las comunidades indígenas y las organizaciones de la sociedad civil facilitamos que los síndicos de municipios indígenas interpusieran centenares de controversias constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en contra del procedimiento legislativo y la contrarreforma perpetrada, por la falta de consulta y porque los pueblos indígenas solo son reconocidos como sujetos de interés público y no como entidades de derecho público ni sujetos colectivos de derecho; la SCJN desestimó la mayoría de controversias y descartó la procedencia de las demás, cerrando así la puerta del Poder Judicial a la justicia reclamada por los pueblos indígenas. Los tres Poderes de la Unión rehusaron este diálogo político, mermando así la transformación estructural del sistema constitucional.

La formación discursiva sobre los derechos colectivos de los pueblos indígenas y su interdiscursividad con la cuestión de las poblaciones indígenas desplazadas se han ido actualizando y reconfigurando política e ideológicamente. En 1998 Francis Deng, un desplazado africano y relator de las Naciones Unidas, propuso los principios rectores para los desplazamientos internos, referencia que tardó varios años en incorporarse en México a las herramientas para la atención y protección de los desplazados indígenas.

A continuación repasaremos cronológicamente tres casos de desplazamiento forzado de poblaciones y comunidades indígenas tradicionales, deteniéndonos en los procesos de gestión institucional más significativos, para reflexionar cómo la movilización y el diálogo político, la confrontación en tribunales y las resistencias armadas han dado lugar a las transformaciones institucionales y legales necesarias para garantizar los derechos territoriales que los pueblos indígenas reclaman y para proteger su derecho al buen vivir y a no ser despojados ni desplazados de sus territorios ancestrales.

El pueblo mayo de Huites desplazado por la presa Colosio en Choix, Sinaloa

Entre 1989 y 1990 se echó a andar la maquinaria del gobierno federal para la construcción de la presa Colosio en la cuenca media del río El Fuerte en el corazón del territorio del pueblo mayo de Huites, casi en el punto trino de la frontera entre Chihuahua, Sonora y Sinaloa, formación sociocultural ya referida en los relatos histórico-etnográficos de Pérez de Ribas en el siglo XVII; los antepasados de estas personas fueron hablantes de una lengua huite, una formación lingüística taracahíta diferente a los actuales yoreme (mayo) y yo’eme (yaqui), que desapareció con la evangelización jesuita en lengua mayo que les impuso esa identidad etnolingüística en el entorno de las relaciones de crisis y conflicto por la sujeción de los pueblos originarios al sistema de prisiones y misiones bajo la dominación ideológica y militar colonial española. Con investigación etnohistórica y trabajo etnográfico directo pudimos verificar el arraigo de estas comunidades a su territorio ancestral a partir de sus estrategias, saberes y prácticas bioculturales, en un entramado de posesión territorial que abarcaba dos ejidos y unos bienes comunales.

Una vertiente crítica del indigenismo desde dentro formó y consolidó por al menos la década de los 90 la competencia del Instituto Nacional Indigenista (INI) dedicada a la antropología jurídica, donde se hacía gestión en todos los campos de tensión entre el derecho positivo mexicano y los sistemas normativos indígenas por la justicia reclamada en términos de sus derechos colectivos. El INI convocó a los arqueó-





logos del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) para que documentaran el paisaje de petroglifos dentro de la comarca huite en la zona de inundación del embalse proyectado; ambas orillas del río están llenas de petrograbados hasta entonces no registrados que se extienden a lo alto de las laderas contiguas hasta las cuevas ubicadas en el territorio de cacería ritual de los huites. Tales hallazgos tuvieron dos impactos relevantes en la caracterización y registro de ese proceso inminente de desplazamiento forzado: i) verificamos que esas personas mantenía una relación simbólica con los signos de las piedras y las piedras mismas que atribuyen a sus antepasados, pues las veneran de una manera resignificada con la aparición de una virgen de Guadalupe en una de ellas, que se volvió parte del conjunto de lugares sagrados con epicentro en las ruinas de la misión jesuita de Huites; ii) el estudio arqueológico determinó que estos petroglifos tienen una antigüedad de entre 10 y 15 mil años, lo que significa que ese territorio ha estado ocupado por grupos humanos desde entonces hasta hoy. Aunque no se pueda establecer una línea directa entre esas culturas arcaicas y el pueblo mayo histórico de Huites, se demostró que esas comunidades constituyen una formación sociocultural anterior al Estado y la formación social mexicana.

La letra del Convenio 160-OIT llegó al texto constitucional con la reforma al artículo 4° de 1992; no contábamos aún con los principios rectores de Francis Deng, pero tuvimos aprendizajes del proceso que vivieron cientos de miles de personas de comunidades indígenas guatemaltecas durante la guerra de exterminio entre 1979 y 1984, particularmente sobre las garantías que el Estado mexicano debió proveer para 250 mil refugiados guatemaltecos; había referencias periodísticas de al menos un millón de desplazados internos registrados por grupos internacionalistas de derechos humanos en esa coyuntura. Desde el INI los abogados hicieron un diagnóstico con perfil de peritaje jurídico; aunque la investigación no se inscribía en un proceso judicial, revisaron y evaluaron toda la gestión jurídico-administrativa de la obra, y los resultados mostraron un cúmulo de omisiones, corruptelas, infracciones a leyes y violaciones a derechos humanos: i) el proyecto carecía de estudios de factibilidad técnica; ii) daba por hecho la cesión de derechos sobre todo el territorio de ocupación sin avalúo de las tierras de propiedad social y bienes distintos a la tierra por afectar; iii) no había proyecto de expropiación ni de indemnización para los dueños de la tierra; iv) no hubo notificación para las comunidades que se ubican prácticamente en el centro del embalse de inminente inundación.

La investigación interdisciplinaria entonces se amplió para saber con precisión cuántos recursos públicos estaban etiquetados y previstos para la obra y puesta en marcha de la presa, así como para identificar fuentes financieras y destinatarios de esas erogaciones. Encontramos que el flujo de recursos para la obra, incluyendo expropiación y mitigación de impactos, corría a cargo de una nueva deuda pública con el Banco Mundial (BM) para la generación de electricidad; por la vigencia de sus directrices operacionales para poblaciones indígenas y reasentamientos involuntarios, supimos que el gobierno mexicano no podía esconder tales recursos financieros como parte del gasto público ordinario y resultó que estaba violentando tales reglas. Con esta información y las evidencias reunidas, los mandos superiores del INI, desde la Dirección de Procuración de Justicia, concitaron a la Comisión Nacional del Agua y la Comisión Federal de Electricidad responsables del proyecto antes de la fecha anunciada para iniciar la inundación, se convocó a la Comisión de Avalúos y Bienes Nacionales y la Procuraduría Agraria. Ante tal situación las instituciones federales llegaron al acuerdo de solventar malas prácticas y atender a los desplazados, sin llevar el caso ante el panel de inspección del BM.

Si bien no se pudo impedir la presa, después de seis años de tensas negociaciones los resultados alcanzados para el pueblo mayo de Huites desplazado, antes de Deng, fueron las siguientes contraprestaciones: i) reposición en especie de 20 hectáreas de tierras de riego para cada uno de los titulares de derecho agrario; ii) devolución de todo el territorio afectado no inundado a la orilla de la presa para su aprovechamiento cinegético; iii) concesiones preferentes para el aprovechamiento productivo del agua de la presa en pesquerías, incluyendo capacitación y equipamiento; iv) construcción de una casa por familia en el nuevo asentamiento conurbado a la cabecera municipal de Choix: casas grandes con servicios básicos domésticos,



traspatio y solar; v) reposición de su centro ceremonial; vi) un plan de desarrollo productivo con recursos etiquetados desde el INI para inversión agrícola en las nuevas tierras; vii) indemnización en efectivo, sumando un millón de dólares que se repartieron entre las 200 familias desplazadas.

En 1996, a mitad de las negociaciones entre estos desplazados y el gobierno federal, Huites convocó a representantes de todas las comunidades afectadas por este tipo de megaproyectos y formaron el Frente Nacional de Pueblos Indígenas Desplazados por Presas, reconocido por el Movimiento Internacional contra las Represas, con sede en Brasil.

Poblaciones indígenas de Chiapas desplazadas por el conflicto armado de 1994

Luego de la coyuntura del año 2000, cuando el PRI perdió las elecciones presidenciales, en el contexto chiapaneco los resultados electorales le dieron a la coalición de todos los partidos de oposición el gobierno estatal, la mayoría del Congreso local y la mayoría de las presidencias municipales. El nuevo gobernador no estaba adscrito a ningún partido político y era el primer pastor evangélico electo para este puesto; en sus discursos de campaña y al formar su nuevo gabinete, asumió el compromiso de aplicar los Acuerdos de San Andrés como política pública, a pesar de la ruptura del diálogo entre el gobierno federal y el EZLN.

En ese momento el movimiento indígena en Chiapas seguía dividido en tres grandes vertientes: i) un conglomerado muy amplio y heterogéneo de organizaciones indígenas agraristas, algunas articuladas a movimientos nacionales y otras con presencia solo estatal, muchas vinculadas a las comunidades de base de la iglesia católica con su estrategia de “inculturación” para formar diáconos indígenas, que en conjunto constituyeron la Coalición de Organizaciones Autónomas del Estado de Chiapas (COAECH), que respaldó la elección del nuevo gobernador y exigió participar en su gabinete, posibilitando un diálogo político basado en el reconocimiento y ejercicio de derechos colectivos de los pueblos indígenas, que incluyó la exigencia de reconocer y atender a los desplazados de las comunidades indígenas por efecto del conflicto armado; ii) los zapatistas; iii) los priistas.

En diferentes regiones hubo organizaciones liminales entre zapatistas y la COAECH. El gobernador creó así la Secretaría de Pueblos Indios (SEPI) y puso a cargo al líder tzeltal que encabezaba la ARIC, como el organismo más grande de la COAECH y parte de la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA). Participamos acompañando la gestión de la SEPI, específicamente en proyectos de diagnóstico y atención de los desplazados indígenas por efectos del conflicto de 1994, en articulación con una organización de la sociedad civil defensora de derechos humanos que desde el levantamiento armado denunció el desplazamiento forzado por la guerra. Instalado el nuevo gobierno, dicha organización y la SEPI coordinamos un trabajo de intervención basado en los principios rectores de Deng y actualizamos la referencia de los desplazados por causa del conflicto armado y no de la guerra.

En Chiapas existen muchas generaciones de grupos de población y comunidades indígenas desplazados por un sinnúmero de causales, como megaproyectos, conflictos agrarios, erupciones volcánicas, desastres socioambientales y conflictos religiosos, ocurridos desde la segunda mitad del siglo XX hasta hoy; sin embargo, en ese momento delimitamos el trabajo de gestión conjunto a los indígenas desplazados por el conflicto armado, incluyendo aquellos que se produjeron como secuelas de la violencia generalizada en diferentes regiones; con esos parámetros de intervención y estándares de derecho, se determinaron las mínimas obligaciones del gobierno para prevenir, proteger, atender y dar soluciones duraderas a estos desplazados. Fue la primera experiencia con este enfoque en el país, sin que hubiera aún reconocimiento jurídico de los desplazados en la Ley de Población.

Durante el siguiente año desarrollamos un complejo trabajo de registro directo e investigación de campo y documental de cada caso. Luego del primer diagnóstico identificamos al menos seis tipos diferenciados de desplazamiento de población indígena por causas y dinámicas relacionadas con el conflicto armado:





i) los desplazados que siendo base zapatista tuvieron que huir de lugares donde eran minoría –como Chenalhó– y se congregaron en Polhó; ii) los desplazados de ejidos y comunidades de la selva lacandona declarados territorios autónomos, donde los zapatistas eran mayoría y expulsaron a los no zapatistas; iii) los desplazados de la zona norte, de organizaciones liminales entre EZLN y COAECH que huyeron de la acción paramilitar; iv) grupos desplazados en otras regiones donde hubo violencia armada entre grupos antagónicos, como en la región de la presa La Angostura y la zona fronteriza; v) los desplazados que correspondían a colectivos de campesinos sin tierras, que en la coyuntura fueron movilizados por sus organizaciones para invadir predios y huyeron de enfrentamientos violentos con comandos armados privados u otros grupos invasores en los mismos terrenos; vi) los desplazados de la masacre de Acteal, de la organización Las Abejas.

De este universo de personas desplazadas por la violencia generalizada, con excepción de los zapatistas de Polhó, todos los grupos se acogieron a las mesas de trabajo que se instalaron con la organización de la sociedad civil y la SEPI de 2001 a 2006; al proceso se sumaron la Oficina para la Reconciliación de Comunidades en Conflicto y la Secretaría de Gobierno como instancias estatales. El registro general, sin contar a Polhó, resultó en 155 mil personas indígenas desplazadas, que se organizaron de forma autónoma en 19 grupos para participar en la negociación. En 2003 las mesas fueron visitadas por tres relatores de la ONU: Rodolfo Stavenhagen, de pueblos indígenas; Mary Robinson, de grupos vulnerables, y Francis Deng, de desplazados internos.

Sin espacio para exponer los pormenores de este proceso de gestión con pertinencia cultural, señalaremos algunos elementos fundamentales sobre los resultados alcanzados: i) se identificaron y ponderaron con cada grupo sus circunstancias en términos de seguridad, condiciones sanitarias y de resguardo, ayuda alimentaria, identificación y atención especial a los grupos más vulnerables, como adultos mayores, viudas, madres solteras, embarazadas, heridos y enfermos, discapacitados y menores huérfanos; ii) hubo diligencias con el registro civil para reposición de documentos de identidad y expedición de actas de defunción y nacimiento; iii) se atendieron demandas de justicia penal y denuncias de personas desaparecidas, asunto crítico en el caso de los desplazados de Acteal y la zona norte; iv) se adquirieron tierras no para reposición de predios de cultivo, sino para el reasentamiento de aquellos que no tendrían condiciones de retorno en el mediano plazo; v) se facilitaron procesos de diálogo y reconciliación que derivaron en retornos seguros de acuerdo con las comunidades de acogida en la zona norte –un retorno emblemático fue el de los desplazados de Acteal en Los Altos.

Para 2003 habíamos alcanzado el regreso o reasentamiento definitivo del 95 por ciento de los 155 mil desplazados originalmente registrados. Si bien los recursos para la compra de tierras o indemnización de propietarios invadidos tenían un fuerte componente federal, fue el gobierno estatal quien tuvo la voluntad política de atender la contingencia humanitaria de los desplazados; terminada esa administración política, las mesas desaparecieron, pero no la gestión estatal para atender a quienes no habían alcanzado soluciones duraderas, como en los casos de reposición de tierras de cultivo para los desplazados con derechos agrarios.

Un elemento relevante fue la casi nula participación de agencias de la ONU, excepto UNICEF, que ofreció tramitar actas de nacimiento para los niños de familias zapatistas desplazadas, pero no lo logró. En 2003 Chiapas fue el primer gobierno subnacional de México en suscribir convenios de cooperación internacional para el desarrollo con la Comisión Europea y en solicitar la intervención de una decena de organismos de la ONU en su territorio para lograr los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) y los objetivos de desarrollo sostenible (ODS).

En ese contexto dejamos el acompañamiento gubernamental y nos hicimos parte de otra organización de la sociedad civil, trabajando con poblaciones indígenas desplazadas. Con el cambio de gobierno estatal en 2006 se reconfiguró el discurso gubernamental sobre los desplazados indígenas, ya no solo refiriéndose a



los desplazados por el conflicto armado, sino buscando un paralelismo con los afectados por desastres socioambientales, lo que acercó el tema al ámbito de competencia de la Secretaría de Protección Civil, reduciendo el protocolo de intervención al momento de proveer ayuda humanitaria durante las contingencias.

Desde las organizaciones de la sociedad civil convocamos a nuestras contrapartes de la cooperación civil nacional e internacional a sostener el trabajo con los desplazados indígenas. En 2009 apoyamos la postulación al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Nueva York de un proyecto que fue aprobado en 2010, al que se incorporaron UNICEF, UNESCO y la Oficina de Naciones Unidas Contra el Delito y las Drogas con acompañamiento externo del Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR), para la atención de los grupos de población indígena desplazados por el conflicto armado de 1994 que quedaron sin soluciones duraderas. Con ese proyecto de cooperación se lograron concretar los reasentamientos definitivos en la zona norte, donde no hubo reconciliación entre desplazados y sus comunidades de origen, mientras que donde sí la hubo se consolidaron acuerdos internos con obras de acceso a servicios básicos para las comunidades de acogida. Por otra parte, para los desplazados tzeltales filiales de la COAECH originarios de la selva lacandona expulsados de los territorios zapatistas se logró la adquirir un predio de casi 9 hectáreas, con aporte financiero del gobierno federal, para implementar un plan de inversión asociado a la producción agropecuaria intensiva para las 200 familias asentadas en la zona conurbada de la ciudad de Ocosingo, devolviéndoles así los medios productivos de patrimonio colectivo ante la imposibilidad institucional de reponer en especie 20 hectáreas de tierra a cada uno de los 200 titulares de derechos ejidales ahí representados.

En 2011 los actores no gubernamentales que facilitamos el diálogo político con las instituciones públicas, convocamos a desplazados, organizaciones de la sociedad civil, académicos y expertos latinoamericanos, a elaborar una propuesta de ley estatal en materia de desplazamiento forzado con los estándares internacionales. Con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, PNUD-México y el grupo interagencial de la ONU en Chiapas logramos una negociación con el gobernador del estado que recogió la propuesta y la presentó al Congreso estatal para su aprobación y reglamentación. Este objetivo se logró en abril de 2012, cuando se decretó la primera ley estatal de desplazamiento forzado en México, aún sin reglamento.

El gobierno estatal quedó así obligado a crear e instalar el Consejo para la Atención de los Desplazados Internos en Chiapas, competencia y actuación institucional que se inscribió formalmente en la Secretaría de Protección Civil, situación que seguirá hasta que se reglamente la legislación; actualmente en ese consejo participan más de 30 instituciones de gobierno y procuración de justicia estatales y federales, la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH) e intermitentemente representantes de desplazados, organizaciones de la sociedad civil, defensores de derechos humanos y observadores internacionales; sin embargo, mantiene su gestión solo para proveer ayuda humanitaria durante las contingencias.

La tribu guarijija de Sonora desplazada por la presa Los Pilares

Asentada en la cuenca media del río Mayo en los municipios de Quiriego y Álamos, la tribu guarijija de Sonora está constituida por varias localidades congregadas y rancherías dispersas en tres ejidos y dos asentamientos de avecindados en otro ejido no indígena, considerando además la creciente cantidad de grupos familiares que optan por la migración estacional como jornaleros agrícolas en la región agroindustrial de la cuenca baja del mismo río. Los guarijijos se autoadscriben todos a una sola tribu, como lo hacen los comca'ac (seris), los yo'eme (yaquis) y otros pueblos indígenas de la región; se marca una clara diferencia de adscripción étnica cuando se trata de los guarijijos de Chihuahua, con quienes no hay muchas diferencias lingüísticas, como con los yoreme (mayo) o los rarámuri; en particular los guarijijos de la mera frontera interestatal asumen vínculos de parentesco con las personas de la cuenca alta. El último censo arroja no más de 4 mil guarijijos de Sonora.





En 2011, el gobierno estatal echó a andar su maquinaria política junto con los grupos agroindustriales del distrito de riego 038 para lanzar la construcción de un segundo embalse en el río Mayo arriba de la presa El Mocúzarit, justo en la cuenca media donde viven comunidades yoreme y guarijío, más algunos asentamientos no indígenas. Se anunció así la construcción de la presa Los Pilares, al inicio perfilada como una obra hidroeléctrica por la escala de inversión que podía representar, aunque en última instancia se modificó la justificación de utilidad pública solo para el control de avenidas, escala de gestión que el gobernador pudo reclamar bajo su control administrativo con transferencia de recursos federales.

