

Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas

Movilidad^{es}

EDICIÓN ESPECIAL

Enero de 2021

ANÁLISIS
DE LA
MOVILIDAD
HUMANA

DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO EN MÉXICO Y EN EL MUNDO



**Análisis y estrategias
para su atención**



GOBIERNO DE
MÉXICO

GOBERNACIÓN
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

D.R. 2021 © MOVILIDADES. Análisis de la movilidad humana, año 3, número Especial, enero-marzo de 2021 es una publicación trimestral, editada por la Coordinación del Centro de Estudios Migratorios/Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas/Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración/Secretaría de Gobernación, calle Abraham González núm. 48, edificio L, piso 2, col. Juárez, alcaldía Cuauhtémoc, C.P. 06600, Ciudad de México. Tel 55 5128 0000, <http://www.politicamigratoria.gob.mx/es/PoliticaMigratoria> Editor responsable: Diana Marcela Márquez Canales. Reserva de Derechos al Uso Exclusivo 04-2021-070519243600-102, ISSN: 2683-3131, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Responsable de la última actualización de este número, Dirección de Publicaciones y Difusión de la UPMRIP. Calle Abraham González núm. 48, edificio L, piso 2, col. Juárez, alcaldía Cuauhtémoc, C.P. 06600, Ciudad de México. Fecha de última modificación enero de 2021

Coordinación general de la publicación:

Rocío González Higuera

Miguel Ángel Virgilio Aguilar Dorado

Coordinación de investigación:

Gustavo Pineda Loperena

Autores:

Claudio Frausto Lara

Gabriela Elizabeth Galicia Salas

Luis Arturo Cortés Rosas

María Rita Díaz Ferraro

Mauro Santos Caballero

Julia Gugerli Lazos

Manuel Camargo Sánchez

Autor invitado:

Alto Comisionado de las Naciones Unidas
para los Refugiados en México (ACNUR)

Dirección editorial:

Diana Marcela Márquez Canales

Cuidado editorial:

Juan Góngora Cruz

Jesús García González

Revisión editorial y de estilo:

Manuel Camargo Sánchez

Diseño editorial y portada:

Laura Jaime Villaseñor

Se permite la reproducción total o parcial sin fines comerciales, citando la fuente.

Las opiniones vertidas en este documento son responsabilidad de sus autores y no reflejan, necesariamente, la opinión de la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas.

Este es un producto de la Dirección General Adjunta del Centro de Estudios Migratorios (CEM) de la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas de la Secretaría de Gobernación.

www.politicamigratoria.gob.mx

Hecho en México

Secretaría de Gobernación

OLGA SÁNCHEZ CORDERO
Secretaria de Gobernación

ALEJANDRO ENCINAS RODRÍGUEZ
Subsecretario de Derechos Humanos,
Población y Migración

RABINDRANATH SALAZAR SOLORIO
Subsecretario de Desarrollo Democrático,
Participación Social y Asuntos Religiosos

Movilidades

ANÁLISIS DE LA MOVILIDAD HUMANA

Secretaría de Gobernación

Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración

Revista electrónica bimestral de la Unidad de Política Migratoria,

Registro e Identidad de Personas

2020



Fotografía: Pixabay



Fotografía: Pexels

8

RECOMENDACIONES
PARA LA ATENCIÓN
INTEGRAL DE PERSONAS
en situación de desplazamiento
forzado interno en México

18

NECESIDADES Y
PROPUESTAS
METODOLÓGICAS
PARA EL ESTUDIO
del desplazamiento forzado
interno en México

CONTENIDO



22

HACIA LA
ADOPCIÓN DE UN
MARCO NORMATIVO
EN MÉXICO
**sobre desplazamiento
forzado interno**



27

PERSONAS
REFUGIADAS,
ASILADAS Y
DESPLAZADAS.
**Una distinción
importante**



31

EL DESPLAZAMIENTO
FORZADO INTERNO
en el mundo

34

DE DÓNDE VIENEN
LAS PALABRAS...



Fotografías: Arriba, By Camara Accion from Flickr
y Presentación de la edición, Jeser Andrade Arang en Pixabay



EDITORIAL

Durante mucho tiempo el Estado mexicano evitó hacer frente a una deuda histórica: reconocer la existencia, gravedad, causas y consecuencias del desplazamiento forzado interno. Es por ello que el actual Gobierno de México ha decidido asumir la responsabilidad de atender, prevenir y reparar integralmente este fenómeno.