Las empresas promoventes y los contratistas que buscaban la concesión de la obra formaron un frente común con la Comisión Estatal del Agua (CEA), operadores de la Secretaría de Gobierno y el ayuntamiento de Álamos. Durante 2012 los guarijíos lograron una articulación de todos sus representantes agrarios y gobernadores tradicionales en una sola voz política contra la presa y el despojo de su territorio; los acompañamos en procesos de negociación con los tres niveles de gobierno en la exigencia de hacer efectivo el derecho de la tribu a ser consultada y deliberar su consentimiento informado o no a la afectación sobre sus bienes comunes. Sin embargo, las elecciones generales de ese año cambiaron la correlación de fuerzas; la alianza estratégica que la tribu y asesores logramos con la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) del gobierno federal hasta la firma de acuerdos en noviembre de 2012 para implementar la consulta ad hoc se perdió con el cambio de gobierno, debilitándose el proceso de diálogo hasta su total anulación. Los grupos en el poder estatal y municipal tuvieron continuidad y el proyecto de presa se tornó en botín de contratos y recursos públicos, y las negociaciones formales entonces fueron suspendidas.

En 2013 falleció el máximo líder político y gobernador guarijío que logró la unificación de la tribu en rechazo a la cesión de derechos agrarios para la presa; de inmediato los operadores del gobierno estatal comenzaron a presionar a los representantes guarijíos para que retractaran su negativa a ceder tierras sin más argumento que el desarrollo de la nación. La situación escaló al amedrentamiento directo de los gobernadores guarijíos, lo que fraccionó a la tribu entre afectados y no afectados. Los primeros se mantuvieron en resistencia, mientras el gobierno estatal aprovechó la división y ofreció contraprestaciones a los segundos para mermar el consenso de la tribu. La división se extendió a todas las comunidades y penetró las asambleas. Ante la resistencia de los gobernadores guarijíos de las comunidades afectadas, éstos fueron amagados y amenazados junto con sus familias, en un contexto donde la desaparición forzada es el orden de cosas; los operadores de los consorcios implicados en la obra con contratos adelantados también pagaron a sicarios locales para amenazarlos a los asesores.

Explícitas las amenazas de muerte, tuvimos que acogernos al mecanismo de protección a defensores y periodistas de la Secretaría de Gobernación federal. Buscando un ocultamiento mediático, negando la persecución de los gobernadores guarijíos no anuentes al proyecto de presa, el gobierno estatal tomó la decisión de nombrar gobernadores apócrifos en las comunidades que serían afectadas y los hizo firmar ilegalmente la cesión de derechos agrarios, sin tomar en cuenta a representantes ni asambleas ejidales.

Los gobernadores guarijíos en resistencia y perseguidos interpusieron y ganaron un juicio ante el Tribunal Federal Electoral para ser reconocidos como gobernadores legítimos, así como un amparo indirecto ante el tribunal de distrito de Ciudad Obregón, contra la presa, por la violación al derecho colectivo de la tribu guarijía a ser consultada por su consentimiento informado respecto de la afectación. También acompañamos la solicitud de medidas cautelares ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), para prevenir el desplazamiento forzado y proteger la integridad de las comunidades en resistencia y sus autoridades amenazadas. La juez de distrito consideró que no había elementos para ir al fondo de la investigación, a pesar de que se promovieron y aceptaron tres peritajes antropológicos para demostrar la amenaza etnocida; el argumento de la autoridad fue que no se había consumado tal afectación y,



por lo tanto, no había evidencia de la amenaza de desplazamiento ni materia que investigar. El proceso se fue al tribunal colegiado de circuito y regresó al de distrito; tres años después el amparo se ganó solo parcialmente para proteger a las familias del desplazamiento forzado, pero no para objetar el proyecto de presa por falta de consulta; paradójicamente, la obra se consumó mientras transcurrió el juicio de amparo.

El desaseo de la gestión jurídico-administrativa de la obra sigue sin esclarecerse; como en Huites hace 25 años, se instruyó desde los mandos superiores la anulación del dictamen arqueológico que documentó en esa zona petroglifos milenarios sin inventariar; tampoco se respetó la debida diligencia del manifiesto de impacto ambiental hecho a modo con la complicidad de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), a pesar de haber presentado objeciones con estudios de respaldo; además, los estudios edafológicos que contradecían la viabilidad geológica del proyecto desaparecieron.

La división interna de las comunidades se profundizó, los paliativos de las instancias gubernamentales no han cumplido con las promesas ofrecidas a cambio de la cesión impuesta de derechos sobre la tierra. El gobierno simuló una consulta y repartió dinero a los gobernadores no afectados y apócrifos que validaron todas las trampas de los grupos privados interesados en el control de la obra y la presa. Los colectivos en resistencia se mantuvieron hasta los cambios de gobierno de 2018; lo inesperado fue que el nuevo presidente de la república dio todo su apoyo a la gobernadora de Sonora y a la presa, incluso transfirió los recursos necesarios para terminar la obra. La presa se inauguró ese año con cobertura mediática y se celebró la consumación del atropello, desde entonces poco se ha recuperado en espacios de diálogo para los grupos afectados en resistencia y sus autoridades legítimas.

Con las primeras inundaciones se consumaron ya dos desplazamientos, solo un grupo de familias en resistencia pudo concertar un reasentamiento completo, que está en curso. Empresarios asiáticos nos hicieron saber que la presa servirá para la extracción a gran escala de plata y otros recursos minerales estratégicos para el capital trasnacional; además, la obra está en un territorio liminal que no está bajo control de Estado, sino de poderes fácticos que en la narrativa regional son identificados con el crimen organizado, donde está implicada parte de la nomenclatura criolla que tiene el poder político y económico en Sonora. Está en curso un desplazamiento forzado causado por el despojo territorial consumado con violencia contundente de agentes estatales y no estatales.

Ninguna autoridad del Estado ha reconocido a estos grupos de población guarijía como desplazados o en riesgo. Más allá de las familias que cambiaron de lugar de residencia sin opciones, lo que se va propagando rápidamente es el desplazamiento forzado de sus modos productivos tradicionales, así como la pérdida de sus saberes y prácticas bioculturales: i) inundaron los ecosistemas rivereños y las zonas de humedal estacional donde cultivaban hortalizas, maíz y frijol; ii) desaparecieron las rutas de pastoreo y ganadería, y las de intercambio intercomunitario de ambos lados y a través del río; iii) perdieron sus lugares sagrados asociados al río y a las formaciones rocosas; iv) fueron profanados los lugares donde están enterrados sus antepasados; v) han perdido acceso a recursos silvestres del monte, lo que constituye el corazón profundo de la cultura guarijía; vi) sus formas de adaptación redundan en que cada vez más grupos familiares completos emigran estacional o definitivamente como jornaleros agrícolas.

Solo con una ley general en esta materia, casos como éste podrán ser prevenidos, o será posible buscar reparación de daños y contraprestaciones por el desplazamiento para su transición productiva a nuevas actividades asociadas al contexto emergente y a la protección de su patrimonio biocultural como condición de continuidad en su organización étnica. Con la pandemia, las condiciones de estas familias se han precarizado y apenas están restaurando sus vínculos de cooperación civil; es necesario que los guarijíos desplazados por esta presa participen de los beneficios concretos que genera el mismo capital financiero que extrae ganancias de esta inversión “público-privada”.



Elementos para la reflexión

Durante los últimos 30 años hemos participado desde diferentes posiciones en procesos para la atención de desplazados indígenas, un fenómeno social que se ha ido expandiendo en México de manera incuantificable. Queda mucho camino en el análisis de la multicausalidad de los desplazamientos forzados para replantearnos los estándares internacionales que por ahora le dejan a los Estados nacionales la responsabilidad total de prevenir, proteger, atender y gestionar soluciones duraderas para los denominados desplazamientos internos forzados; entre las causales que más conflicto político producen están las relacionadas con los megaproyectos de infraestructura y extractivos, donde las razones de utilidad pública justifican una serie de violaciones de derechos humanos, corrupción impune y violencia de poderes fácticos transnacionales fuera del control de Estado, con una multiplicidad de impactos socioambientales nunca reconocidos en su verdadera dimensión, a lo que falta añadir la inmediata especulación inmobiliaria de las tierras de propiedad social.

De cualquier modo, estos factores no son solo de competencia y obligación de los Estados, sino de los organismos multilaterales internacionales y los sistemas de regulación y arbitraje de las relaciones internacionales, tanto de derechos humanos como de libre comercio. Siguen pendientes los principios rectores para que las empresas de negocios respeten las convenciones de derechos humanos y la agenda 2030 de desarrollo sostenible; en los próximos años veremos cómo se le agregan los efectos del cambio climático a esta multicausalidad.

Obligar a que los Estados nacionales resuelvan internamente los desplazamientos forzados que responden a las dinámicas de la economía global, en toda la diversidad de formas que cobra en contextos locales, es un contrasentido que ahora parece más bien una estrategia de facilitación del despojo de tierras y territorios globalizados. En los países latinoamericanos, donde el despojo territorial de los pueblos indígenas está en curso, los gobiernos de los Estados han dejado de ser garantes de la justicia reclamada.

Referencias

Actualización de Barbados I. Congreso Internacional de Americanistas. (1974).

Recuperado de [https://biblioteca.ufm.edu/library/index.php?title=1047369&clang=es&query=@title=Special:GSMSearchPage@process=@autor=CONGRESO%20INTERNACIONAL%20DE%20AMERICANISTAS%20\(41.,%201974,%20MEXICO\)%20@mode=&recnum=1](https://biblioteca.ufm.edu/library/index.php?title=1047369&clang=es&query=@title=Special:GSMSearchPage@process=@autor=CONGRESO%20INTERNACIONAL%20DE%20AMERICANISTAS%20(41.,%201974,%20MEXICO)%20@mode=&recnum=1)

Banco Mundial. (1990). *Directriz Operacional del Banco Mundial sobre Reasentamientos Involuntarios*. Recuperado de https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/614d766a-35d6-4aa4-9a26-a192b18b0959/OD430_Spanish.pdf?MOD=AJPERES&CVID=jqeB25U

Banco Mundial. (1990). *Directriz Operacional del Banco Mundial sobre Poblaciones indígenas.* (1991). Recuperado de https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/84381aac-db03-45b4-8885-c34220c6cd5a/OD420_Spanish.pdf?MOD=AJPERES&CVID=jkD0M6Y

Banco Mundial. (1990). *Directriz Operacional del Banco Mundial sobre Poblaciones indígenas.* (1991). Recuperado de https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/84381aac-db03-45b4-8885-c34220c6cd5a/OD420_Spanish.pdf?MOD=AJPERES&CVID=jkD0M6Y

López Bárcenas, F. (2016). Los Acuerdos de San Andrés, proceso constituyente y reconstitución de los pueblos indígenas. *El Cotidiano*, 196, 87-94. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/325/32544732009.pdf>

OIT. (1957). *Convenio 107 de la Organización Internacional de Trabajo*. Recuperado de https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C107

OIT. (1989). *Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo*. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf

Primera Declaración de Barbados. (1971). Recuperado de http://www.servindi.org/pdf/Dec_Barbados_1.pdf

Primera Declaración de la Selva Lacandona. (1994). Recuperado de <http://enlacezapatista.ezln.org.mx/1994/01/01/primera-declaracion-de-la-selva-lacandona/>



Principios Rectores para Desplazamientos Internos. (1998). Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0022.pdf>

Segunda Declaración de Barbados. (1977). Recuperado de http://www.servindi.org/pdf/Dec_Barbados_2.pdf

Segunda Declaración de la Selva Lacandona. (1994). Recuperado de https://palabra.ezln.org.mx/comunicados/1994/1994_06_10_d.htm





Desplazamiento forzado interno en Chiapas: pueblos y comunidades indígenas, buenas prácticas del Estado mexicano y áreas de oportunidad

Martha Laura Sánchez Flores

Introducción

Del informe del año 2020 de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los desplazados internos, se observa alarmantemente que el número de personas desplazadas en el mundo, a finales de 2019, había aumentado a más de 45,7 millones a causa de los conflictos y la violencia (Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, 2020).

En Chiapas, este fenómeno tiene particularidades en virtud de la composición y característica indígena, campesinos y sus condiciones de marginación, la irrupción del Ejército Zapatista de Liberación Nacional y sus consecuencias a la fecha, conflictos sociales, particularmente interétnicos y religiosos, la tenencia de la tierra como un elemento detonante del mismo, el desarrollo de obras de infraestructura y algunos desastres naturales, entre otros. En este contexto, las personas desplazadas poco a poco se van marchitando, perdiendo sus raíces identitarias, culturales y de cosmovisión de sus orígenes, en mayor medida si su condición se prolonga en el tiempo; su suerte los orilla a estar fuera de los mercados laborales formales, refugiándose en muchas ocasiones en la informalidad económica, en donde son proclives a convertirse en víctimas de explotación laboral y remuneraciones económicas por demás precarias, sin acceso a servicios de salud y con dificultades para acceder al sistema educativo.

Ante ese panorama, desde el año 2012 ha habido importantes avances en la respuesta al desplazamiento interno en esa entidad. Sin embargo, la prevención, protección y las soluciones duraderas continúan siendo un desafío, sobre todo al observar que existen condiciones objetivas que nos hablan de la presencia, recurrencia e incluso de la inevitabilidad del desplazamiento interno, de ahí la importancia de enfocar el presente artículo en el contexto social indígena en materia de desplazamiento forzado interno (DFI) en Chiapas.

Este documento se sustenta en las reflexiones a título personal sobre el contexto y respuesta de diversos actores observados en el seguimiento a los casos presentados a la Comisión Estatal de los Derechos Humanos en Chiapas, institución a través de la cual las personas que se dicen desplazadas forzadas se acercan para plantear su realidad y ser orientadas, con la finalidad de que ese órgano sirva como puente de comunicación con las instituciones públicas que deben coadyuvar en la prevención, atención, protección y solución de su problemática. Primero se abordará el contexto social indígena en Chiapas, al advertirse que es en esas regiones en donde han existido la mayoría de las expulsiones; después se hablará sobre las buenas prácticas de las autoridades federales, estatales y municipales en torno al desplazamiento forzado y sus áreas de oportunidad, finalizando con algunas reflexiones.

Contexto social: pueblos y comunidades indígenas y desplazamiento forzado interno en Chiapas

Tal y como se desprende de la Relatoría sobre Desplazamiento Interno en Chiapas (Sánchez, 2020) son las personas provenientes de pueblos y comunidades indígenas quienes sufren de un número mayor de episodios de desplazamiento forzado como consecuencia, por ejemplo, de castigos colectivos comunitarios. De ahí que sea menester hacer especial mención de la disyuntiva que se presenta cuando las migraciones forzadas se producen en pueblos originarios como un castigo colectivo por el ejercicio de su derecho a la libre determinación.

En Chiapas existen casos en que las comunidades indígenas, en asamblea comunitaria —entendida ésta como máxima autoridad de decisión en el ejercicio de su derecho a la libre determinación de sus instituciones—, resuelven desconocer o expulsar físicamente de su localidad a determinados integrantes por haber realizado alguna acción contraria a sus tradiciones. En esas zonas, con la intención de crear una



serie de reglas que resuelvan los conflictos que ahí se generen, castigan de manera colectiva a quienes no siguen sus reglas desplazándolos de su localidad y, en muchas ocasiones, apropiándose de las posesiones de los desplazados para beneficio de todos los demás o como parte del castigo por haber incumplido las reglas comunitarias.

Debe recalcarse que a las normas internas de los pueblos y comunidades indígenas para la solución de problemas en su interior se les otorga validez, siempre que no contravengan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ni se vulneren derechos humanos. En efecto, al suscribir el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, el Estado mexicano reconoció, en el artículo octavo, el derecho de los pueblos indígenas a conservar tanto sus costumbres como sus instituciones; sin embargo, en el numeral de mérito se especifica que esta circunstancia se encuentra supeditada tanto a los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional, como a los derechos humanos internacionalmente reconocidos.

Por ello debe recordarse que en el artículo 2 párrafo segundo de la Carta Magna no se postula la creación de un régimen jurídico de excepción, sino por el contrario, la protección y promoción del desarrollo de las tradiciones y costumbres de las poblaciones indígenas, sin menoscabo del orden jurídico nacional y el pleno respeto de los derechos fundamentales inherentes a la persona. Ninguna autoridad puede permitirse tolerar acciones que violen derechos humanos, como la integridad física, en aras de la protección de los usos y costumbres de un pueblo indígena, ni que se cometan delitos en perjuicio de quienes no los practiquen, como tampoco ejercer presión mediante amenazas e intimidación basadas en la violencia, para conminar a que algunos integrantes de una comunidad se vayan de la misma.

Desplazamiento forzado interno en Chiapas: buenas prácticas

Es importante difundir las capacidades existentes en distintas instituciones en lo que respecta a prevención, atención, protección y soluciones duraderas, como un ejemplo de buenas prácticas realizadas por agentes del Estado.

En ese sentido, publicada en febrero de 2012, la Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno en el Estado de Chiapas –primer ordenamiento jurídico promulgado en esta materia en el territorio mexicano– recoge los criterios establecidos de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de la ONU (1998), abonando para la mejora en la prevención, protección y solución al DFI. Esta Ley ha guiado a las autoridades estatales y municipales en su actuar cuando un caso se les presenta, pues, entre otras cosas, define quién es una persona desplazada interna, reseña los derechos de quienes se encuentran en esa situación y mandata la creación del Consejo Estatal de Atención Integral al Desplazamiento Interno como un órgano interinstitucional que coordina acciones institucionales a nivel municipal y estatal para prevenir el desplazamiento interno, garantizar la asistencia humanitaria y la implementación de soluciones duraderas.

El 8 de diciembre de 2018 se publicó la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Chiapas, en el Periódico Oficial del Estado número 414, en la que se indicó a la Secretaría para el Desarrollo Sustentable de los Pueblos Indígenas la obligación de contribuir, con la instancia competente, en la atención y asistencia a desplazados de la población de los pueblos y comunidades indígenas. Paso importante en materia de movilización forzada en esa entidad, ya que tal y como se desprende de la Relatoría citada, son las personas originarias quienes sufren mayormente el desplazamiento como resultado de castigos colectivos comunitarios, de ahí que en la Ley de Derechos y Cultura Indígenas del Estado de Chiapas, de los artículos 56 al 59, se contempla la prohibición de ese fenómeno en territorios indígenas. Del mismo modo, en junio de 2019 la Fiscalía General del Estado de Chiapas emitió un Acuerdo por el que expidió el Protocolo de investigación de delitos en caso de desplazamiento forzado interno, con el objeto de establecer criterios y lineamientos básicos que deberán ejercer el Ministerio Público, personal





policial, pericial y demás órganos sustantivos que participen en la investigación de delitos que se generen con motivo de este fenómeno en la entidad, lo que conduce a fortalecer las capacidades y habilidades en las investigaciones que se realicen. Dicho Acuerdo representa un hito en lo que atañe a protección y acceso a la justicia de las personas desplazadas, a pesar de que el mismo DFI no esté tipificado como delito.

Por otra parte, la instalación del Consejo Estatal de Atención Integral al Desplazamiento Interno, en el año 2018, representa una conquista cuando se habla de progresar, pues a través de ese órgano interinstitucional se ha avanzado en las siguientes áreas:

I. No dejar a nadie atrás. A través de las 27 sesiones ordinarias¹ del Consejo Estatal de Atención Integral al Desplazamiento Interno, se ha implementado una coordinación interinstitucional entre personas desplazadas, autoridades federales y estatales, quienes tienen incidencia directa para prevenir, atender, proteger y solucionar la problemática, así como con organismos internacionales como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), representantes de las personas desplazadas, instituciones de derechos humanos y organismos no gubernamentales. Sesiones en las que, a través de cinco grupos interinstitucionales (seguridad, educación, bienestar, salud, y ayuda humanitaria), se da seguimiento a casos en lo particular, se brinda información sobre las acciones efectuadas por cada integrante de los grupos dentro de ese Consejo y se deciden las acciones a seguir para su atención y solución. Esto se traduce en avances en el diseño y ejecución de medidas concernientes al fenómeno.

II. Acceso e inclusión de los desplazados internos, a través del Consejo Estatal de Atención Integral al Desplazamiento Interno, en los procesos de toma de decisiones que les afectan.