El reconocimiento del desplazamiento forzado interno implica un fuerte compromiso, pues este tipo de situaciones suelen tener como consecuencia una serie de violaciones a los derechos humanos, como el derecho a la vida, a la libre determinación, a la integridad personal, a la personalidad jurídica, a la protección familiar, a la libertad de conciencia, a la libre expresión y a la seguridad. Por ello, atender el desplazamiento requiere de la coordinación interinstitucional y de políticas públicas para brindar una atención integral y garantizar las condiciones para el ejercicio de todos los derechos.

Dentro de las múltiples causas del desplazamiento forzado interno es necesario destacar las violencias que han sido generadas por grupos del crimen organizado y las acciones fallidas de seguridad y confrontación llevadas a cabo por gobiernos anteriores. Para las personas que se ven afectadas por estos enfrentamientos, lo importante es salir lo más pronto posible de lo que hasta ese momento había sido su casa, su hogar; lo urgente es huir y llevarse lo más que puedan, pero ante todo preservar su vida. Abandonar sus hogares súbitamente implica modificar su historia, sus vínculos familiares, sus lazos sociales, pues se ven alterados o eliminados para llegar a un *nuevo lugar* a comenzar una *nueva vida*, con varias condiciones en contra.

En el Gobierno de México tenemos en claro que lo fundamental es entender los fenómenos para poder atenderlos. Conviene, entonces, plantearnos algunas preguntas para avanzar en la elaboración de políticas que se refieran adecuadamente a este fenómeno: ¿Cuáles son las causas particulares de los desplazamientos? ¿Qué representa este fenómeno de la movilidad humana para las personas que, en contra de su voluntad, se ven obligadas a desplazarse? ¿Qué consecuencias tienen para sus comunidades o sus pueblos? ¿Cómo se verá impactada la estructura social de ese municipio y, quizá, de la entidad donde se presenta? ¿Qué cambios o ajustes tendrán que hacer las autoridades en sus políticas para atender a estas personas y prevenir futuros desplazamientos?

Al responder estas preguntas se deben contemplar las necesidades de cada persona, cada familia, cada comunidad, y entender que todas ellas tenían un estilo de vida definido: con sus festejos, su forma de vestir, de hablar, de comunicarse, etc. Asimismo, debemos desarrollar programas y políticas que atiendan las situaciones de vulnerabilidad que afectan a las personas que pertenecen a grupos que históricamente han sido excluidos, o cuya condición las pone en riesgo particular ante un desplazamiento. Identificar estas situaciones de vulnerabilidad resulta indispensable para priorizar la atención que brinden las autoridades con el fin de alcanzar soluciones duraderas.

Por último, es de suma importancia involucrar a las personas en situación de desplazamiento forzado interno en la planeación y ejecución de estas soluciones duraderas, basadas en sus necesidades. De manera paralela, es indispensable resolver las causas profundas de las violaciones a los derechos humanos. Todo esto representa una transformación de fondo.

Por lo antes expuesto, la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas presenta en su publicación MOVILIDADES esta edición especial con la intención de entender el fenómeno y diseñar soluciones duraderas. Sirva este documento como foro de diálogo y detonante de otros espacios para generar mecanismos efectivos de atención, prevención y reparación integral del desplazamiento forzado interno.

Alejandro Encinas Rodríguez
Subsecretario de Derechos Humanos, Población y Migración
de la Secretaría de Gobernación

RECOMENDACIONES PARA LA ATENCIÓN INTEGRAL DE PERSONAS **en situación de desplazamiento forzado interno en México**



INVESTIGACIÓN

Claudio Frausto Lara
Gabriela Elizabeth Galicia Salas

Resumen: En México, administraciones gubernamentales del pasado negaron sistemáticamente la existencia del fenómeno del desplazamiento forzado interno (DFI). En la actualidad, el Gobierno de México ha reconocido el DFI como una realidad que es responsabilidad del Estado atender integralmente. Con el objetivo de sumar esfuerzos en la construcción de soluciones, en esta investigación se señalan las recomendaciones más recurrentes que sugiere la literatura especializada, nacional e internacional revisada, en torno a las acciones que se requiere llevar a cabo para prevenir, atender y reparar integralmente el fenómeno del DFI. De igual manera, se hace un recuento de los avances hasta el momento, así como de los retos que quedan por superar.