III. Generación de espacios de conocimiento, reflexión y análisis para la construcción de políticas públicas sobre la movilización forzada, como el Coloquio sobre Desplazamiento interno de personas en Chiapas, celebrado en mayo de 2019, en el que participaron organismos internacionales como ACNUR, autoridades federales, estatales, municipales y representantes de los poderes Judicial y Legislativo de la entidad, organismos no gubernamentales y personas en situación de desplazamiento.

IV. Impulso para la elaboración del reglamento de la Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno en el Estado de Chiapas con el fin de esclarecer y establecer competencias y rutas de atención. Para lo anterior, en su sesión ordinaria del 22 de agosto de 2019, en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, se constituyó el Comité Técnico para reglamentar la referida ley, con la asistencia técnica del ACNUR para guiar el proceso y asistir en la elaboración de la metodología e intervención de autoridades estatales y nacionales, sociedad civil, personas desplazadas, sus representantes, institución estatal de derechos humanos y organismos internacionales.

V. Transparencia en la información en materia de ayuda humanitaria al crearse, en el año 2020, un micrositio en el sitio web de la Secretaría de Protección Civil en el Estado,² en donde se informan las acciones emprendidas en dicho rubro en favor de las personas en situación de DFI.

VI. Coordinación para la integración de datos desagregados sobre las personas que se encuentran en condición de desplazamiento.

Desplazamiento forzado interno en Chiapas: áreas de oportunidad

Aunque existe en el estado de Chiapas un loable esfuerzo por prevenir, atender, proteger y solucionar el desplazamiento interno, es natural que haya áreas de oportunidad en las que las autoridades puedan mejorar. En ese sentido, la calidad de los datos recolectados por diversas instituciones al levantar los censos de desplazados y desplazadas puede perfeccionarse si se toma en cuenta el contexto local de la entidad chia-

1. Al 26 de abril de 2021, fecha de redacción del presente artículo, se habían realizado 27 sesiones ordinarias del Consejo Estatal de Atención Integral al Desplazamiento Interno.
2. Véase <https://proteccioncivil.chiapas.gob.mx/atencion-a-desplazados/>



paneca, como lo es la cultura indígena; también deben incluirse en dichos censos la etnia, necesidades, intenciones y capacidades de los desplazados, y su progreso en materia de soluciones duraderas, lo cual pudiera realizarse a nivel federal a través de la Consejo Nacional de Población (CONAPO), el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas; y a nivel estatal, por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas en el Estado de Chiapas y el Sistema DIF estatal y municipal.

También es necesaria una reforma a través de la cual se armonice la Ley de Víctimas para el Estado de Chiapas, la Ley General de Víctimas y la Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno en el Estado de Chiapas, con el fin de que, aunque el Registro Nacional y Estatal de Atención a Víctimas sea necesario, no se aplique o interprete como una herramienta que obstaculice el acceso a las medidas de ayuda y asistencia inmediata para las víctimas por desplazamiento interno, pues eso es contrario a la razón de ser de los propios registros. En Colombia, por ejemplo, en el Registro Único de Víctimas (RUV) no se necesita el reconocimiento de la calidad de víctima—incluyendo a las personas desplazadas— por parte de una autoridad, sino que basta la declaración que ella realice ante el Ministerio Público por los hechos ocurridos. El referido Consejo debiera abordar al desplazamiento prolongado a través del tiempo, identificando qué acciones pueden servir como soluciones duraderas. Por ello debe cambiarse la naturaleza del Consejo Estatal para la Atención Integral al Desplazamiento de un órgano interinstitucional a otro descentralizado de la administración pública del estado, el cual deberá incluir un departamento de soluciones duraderas que se encargue de diseñar y llevar a cabo, en coordinación con diversas autoridades, un plan integral de trabajo para superar la condición de desplazado interno a largo plazo.

En materia de prevención, protección y soluciones duraderas hace falta avanzar. Se debe asegurar el trámite e implementación de convenios interinstitucionales para garantizar la coordinación de acciones con entidades federales, estatales y municipales, especialmente en aquellos casos en los que la población desplazada sale del territorio chiapaneco.

Los ayuntamientos de cada municipio en Chiapas presentan limitada capacidad o voluntad para reconocer y cumplir con sus responsabilidades hacia las personas en situación de desplazamiento interno y, de esa manera, lograr aproximarse hacia soluciones duraderas. De ahí que deba reformarse la Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno en el Estado de Chiapas, con el fin de esclarecer las obligaciones de los ayuntamientos al respecto, al ser ellos la primera autoridad de contacto de los y las habitantes en su territorio; y por ser esa autoridad la obligada a impulsar el fortalecimiento de la cultura de la legalidad hacia el respeto, defensa y promoción de los derechos humanos, con el objetivo de combatir toda forma de discriminación y exclusión.

Existe un vacío legislativo en cuanto a las competencias institucionales. Se propone una reforma a la referida legislación para que se le otorguen atribuciones expresas a las autoridades estatales y locales que debieran involucrarse. En ese mismo sentido, es necesaria la emisión del reglamento de la ley, a través del cual se especifiquen las responsabilidades de los involucrados en el marco de prevención, atención, protección y superación del desplazamiento interno.

A nivel federal, se requiere aprobar una ley general que determine de forma clara y precisa cuáles son las facultades y obligaciones de cada ente de autoridad, sea federal, estatal o municipal, ya que para abatir al fenómeno es necesaria la acción conjunta de los tres niveles de gobierno.

Debe elaborarse un protocolo de actuación inmediata para casos de presuntos desplazamientos forzados internos dirigido a servidores públicos del estado de Chiapas, en el que se establezcan las rutas para atender a las víctimas con un enfoque diferencial y especializado, en el que se consideren las características





propias de la población indígena en la entidad y sus necesidades específicas. Ello, por cuanto se observa una reacción tardía de diversas autoridades.

En materia de prevención, debieran activarse alertas por posibles desplazamientos internos, atribuyendo esa competencia situacional a los municipales y con ello accionar el aparato gubernamental para evitar se sigan registrando nuevos casos de movilización forzada.

Del mismo modo, debe haber más iniciativas de sensibilización sobre los derechos humanos y los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos enfocados en la sociedad en general, ya que incluso las mismas personas desplazadas desconocen sus derechos y los servidores públicos sus obligaciones. Los Principios Rectores son esenciales, por ser el marco de referencia sobre esta problemática, de ahí la importancia de darlos a conocer a las víctimas y a las autoridades.

Reflexiones

El desplazamiento interno en el estado de Chiapas puede concebirse como un síntoma de alguna enfermedad que padece la zona de donde fueron expulsados. Ciertamente, cuando se sabe de un caso de expulsión de cierto número de personas de alguna comunidad por no comulgar las mismas creencias que en ella se practican, puede diagnosticársele discriminación e intolerancia. Cuando se suscita un caso de migración forzada por violaciones a derechos humanos por conflicto territorial, puede determinársele pobreza o marginación. Cuando ocurre violencia generalizada por conflictos poselectorales, la enfermedad podría ser la carencia de instituciones sólidas. Por ello, al momento de exponerse un asunto sobre personas desplazadas debe atenderse a ese grupo en situación de vulnerabilidad, pero también como medida de prevención de futuros episodios tiene que diagnosticarse integralmente a esa zona para saber cuál es el padecimiento de la población, es decir, buscar soluciones duraderas.

Es en este punto cuando se visibiliza que el derecho al desarrollo resulta ser la vacuna a favor de la prevención y atención de los episodios de desplazamiento forzado interno, que no solo son una cuestión humanitaria, sino, en definitiva y ante todo, una cuestión de mejora a largo plazo que requiere un compromiso pleno y permanente de diversos agentes nacionales e internacionales.

La pobreza, la exclusión y la discriminación fomentan los conflictos y los desplazamientos, por eso las iniciativas de desarrollo deben utilizarse como medidas preventivas, a fin de contribuir a construir sociedades pacíficas e inclusivas y lograr la estabilidad a largo plazo. No debe únicamente atenderse este fenómeno a corto y mediano plazo con políticas asistencialistas, sino con una perspectiva de crecimiento. Esto quiere decir que si en una zona hubo un conflicto poselectoral que generó movilización forzada, debiera entonces buscarse la paz, la justicia e instituciones sólidas; en un lugar en donde sus habitantes tuvieron que irse por algún proyecto de infraestructura tiene que garantizarse que esa localidad sea sostenible, que se cuide la vida de sus ecosistemas terrestres y submarinos, y que la producción y consumo que en ella se practiquen sean con responsabilidad.

Referencias

Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas (2020). *Informe de la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos*. Nueva York: ONU. Recuperado de <https://undocs.org/es/A/HRC/44/41>

Fiscalía General del Estado de Chiapas (2019). *Acuerdo por el que expidió el Protocolo de investigación de delitos en caso de desplazamiento forzado interno*. Chiapas: autor. Recuperado de <https://www.fge.chiapas.gob.mx/Informacion/MarcoJuridico/PDFDocumento/A68FE6A6-51CF-4383-8C98-E9A9402336E0>

ONU. (1998) *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*. Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2. Párrafo dos. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0022.pdf>





Sánchez Flores, M. L. (2020). *Relatoría sobre desplazamiento interno en Chiapas*. Chiapas: Comisión Estatal de los Derechos Humanos en Chiapas. Recuperado de <https://cedhchiapas.org/cedh/wp-content/uploads/2021/04/Relatori%C3%A1-sobre-desplazamiento-interno-en-Chiapas.pdf>



4. Estrategia de política pública para la atención integral del DFI.







Anotaciones acerca de la formulación de políticas públicas sobre desplazamiento forzado interno

Andrés Celis

El desplazamiento forzado es una crisis mundial que crece año a año. Según el Reporte Global del Centro de Monitoreo de Desplazamiento (IDMC, por sus siglas en inglés), 40,5 millones de personas huyeron dentro de sus países buscando protección, sumando un número acumulado de 55 millones de desplazados (IDMC, 2021), durante 2020. Pese a que en el último año 76% de este fenómeno fue consecuencia de desastres naturales, las cifras indican que 87% de las personas que continúan desplazadas —48 millones— lo han hecho como resultado de violencia y conflictos armados, evidenciando el reto que tienen los Estados para alcanzar soluciones en esos contextos.

Tomando como base la respuesta dada a la problemática del desplazamiento interno en América Latina, en este documento se comparten elementos que podrían ser de utilidad para quienes se encuentran en el proceso de formulación o de revisión de políticas en esta materia. Para ello, en una primera parte de este artículo se señalarán algunas de las razones que soportan la necesidad de abordar sin dilaciones la respuesta al desplazamiento desde una creación integral de propuestas; posteriormente se resaltarán las dificultades que enfrentan quienes asumen el diseño de políticas; en una tercera se ilustrarán medidas de política en las diferentes fases del desplazamiento y, finalmente, se compartirán algunas lecciones aprendidas.

¿Por qué hablar de políticas públicas?

La política pública es por definición la respuesta ordenada de las autoridades de un Estado a un problema socialmente relevante (Vargas, 1999). Cuando se habla de desplazamiento interno normalmente se describe la realidad (el ser) y se plantea el marco sobre el cual el obligado primario (el Estado) debe abordar la respuesta (el deber ser), dejando de lado la pregunta sobre cómo se puede alcanzar este resultado y, particularmente, desconociendo las dificultades que impone este proceso. Tal escenario es el de las políticas públicas que constituyen el instrumento efectivo de cuidado de la población desplazada. Proteger desplazados en países con instituciones relativamente sólidas es el arte del diseño e implementación de políticas públicas.

El desplazamiento exige una respuesta inmediata, integral y coherente por parte del gobierno, en su conjunto. El fenómeno evidencia, en primera instancia, que hay un problema y que hay algo que no se está haciendo bien y, en segunda, que las políticas actuales no han logrado contrarrestar esta realidad; inclusive es posible que estas acciones estatales, sin proponérselo, lo estén incentivando. La falla existente y que permite que ocurra el desplazamiento no se va a corregir por sí sola, como tampoco se va a establecer un mecanismo de asistencia y protección de manera espontánea. Por eso, es necesario el desarrollo de propuestas específicamente diseñadas para avanzar en la superación de sus causas, la mitigación de su impacto y el encuentro de soluciones. El paso del tiempo solo agrava la situación, los conflictos sociales y entre particulares, así como la realidad que soportan sus víctimas. En ese escenario, en la medida en que la cifra aumenta, el esfuerzo requerido para la protección y atención será cada vez mayor, y la condición de las personas cada vez más precaria.

Si lo anterior se acepta como cierto, no hay argumentos que justifiquen que la atención integral al desplazamiento forzado interno no deba ser una prioridad en la agenda pública. Sin embargo, poner en marcha este tipo de políticas es una acción sobre la cual es complejo hacer confluir las voluntades necesarias para otorgar a ese propósito la celeridad que objetivamente requiere. La ausencia de referentes dificulta su formulación. Los manuales de política pública comúnmente están pensados para operar en escenarios de normalidad, orientados a políticas sectoriales —v.g. salud, educación, comunicaciones, etcétera— y para población sedentaria. La literatura sobre el diseño de esta clase de instrumentos suele concentrarse más en el desplazamiento en contextos de conflicto armado, en procesos de coordinación y consulta, y en las áreas de obligatorio desarrollo y menos en la forma de traducir esos contenidos en respuestas efectivas.



Tanto las guerras como los escenarios de violencia constituyen contextos extraordinarios que limitan la capacidad de respuesta y estos últimos son aún más complejos en su abordaje. Como lo explica Muggah (en ACAPS, 2014, p. 5), “la violencia es un fenómeno cada vez menos estructurado que está pasando de referirse a las tradicionales nociones de conflicto y guerras para identificarse cada vez con fenómenos más dinámicos y desestructurados vinculados a la violencia criminal, terrorismo y disturbios civiles”. Así, el resultado en términos de respuesta es que “existe un déficit de protección para muchos desplazados internos en todo el mundo, que se ven en esta situación por diversas causas, entre ellas la violencia delictiva y generalizada”, que se traduce en “[l]a incapacidad de los gobiernos para identificar a estas personas como desplazados internos” y en las dificultades de acceso a los programas de asistencia y apoyo para la mayor parte de ellos (Beyani, 2016, p. 15).

Venciendo la inercia

La estrategia inicial de las autoridades es, por lo general, atender las causas e impactos del desplazamiento forzado con los programas existentes. Esta respuesta —reflejo o inercia— no toma en cuenta las necesidades específicas derivadas de la problemática, como tampoco el hecho, ya resaltado, de que ésta viene ocurriendo a pesar de esas políticas y programas.

Si algo tienen en común los procesos de formulación de marcos legales y de políticas públicas de atención a la población desplazada es que su nacimiento constituye un arduo y prolongado trabajo. Dos casos demuestran este complejo camino: Colombia y Honduras. En el caso de Colombia, la primera alusión al desplazamiento interno por parte de las autoridades sucedió en 1991, el marco jurídico se expidió en 1997 y la política de desplazados logró una dinámica operativa tan solo a partir de 2005. En Honduras, el proceso también ha exigido tiempo. Si bien en 2013 se creó la Comisión de Desplazados y se empezó a estructurar el marco legal y de política (Gobierno de Honduras, 2013), en mayo de 2021 la respuesta aún no había alcanzado la robustez esperada y la propuesta de ley no se había debatido en el Congreso.

Hay razones objetivas que explican los tiempos asociados a la formulación de la política. Tal y como se expresó previamente, en la medida en que el desplazamiento forzado interno manifiesta la existencia de un problema, hay una alta resistencia a su reconocimiento por el eventual costo político que podría representar, sumado a la proyección de los costos fiscales de una nueva política. Uno y otro son discutibles y siempre superables. Por un lado, por excepción, la presencia del desplazamiento es responsabilidad exclusiva de un gobierno; por lo general, es resultado de una serie de condiciones que se han registrado en la historia reciente de un país. En consecuencia, el mayor precio es no hacer un alto y reconocerlo. Por otra parte, en términos fiscales, el aplazamiento de la respuesta en el presente puede hacerla más onerosa en el futuro.

Entonces, ¿cómo se podría lograr que el desplazamiento se ubique dentro de las prioridades de la agenda de políticas públicas? Es evidente que no hay una receta prediseñada o definitiva. No obstante, lo que sí se ha podido comprobar es que la interacción entre la sociedad civil y las diferentes ramas del poder del Estado han sido esenciales en ese propósito. La Sentencia 411 de 2017 que ordenó al Legislativo establecer un marco normativo para responder al desplazamiento interno forzado en El Salvador es un claro ejemplo. En este caso, sectores de la sociedad civil sistematizaron el problema y desarrollaron estrategias de litigio que culminaron con la intervención de la justicia (Cristosal, 2018); también la expedición de la Sentencia T 227 de 1997 en Colombia que ordenó a autoridades locales y nacionales establecer programas de atención a la población desplazada ilustran este punto. Este pronunciamiento judicial derivó de la confluencia de las organizaciones no gubernamentales (ONG) y la acción de amparo constitucional presentada por la Defensoría del Pueblo (Celis, 2009). En ambos ejemplos, el Congreso terminó expidiendo el marco normativo correspondiente.

No es fácil llevar el desplazamiento a la agenda prioritaria de política pública. Se entiende que el Poder Ejecutivo enfrenta de un lado restricciones y de otro, múltiples problemáticas por resolver, en donde el





desplazamiento es tan solo una de ellas. En este escenario no siempre se ha asumido el liderazgo en el diseño inicial de una respuesta efectiva. Los desplazados no logran posicionar su propio interés, porque tanto los procesos organizativos como los liderazgos sociales son las primeras víctimas de la violencia. El desplazamiento tampoco es una prioridad para los partidos políticos; incluso, en ocasiones la relación entre el candidato y su electorado conduce a un rechazo contra el foráneo (Corte Constitucional, 1997). En los casos citados, las ONG, las instituciones nacionales de derechos humanos y la justicia han llenado los vacíos de representación y detonado la priorización de crear políticas públicas.

La agenda de desplazamiento puede afectar a otros sectores gubernamentales en función de la causa o de su impacto. Por ejemplo, la política antinarcoóticos en una experiencia como la colombiana entraba permanentemente en conflicto con la prevención del desplazamiento, la población estaba en medio de quienes los presionaban a cultivar y las operaciones de erradicación. Las directrices de ordenamiento urbano ilustran el choque entre criterios, porque limitan el establecimiento de asentamientos de población en zonas altas de la periferia urbana, pese a la necesidad de ampliar el suelo urbanizable ante la llegada masiva de personas en corto plazo. Estos son solo algunos ejemplos que de manera objetiva señalan los dilemas que enfrenta un diseñador de política.

El rol del nivel central en términos de lineamientos de política y de transferencia de recursos hacia lo local es crítico. En escenarios de movimiento masivo de población se genera una distorsión en la planeación de la inversión pública, en la medida en que servicios como educación y salud están pensados para población sedentaria y el desajuste en estos sectores podría causar desequilibrios a gran escala. El nivel central del Estado debe efectuar ajustes que aseguren que los recursos logran seguir el movimiento de los habitantes. En términos macro, tan solo estos dos servicios representan al menos 20% del presupuesto central de los gobiernos. Luego, dependiendo de la magnitud del desplazamiento, corregir la distribución del presupuesto sectorial en los entes territoriales exige un balance entre la necesidad de la población y la sostenibilidad de los sistemas de educación y salud.

Por esto, el papel protagónico del gobierno central como regulador de la política y de transferencia de recursos hacia lo local es crucial. En un movimiento masivo y prolongado de personas, la planeación de la gestión pública se ve afectada por inversiones ociosas en servicios del Estado que ante la ausencia de población dejan de demandarse, o que por el exceso de demanda en las zonas de llegada colapsan los que se ofrecen. Los niveles centrales se ven en la necesidad de corregir estas distorsiones, pero al mismo tiempo deben brindar criterios que aseguren una respuesta tanto predecible como relativamente homogénea por parte de las entidades territoriales.

Los dos extremos: ausencia de respuesta o respuesta adecuada son riesgosos en la planificación del desarrollo regional, en la medida en que por una parte provocan distorsiones en el poblamiento y, por otra, desincentivos a aquel ente territorial que, dando una buena respuesta, se ve desbordado en la solicitud de servicios y que al mismo tiempo observa el esfuerzo menor en otros lugares. Finalmente, en la medida en que las contradicciones durante el proceso inicial de formulación de la política de desplazados pueden ocasionar su fracaso temprano, es conveniente someterlas a un juicio de coherencia, al menos en las siguientes tres dimensiones:

1. Coherencia en el mensaje. Para todas las autoridades y para los ciudadanos debe ser claro que existe el problema y que es necesario afrontarlo. De no hacerlo, la sociedad no entenderá el por qué con recursos públicos debe atenderse a esta población y dentro del Estado muy pocas instituciones públicas van a sentirse conminadas a asumir la misma actitud.
2. Coherencia entre políticas. Diversos documentos señalan la importancia de hacer un ejercicio previo de evaluación de los marcos normativos y de política pública para asegurar esta congruencia (IDMC,



Norwegian Refugee Council y Brookings Institution, 2013). Los más claros ejemplos están relacionados con modelos de desarrollo como el ya citado de ordenamiento urbano, pero también en términos de crecimiento rural, o de respeto a los procedimientos de consulta de previa. Todos ellos tienen un vínculo especial con el desplazamiento, porque precisamente lo que éste hace es romper la relación del sujeto con su entorno y mantener ese nexo resulta crucial para impedir el desplazamiento o para reestablecer y consolidar el arraigo. La vocación del uso del suelo debe ser coherente con la permanencia de la población y la expectativa de aprovechamiento que pretenda darle. En la restitución de tierras en Colombia se ha identificado varias de esas contradicciones; así, por ejemplo, desde finales de los 90 se habían advertido futuras discordancias entre las políticas de retorno de la población desplazada y la ambiental. Poblaciones que desde la década de los 70 habitaban zonas ecológicamente protegidas y que fueron desplazadas de ellas a finales de los 90, luego de 25 años de estar esperando la restitución no pueden ser objeto de devolución de su tierra por afectar un parque natural (Cruz, 2018).

3. Coherencia entre fines, medios y mecanismos. Las políticas, como medio, deben ser coherentes con el fin para el cual fueron concebidas; esto es, cristalizar los mandatos constitucionales del Estado. Las políticas deben asegurar los mecanismos –las condiciones materiales– para su ejecución, lo que no es distinto a proveer los recursos humanos y financieros requeridos (Corte Constitucional, 2004).

Repensando las políticas públicas

El diseño de políticas de desplazados se sale del rol tradicional del creador de políticas. Es un escenario en el que las restricciones van más allá de los recursos, en la medida en que involucran el riesgo asociado a la implementación tanto para el funcionario público como para el beneficiario. No hay políticas neutras, puesto que las decisiones que se toman tienen la potencialidad de afectar a grupos armados o a estructuras del crimen organizado, así como a quienes actúan en conexión con éstas. De allí la importancia de la evaluación ex ante de la política en función del riesgo, pero también en relación con la dependencia que puedan producir y frente a la generación de incentivos perversos que causen.

Las medidas de política exigen su replanteamiento porque, como se ha reiterado, es en el marco de las ya existentes en donde el desplazamiento ha tenido lugar. Los ajustes necesarios deben ser cuidadosamente revisados, toda vez que pueden tener efectos sobre otros sectores, dependiendo de la causa y del impacto del desplazamiento.

Son múltiples los escenarios en los que es necesaria la intervención de la política en la materia, pero en los que también se requiere un análisis de sus externalidades en otros ámbitos de política; por ejemplo, para evitar ventas forzadas de inmuebles es necesario adecuar el derecho civil; para prevenir despojos masivos es necesario revisar modelos de actuación en áreas estratégicas para la economía, como el sector minero-energético, que pueden alterar la certeza jurídica de las inversiones. Reconocer que el desplazamiento limita las posibilidades de pago de las obligaciones por parte de la población desplazada puede significar una afectación en el mercado de crédito o en el régimen de impuestos. Para facilitar la salida de niños y niñas en riesgo de persecución o reclutamiento hay que flexibilizar requisitos migratorios. Son múltiples y diversos los ejemplos que explican los impactos cruzados entre diferentes políticas que deben ser analizados para asegurar coherencia y evitar efectos no deseados de las decisiones.

Otro elemento clave para el diseñador de políticas es tener un alto grado de especificidad de la política, que no obstante definirlo, no es una tarea sencilla; primero, porque la población desplazada no puede ser excluida de la oferta de la política existente, si lo estuviese habría que diseñar medidas para limitar las barreras de entrada. Segundo, porque es posible que las medidas ya implementadas sí cubran sus requerimientos. Para ejemplificar: el desplazamiento afecta el ingreso y los activos de las personas desplazadas, en consecuencia, los subsidios sociales que forman parte de las políticas de lucha contra la pobreza compensan esas pérdidas; sin embargo, concentrar la respuesta en estas acciones llevará a que más población





se presente como desplazada. De allí que en estos casos sean aún más exigentes los criterios de acceso y priorización, que en este contexto son las normas de identificación y priorización, así como la temporalidad de la respuesta, herramientas esenciales para evitar un exceso de demanda.

La prevención constituye uno de los mayores desafíos para quienes formulan políticas de atención integral al desplazamiento. La tipificación del delito y la búsqueda de evidencia sobre las causas y los detonantes pueden tener impactos también integrales. La tipificación del delito de desplazamiento, más allá de la capacidad de investigación y sanción penal, constituye un mensaje claro en términos de rechazo a la acción de provocarlo, que además fortalece las posibilidades de reclamar la restitución de tierras y viviendas y de indemnización por parte de las víctimas. La creación de políticas a partir de estudios que contribuyan a identificar las causas es una herramienta esencial. En la caracterización efectuada en Honduras, las restricciones a la libertad –fronteras invisibles, control territorial–, la extorsión, la violencia basada en género, el despojo de viviendas y la vinculación forzada aparecen como los motivos. Contrarrestarlos significa revisar la forma como se hace presencia estatal en zonas de alto riesgo; evaluar si los modelos de expansión urbana facilitan el establecimiento de esas fronteras invisibles que afectan a tantas ciudades en la región significa ver la complejidad de impactos de la extorsión a la familia en su conjunto y a la actividad productiva, en especial en el mercado informal, y pensar cómo se pueden establecer mecanismos que la desincentiven. Por ejemplo, en la extorsión al transporte público, tal vez la más complicada de abordar, es necesario analizar los mecanismos de pago y de qué manera se concesionan las rutas.

Una política que permite ver una estrategia integral de prevención, protección y solución es la de restitución de tierras en Colombia. Mediante un cambio en los principios de derecho civil, la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras terminó poniendo freno a las prácticas de ventas forzadas y acumulación de tierras en áreas altamente afectadas por la violencia. Alejandro Reyes, uno de los funcionarios clave colombianos que apoyó este proceso de diseño de política, afirmó en distintas reuniones de trabajo que “hay que poner la institucionalidad entre la víctima y el victimario”. Esta reflexión, que podría ubicarse a manera de principio en la formulación de este tipo de políticas, invita a entender mejor la racionalidad de la violencia y lo que se esconde detrás de ella; propone un análisis de lo que incentiva el uso de la violencia (inseguridad jurídica sobre la propiedad) y exige entender y superar el grado de exposición de la víctima, del gremio o de la comunidad, alcanzando al final un esquema en el que no se revictimiza a quien sufre el despojo y el desplazamiento.

La respuesta diferenciada por sectores de población supone exigencias adicionales: la identificación y respuesta frente aquellos factores estructurales de discriminación y violencia que se registran y que se ven exacerbados por el desplazamiento; y la identificación y respuesta a los problemas específicos derivados del desplazamiento, que solo afectan a ese sector de población por el hecho de ser desplazado. Este último responde a la pregunta ¿cuál es la necesidad particular que únicamente daña a ese grupo poblacional particular por el hecho de ser desplazados (v. g. mujeres, niños y niñas, o afrodescendientes)? Simplificándolo, el anterior es la base de análisis de la Corte Constitucional colombiana que de manera ordenada ilustra los diferentes elementos que deberían ser considerados en el momento de diseñar políticas diferenciales (Corte Constitucional, 2008). Por esto, sin que la respuesta al desplazamiento implique una aproximación distinta a los conceptos de inclusión y participación, verlos integralmente en ciclo de política pública contribuye a ofrecer mayor robustez a la misma.

Ahora bien, aunque la política social es una poderosa herramienta para atender las necesidades de la población desplazada y el abordaje de algunas de sus causas, incluir a las personas bajo esta condición en los programas sociales es tan solo una parte del esfuerzo que se debe emprender. Alrededor de la inclusión gravita una serie de objetivos en la respuesta a ellas: la posibilidad de no quedar marginadas de la



oferta estatal y de recuperar su autonomía y capacidad de agencia, contribuyendo de partida a superar las vulnerabilidades derivadas de las pérdidas causadas por el desplazamiento.

En la medida en que expulsa, este fenómeno es la antítesis de la inclusión. Reconocerlo y formular un marco normativo significa una primera y necesaria línea de acción hacia integrar a la población, a la que se le incluye cuando se reestablece su relación con un lugar, sea transitorio o definitivo, en donde logre recuperar el vínculo con el entorno y lo que esto representa: acceso a bienes y servicios, ejercicio de ciudadanía, organización comunitaria, participación.

Por lo tanto, para diseñar e implementar políticas sobre desplazamiento es necesario otorgar a la participación la dimensión que reclama, porque rompe esa marginación derivada de la expulsión, limita la dependencia, fortalece la resiliencia y porque mantiene activa la capacidad de agencia. Al mismo tiempo, la participación da mayores condiciones de sostenibilidad a las soluciones. En términos de mecanismos de prevención y asistencia, involucrar a la comunidad desplazada limita el riesgo de acción con daño, puesto que permite tomar en consideración si la persona está gestionando su riesgo y su necesidad, y la forma como lo está haciendo. También la participación contribuye a restablecer la confianza entre las personas, las comunidades y las autoridades, normalmente fracturada por las fallas evidenciadas en el desplazamiento. Pero, sobre todo, la participación de los desplazados es crucial porque es una forma de recuperar “el lugar”, la pertenencia, de dar fin a ese éxodo que en los 90 se acuñó como el “no lugar”, aludiendo a la descripción de Marc Augé: “los no lugares son [...] los campos de tránsito prolongado donde se estacionan los refugiados del planeta” (Augé, 1992, p. 41).

A manera de conclusión

La respuesta al desplazamiento es inaplazable. Como se reiteró a lo largo del documento, cada día que pasa es uno en que se agrava la situación de las personas desplazadas y en el que se incrementa el costo de la respuesta. Ni la problemática ni la situación de quienes la sufren se resolverán espontáneamente. Proteger a las víctimas de desplazamiento forzado interno se convierte entonces en el arte de diseñar e implementar políticas públicas; por esto, una serie de acciones contribuirán a este fin. La adopción de un marco legal es conveniente para promover la inclusión de la población a través de reconocer el problema y subrayar los principios de actuación y de sus derechos. La ley colabora a clarificar competencias institucionales y mecanismos de coordinación. Las leyes de desplazamiento interno han sido dinamizadoras de la respuesta, han facilitado el desarrollo de litigio estratégico, el control desde otras instituciones del Estado, pero principalmente han facilitado la asignación de recursos. El fundamento legal rompe la inercia que deja la respuesta en el reconocimiento retórico de la problemática.

De igual manera, sin desconocer que el desplazamiento pueda tener su origen en problemas estructurales, es importante evitar recargar una política en la materia con la pretensión de resolver en su conjunto todas las causas, más aún cuando es posible que existan otros canales institucionales. Si se hiciese de esa forma se podría caer en la trampa de establecer un paralelismo institucional y conducir la política de desplazamiento hacia niveles de ineficiencia, por la magnitud de la responsabilidad acumulada. Lo anterior, sin embargo, no acota las posibilidades de promover desde dicha política ajustes significativos en las áreas donde se concentran las causas del desplazamiento y en donde se observan sus mayores consecuencias. Por esto, la política de desplazados en Honduras no puede resolver problemas estructurales de violencia ni de inequidad, como no podría en Colombia la Ley de Víctimas y Restitución destrabar los conflictos de uso del suelo; no obstante, una y otras abordan dificultades vinculadas con esas áreas. Una cosa es que se deban establecer vínculos coherentes entre determinadas políticas y la política de desplazados, y otra que la política de desplazamiento deba asumir cargas más allá del objetivo de asegurar una respuesta integral.

Además de predecible, la atención debe intentar ser homogénea en todo el país, a fin de evitar distorsiones en el poblamiento y equilibrar las cargas entre las diferentes unidades territoriales. El grado de especi-



ficidad en la resolución de causas e impactos del desplazamiento, así como en la promoción de solución es un elemento determinante para garantizar la efectividad de las políticas y reducir la aparición de distorsiones que restrinjan su resultado. Otro elemento recomendado en la formulación de políticas de este tipo es establecer mecanismos de coordinación por áreas de respuesta, asegurando en todo caso que la política no recaiga en comisiones que terminan diluyendo responsabilidades.

Pensar en soluciones es el mejor camino para avanzar en la prevención y la protección. Si no se estudia cómo va a ser viable el retorno o la integración local, la población se queda en un limbo en el que su grado de exposición se va agravando. Para estructurar políticas que remedien el problema es conveniente desde el primer momento proteger activos físicos e intangibles; esto implica identificar y remover obstáculos, así como estructurar estrategias bajo la idea de hacer en el presente lo máximo que el contexto permita, pensando en el mejor impacto futuro. Para clarificar la idea, con altos niveles de violencia no es posible progresar en la restitución de viviendas y tierras, pero registrar las mismas hoy es lo que facilitará a futuro su reintegración.

Ante la ausencia de referentes sólidos para diseñar políticas de atención a desplazados internos en contextos de criminalidad y violencia, es recomendable promover la sistematización de las experiencias para recoger rápidamente lecciones aprendidas. De igual manera, es fundamental desarrollar la preinversión necesaria y que posibilite, a través de análisis previos, limitar los riesgos de iniciativas con daño.

El primer paso es tomar acción. Ésta es una primera dimensión ética de la respuesta en favor de la población desplazada. Los dilemas que enfrentan las autoridades de los Estados afectados por el desplazamiento interno son similares, de allí que se haya resaltado que los costos políticos y económicos pueden ser evaluados desde una lectura distinta y que el peor error es aplazar la respuesta.

Los elementos compartidos en este artículo pretenden evidenciar desafíos técnicos en la formulación de la política sobre desplazamiento forzado. Reconocer las múltiples interacciones con otros sistemas de política es un paso necesario para evitar una acción con daño. Ubicar a la persona y a las comunidades afectadas como el centro es un principio de acción más que retórico, en la medida en que contribuye a asegurar un resultado positivo. Concentrar los esfuerzos en contrarrestar las causas, superar las barreras que limitan el alcance de soluciones, pero principalmente reconocer los efectos causados por el desplazamiento y atenderlos de manera específica, son condiciones mínimas para alcanzar rendimientos positivos en favor de esta población, a fin de evitar que queden en el limbo del “no lugar” y para avanzar en un escenario más justo de recuperación de la relación Estado-ciudadano.

Referencias

ACAPS. (2014). *Otras situaciones de violencia en el Triángulo del Norte Centroamericano*. Recuperado de https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/otras_situaciones_de_violencia_en_el_triangulo_del_norte_centroamericano_impacto_humanitario_mayo_2014.pdf

ACNUR. (2007). *Balance de la política pública para la atención integral al desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá, Colombia: Pro offset Editorial.

Augé, M. (1992). *Los no lugares. Espacios del anonimato. Una antropología de la sobremodernidad*. Barcelona: Gedisa.

Beyani, Ch. (2016). *Informe del Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos*. ONU. A/hcr/32/35. Recuperado de <https://www.refworld.org/es/pdfid/5d7fd098d.pdf>

Brookings Institution. (2008). *Protecting Internally Displaced Persons: A Manual for Law and Policymakers*. Washington: Brookings Institution.



Celis, A. (2009). *Protection of the Internally Displaced by Constitutional Justice: The Role of the Constitutional Court in Colombia*. En R. Arango (ed.), *Judicial Protection of Internally Displaced Persons: The Colombian experience* (pp. 89-114). Washington, D.C.: The Brookings Institution.

Corte Constitucional. (1997). *Sentencia T-227/97. Desplazado interno-elementos cruciales/desplazado interno-campesinos*. Colombia. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/T-227-97.htm>

Corte Constitucional. (2004). *Sentencia de Tutela T 25 de 2004. Estado de Cosas Inconstitucional población desplazada*. Colombia. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>

Corte Constitucional. (2008). *Auto 092 de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004*. Colombia. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/AUTOS%202008/91.%20Auto%20del%2014-04-2008.%20Auto%20092.%20Protecci%C3%B3n%20mujeres%20v%C3%ADctimas%20del%20desplazamiento.pdf>

Corte Suprema de Justicia de El Salvador. (2017). *Sentencia de Amparo 411 de 2017*. Recuperado de http://www.csj.gob.sv/Comunicaciones/2018/07_JULIO/COMUNICADOS/Amp.%20411-2017%20Sentencia%20desplazamiento_7MZT.pdf

Cristosal. (2018). *Litigio Estratégico. Una alternativa de protección de la población desplazada*. El Salvador: autor. Recuperado de <https://centroamerica.cristosal.org/wp-content/uploads/2018/11/Litigio-Estrategico.pdf>

Cruz, R. (2018). *El Paramillo, un nudo de problemas*. Recuperado de <https://verdadabierta.com/disputas-de-tierra-ante-la-justicia/el-paramillo-un-nudo-de-problemas/>

Gobierno de Honduras. (2013). *Decreto Ejecutivo Número PCM-053-2013: Crear la Comisión Interinstitucional para la Protección de las Personas Desplazadas por la Violencia*. Tegucigalpa, Honduras: La Gaceta.

IDMC, Norwegian Refugee Council y Brookings Institution. (2013). *National Instruments on Internal Displacement. A guide to their development*. Ginebra: autores.

IDMC. (2021). *Global Report on Internal Displacement 2021. Internal Displacement in a changing climate*. Recuperado de https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/grid2021_idmc.pdf

Vargas, A. (1999). *El Estado y las políticas públicas*. Bogotá, Colombia: Almudena editores.





¿Qué medir y por qué?

Hacia una política basada en evidencias sobre el desplazamiento interno

Alexandra Bilak

Con 55 millones hasta finales de 2020, las personas desplazadas internamente (PDI) conforman el grupo de población que ha sufrido una migración forzada más grande del mundo. Cada año, el Observatorio de Desplazamiento Interno informa sobre millones de nuevos casos provocados por conflictos, violencia y desastres. Esta cifra, junto con los millones de personas que ya viven en situación de desplazamiento prolongado, llevan a que el total de PDI aumentase de manera constante durante la última década. Estas cifras a nivel mundial reflejan la dificultad persistente de garantizar el retorno seguro y sostenible de los desplazados a sus hogares, de apoyarlos en la recuperación y reconstrucción de sus vidas en los lugares en que se han asentado, y de poner fin a su desplazamiento.

Los datos y las evidencias sobre el desplazamiento interno (DI) son una herramienta fundamental para aumentar la conciencia nacional y mundial sobre este tema, así como para orientar las acciones para abordar y reducir la situación y su impacto. El seguimiento y la presentación de informes sobre el tema pueden ayudar a los Estados a alinear sus prioridades y acelerar el avance en diversas áreas, incluidas la consolidación de la paz, la reducción del riesgo de desastres, la atención humanitaria, el desarrollo sostenible y la acción climática.

A pesar de los grandes logros observados en las últimas dos décadas, la información y las evidencias sobre el desplazamiento interno siguen incompletas. Durante muchos años, el problema no se ha reconocido como prioritario a nivel mundial ni como un desafío significativo para el desarrollo y la estabilidad a más largo plazo. Esto se ha traducido en que ni el desplazamiento interno, ni las personas que lo padecen, se mencionen específicamente en los 17 objetivos y 169 metas del marco global de seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Tampoco hay menciones sobre el DI en los planes nacionales o indicadores estandarizados para reportar sobre los avances en la materia.