Palabras clave: desplazamiento forzado interno, marco normativo, derechos humanos, recomendaciones, atención integral, política pública, Ley General.

INTRODUCCIÓN

La situación de desplazamiento forzado interno (DFI) suele tener, como causa y consecuencia, la violación de los derechos humanos. En México, la negativa a reconocer el fenómeno por parte de gobiernos anteriores invisibilizó su gravedad y magnitud, dando como resultado la falta de atención integral para las personas afectadas. El actual Gobierno de México ha decidido hacer frente a esta grave situación. El primer paso ha sido reconocer oficialmente la existencia del DFI en el territorio nacional (SEGOB, 2019).

En la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (UPMRIP) de la Secretaría de Gobernación se tiene consciencia de que, aunque el compromiso político es un comienzo necesario, no es condición suficiente para solucionar esta problemática. Por ello, en coordinación con otras instituciones del Estado mexicano, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales, se ha dado inicio a una serie de esfuerzos con el objetivo de desarrollar en nuestro país una política pública de atención integral al DFI.

Por otra parte, a lo largo del tiempo desde el Poder Legislativo se han presentado y discutido varias iniciativas en la materia. Recientemente se propuso la Ley General para Prevenir, Atender y Reparar Integralmente el Desplazamiento Forzado Interno (LGPARDFI),

cuyo dictamen fue aprobado por el pleno de la Cámara de Diputados el pasado 29 de septiembre de 2020. De aprobarse también por el Senado de la República, la promulgación de esta ley proveerá el marco normativo necesario a las instituciones para fortalecer sus acciones, con el propósito de solucionar esta situación y evitar que siga sucediendo.

De forma paralela, e independientemente del desarrollo del marco normativo, es indispensable comenzar a diseñar e implementar políticas públicas en la materia. En ese tenor, el objetivo de este artículo es llevar a cabo un ejercicio de *revisión de la literatura* para identificar las principales recomendaciones que se han establecido en publicaciones especializadas para atender integralmente a las personas en situación de DFI. Esto permitirá señalar algunos puntos fundamentales que podrán ser recuperados en las diferentes etapas de una eventual legislación sobre DFI, así como en el diseño de la política para su implementación, monitoreo y evaluación.

El Gobierno de México trabaja para llevar a cabo las medidas necesarias de atención, prevención y reparación para quienes han sufrido DFI. Las recomendaciones aquí recopiladas buscan contribuir a la construcción de políticas y directrices basadas en evidencia empírica que ha sido presentada en diversos

estudios académicos, de la sociedad civil, de organismos autónomos, de equipos públicos técnicos y de instancias internacionales.

Para dar contexto a esta investigación, primero se hace una breve mención de algunos casos de DFI en México. En una segunda sección, se exponen los hallazgos sobre las recomendaciones que se han hecho para brindar atención integral a las personas en situación de DFI; las propuestas se presentan agrupadas en cuatro diferentes categorías: a) Reconocimiento del fenómeno; b) Elaboración de diagnóstico y generación de datos oficiales; c) Creación y adaptación del marco normativo, y d) Políticas públicas de atención integral. Finalmente, en la tercera sección, se identifican algunos de los avances logrados hasta la fecha, así como los pendientes y retos que es necesario superar para llevar a cabo las recomendaciones identificadas.

Antecedentes del DFI en México

De acuerdo con el estándar internacional de los Principios Rectores del Desplazamiento Interno, o Principios Deng (1998),

se entiende por desplazados internos 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).

En el *Informe mundial sobre desplazamiento interno* (GRID, por sus siglas en inglés, 2020), el Observatorio de Desplazamiento Interno (IDMC, por sus siglas en inglés) contabilizó que, durante 2019, en México se identificó a 7 100 nuevas personas desplazadas por conflicto armado o violencia, 16 000 por desastres naturales provocados por el ser humano, es decir, un total de 23 100 nuevas personas en situación de DFI en 2019, y 345 000 como total acumulado de personas desplazadas por conflicto, desde el primer conteo hecho por IDMC, hasta diciembre de 2019.