Con estándares y métodos de recopilación de datos inconsistentes, así como una coordinación y financiación insuficientes, siguen existiendo importantes lagunas de conocimiento con respecto a los motivos, patrones, impactos y riesgos del desplazamiento interno en diferentes contextos. Sin los sistemas y herramientas para rendir cuentas e informar de manera integral, existen pocas oportunidades para un análisis completo y para vincular el tema del desplazamiento a un conjunto más amplio de problemáticas sociales, económicas y de seguridad o a los intereses, planes y objetivos de los países a largo plazo. Como resultado, los gobiernos se encuentran ante un desafío al intentar priorizar el tema o al decidir cómo ponderar las diferentes opciones ante las que se enfrentan.

Este capítulo presenta una revisión del avance, hasta la fecha, en el monitoreo y contabilización del desplazamiento interno. También plantea recomendaciones para la formulación de futuras políticas basadas en datos y evidencias al respecto. Después de revisar las principales métricas que deben tenerse en cuenta para proporcionar una descripción completa de la naturaleza, el tamaño, los efectos y el riesgo del desplazamiento interno, el capítulo analiza las diferentes herramientas y sistemas disponibles para recopilar, examinar y almacenar datos, y ejemplifica el uso que se les ha dado en diferentes países. Por último, se propone un plan para mejorar los informes nacionales y mundiales, además de la medición sistemática del avance en la reducción del desplazamiento interno en el futuro.

Pintar una imagen completa

Calcular el número de personas desplazadas en un lugar determinado y en un momento dado es un desafío, especialmente cuando los movimientos de la población son dinámicos. Monitorear y evaluar cómo las necesidades y vulnerabilidades de los DI cambian a través del tiempo, particularmente cuando el despla-



zamiento es prolongado, supone aún más retos y requiere de datos completos sobre un amplio conjunto de métricas e indicadores.

Sin exacerbar los riesgos de protección existentes o de crear nuevos para quienes huyen de conflictos, violencia o desastres, se necesita información comparable para que los países tengan en cuenta la magnitud real, la naturaleza y los efectos del desplazamiento interno. Lo anterior incluye información sobre el número total de personas que viven en esa condición (la “población”), así como la cifra de movimientos de quienes se convierten en desplazados o dejan de serlo (flujos “entrantes” y “salientes”), que pueden hacer aumentar o disminuir las estadísticas. Dado que los desplazados internos a menudo se encuentran en esta condición varias veces y otros fluctúan entre sus lugares de origen y de acogida, es importante saber cuántas veces las personas se han visto obligadas a moverse, con el fin de ayudar a planificar y priorizar el apoyo, así como para abordar las vulnerabilidades sociales, económicas y psicológicas que pueden surgir de formas de desplazamiento recurrentes o crónicas.

Para pintar una imagen lo más completa posible es esencial contar con información adicional sobre el perfil demográfico, las características y las necesidades de los desplazados. Se necesitan datos geolocalizados que indiquen de dónde salieron y a dónde se trasladaron, así como sobre cualquier retorno, reubicación o movimientos y procesos de integración local, y su sostenibilidad durante todo ese tiempo. Además, también son cruciales los datos sobre la distribución espacial del desplazamiento, por ejemplo, si las personas o ciertos subgrupos están concentrados en centros urbanos o dispersos en áreas rurales. Estos datos adquieren mayor relevancia cuando el apoyo debe brindarse fuera de los campamentos y a través de canales determinados por la infraestructura y los servicios urbanos existentes.

Otras métricas relevantes son la duración del desplazamiento, su gravedad y los impactos diferenciados en distintos grupos. No todos los desplazados internos experimentan la situación de la misma manera, incluso si son desplazados al mismo tiempo y por la misma causa. Se necesitan registros desglosados por sexo, edad, discapacidad y otras características para diseñar programas más eficaces que adapten los recursos limitados a necesidades específicas. Esto también puede proporcionar una mejor comprensión de los efectos inmediatos y a largo plazo en diferentes sectores (por ejemplo, salud, educación, vivienda) y permitir que los países evalúen los costos y beneficios de las diferentes medidas, así como la inversión en distintos periodos de tiempo.

Finalmente, conocer el riesgo de próximos desplazamientos, tener un indicador de si dicho riesgo está aumentando o disminuyendo y cuáles fueron los factores que llevaron a ese resultado, será determinante para planificar el futuro y evitar que ocurra el desplazamiento como primera opción. Hasta ahora, gran parte del análisis del riesgo se ha centrado en el contexto de desastres repentinos y de evolución lenta. El IDMC ha estimado que aproximadamente 13,9 millones de personas en todo el mundo tienen probabilidad de ser desplazadas por desastres naturales cada año. Los desastres hidrometeorológicos son la mayor causa de que suceda en el futuro y esta probabilidad aumentará con el crecimiento de la población y ante la mayor frecuencia e intensidad de los desastres naturales como resultado del cambio climático (Ponserre, Ginnetti *et al.*, 2019). Dicha información acerca del tamaño, ubicación y naturaleza de la proyección del desplazamiento puede escalar a nivel local y utilizarse para diseñar medidas preventivas que mitiguen las probabilidades y que mejoren la preparación, además de que reduzcan los impactos de los desastres meteorológicos cuando se presentan.

Combinando herramientas y prácticas existentes

La cantidad y calidad de los datos sobre DI se ha elevado significativamente en las últimas décadas y si bien aún queda mucho por hacer para mejorar la cobertura y la confiabilidad, están surgiendo buenas prácticas a partir de nuevos enfoques, tecnologías y alianzas que ayudan a profundizar la comprensión por parte de los países sobre la dimensión, la naturaleza, el impacto y el riesgo del desplazamiento.





Los datos sobre las personas desplazadas generalmente son recopilados por una variedad de agencias gubernamentales y no gubernamentales que utilizan diferentes métodos. Las fuentes pueden variar significativamente de un país a otro y cada una tiene sus propios desafíos y ventajas. Existen diferencias entre los métodos de recolección de datos para el desplazamiento provocado por conflictos y violencia y el que sucede en un contexto de desastres. La mayoría de la información obtenida en las situaciones mencionadas, primero, proviene de organizaciones internacionales y se reúne con el fin de documentar la respuesta humanitaria, más de 70% de los datos de desplazamiento por desastres a nivel mundial provienen de organismos gubernamentales, incluidas las agencias de desastres nacionales o regionales, y de autoridades locales.

Las estadísticas nacionales sobre los desplazamientos internos cumplen una función clave para medir la capacidad de los Estados al momento de afrontar el problema. Estas son útiles para planificar, presupuestar y rastrear los impactos a largo plazo de quienes lo padecen y en las economías nacionales. Los principales métodos de recopilación de datos utilizados en la elaboración de estadísticas oficiales incluyen censos de población y vivienda, encuestas por muestreo y fuentes administrativas.

Los censos nacionales que recolectan información sobre las características socioeconómicas básicas y las condiciones de las viviendas son valiosas fuentes de datos sobre desplazamiento, lo que permite comparar entre el sector desplazado y la población general, o un subconjunto de ella. Sin embargo, dado que dichos censos suelen levantarse cada 10 años están limitados para responder a los patrones dinámicos y en curso de los desplazamientos internos. Las encuestas por muestreo se realizan con mayor frecuencia (cada tres o cinco años) y se emplean para reunir información estadística detallada sobre personas, hogares y comunidades. Estas pueden incluir preguntas sobre movimientos de desplazamiento, patrones y condiciones socioeconómicas, y proporcionar información sobre los flujos entrantes y salientes, las fluctuaciones en la población desplazada y el avance hacia soluciones duraderas. Sin embargo, también presentan restricciones en el contexto de poblaciones con alta movilidad.

Las Recomendaciones Internacionales sobre Estadísticas de Desplazados Internos (IRIS) establecen un marco acordado internacionalmente para que los países y las organizaciones mundiales mejoren la elaboración de estadísticas oficiales acerca de DI, de modo que sean coherentes a lo largo del tiempo y comparables entre regiones y países (EGRIS, 2020a). Las IRIS proporcionan definiciones estadísticas claras de los desplazamientos y de las poblaciones relacionadas con esta problemática en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de la ONU, evaluados por expertos legales de diversas organizaciones participantes. Este marco es altamente prometedor para mejorar la calidad y confiabilidad de las cifras oficiales sobre el tema, para mejorar la interoperabilidad de los datos en diferentes contextos y para reforzar la responsabilidad nacional y el liderazgo en los datos de DI.

Dicho lo anterior, para respaldar las respuestas operativas en situaciones de rápida evolución y tener en cuenta el riesgo de desplazamiento o los cambios proyectados en ese riesgo a lo largo del tiempo, se necesitan fuentes y métodos de datos adicionales y complementarios. Los sistemas de seguimiento del movimiento de la población, los “macrodatos” y las fuentes cualitativas pueden complementar las estadísticas oficiales y son muy relevantes para pintar un panorama completo del desplazamiento en diversos contextos. Los sistemas de seguimiento de circulación de población son, a menudo, la principal fuente de datos operativos en entornos al DI. La metodología utilizada para producirlos varía según las necesidades y posibilidades, pero puede convertirse en el origen de estadísticas oficiales, siempre y cuando se puedan compartir los datos (EGRIS, 2020, p. 75). Un ejemplo clave es la Matriz de Seguimiento de Desplazamientos (DTM, por sus siglas en inglés) de la Organización Internacional de las Migraciones (OIM, 2017), así como los ejercicios de recopilación de datos implementados por varias entidades humanitarias, como ACNUR y OCHA. Estos sistemas están diseñados para detectar casos de desplazamiento a través de movimientos físicos, especialmente cuando se trata de grandes grupos de población que son fácilmente identificables.



También se necesita información y evaluaciones más detalladas de los impactos del desplazamiento en la vida de las personas, y los datos demográficos y socioeconómicos pueden contribuir a refinar los planes de apoyo al identificar el número de PDI de diferentes grupos de edad, género, estado de discapacidad y otras características. Las personas mayores con discapacidad, por ejemplo, necesitan refugios accesibles, mientras que los niños en edad escolar deben recibir una formación adecuada. En la medida de lo posible, esta información debe recolectarse de manera individual, pero las encuestas a nivel de hogares y las entrevistas con informantes clave también son opciones prácticas. Varias organizaciones recolectan datos desglosados sobre los DI, incluidos la Organización Internacional para las Migraciones (IOM, s. a.), el Servicio Conjunto de Elaboración de Perfiles de Desplazados Internos (JIPS), o REACH (s. a.). Cuando no es posible obtener datos primarios, la distribución demográfica se puede estimar utilizando escalas a nivel nacional aplicadas a la población desplazada. Este método ha permitido al IDMC estimar que 23,4 millones de niños vivían en situación de desplazamiento interno en todo el mundo a finales de 2020 (IDMC, 2021).

Las necesidades de las personas en esta condición y de otras comunidades afectadas dependen no solo de sus características particulares, sino de cada situación; por lo tanto, diseñar respuestas efectivas requiere de evaluaciones específicas que se pueden realizar a través de entrevistas con informantes clave, encuestas de hogares o, idealmente, una combinación de métodos tanto cualitativos como cuantitativos. En los esfuerzos por comprender mejor los detonadores, patrones, riesgos e impactos del desplazamiento interno, el IDMC ha comenzado a reunir este tipo de información en varios países. Se han desarrollado diversas herramientas para evaluar la gravedad de las condiciones en las que viven los DI y hasta qué punto han alcanzado soluciones duraderas (Wesolek y Sydney, 2020). Esto ha servido para medir los efectos en los medios de vida, la salud, la seguridad, las condiciones de vivienda y la educación de los desplazados internos y las comunidades de acogida (Cazabat, 2020) y para comprender el proceso de desplazamiento en un contexto de cambio climático y los vínculos entre el desplazamiento interno y el externo (Sydney, 2020). Todas estas herramientas están estandarizadas para que se puedan usar y adaptar en cualquier contexto, al tiempo que ofrecen datos completos y comparables en diferentes estudios y a lo largo del tiempo.

Las series temporales o los estudios longitudinales son imprescindibles para asegurar el logro de soluciones plenas y sostenibles. Recabar información sobre las necesidades de las personas afectadas a intervalos regulares permite el seguimiento del progreso y la identificación de los vacíos en el apoyo que reciben. Sin embargo, este tipo de información es extremadamente rara en contextos de desplazamiento interno, debido a la falta de recursos, pero también al hecho de que las poblaciones desplazadas pueden moverse varias veces y, por tanto, ser difíciles de localizar año tras año. Además, en algunos contextos, es posible que no sea aconsejable recopilar información de identificación personal de los desplazados internos para volver a entrevistarlos más tarde. Una excepción notable y alentadora es el estudio longitudinal realizado por la OIM y la Universidad de Georgetown para evaluar el avance hacia soluciones duraderas para cuatro mil desplazados internos iraquíes y refugiados durante cuatro años (Universidad de Georgetown, s. a.).

Las evaluaciones de necesidades y los ejercicios de elaboración de perfiles brindan panoramas importantes en un momento dado para comprender las características específicas de una población desplazada. Además, pueden identificar la magnitud de los desplazamientos y las necesidades relacionadas con ellos, las vulnerabilidades y los riesgos, así como las intenciones de las personas y sus preferencias con respecto a las soluciones. Es importante destacar que estas encuestas también son capaces de arrojar datos sobre poblaciones no desplazadas asentadas en lugares similares y permiten comparaciones entre grupos demográficos. Las encuestas pueden aplicarse periódicamente y después de cambios sustanciales en el contexto, y se utilizan tanto en emergencias cíclicas como en crisis prolongadas; ejemplos clave son las que se realizan con el respaldo de JIPS.

Para complementar estos análisis y llenar los vacíos existentes, el análisis de imágenes satelitales, la tecnología móvil y la información proveniente de las redes sociales, que se han utilizado para reforzar las opera-



ciones de emergencia y la asistencia en casos de desastre, pueden ayudar a comprender los patrones de desplazamiento antes, durante y después de las crisis. El estudio de imágenes satelitales se ha aplicado para evaluar los daños en asentamientos o edificios como resultado de conflictos, desastres y proyectos de desarrollo en áreas de difícil acceso. Esta metodología consiste en interpretar imágenes ópticas para evaluar las variaciones asociadas con cambios importantes en las estructuras o en sus alrededores, utilizando datos de satélite previos y posteriores al evento (IDMC, 2020, p. 35). Los resultados del monitoreo de los medios de comunicación, aunque no son tan completos o no brindan tanta información como otros métodos, son otra fuente accesible, pero ofrecen diferentes niveles de profundidad y precisión, y requieren de una cantidad significativa de verificación y triangulación adicionales.

Aprendiendo de otros

Varios países han comenzado a reconocer el potencial que tiene la contabilización sistemática del DI, la evaluación del impacto de las medidas preventivas y la asistencia, así como los informes sobre el avance hacia soluciones duraderas. Aunque no existe un enfoque único para todos, y a menudo será necesario combinar métodos y fuentes de datos, los países con una estrategia nacional de datos, un sistema centralizado que los gestione, con informes regulares y un presupuesto específico alineado con un marco legal tienen más probabilidades de difundir sus esfuerzos e intenciones, de manera que atraen apoyo interno y externo de manera sostenida.

En aquellos países donde el desplazamiento por conflictos ocupa un lugar destacado en la agenda política y pública, las autoridades nacionales o locales han establecido registros o bases de datos de orígenes múltiples, que son una forma práctica de recibir, analizar y compartir datos utilizando un diccionario de datos y un conjunto común de estándares y métricas. Los registros nacionales son una de las plataformas más completas para almacenar esta información, dar cuenta de cualquier persona que alguna vez haya sido desplazada, rastrear la asistencia gubernamental y monitorear el logro de soluciones permanentes.

El gobierno de Colombia ha hecho un buen uso de esta herramienta, que combina datos sobre el desplazamiento con una serie de otros indicadores para tener una idea clara de cuántos desplazados internos tienen necesidades y de qué tipo. El Registro Único de Víctimas (RUV) de Colombia y la recopilación sistemática de información han sido reconocidos como una buena práctica durante muchos años. Esta cuenta con recursos suficientes y está respaldada por un mandato claro en virtud del cual la Unidad de Víctimas gubernamental se dedica a mantener el registro y a brindar servicios a los desplazados internos, en colaboración con los ministerios y departamentos competentes. Un Protocolo de Intercambio de Información entre la Unidad de Víctimas y los organismos oficiales que forman parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas permite evaluar individualmente dos veces al año la vulnerabilidad de los desplazados internos inscritos en el Registro (Unidad para las Víctimas, 2016). Además, los conjuntos de datos compilados por el Departamento Nacional de Planificación y el Departamento Nacional para la Prosperidad Social proporcionan la mayoría de los registros administrativos que utiliza la Unidad de Víctimas para actualizar las variables socioeconómicas de las personas desplazadas internamente a nivel personal (Gobierno de Colombia, 2015; EGRIS, 2020b, p. 176).

Ejemplos similares incluyen el primer registro oficial completo de gente desplazada en Bosnia y Herzegovina, que comenzó a fines del año 2000, después del conflicto, y culminó con el desarrollo de la Base de datos de personas desplazadas y refugiadas (DDPR) (EGRIS, 2020b, p. 169). En Ucrania, el Ministerio de Política Social ha establecido un registro nacional de todos los desplazados internos del país, que actualiza continuamente, y planifica la creación y mantenimiento de una base de datos unificada de información sobre desplazados internos (UIB) (EGRIS, 2020b, p. 200). Estas bases de datos nacionales son las principales fuentes en ambos países y sirven para informar el desarrollo de políticas públicas y la prestación de servicios sociales a quienes están en esa condición.



Los países que experimentan desplazamiento por desastres han aprovechado de manera semejante las bases de datos nacionales y los sistemas contables de pérdidas por esta causa para obtener información clave relacionada con el número de desplazados internos y sus necesidades. Esto incluye la cifra de hogares dañados y destruidos que, ante la ausencia de información sobre el número de PDI a lo largo del tiempo, resulta útil para estimar la duración de la movilidad y conocer los patrones de riesgo de desplazamiento por desastres. En aquellos lugares donde se han utilizado estos sistemas de contabilidad se ha registrado información sobre muchos más eventos y situaciones de desplazamiento por desastres que los capturados por los sistemas de las organizaciones humanitarias de recopilación de datos.

La Oficina de Gestión de Respuesta a Desastres (DRMB, por sus siglas en inglés) del Centro de Información y Monitoreo de Operaciones de Respuesta a Desastres de Filipinas (DROMIC) es un ejemplo útil de tal sistema. Reúne y publica información en tiempo real sobre las personas desplazadas tanto por desastres como por conflictos, incorporando los impactos espaciales y temporales del desplazamiento. Además de emitir informes periódicos para desastres específicos, el contenido de dichos reportes es acumulado y basado en series de tiempo sobre el número de gente evacuada y de destrucción de viviendas por ubicación a nivel provincial y de distrito.¹ Junto con la sociedad civil y socios internacionales, el gobierno de Filipinas utiliza estos datos para conocer la situación e informar de la desocupación preventiva hasta que se alcance la recuperación.

Como país propenso a desastres, Indonesia también ha desarrollado un sistema integral para recopilar datos y comunicar sobre los desplazamientos por este motivo. A través de su autoridad nacional de gestión de desastres –Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB)– y sus oficinas regionales,² la información sobre los impactos, las personas afectadas, las evacuaciones y los daños a las viviendas se concentra y utiliza para informar acerca de los desastres y brindar una pronta respuesta. También es un ejemplo poco común de datos de desplazamiento por desastres almacenados en una base de acceso público que da a conocer el tipo de peligro, la fecha en que se suscitó, la ubicación del efecto que ocasionó y el desplazamiento relacionado.³ Basado en el Sistema de Gestión de Información de Desastres DesInventar,⁴ la Base de Datos de Gestión de Información y Datos de Desastres de Indonesia también contiene información histórica que emplea la BNPB para identificar riesgos, formular políticas y tomar decisiones. En última instancia, también se utiliza para ayudar en la planificación, presupuestación y canalización de esfuerzos hacia tareas de reducción de accidentes (UNDP Indonesia, s. a.).

En África, el gobierno de Somalia, a través de su Oficina Nacional de Estadísticas, recientemente comenzó a trabajar con socios humanitarios y de desarrollo para revisar las metodologías y los sistemas de datos existentes en el país, con el objetivo de mejorar las estadísticas y prever desplazamientos futuros. Somalia es propensa a sufrir sequías extremas y tiene acceso a una de las bases de datos (UNHCR Somalia, 2021) sobre desplazamiento más grande del mundo. Al consultarla y analizarla cuidadosamente, el gobierno y sus socios pueden comprender los patrones de desplazamiento por sequía en el pasado y proyectarlos hacia el futuro para brindar una respuesta y planificación tempranas.⁵

Vincular la evidencia a la política y la acción

Un sistema integrado que vincule el desplazamiento interno directamente con métricas económicas, sociales y ambientales relevantes puede convertirse en el fundamento de la planificación a más largo plazo de un país. Por ejemplo, monitorear el número de niños desplazados internos por diferentes grupos de edad puede permitir brindar mejores respuestas, pero también facilitar que los gobiernos realicen ajustes presupuestarios anuales en las oficinas de educación para adaptarse al aumento en la demanda de la formación básica durante periodos más extensos, o cambios requeridos en los planes estatales de estudios para incluir a niños y niñas con barreras idiomáticas.

1. Véase Disaster Response Operations Monitoring and Information Center (DROMIC), <https://dromic.dswd.gov.ph/>

2. Véase Badan Nasional Penanggulangan Bencana, <https://bnpb.go.id/>

3. Véase Data Informasi Bencana Indonesia, <http://dibi.bnpb.go.id>

4. Véase Sendai Framework for Disaster Risk Reduction, <https://www.desinventar.net>

5. Véase MoHADIM Minister Launches Early Warning System Training for State DRM staff, <https://mohadm.gov.so/mohadm-minister-launches-early-warning-system-training-for-statedrm-staff/>



En el Pacífico, diversos Estados son líderes en identificar la relación entre la planificación del desarrollo nacional y el riesgo de desplazamiento, reconociendo que el mismo desarrollo aumenta potencialmente la probabilidad de desastres y, con ello, el desplazamiento. Los gobiernos de la región respaldaron el Marco para el Desarrollo Resiliente en el Pacífico (FRDP, por sus siglas en inglés), afirmando que la gestión del peligro relacionado con el clima y los desastres debe emprenderse en el contexto del progreso económico y el logro de las metas de desarrollo sostenible. En el marco del FRDP, muchas naciones han reconocido que la gestión del riesgo de desplazamiento interno es un tema fundamental de gobernanza y que debe tratarse integralmente y con evidencia sólida. En Tonga y las Islas Salomón, por ejemplo, los gobiernos están trabajando con socios internacionales para llevar a cabo evaluaciones integrales de dicho riesgo para múltiples escenarios de cambio climático, planeando usar esta evidencia a fin de implementar planes de desarrollo nacionales y locales.

En Mali, las respuestas políticas y operativas a la problemática están dirigidas por el Ministerio de Salud y Desarrollo Social y su Dirección Nacional de Desarrollo Social, además de estar respaldadas por un sistema de gestión de datos integral y colaborativo a nivel nacional. Utilizando la metodología DTM de la OIM, el sistema almacena datos e información sobre la ubicación, los movimientos y las necesidades de los desplazados internos y los pone a disposición de la comunidad humanitaria y de las autoridades en general. El sistema lo operan junto con organizaciones internacionales y nacionales, y los datos los recaba una amplia red de funcionarios gubernamentales y de la sociedad civil, así como las propias personas desplazadas internas, en trabajo de campo. La plataforma de información posibilita un análisis más detallado de las tendencias de desplazamiento, las condiciones de vida de las personas que se encuentran en esta condición, así como el seguimiento de los movimientos de retorno y reintegración. Este sistema de gestión de datos se considera uno de los más completos de África subsahariana y ha servido para informar al gobierno de Mali sobre la planificación de contingencias y la estrategia preventiva, así como aquellas orientadas al desarrollo sostenible y la acción climática, y los planes anuales de respuesta humanitaria del país.

Los sistemas de integración de datos mencionados pueden ser el punto de partida para que los Estados supervisen el progreso sistemáticamente en relación con sus prioridades nacionales de desarrollo, para que muestren lo que están logrando y defiendan el compromiso político y la inversión continua. Esto debe hacerse no solo midiendo la escala del desplazamiento interno en sus países, sino también rastreando las inversiones hechas en forma de políticas y capacidades ya existentes y nuevas (estrategias nacionales, recursos institucionales y financieros); monitoreando los factores contextuales (socioeconómicos, ambientales y políticos) que impulsan el desplazamiento interno y cómo éste cambia o evoluciona; y evaluando periódicamente la gravedad, la duración y el impacto del problema a lo largo del tiempo.

La elaboración de estos marcos estadísticos nacionales alineados con objetivos e indicadores de desarrollo más amplios, como los capturados a nivel mundial en los ODS o en el Marco de Sendai y el Acuerdo de París, representa una base sólida para calcular presupuestos, recaudar fondos y presentar informes a los donantes e inversores, así como a ciudadanos y entidades interesadas en otros países.

A nivel mundial, el IDMC ha creado un marco de este tipo con el Índice de Desplazamiento Interno (Cazabat, Desai y Wesolek, 2020), una medida que reúne indicadores acerca de la capacidad de los gobiernos nacionales para abordar la problemática, de las causas que pueden conducir a crisis futuras o que pueden permitir soluciones, y de los impactos de las crisis actuales. Esta herramienta es la primera visión mundial y una medida sistemática del avance logrado para afrontar y reducir los desplazamientos internos y es la base para llevar a cabo evaluaciones y establecer líneas de trabajo a nivel nacional más personalizadas y profundas. Es un instrumento que puede servir como soporte empírico muy necesario para cualquier marco global de rendición de cuentas próximo.



A nivel nacional, Georgia fue pionera en 2019 en el diseño de un instrumento de evaluación específico por país en colaboración con el IDMC y una suma de países interesados, incluidos departamentos del sector público, ministerios y la sociedad civil (IDMC, 2020). La herramienta engloba indicadores que son relevantes para la situación específica del desplazamiento interno en el país y permite obtener una línea base de sus propios esfuerzos para apoyar a los desplazados internos y prevenir la situación, al tiempo que monitorea el avance a lo largo del tiempo. Los involucrados ya han reconocido el potencial de esta evaluación y de la información resultante para abogar por una mayor inversión, así como por la recaudación de fondos tanto para prevenir como para ofrecer respuesta.

Avanzando en soluciones al desplazamiento interno

Esta década tiene el potencial de convertirse en un capítulo importante en los esfuerzos globales para reducir y resolver el desplazamiento interno. Lo que se necesita ahora es un análisis más completo y global de cómo los países y las comunidades han logrado resolver este fenómeno y qué ventanas de oportunidad permitieron el avance. Existe un interés creciente en comprender cómo afrontar los desafíos y alternativas estructurales inherentes a reducir el problema, pero los países que buscan lecciones de sus pares, en sus esfuerzos por hacerlo, se han encontrado que actualmente no cuentan con una fuente confiable o un repositorio del que puedan asirse.

De hecho, hasta la fecha no ha habido una evaluación integral sistemática de los factores que favorecen la generación de soluciones duraderas. Se han reunido ejemplos de buenas prácticas, pero se necesita un marco para una revisión completa de los procesos involucrados en el logro de soluciones y los factores que contribuyen al éxito. Para que ese aprendizaje tenga lugar, se necesita una asociación mundial que recopile, evalúe y comparta regularmente prácticas y experiencias, y que facilite el aprendizaje y el apoyo entre pares. Tal instancia debería cubrir una variedad de acciones operativas y políticas, desde recolectar y analizar datos y estándares comunes para la planificación y presentación de informes, hasta coordinar, vincular y desarrollar políticas integradas y darles seguimiento.

El intercambio y la cooperación entre los Estados cuya población está en riesgo de sufrir desplazamiento interno es fundamental. No obstante, aquello que constituye una buena práctica y que conduce al triunfo no se puede definir externamente, los países buscan espacios de diálogo abiertos a nivel regional e internacional, y están ansiosos por hacer uso de los mecanismos existentes. La presente década ofrece una oportunidad única para abrir ese diálogo y poner en marcha un proceso duradero con la finalidad de compartir el aprendizaje que puede servir de catalizador para la inversión y el progreso acelerados a nivel mundial y nacional.

Referencias

Cazabat, Ch. (2020). *Measuring the costs of internal displacement: Eswatini, Ethiopia, Kenya and Somalia*. Ginebra: IDMC. Recuperado de <https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/202001-cost-of-displacement-africa-case-studies.pdf>

Cazabat, Ch., Desai, B. y Wesolek, P. (2020). *Internal Displacement Index 2020 Report*. IDMC. Recuperado de https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/Internal%20Displacement%20Index%20report_2020.pdf

Comisión Europea. (s. a.). JIPs – Servicio conjunto de elaboración de perfiles de desplazados internos. Recuperado de <https://www.jips.org/>

EGRIS. (2020a). *International Recommendations on Internally Displaced Persons Statistics*.

Luxemburgo: Unión Europea-ONU. Recuperado de <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/12257846/KS-GQ-20-005-EN-N.pdf/714a7ba0-7ae6-1707-fef4-984a760e0034?t=1610984164036>



EGRIS. (2020b). *Compilers' Manual on Displacement Statistics*. Recuperado de <https://unstats.un.org/unsd/statcom/51st-session/documents/BG-item-3n-compilers-manual-E.pdf>

Gobierno de Colombia. (2015). *Decreto por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación*. Colombia. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77715>

IDMC. (2020). *GRID 2020 Methodological Annex*. Ginebra: autor. Recuperado de <https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2020/downloads/2020-IDMC-GRID-methodology.pdf>

IDMC. (2020). *Global Report on Internal Displacement*. Recuperado de <https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/2020-IDMC-GRID.pdf>

IDMC. (2021). *Global Report on Internal Displacement*. Recuperado de https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/grid2021_idmc.pdf

OIM. (2017). *Methodological Framework used in Displacement Tracking Matrix Operations for Quantifying Displacement and Mobility*. Recuperado de <https://displacement.iom.int/content/methodological-framework-used-displacement-tracking-matrix-operations-quantifying>

OIM. (s.a.). Displacement Tracking Matrix [página web]. Recuperado de <https://dtm.iom.int/>

Ponserre, S., Ginnetti, J. *et al.* (2019). *Disaster Displacement. A global review 2008-2018*. IDMC. Recuperado de <https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/201905-disaster-displacement-global-review-2008-2018.pdf>

REACH. (s. a.). Informing more effective humanitarian action. Recuperado de <https://www.reach-initiative.org/>

Sydney, C. (2020). *The Displacement Continuum. The relationship between internal displacement and cross-border movement in seven countries*. Ginebra: idmc. Recuperado de <https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/202006-cross-border-report.pdf>

UNDP Indonesia. (s. a.). *Data dan Informasi Bencana Indonesia*. Jakarta: autor. Recuperado de <https://bnpb.go.id/uploads/migration/pubs/442.pdf>

Universidad de Georgetown. (s. a.). *IOM-GU Iraq IDP Study*. Recuperado de <https://ccas.georgetown.edu/resources/iom-gu-iraq-idp-study/>

Unidad para las Víctimas. (2016). *Procedimiento Evaluación para la Superación de la Situación de Vulnerabilidad*. Colombia: autor. <https://www.unidadvictimas.gov.co/en/node/27980>

UNHCR Somalia. (2021). *Displacements Monitored by UNHCR Protection and Return Monitoring Network*. Recuperado de <https://unhcr.github.io/dataviz-somalia-prmn/index.html>

Wesolek, P. y Sydney, C. (2020). *Assessing the severity of displacement*. Ginebra: IDMC. Recuperado de <https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/Severity%20Report%202019.pdf>





Prevención del desplazamiento forzado interno, responsabilidad del Estado mexicano

María de los Ángeles Haces Velasco, Einar Ernesto López Basilio

Introducción

El desplazamiento forzado interno (DFI) es una franca violación a los derechos humanos de las personas que lo viven e implica una serie de afectaciones a nivel personal, social y comunitario. Es un fenómeno de movilidad humana que se presenta en, prácticamente, todas las sociedades del mundo, observándose múltiples circunstancias que lo generan, condicionan e, inclusive, promueven. Por ello es relevante que desde el Estado mexicano se diseñen políticas públicas y se implementen acciones coordinadas con los tres órdenes de gobierno, con la finalidad de prevenirlo y evitar a la ciudadanía mexicana dicho flagelo.

Una cultura de prevención en el ámbito de la vida pública debería de ser una constante, sin embargo, en relación con el DFI se han advertido pocas o nulas acciones tendentes a disminuirlo y evitar su ocurrencia. Lo descrito es, en buena medida, originado por la ausencia de una legislación específica sobre desplazamiento forzado para prevenir, atender y reparar integralmente dicho fenómeno de movilidad humana; no obstante, es necesario resaltar que la garantía y protección de los derechos de las personas desplazadas supera la ausencia de una ley o marco normativo nacional.

En relación con lo referido, es importante subrayar que en abril de 2019, el gobierno mexicano reconoció al DFI como un problema grave y de urgente atención, lo que motivó la implementación de diversas acciones, entre las que destacan la incorporación del desplazamiento forzado en el Programa Nacional de Derechos Humanos 2020-2024 como una prioridad, así como el impulso de los trabajos para la elaboración de una ley especializada en la materia que cumpliera con los estándares internacionales.

El proyecto de ley promovido por el gobierno mexicano fue presentado ante la Cámara de Diputados y una vez analizado y discutido, se aprobó en septiembre de 2020 por unanimidad de todas las fuerzas políticas representadas en dicho órgano legislativo, permaneciendo al momento de la elaboración del presente artículo en espera de continuar con su proceso legislativo ante la Cámara de Senadores.

Un elemento fundamental, considerado en la referida ley, es la prevención del DFI que, en caso de ser aprobada, redundaría en la vigencia de elementos clave para la colaboración interinstitucional de los tres niveles de gobierno, con el objetivo de identificar a la población y lugares en riesgo, propiciar condiciones sociales favorables para evitar su ocurrencia y procurar disminuir las graves afectaciones en la ciudadanía mexicana que lo sufre, las cuales, lamentablemente, son una realidad en aumento que implica el abandono repentino de hogares, comunidades y raíces.

¿Por qué la prevención del DFI es una obligación del Estado?

Con la finalidad de establecer la competencia del Estado para prevenir situaciones de DFI, es necesario primero dilucidar ésta en torno al desplazamiento en sí mismo; para ello nos referiremos a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por tratarse de un instrumento internacional en materia de derechos humanos que constituye el marco referencial regional y que establece diversos derechos y obligaciones que los Estados deben cumplir.

El artículo 22 de dicha Convención estipula que toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y a residir en él con sujeción a las disposiciones legales. A través del derecho de circulación y de residencia, contenido en el dispositivo citado que –valga la pena resaltar– es coincidente con lo establecido en el 11 constitucional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), mediante jurisprudencia, determinó que la Convención Americana regula la protección del derecho humano de las personas a no ser desplazadas forzosamente (Corte IDH, 2005, párr.188).



En esa tesitura, considerando que la jurisprudencia de la Corte IDH es una extensión de la propia Convención, el reconocimiento del derecho humano a no ser desplazado forzosamente resulta ser un criterio de observancia para los Estados signatarios, es decir, un estándar mínimo a cumplir, de acuerdo con la doctrina del control de convencionalidad (SCJN, 2014).

Aunado a ello, al ser reconocido por la Corte IDH el derecho a no ser desplazado forzosamente, se actualiza, para su protección, el contenido del artículo primero constitucional, en donde se instituye que todas las personas en el país gozarán de los derechos humanos reconocidos en la misma y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección.

Cabe señalar que dicha protección implica el deber del Estado de asegurar que las personas bajo su jurisdicción no sufran violaciones a derechos, a través de la adopción de disposiciones normativas o de otra índole (Ortega Soriano, Robles Zamarripa, García Huerta y Bravo Figueroa, 2013).

En ese mismo sentido, la propia Corte ha establecido que en el marco de la obligación de garantía de protección contenida en el artículo 1° de la Convención Americana, los Estados tienen a su cargo deberes específicos para asegurar el adecuado ejercicio de los derechos humanos, de manera puntual los de prevenir, investigar, sancionar y, en su caso, reparar los daños derivados de violaciones a derechos (Corte IDH, 1988, párr.166).

Para los efectos señalados en el presente documento, destacaremos la obligación específica de prevenir, respecto de la cual el Tribunal Interamericano estableció que las autoridades de cada Estado deberán aplicar efectivamente el marco jurídico existente y contar con políticas de prevención que permitan actuar de manera eficaz ante violaciones a derechos humanos (Corte IDH, 2009, párr. 258).

Conforme a lo detallado, se puede afirmar que la prevención de situaciones de DFI es una obligación que corresponde al Estado mexicano y que su observancia deriva de la aplicación de los artículos 1° y 11 constitucionales, 1° y 22 de la Convención Americana, así como de la jurisprudencia que la Corte IDH ha emitido en la materia.

Prevención del DFI

Una vez señalada la competencia del Estado para realizar labores preventivas del DFI, es necesario dilucidar qué es la prevención. La Real Academia Española la define como la acción y efecto de prevenir; preparación y disposición que se hace anticipadamente para evitar un riesgo o ejecutar algo.

Considerando que en el marco jurídico federal no existe una normatividad específica en materia de DFI y que las legislaciones estatales especializadas no refieren alguna definición sobre su prevención, señalaremos algunos enunciados establecidos en normas vigentes que nos ayudarán a aproximarnos al concepto en estudio.

La Ley General de Protección Civil estipula que prevención es el conjunto de acciones y mecanismos implementados con antelación a la ocurrencia de los agentes perturbadores, con la finalidad de conocer los peligros o los riesgos, identificarlos y eliminarlos o reducirlos; evitar o mitigar su impacto destructivo sobre las personas, bienes, infraestructura, así como anticiparse a los procesos sociales que los propicien. Por su parte, la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia define a la prevención relacionada con la violencia y delincuencia como el conjunto de políticas públicas, programas y acciones orientadas a reducir factores de riesgo que favorezcan la generación de violencia y delincuencia, así como a combatir las distintas causas y factores que las detonan.

El concepto de DFI que consideraremos para los efectos del presente documento es el establecido en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de la Organización de las Naciones Unidas





(en adelante Principios Rectores), en donde se señala que los desplazamientos son situaciones en que las personas o grupos de personas se han visto forzadas u obligadas a 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.

Con base en lo señalado, podemos establecer que la prevención del DFI es una política pública que contiene programas, medidas, acciones y mecanismos para evitar dichas situaciones, así como para mitigar los riesgos e impactos que podrían acarrear, e inclusive, para reducir factores que favorezcan su aparición.

Al respecto, es imprescindible señalar que la implementación de los programas, las medidas, acciones y mecanismos preventivos dependerá del contexto social, político, religioso y económico de la localidad, municipio o entidad federativa donde se requieran aplicar; y deberán considerar las distintas causas y agentes que ocasionan los desplazamientos.

Prevención y los Principios Rectores

A continuación haremos un breve análisis sobre lo establecido en los Principios Rectores en torno a la prevención, considerando que la Corte IDH los ha empleado para interpretaciones relativas al alcance del ya citado derecho a la circulación y residencia, lo que implica incorporarlos al soft law del corpus iuris de los derechos humanos (CNDH, 2017).

El principio 5 de los Principios Rectores establece que todas las autoridades y órganos internacionales respetarán y harán respetar las obligaciones que les impone el derecho internacional, incluidos los derechos humanos y el derecho humanitario, en toda circunstancia, a fin de prevenir y evitar la aparición de condiciones que puedan desencadenar el desplazamiento de personas. Dicho principio destaca la importancia de que los gobiernos y las instituciones de cada Estado respeten y hagan respetar los derechos humanos y el derecho humanitario, dado que con el cumplimiento de tales obligaciones la ocurrencia de una situación de DFI se reduce, principalmente, debido a que el derecho internacional humanitario prohíbe el desplazamiento forzado de personas, salvo cuando se trata de situaciones militares imperiosas o de protección de la población, en términos de lo dispuesto en el Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, y el Estatuto de Roma.