A partir del reconocimiento hecho por el Gobierno de México al fenómeno del DFI, en abril de 2019, de manera pública se inició un proceso de respuesta y responsabilidad hacia una deuda histórica de atención por parte del Estado mexicano. Antes de este suceso, sin embargo, el gobierno federal, algunos gobiernos locales, la academia y las organizaciones de la sociedad civil e internacionales, documentaron la existencia de presuntos casos de DFI en México desde aproximadamente las décadas de los años ochenta y

noventa (Coloquio, 1984; Cano, 1995; Nieto, 1997; Aparicio y Antonio, 1998).

De manera sucinta, es posible distinguir algunos episodios de DFI en la historia nacional, identificados por el cálculo aproximado de su magnitud, por el tipo de repercusiones asociadas a ellos o por la relevancia de sus características coyunturales y políticas. Tales son los casos del levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), en Chiapas; del conflicto armado entre las comunidades de Aldama y Chenalhó, en ese mismo estado; de los actos violentos contra las personas defensoras de los bosques, en Guerrero; de los crímenes contra periodistas, en Chihuahua; de los enfrentamientos armados en Culiacán y en otros municipios de Sinaloa, o en la región de Tierra Caliente, en Michoacán; de los conflictos por discriminación a la libertad de culto, en los estados de Hidalgo y Oaxaca; de los desastres derivados de fenómenos naturales o causados por el ser humano en diversas entidades, entre otros. Además, el DFI también se encuentra relacionado con los niveles de violencia (Díaz y Romo, 2019) que se incrementaron dramáticamente a partir de la *guerra contra el narco* declarada durante el mandato de Felipe Calderón Hinojosa.

A pesar de la gravedad y magnitud que en diferentes momentos históricos ha tenido el DFI en México, es de suponerse que existe un subregistro de los episodios, pues hasta la fecha no se ha llevado, de manera oficial, un seguimiento sistemático de los casos y sus características. Sin embargo, es claro que es un fenómeno de larga data y de mucha gravedad debido al impacto que tiene sobre las vidas de las personas afectadas, de sus familias y de las comunidades que las acogen. Por ello, este fenómeno ha sido objeto de investigaciones y reflexiones importantes.

En la siguiente sección se presentan algunas recomendaciones que se han encontrado en la literatura especializada relacionadas con la atención de las personas en situación de DFI. Lejos de ser exhaustivo, este listado busca poner en el centro de la reflexión algunos de los temas recurrentes en la literatura, a fin de establecer algunas directrices que permitan diseñar políticas de atención para esta población afectada.

Recomendaciones para la atención en México de personas en situación de desplazamiento forzado interno

El Estado mexicano está obligado a proteger y promover los derechos de todas las personas dentro de su territorio. Respecto de las personas en una situación de vulnerabilidad –como en el caso del DFI–, se

requiere de una robusta capacidad estatal para prevenir, atender y reparar los daños ocasionados.

En esta sección se muestran las recomendaciones identificadas en la revisión de la literatura para garantizar los derechos de todas las personas en situación de DFI. Las recomendaciones se agruparon en cuatro categorías para facilitar su exposición: a) Reconocimiento del fenómeno; b) Elaboración de diagnósticos y generación de datos oficiales; c) Creación y adaptación del marco normativo, y d) Políticas públicas de atención integral.

a) Reconocimiento del desplazamiento forzado interno

Hasta hace poco tiempo el DFI no era reconocido ni enunciado como tal desde la esfera gubernamental. Esto invisibilizaba las violaciones de derechos humanos reconocidos en los marcos normativos nacional e internacional. Esta omisión respondía no solo a la intención de evitar responsabilidades, sino también a un intento de ocultar la posible participación de algunas autoridades públicas en los sucesos que orillaron a las personas a desplazarse de sus hogares, sobre todo en casos por causa de violencia.

En los estudios sobre DFI en México que fueron consultados para elaborar este trabajo, se señala como un elemento indispensable, para comenzar a resolver esta problemática, que se reconozca oficialmente (Querales-Mendoza, 2020). En materia de política pública, esto corresponde a la creación de un problema público; es decir, la enunciación de una situación como parte de las responsabilidades del gobierno (Parsons, 2007).

El reconocimiento que recientemente se dio al DFI en nuestro país denota voluntad política, confiere relevancia al tema y genera condiciones para alcanzar acuerdos con diversas fuerzas políticas. El objetivo de todo ello es la asignación correspondiente de recursos que sean destinados a la atención de personas en situación de DFI, así como para la prevención de nuevos episodios y la reparación de daños. Como consecuencia de reconocer la existencia y gravedad del DFI, el Estado se ve obligado a delinear las responsabilidades que debe atender, así como las políticas, estrategias y líneas de acción correspondientes.

En este sentido, el reconocimiento, junto con la apertura del Gobierno de México para cooperar con organismos internacionales de derechos humanos, no solo representa un acercamiento a la atención del problema, sino también hacia un proceso de justicia y memoria para las personas en situación de desplazamiento que han sido invisibilizadas durante tan-

to tiempo. Podría ser una pieza importante en la construcción de un proceso de justicia transicional¹ que permita hacer frente a las violaciones de derechos humanos que ocurrieron en el pasado, así como generar condiciones para prevenir y atender aquellas que siguen ocurriendo. Este tipo de reconocimiento, junto con la instauración de mecanismos de verdad y justicia, han tenido un papel fundamental en diversos países de nuestra región, donde resultaba imposible satisfacer las aspiraciones de verdad y justicia “cuando el sector de justicia permanecía capturado por quienes perpetraban las violaciones de derechos humanos” (Popovski y Serrano, 2012).

El reconocimiento del fenómeno del DFI, así como de las afectaciones que han sufrido las personas en esta situación, es relevante pero no suficiente para resolver una circunstancia cuyas causas profundas se encuentran en niveles estructurales que han generado durante mucho tiempo dinámicas de desigualdad y violencia. Éste es, entonces, un primer paso indispensable para trabajar en la atención del DFI y sus causas, pero debe ser complementado con marcos normativos, políticas y acciones que serán expuestas en los siguientes apartados.

b) Elaboración de diagnósticos y generación de datos oficiales sobre desplazamiento forzado interno

Para atender el DFI se requiere de un grado profundo de comprensión sobre la enorme complejidad propia del fenómeno. En este sentido, una de las recomendaciones que se pueden encontrar en los diferentes estudios, análisis e informes sobre el DFI es la necesidad de contar con datos oficiales. Ello es un requisito indispensable para diseñar e implementar la política pública que atienda integralmente las necesidades específicas de las personas en situación de desplazamiento forzado interno en México.

Realizar diagnósticos que den cuenta de las características sociodemográficas de esta población, así como del comportamiento del fenómeno, sus diversas causas, las necesidades y demandas de las personas en situación de DFI, permite identificar factores de riesgo para sectores poblacionales que enfrentan mayores grados de vulnerabilidad, lo que a su vez también provee la información necesaria para focalizar la atención y optimizar los recursos disponibles (Comisión Interamericana de Derechos Humanos-Organización de Estados Americanos [CIDH-OEA], 2013).

Con respecto a la obtención de los datos, en la literatura se pueden encontrar numerosas recomendaciones. Por una parte, autoras como Silva Hernández

¹ Sobre *justicia transicional en la región* se puede consultar a Popovski y Serrano, 2012.

(2020) sugieren llevar a cabo investigaciones específicas en colaboración con integrantes de la academia y de organizaciones de la sociedad civil para identificar causas, alcances e impactos del DFI, así como la utilización de plataformas existentes, como es el caso de la *Matriz de Seguimiento de Desplazamiento* que ha implementado la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). La literatura establece además que la generación de datos estadísticos y cuantitativos debe ser complementada con la realización de estudios cualitativos que permitan comprender las particularidades de este fenómeno.

Por otra parte, se recomienda la incorporación de variables específicas dentro del cuestionario de los censos, así como la identificación geográfica a escala nacional de las situaciones de DFI por medio de levantamientos periódicos y sistemáticos de encuestas (Comisión Nacional de los Derechos Humanos [CNDH], 2016). Asimismo, se sugiere el involucramiento del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y de los gobiernos locales para la obtención de datos que puedan ser concentrados en un sistema central (Sánchez Flores, 2020) que permita la coordinación entre entidades.

c) Creación y adaptación del marco normativo

Otro conjunto de recomendaciones presentes en la literatura revisada corresponde a dar un marco facultativo legal que respalde la generación de datos y la realización de otras medidas de atención (Rubio Díaz-Leal y Bubritzki, 2017). Estas recomendaciones buscan establecer normas que reconozcan los derechos de las personas en situación de DFI y que garanticen la actuación de las autoridades dentro de las instituciones gubernamentales en lo referente a las medidas de atención integral del problema.