El principio 6 señala que todo ser humano tendrá derecho a la protección contra desplazamientos que lo alejen de su hogar o lugar de residencia habitual. Como ya se mencionó, la garantía de protección a cargo de los Estados implica el deber de prevenir, de donde deriva la obligación de aplicar de manera efectiva el marco jurídico existente sobre DFI y contar con políticas de prevención que permitan actuar eficazmente ante dicho fenómeno de movilidad forzada, lo que queda plasmado en el principio en comento.

Por su parte, el principio 7 estipula que antes de decidir el desplazamiento de personas, las autoridades competentes se asegurarán de que se han explorado todas las alternativas viables para evitarlo, siendo el caso que, cuando no quede ninguna otra opción, se tomarán todas las medidas necesarias para minimizar el desplazamiento y sus efectos adversos. Conforme a lo descrito, se deben revisar todas las alternativas al DFI para asegurar que éste no ocurra, pues su acontecer debería ser la excepción. Bajo ese supuesto, los desplazamientos tendrían que ser el último recurso, por lo que las autoridades centrarán su labor en la exploración y análisis de cualquier acción factible para impedir que suceda, así como evitar también aquellos escenarios o circunstancias que pudiesen provocarlos.



Para ello, es indispensable establecer las atribuciones y la distribución de competencias entre la federación, las entidades federativas y los municipios, con el propósito de garantizar que la prevención de DFI se concrete armónica e integralmente, considerando las complejidades del fenómeno en territorio nacional y las características propias de cada población y región.

Elementos sobre prevención en el proyecto de Ley General para Prevenir, Atender y Reparar Integralmente el Desplazamiento Forzado Interno

Como ya lo señalamos, existe una propuesta de ley sobre DFI impulsada desde el gobierno mexicano, denominada Ley General para Prevenir, Atender y Reparar Integralmente el Desplazamiento Forzado Interno (en adelante Ley de DFI), en la que se establecen aspectos relevantes concernientes a la prevención de dicho fenómeno. A continuación mencionaremos brevemente los más destacados: a) Entre sus objetivos primordiales se encuentra el designar las atribuciones y la distribución de competencias entre la federación, las entidades federativas, los municipios y organismos autónomos, a fin de garantizar la prevención del DFI; b) Establece la creación del Mecanismo Nacional para Prevenir, Atender y Generar Soluciones Duraderas para el DFI como órgano colegiado adscrito a la Secretaría de Gobernación, que tendría como objetivo diseñar, evaluar, conjuntar esfuerzos, instrumentos, políticas, servicios y acciones interinstitucionales para garantizar la prevención del desplazamiento, entre otras; c) Implementa el “Aviso oportuno de riesgo de desplazamiento forzado interno”, consistente en la alerta que emitirán las autoridades de los tres niveles de gobierno, surgida del análisis o diagnóstico técnico del riesgo de desplazamiento forzado, con el fin de ejecutar las medidas necesarias para prevenirlo; d) Dispone que las personas en situación de desplazamiento tendrán en todo momento derecho a ser informadas, consultadas e incluidas en el proceso de prevención; e) Considera la creación del Programa Nacional para Prevenir, Atender y Generar soluciones duraderas para el Desplazamiento, el cual contendrá líneas de acción nacionales, de las entidades federativas y municipales encaminadas a definir y desarrollar una política pública para prevenir el DFI; f) Establece como obligación de las entidades federativas y los municipios la implementación de sistemas de información que contribuyan a la prevención, así como coadyuvar con el gobierno federal en la adopción, operación y consolidación del Sistema de Prevención del Desplazamiento; g) Refiere que la actual Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados se convertirá en la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados y Desplazamiento Forzado Interno (COMARDI), siendo la instancia responsable de poner en marcha la política pública de prevención; h) Contempla la implementación del Sistema de Alerta Temprana, orientado a identificar de forma oportuna los lugares, las circunstancias y situaciones que están ocasionando los posibles DFI, el cual estará a cargo de la COMARDI, en coordinación con las entidades federativas y los municipios.

Todas estas medidas y consideraciones en materia de prevención contenidas en el proyecto de Ley sobre DFI se advierten necesarias y acordes con las obligaciones y recomendaciones de los organismos internacionales citados, así como con los instrumentos jurídicos referidos, por lo que su aprobación redundaría en beneficio de la población que actualmente se encuentra en situación de desplazamiento, pero también de aquella en riesgo de convertirse en víctima.

Las causas del DFI y su prevención

Existen diversos motivos por los cuales las personas se ven obligadas a abandonar sus hogares y comunidades, lo que les acarrea graves consecuencias personales, sociales y comunitarias. Como ya se mencionó, un aspecto importante de la prevención es tomar en cuenta aquello que provoca o que tenga la capacidad de generar DFI, por lo que se estima conveniente realizar diagnósticos y esquemas de prevención en torno a ellas.

Para tales efectos, a continuación analizaremos los motivos que originan desplazamientos, conforme al proyecto de Ley sobre DFI, en donde aparecen como causales de dicho fenómeno: I. Castigo colectivo





de una población como resultado del incumplimiento de reglas que se desprenden de usos y costumbres; II. Conflictos agrarios; III. Conflictos armados; IV. Conflictos comunales; V. Conflictos de propiedad; VI. Desastres asociados a fenómenos naturales propiciados por el ser humano o por el cambio climático; VII. Prácticas de segregación motivadas por razones culturales, sociales, políticas, étnicas, religiosas, raciales, de discapacidades o referentes a la orientación sexual, la identidad y expresión de género de la población afectada; VIII. Proyectos de desarrollo a gran escala; IX. Violaciones de los derechos humanos; X. Violencia sexual y de género; XI. Violencia contra la libertad de expresión y el derecho a la información, y XII. Otros tipos de violencia.

Con fines analíticos, agruparemos las anteriores causales del DFI en cuatro categorías: 1) las relativas a conflictos internos en las comunidades (I-V y VII); 2) las concernientes a desastres naturales (VI); 3) las relacionadas con proyectos de desarrollo a gran escala (VIII); y 4) las vinculadas a situaciones de violencia, delitos y/o violaciones a derechos humanos (IX al XI).

Esta clasificación se lleva a cabo con fines metodológicos y para efectos del presente documento, ya que su abordaje y las estrategias de prevención del DFI no pueden ser generalizadas, derivado de que éstas, en principio, deben tener una intencionalidad específica y realizarse a partir de un diagnóstico situacional de un escenario concreto.

En relación con la primera categoría, señalamos que conforme al seguimiento de casos que se ha efectuado para estudiar el DFI, se observó que los conflictos internos son causa directa de desplazamientos en diversas regiones del país. Sobre este tipo de causales, se considera necesario que las estrategias preventivas se dirijan a identificar los hechos detonantes del conflicto en sí mismo, a fin de diseñar y promover las acciones pertinentes. De manera enunciativa y genérica, es posible valorar como acciones preventivas:

- Implementación de sistemas locales de resolución pacífica de conflicto entre particulares o, en su caso, fortalecimiento de los existentes.
- Establecimiento de sistemas de comunicación rápidos y efectivos entre la población de una zona considerada de alto riesgo de desplazamiento y las autoridades de la fuerza pública municipales y estatales, así como las de procuración de justicia y de protección civil.
- Respuestas rápidas y conforme a derecho por parte de las autoridades municipales y estatales, a fin de adoptar medidas oportunas en beneficio de la población que se encuentre en situación de riesgo.

Por cuanto hace a la segunda categoría, relativa a desastres naturales, se advierte que existen circunstancias bajo las cuales los desplazamientos pueden evitarse, particularmente las relacionadas con la ubicación de comunidades, pueblos o ciudades en áreas de alto riesgo por posibles deslaves, desbordamiento de ríos, inundaciones, incendios, etcétera; por otro lado, hay otros sucesos difícilmente evitables vinculados con la ocurrencia de desastres, sin embargo, sus consecuencias sí son previsibles, verbigracia, los efectos de un huracán; por ello, las autoridades tienen la obligación de iniciar acciones encaminadas a procurar las mayores condiciones de seguridad, a fin de prevenir el DFI, por lo que es viable considerar como acciones preventivas:

- El monitoreo de cambios climáticos y de la aparición de fenómenos naturales o ambientales que puedan ocasionar sequías, inundaciones, terremotos, tsunamis, o cualquier situación que pueda catalogarse como desastre natural, a través de los informes de instancias especializadas, como el Servicio Meteorológico Nacional y el Servicio Sismológico Nacional.

En relación con la tercera categoría, concerniente a los DFI a consecuencia de proyectos de desarrollo, es indispensable mencionar que cuando el Estado tiene la necesidad de emprender alguna obra considerada de gran escala, deberá –previo a intervenir el entorno– acercarse a la población en riesgo, a fin de ofrecer información y consultar la opinión de los habitantes respecto del trabajo o infraestructura. En caso



de que resulte ineludible la movilización de las personas, las autoridades deberán ofrecer y garantizar la reubicación de la población afectada, contando siempre con su consentimiento y aprobación.

Acerca de la cuarta categoría de causales de desplazamientos, relacionada con la violencia, resulta conveniente destacar que, lamentablemente, este motivo se ha observado como el principal generador de DFI en el país, ante el aumento en la incidencia de hechos delictivos, los cuales continúan con una tendencia creciente, pese a la intervención de las autoridades.

Lo descrito es, en alguna medida, consecuencia de características particulares de las diversas regiones en el país, así como de la disputa de ciertos territorios entre grupos delincuenciales, elementos que en la actualidad provocan DFI de personas en diversas latitudes del territorio nacional. En estos casos es factible considerar como acciones preventivas:

- El fortalecimiento de la seguridad pública en aquellas zonas donde se advierta aumento de violencia.
- Consolidar el sistema de denuncias en materia de procuración de justicia.
- Organizar campañas de información y acercarlas a los habitantes, mediante las cuales se les brinden datos sobre las situaciones que pueden motivar DFI y en las que se especifiquen alternativas de atención ante la inminencia de circunstancias que lo promuevan.

Reconstrucción del tejido social como mecanismo de prevención

Si bien es cierto que las categorías sobre los motivos de DFI son heterogéneas, también lo es que en los desplazamientos las personas abandonan sus hogares de manera forzada ante la falta de condiciones mínimas como son seguridad, estabilidad, factores favorables para el desarrollo, entre otras. Por ello, para abordar el desplazamiento –y especialmente su prevención– es imprescindible un cambio de paradigma en el que las autoridades de los tres niveles de gobierno tengan como prioridad brindar y mantener condiciones óptimas de desarrollo de la población.

Una vez expuesto lo ya descrito, valdría la pena considerar el fortalecimiento y reconstrucción o recomposición del tejido social, entendiéndolo como la configuración de vínculos sociales e institucionales que favorecen la cohesión y reproducción de la vida social, a fin de construir mejores contextos para la ciudadanía, particularmente, en búsqueda de condiciones de paz (Mendoza y González, 2016).

Este enfoque como apuesta por la paz social deberá implementarse con perspectiva de género, infancia y multiculturalismo, con el objetivo de prevenir o evitar condiciones que provoquen el DFI. Entre las estrategias que se estiman pertinentes para el fortalecimiento del tejido social podemos señalar: 1) Apertura de espacios de diálogo y mediación para la resolución pacífica de conflictos; 2) Implementación de mecanismos de organización comunitaria para la apropiación y el cuidado de los espacios públicos; 3) Promoción de procesos de economía social y solidaria para impulsar un desarrollo para el bienestar; 4) Construcción y mantenimiento de comunidades resilientes y participativas; 5) Vinculación con organismos nacionales, internacionales y de la sociedad civil.

Lo anterior, con el propósito de fortalecer e impulsar procesos que construyan nexos fuertes entre las personas y las comunidades, así como identidades arraigadas que favorezcan el sentido de pertenencia a una localidad, territorio y sociedad, abonando a que se origine la organización colectiva; es decir, la capacidad de los sujetos integrantes de una comunidad para acordar, establecer compromisos, funciones y corresponsabilidad, a fin de lograr objetivos comunes que beneficien a todas las personas.

Dicha perspectiva se complementa con el abordaje metodológico conocido como enfoque basado en la comunidad, el cual toma a las personas afectadas por una emergencia como interlocutoras clave para el desarrollo de estrategias de intervención, en este caso, encaminadas a la prevención, resaltando tres aspectos fundamentales:





- i) Comunitario, relativo a las relaciones de confianza y cuidado, con miras a consolidar el sentido de pertenencia; ii) Institucional, concerniente a las formas de organización social establecidas en un espacio determinado; iii) Estructural, referente a los sistemas sociales que determinan las instituciones y las relaciones sociales.

Como ya se dijo en líneas previas, el objetivo primordial de la prevención del DFI es evitar que la gente se vea obligada a dejar su lugar habitual de vivienda; sin embargo, subyace un elemento importante para lograrlo: la implementación de un Sistema de Alerta Temprana, que ya se mencionó, pero consideramos pertinente señalar algunos elementos que nos parecen relevantes.

Sistema de Alerta Temprana y Sistema de Alerta y Respuesta Temprana

Según la literatura especializada, los sistemas en mención se pueden dividir en dos tipos: 1) Sistemas de Alerta Temprana (SAT), cuyo objetivo es informar y alertar sobre la ocurrencia de alguna situación o evento que represente un riesgo de DFI, y 2) Sistema de Alerta y Respuesta Temprana (SART), en el cual, además de lo incluido en el SAT, se emite una serie de recomendaciones sobre cómo proceder; es decir, no solo se realiza el diagnóstico, sino que adicionalmente se brindan las alternativas de solución, con el objetivo de evitar el DFI o mitigar sus impactos.

Los SAT y SART son mecanismos complejos y compuestos por la implicación de cada uno de sus conceptos, que enseguida trataremos de aclarar. Sistema: conjunto de pasos o procesos interconectados, con funciones específicas que apuntan hacia un objetivo común; alerta: señal emitida por el sistema, a fin de anticipar situaciones de crisis y prevenir su estallido o en su caso, mitigar su efecto; respuesta: reacción generada, planeada y estructurada, con base en las recomendaciones sugeridas; temprana: emitida oportunamente, con tiempo suficiente para implementar medidas de neutralización, evitar escaladas o activar estrategias de mitigación (OEA y PNUD, 2016).

Estos sistemas son herramientas que, conforme a la práctica en otros países, han resultado útiles para prevenir el DFI y los conflictos que lo ocasionan. Asimismo, adquieren diversos modelos teóricos y metodológicos, dependiendo de las causas del desplazamiento, y tienen como objetivos: i) identificar los motivos; ii) prever su ocurrencia; y, en su caso, iii) mitigar o aminorar su impacto en la población.

Se considera que con la implementación de SAT y SART es factible conocer diversos niveles de las problemáticas generadoras y promotoras de DFI, ofreciendo la posibilidad de diagnosticar y contar con información sobre: a) los niveles de violencia, de violaciones de derechos humanos y de ejecución de proyectos de desarrollo a gran escala o megaproyectos que puedan afectar el modo de vida, las costumbres o el tejido social de una comunidad, y que a su vez sean el factor detonante de ocurrencia de desplazamiento forzado; b) los lugares en los cuales el cambio climático extremo y los desastres vinculados con fenómenos naturales pueden producir DFI.

Como ya se mencionó, este fenómeno había sido invisibilizado, por lo cual no ha recibido la atención que merece y únicamente Chipas, Guerrero y Sinaloa cuentan con legislación específica, lo que ha redundado en la falta de coordinación de los tres órdenes de gobierno, por la ausencia de una legislación general que distribuya las competencias; no obstante, del análisis a las actuales facultades de instancias como la secretaría de Gobernación federal, secretarías de Gobierno estatales, comisiones ejecutivas de atención a víctimas, comisiones estatales de derechos humanos, Protección Civil y Guardia Nacional, se sabe que es posible iniciar con procesos de prevención y atención a dicho fenómeno, abordándolo como una problemática de violaciones a derechos humanos.

Si bien es cierto que algunas de las dependencias mencionadas están facultadas únicamente para brindar atención y no prevención, la experiencia y el conocimiento con que cuentan en temas conexos al DFI es muy valiosa para la elaboración de los SAT y SART, a fin de implementar labores preventivas que adquieran sentido en la población.



Experiencia del SAT en Colombia

En 1998, el gobierno colombiano comenzó a gestar el SAT como una herramienta para repeler los ataques y amenazas provenientes de grupos delincuenciales, así como para prevenir desplazamientos forzados. A raíz de ello, en 2001, la Defensoría del Pueblo de Colombia (DPC) implementó el Sistema de Alertas Tempranas, a fin de verificar y analizar técnicamente información relacionada con situaciones de vulnerabilidad y riesgo de la población, como consecuencia del conflicto armado, así como advertir a las autoridades competentes con obligaciones de protección, de modo que brindaran atención oportuna e integral.

En 2010, tras encontrar poca o nula respuesta a la emisión de alertas por parte de las autoridades colombianas, se optó por que fuese el Ministerio de Interior y Justicia la instancia encargada de formularlas; para ello se creó la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas (CIAT) como autoridad responsable de recomendar a dicho Ministerio la emisión o no de alertas, con base en el análisis de los informes de riesgo y notas de seguimiento que se encomendó realizar a la DPC. Esto significó que para lanzar una alerta, tres instancias tenían que estar de acuerdo con la necesidad de la misma: la DPC, la CIAT y el Ministerio de Justicia, lo que eventualmente obstaculizó las labores preventivas; sin mencionar que tanto la CIAT como el propio Ministerio de Interior no desarrollaban trabajo en campo para dicha encomienda, lo que pudo limitar su capacidad de análisis de situaciones concretas.

En 2017, el SAT fue modificado por cuestiones internas de aquel país, incorporándolo al Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida, el cual se diseñó a partir de dos componentes: i) la alerta temprana, emitida de manera autónoma por la DPC sobre los riesgos en un caso específico y dirigido al gobierno nacional, y ii) respuesta y reacción rápida en el gobierno nacional, a cargo de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT), presidida por el Ministerio del Interior.

Lo descrito da cuenta de que cuando menos durante los últimos 20 años han existido diversas iniciativas en Colombia para abordar el SAT y el Sistema de Prevención en sí mismo, a partir de las experiencias en la implementación práctica de los modelos propuestos, corrigiendo posibles fallas y mejorando las áreas pertinentes, con el objetivo de lograr una coordinación y corresponsabilidad institucional, pero fundamentalmente para hacerlo útil para la sociedad.

El ejemplo colombiano nos permite visualizar que se corren riesgos y se obtienen algunos beneficios al contar con un sistema de prevención segmentado y con instancias no interdependientes, pues aunque se pueda proponer la autonomía entre éstas como una ventaja para la toma de decisiones y procurar su objetividad, lo cierto es que, en caso de emitir una alerta temprana sin la correlativa atención y respuesta rápida institucional, ésta carece de utilidad práctica; por otro lado, tener un aparato estatal pendiente de una alerta temprana que probablemente nunca se emita podría resultar gravoso e improductivo.

Finalmente señalaremos que tanto el sistema de prevención como el SAT implementados en Colombia han sido útiles para contar con diagnósticos precisos y actualizados sobre actores, factores, dinámicas y tendencias de las situaciones en que se genera el DFI, a fin de diseñar políticas públicas eficaces y oportunas, infundir confianza en las instituciones del Estado y trabajar de manera cercana con la sociedad; para alentar a que las comunidades y la sociedad se comprometa con las medidas de seguridad adoptadas por el gobierno; fortalecer a las instituciones de defensa y protección de los derechos humanos, habilitándoles con capacidades para ejercer una labor oportuna, efectiva y comprometida con la comunidad, así como para la construcción de una cultura de prevención y de solidaridad social, enfocada en evitar las situaciones de desplazamiento forzado interno.

Conclusiones

Formular conclusiones para el tema tratado resultaría aventurado, empero, con el ánimo de robustecer algunas de las ideas vertidas, afirmaremos que:





- En México, actualmente hay pocas acciones tendentes a disminuir el DFI o evitar su ocurrencia, debido fundamentalmente a la ausencia de una legislación específica, por lo que la aprobación de ésta redundaría en beneficio de la población internamente desplazada y de aquella en riesgo de sufrirlo.
- La prevención del DFI es una labor que requiere coordinación y colaboración entre autoridades de los tres órdenes de gobierno, a fin de implementar una política pública integral acorde con la complejidad del fenómeno y con diversidad de escenarios o contextos en el país.
- Es conveniente analizar si los escenarios donde ocurren los desplazamientos han sido propiciados por cuestiones estructurales desatendidas por las autoridades y que contribuyeran a la aparición de contextos detonantes de DFI, con el objetivo de identificarlas y combatirlos o erradicarlos.
- Es una responsabilidad del Estado mexicano implementar acciones para obtener información sobre el DFI en comunidades, municipios y entidades federativas, que permitan obtener diagnósticos eficaces y oportunos para prevenir su incidencia.
- Es necesario, igualmente, promover instancias técnicas responsables de analizar la información y desarrollar mecanismos que permitan comunicar oportunamente los riesgos de ocurrencia de DFI, así como el establecimiento de la correlativa actuación estatal.
- Es fundamental en cualquier labor preventiva consultar e incluir a las personas que se encuentran en riesgo de sufrir DFI, tanto desde ámbitos institucionales como de la sociedad civil.
- El abordaje psicosocial del desplazamiento permite contar con un enfoque basado en la comunidad, a través del cual es posible promover acciones preventivas, como la reconstrucción del tejido social y fortalecimiento de las redes personales, sociales y comunitarias, así como la creación y mantenimiento de espacios promotores de desarrollo.

Referencias

- Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). (2017). *Protocolo para la Atención y Protección de las Víctimas de Desplazamiento Forzado Interno [DFI]*. México. Recuperado de <https://forodfi.cndh.org.mx/Content/doc/Informes/Protocolo-DFI.pdf>
- Corte IDH. (1988). *Caso Velásquez Rodríguez VS. Honduras*. Recuperado de https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_04_esp.pdf
- Corte IDH. (2005). *Caso de la "Masacre Mipiripán" VS. Colombia*. Recuperado de https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_134_esp.pdf
- Corte IDH. (2009). *Caso González y otras ["Campo Algodonero"] VS. México*. Recuperado de https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf
- Mendoza, G. y González, J. A. (2016). *Reconstrucción del tejido social: una apuesta por la paz*. México: Centro de Investigación y Acción Social por la Paz del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez.
- Organización de los Estados Americanos (OEA) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2016). *Guía práctica para el diseño de Sistemas de Alerta y Respuesta Temprana de Conflictos Sociales*. Recuperado de http://www.oas.org/es/sap/pubs/guiaalerta_s.pdf
- Ortega Soriano, R. A., Robles Zamarripa, J. R., García Huerta, D. A. y Bravo Figueroa, R. L. (2013). *Deberes específicos de prevención, investigación y sanción*. México: SCJN-Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos-Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Recuperado de <http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/6-Deberes-especificos.pdf>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). (2014). Tesis: P./J. 21/2014 (10a.). Jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Es vinculante para los jueces mexicanos siempre que sea más favorable a la persona. *Semanario Judicial de la Federación*, núm. de Registro: 2006225. México. Recuperado de <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFHHome/Index.html>





Soluciones duraderas: un modelo de acción colectiva

Paula Sepúlveda Kischinevzky

*nunca la vida es nuestra, es de otros
la vida no es nadie, todos somos
la vida —pan de sol para los otros,
los otros todos que nosotros somos—,
soy otro cuando soy, los actos míos
son más míos si son también de todos,
para que pueda ser he de ser otro,
salir de mí, buscarme entre los otros,
los otros que no son si yo no existo,
los otros que me dan plena existencia.*

OCTAVIO PAZ, Piedra de sol

Introducción

Si bien el desplazamiento interno existe desde que el ser humano explora los espacios planetarios en busca del sustento y la vida, hoy se trata de un problema público serio y grave que atenta contra los derechos humanos en múltiples aristas. Es una situación que es preferible prevenir antes de que la población expulsada sufra las consecuencias y el daño humanitario, principalmente. Asimismo, es el resultado de causas aún más alarmantes como la inseguridad, el crimen organizado, la violencia y, por ello, una política de desplazamiento forzado interno no puede ni debe pretender resolver los motivos que lo originan, pues éstos trascienden, incluso, la capacidad del Estado, no sin que esto implique deslindarlo de su papel como principal responsable de garantizar la seguridad de las personas, pero sí con el entendimiento de que el entramado de problemas y complejidades que encierra una nación como la nuestra no puede resolverse sin una acción concertada y articulada desde diversos ámbitos de la sociedad.

En estas breves páginas se expone, de manera general, la problemática del desplazamiento forzado interno (DFI), con el objetivo de profundizar en el concepto de soluciones duraderas como respuesta para tejer una medida de largo aliento para quienes sufren esta violación grave de derechos humanos, así como señalar cuál es su alcance, características y límites. Por último, se expondrá un modelo con enfoque de política pública para implementar estas medidas y para ello se utilizará un ejemplo concreto que sirve como referencia para la operación y puesta en marcha de estas soluciones una vez que sea aprobada la ley general para prevenir, atender y reparar integralmente el DFI, que actualmente se encuentra en proceso legislativo en el Senado.

Conceptos

Una persona o grupo de personas son consideradas como desplazadas internas, de acuerdo con los Principios Rectores de los Desplazados Internos, cuando:

se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o 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” (Deng, 1998, p. 5).

Dos son los elementos críticos que caracterizan a este fenómeno; el primero se refiere a huir o escapar forzosamente de su hogar o lugar habitual de residencia, y el segundo, a que no cruzan una frontera inter-



nacionalmente reconocida. Sin estos dos componentes no se puede considerar desplazado interno y, por tanto, entrarían en otra categoría de movilidad humana. Se trata de un fenómeno creciente, del cual no se tienen datos sólidos y oficiales que permitan dimensionar el tamaño del problema público; hay estimaciones que rondan las 357 mil personas desplazadas en México a consecuencia de conflicto y violencia (IDMC, 2021).

El DFI es un problema que lastima profundamente: ante una situación de peligro concreta las personas se ven obligadas a dejar hogares, tierras, propiedades, objetos, afectos, comunidades, todas aquellas referencias por las que ha trabajado y con las que se ha desenvuelto desaparecen de tajo con el objetivo superior de proteger su vida. El quiebre es irreparable. No obstante, es posible llegar a nuevos equilibrios a través de los cuales se recupere un piso básico: vivienda, salud, educación y empleo. Este piso abre el camino para construir un porvenir.

“Una solución duradera se logra cuando las personas que antes estaban en una situación de desplazamiento interno dejan de necesitar asistencia o protección específicas vinculadas con su desplazamiento y pueden disfrutar de sus derechos humanos sin ser discriminados por esa condición” (Kälin, 2010, p. 2). Existen tres escenarios:

- La reintegración sostenible en el lugar de origen (retorno).
- La integración local sostenible en las zonas en que se hayan refugiado los desplazados (integración local).
- La integración sostenible en cualquier otra parte del país (reasantamiento).

Cualquiera de esos tres esquemas requiere de la participación y elección voluntaria por la o las personas que se han visto forzadas a desplazarse. En este punto, es fundamental que las víctimas estén estrechamente vinculadas a la solución, pues para que ésta sea exitosa conlleva, necesariamente, una corresponsabilidad.

Al respecto, es importante señalar que las soluciones duraderas tienen límites, aun cuando se cumplan con la colaboración y corresponsabilidad de las personas internamente desplazadas. Esto, debido a que, por un lado, el desplazamiento forzado interno provoca una herida que deja una cicatriz y secuelas de por vida, pues tiene demasiadas implicaciones, como ya se mencionó anteriormente y, por el otro, las víctimas de esta violación a derechos humanos siempre pueden cambiar de parecer y abandonar la medida diseñada para recuperar su estabilidad.

El concepto de soluciones duraderas es la alternativa para evitar esquemas asistencialistas que otorguen incentivos perversos que prolonguen la condición de víctima que las lleve a recibir un beneficio del Estado. Por otra parte, el Estado no tiene recursos infinitos para brindar un apoyo eterno, de ahí que deba ser de su interés que las personas forzadas a desplazarse encuentren los medios para rehacer sus vidas a través del retorno, la integración social o el reasantamiento. Empero, en ese proceso, aunque se cuente con recursos materiales y humanos suficientes, será necesaria la coordinación y articulación de una estrategia intergubernamental e interorganizacional entre las distintas instancias del gobierno a nivel local y federal, así como con organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales e, incluso, la iniciativa privada.

En este sentido, es importante poner atención en la teoría de la organización, la cual “busca estudiar aquellos espacios de acción colectiva que pretenden desarrollar acciones guiadas a objetivos específicos a través de mecanismos de cooperación formal y ordenada” (Arellano, 2000, p. 749), con el objetivo de maximizar la capacidad del Estado en la implementación de la política para prevenir, atender y generar soluciones duraderas al DFI.





Las herramientas de análisis interorganizacionales e intergubernamentales serán de utilidad, a fin de identificar las diferentes agencias que se requieren para implementar la política, en los tres niveles, y considerar que existen distintas obligaciones, prioridades y asimetrías institucionales. También es indispensable determinar el tipo de relación que se podría tener: de participación, influencia, cooperación, conflicto, etcétera, ya que suelen surgir complicaciones y tensiones cuando instancias con objetivos diferentes chocan entre sí al momento de poner en práctica una política común y como resultado puede haber duplicidad de funciones, responsabilidades poco claras, ejercicio ineficiente de recursos, entre otras cosas.

Vale la pena detenerse para hacer una reflexión: la política para prevenir, y atender el desplazamiento forzado interno, así como diseñar soluciones duraderas, si bien debe ser producto de un ejercicio centralizado del Estado, su implementación, por el contrario, debe ser descentralizada y coordinada con todos los actores de la sociedad. Es ahí donde descansa su complejidad. No basta con tener una ley, sino que es necesario crear las condiciones institucionales para la coordinación y articulación interorganizacional e intergubernamental.

En el mismo sentido, es deseable que exista coherencia entre políticas, a fin de alcanzar un objetivo más amplio: “la consecución de los objetivos y la implementación de los componentes de la política ‘A’ refuerzan la consecución de los objetivos y la implementación de los componentes de la política ‘B’ o, por lo menos, no los obstaculiza” (Cejudo y Michel, 2016, p. 11). Finalmente, con toda seguridad, será necesario realizar evaluaciones y ajustes en la política, con el propósito de mejorar los mecanismos que faciliten y regulen acciones coordinadas y coherentes, así como la implementación de la política en su conjunto, como ya está contemplado en la iniciativa de ley aprobada por la Cámara de Diputados como atribución del Consejo Nacional de Población (Cámara de Diputados, 2020).

Proyecto “Rebuildboard”, ejemplo de acción colectiva

Tras el sismo que azotó a la Ciudad de México el 19 de septiembre de 2017, un grupo de ciudadanos forzados a desplazarse por los daños ocurridos en sus hogares (damnificados) tuvieron la idea de obtener recursos para arreglarlos usando sus fachadas como espacios publicitarios. Lo que empezó como un concepto simple, maduró a un modelo complejo de coordinación interorganizacional que derivó en una solución duradera.

Una consultora en materia de publicidad, Paulina López Parada, planteó un esquema a través del cual se colgaran lonas publicitarias con obras de artistas urbanos que hicieran alusión al grado de ciudadanía o de solidaridad que mostramos durante los días, semanas y meses que sucedieron al sismo; es decir, una comunidad empática y participativa que puso lo que tenía: manos, alimento, dinero, voluntad, para rescatar personas y reconstruir la Ciudad de México que había quedado devastada. El concepto creció aún más, se convirtió en una plataforma de coordinación mediante la cual se alinearon los objetivos y acciones que tanto damnificados, artistas, empresas, organizaciones y gobiernos ya hacían y hacen cotidianamente, y se conjuntaron en un objetivo común: la reconstrucción. Asimismo, se planteó un esquema de transparencia y rendición de cuentas para dar visibilidad al avance que la Comisión de Reconstrucción emprendió y que se develara la información de los inmuebles afectados que componen la ciudad: edificios dañados, revisiones estructurales, dictámenes de los directores responsables de obra, capital invertido, empresa constructora, proyecto de reconstrucción o rehabilitación, al cual se sumara la información del proyecto: artista y empresa que financiaría la publicidad con sentido social, todo disponible a través de un portal de internet.

Un par de años después, cuando el proyecto se había pensado muerto, la agencia de publicidad Dentsu Mcgarrybowen retomó la idea y asumió el liderazgo para articular y alinear los intereses de la iniciativa privada. Tomó tres años y medio materializarla. El gobierno de la Ciudad de México cumplía su parte a través de la Comisión de Reconstrucción que había entregado recursos a vecinos damnificados para



reconstruir o rehabilitar sus inmuebles; sin embargo, como ya se comentó en este texto, no existe un capital infinito que alcance para resarcir los daños que causa el desplazamiento forzado interno y esta no es la excepción, pues además de reparar estructuralmente un inmueble, es necesario considerar los acabados que permitan recuperar la habitabilidad de los hogares. Mientras tanto, los afectados están fuera de sus hogares con lo que ello significa: pagar rentas, aunado al daño emocional y los obstáculos prácticos.

El proyecto se presentó ante las autoridades de la Comisión de Reconstrucción y dieron su visto bueno para participar, pero identificaron que para hacerlo debía reformarse la Ley de Reconstrucción. Se contaba con el apoyo de las autoridades y la disposición de la agencia de publicidad para encontrar empresas interesadas, pero faltaba un empujón para desatorar el proyecto, el cual se dio a través del Consejo Consultivo “Órgano asesor, independiente y plural, encargado de acompañar a la Comisión para la Reconstrucción de la Ciudad de México en el seguimiento y evaluación de los objetivos y metas planteados en el Plan Integral de Reconstrucción”, presidido por el Dr. Mauricio Merino Huerta, donde se expuso la propuesta.

Fue así como la jefa de gobierno de la Ciudad de México, Claudia Sheinbaum, envió al Congreso una reforma a la Ley de Reconstrucción que autorizara a los damnificados propietarios a utilizar sus inmuebles como “espacios publicitarios, a fin de obtener recursos complementarios” (Bolaños, 2020, p. 31), la cual se aprobó en junio de 2020 por unanimidad del Congreso capitalino y cuyos detalles se concentran en el artículo 26 (Jefatura de Gobierno, 2018).

Todo estaba listo, solo faltaba que la agencia de publicidad convenciera a las empresas del proyecto, y así lo hizo. Hoy hay cuatro edificios en proceso de rehabilitación con lonas publicitarias con arte en gran escala financiados por la marca comercial Volkswagen Vehículos comerciales y la intención es ir por más, por lo que el proyecto sigue en evolución, aún faltan piezas que colocar como la plataforma de transparencia y rendición de cuentas. También será necesario sumar más edificios, así como empresas por convencerse de que forman parte de una sociedad en la que su actuar —en algo que ya hace de manera cotidiana y aislada como es la publicidad— puede tener consecuencias positivas que beneficien al conjunto que integran y donde los recursos ayudan directamente a los afectados a través de una solución duradera. Aun así, la herida que dejó el sismo no se borra, tampoco los actos de solidaridad. Los damnificados podrán volver a sus hogares, pero la lesión perdura y eso no se puede perder de vista en la implementación de una política de prevención, atención y generación de soluciones persistentes al desplazamiento forzado interno.

Modelo de acción colectiva

Las líneas escritas en los apartados anteriores, así como el ejemplo mencionado, son material para crear un modelo de acción colectiva que a partir de la alineación de los objetivos y metas de distintos actores de la sociedad, produzca una medida de largo aliento ante el DFI en sus tres categorías: retorno, integración local y reasentamiento. Para ello se propone que contemple lo siguiente:

1. Diagnóstico de la situación de desplazamiento forzado interno
 - a. Zona del desplazamiento
 - b. Causas
 - c. Lugar(es) de acogida.
 - d. Perfil de las personas internamente desplazadas
 - e. Identificación de necesidades en el corto, mediano y largo plazo
 - f. Definición de un mapa de actores de acuerdo con el caso, así como el tipo de relación que se espera establecer.





2. Proceso de planeación de respuesta orientada a soluciones duraderas:

- a. Instalación de un equipo para la gestión intergubernamental de acuerdo con los actores y las necesidades del grupo desplazado.
- b. Diálogo con autoridades municipales y tradicionales, así como con representantes agrarios.
- c. Acercamiento con otros actores relevantes, como iglesias, organizaciones de base comunitaria, agencias de cooperación no gubernamentales, iniciativa privada.
- d. Diálogo directo y espacios de aprendizaje con los grupos de población desplazada o con sus representantes, para identificar alternativas encaminadas a soluciones duraderas.
- e. Deliberación para perfilar las condiciones operativas a fin de articular una solución duradera de acuerdo con el interés y participación de las personas internamente desplazadas.

3. Solución duradera

- a. Definición de la solución duradera en concordancia con la participación de las personas internamente desplazadas.
- b. Articulación con actores clave para materializar la solución duradera a través de la reintegración local, reasentamiento o evaluación de condiciones para el retorno.
- c. Levantamiento de información específica por medio de entrevistas.
- d. Puesta en marcha de la solución duradera.

Conclusión

En síntesis, el desplazamiento forzado interno es una consecuencia grave de problemas sociales profundos. Cambia la vida y provoca heridas significativas. No tiene solución plena, pero es posible crear nuevos equilibrios mediante la acción colectiva de actores clave de la sociedad en una acción de responsabilidad compartida, la cual, a su vez, puede representar una distinta forma de articular soluciones a problemas que afectan a toda la comunidad, aunque no seamos conscientes de ello.

Estos equilibrios, estas soluciones duraderas, son deseables respecto de medidas paliativas que puedan generar incentivos perversos que prolonguen la condición de víctima y, por tanto, representen un costo interminable. La definición de este porvenir también permite el involucramiento de las personas afectadas y así apropiarse de su propio destino, con lo que se minimiza la probabilidad de abandono de la propuesta.

Referencias

Arellano Gault, D. (2000). Teoría de la organización. En L. Baca Olamendi (comp.), *Léxico de la política* (pp. 748-752). México: FCE, Conacyt, FLACSO, Heinrich Böll Stiftung.

Bolaños Sánchez, Á. (2020). Sheinbaum envía al Congreso reforma a la ley para la reconstrucción. *La Jornada*. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/2020/03/25/capital/031n3cap>

Cámara de Diputados. (2020). Dictámenes para declaratoria de publicidad. De la Comisión de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General para prevenir, atender y reparar integralmente el Desplazamiento Forzado Interno. *Gaceta Parlamentaria*, 5619-III. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/iniclave/64/CD-LXIV-III-1P-186/02_dictamen_186_29sep20.pdf

Cejudo, G. y Michel, C. (2016). Coherencia y políticas públicas. Metas, instrumentos y poblaciones objetivos. *Gestión y políticas Públicas*, XXV(1), 3-31.

Deng, F. (1998). *Principios rectores de los Desplazados Internos*. Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos. Recuperado de https://www.acnur.org/prot/prot_despl/5bff2c864/principios-rectores-de-los-desplazamientos-internos.html

IDMC. (2021). Información por país. Recuperado de <https://www.internal-displacement.org/countries/mexico>



Jefatura de Gobierno. (2018). *Ley para la Reconstrucción Integral de la Ciudad de México*. Ciudad de México: Gaceta Oficial. Recuperado de https://reconstruccion.cdmx.gob.mx/storage/app/media/MARCO_TEORICO/LEY_PARA_LA_RECONSTRUCCION_DE_LA_CIUADAD_DE_MEXICO.pdf

Kälin, W. (2010). *Marco de soluciones duraderas para los desplazados internos*. Asamblea General de las Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos. Recuperado de https://www.globalprotectioncluster.org/_assets/files/marco-de-soluciones-duraderas-para-los-desplazados-internos-2010_es.pdf







GOBIERNO DE
MÉXICO

GOBERNACIÓN

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

SUBSECRETARÍA DE
DERECHOS HUMANOS,
POBLACIÓN Y MIGRACIÓN