Las recomendaciones en torno al marco legal se pueden clasificar en, al menos, dos grupos: el primero se refiere a la *adecuación y modificación* de normas, mientras que el segundo tiene que ver con la *creación* de leyes y normas específicas. A su vez, ambos grupos pueden aludir al orden federal o, bien, al subnacional.

En México, se han realizado recomendaciones relativas a la adaptación del marco legal existente. Cabe destacar que la mayoría de tales propuestas se ha centrado en el debate sobre la Ley General de Víctimas y de la Ley General de Población. Con relación a esta última, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) propuso una modificación para reconocer, de forma explícita, a las personas en situación de DFI (CNDH, 2016). Por otra parte, las reco-

mendaciones que se orientan a la modificación de la Ley General de Víctimas y a la interpretación de ésta bajo el principio *pro persona*² buscan que, por medio de su aplicación, se pueda dar la atención necesaria (CNDH, 2016).

En lo referente al orden subnacional, las recomendaciones son específicas. Por ejemplo, Sánchez Flores (2020) retoma el caso particular de la legislación local de Chiapas, por un lado, en cuanto a la reglamentación de la Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno en el Estado de Chiapas (2012).³ Por otra parte, recomienda cambiar la naturaleza del Consejo Estatal para la Atención Integral al Desplazamiento, de un órgano interinstitucional a uno desconcentrado o, en su defecto, descentralizado de la administración pública del estado y tener un departamento de soluciones duraderas.

Por otra parte, la mayoría de los estudios revisados coincide en la necesidad de generar marcos normativos específicos, tanto en el nivel federal como en el orden de las entidades federativas (CIDH-OEA, 2013). En este contexto, la propuesta de elaborar una Ley General en materia de DFI es una constante a lo largo de la literatura revisada (Cortés Rosas *et al.*, 2020; CIDH, 2016; Sánchez Flores, 2020).

Este aparente consenso sobre la creación de una ley como paso fundamental para resolver el problema tiene que ver, por una parte, con la clara estipulación y delimitación de funciones y obligaciones para las instituciones que integran al aparato gubernamental y, por la otra, con el reconocimiento de los derechos de las personas en situación de desplazamiento forzado interno.

En el ámbito de las recomendaciones sobre qué elementos debe tener una legislación específica sobre DFI, algunos trabajos (CIDH, 2013 y 2015; Sánchez Flores, 2020) sugieren que la ley otorgue la facultad de establecer una institución de naturaleza federal que se encargue de las medidas de protección y asistencia de las personas durante su situación de DFI, y en el momento de su retorno o reasentamiento y reintegración. Sobre esa base, se plantea fomentar la coordinación interinstitucional entre los tres órdenes de gobierno, los organismos internacionales, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, con el fin de implementar la política de atención al DFI (CNDH, 2016). Por último, es preciso señalar que la creación de una ley permite también la asignación específica de recursos para el diagnóstico, prevención, atención y reparación del daño relativo a este fenómeno.

Sin embargo, existen asuntos relacionados con algunas especificidades sobre la promulgación de una

² El *principio pro persona* es “[Un] criterio fundamental [que] [...] impone la naturaleza misma de los derechos humanos, la cual obliga a interpretar extensivamente las normas que los consagran o amplían y restrictivamente las que los limitan o restringen. [De esta forma, el principio pro persona] [...] conduce a la conclusión de que [la] exigibilidad inmediata e incondicional [de los derechos humanos] es la regla y su condicionamiento la excepción” (Piza, 1986).

³ De acuerdo con el artículo 2 de esa ley local, su objeto es “establecer las bases para la prevención del desplazamiento interno, la asistencia e implementación de soluciones duraderas para su superación, así como otorgar un marco garante que atienda y apoye a las personas en esta situación”.

eventual ley sobre DFI, cuya naturaleza genera controversia, sobre todo en lo que se refiere a la tipificación del DFI como delito. Por una parte, algunos autores argumentan que es necesaria tal medida para ofrecer una forma de reparar el daño causado a las personas en situación de desplazamiento (Sánchez Flores, 2020). Por otro lado, se aduce que es necesario eliminar la denuncia como requisito para acceder a las acciones de atención gubernamental, ya que la denuncia del supuesto delito puede vulnerar la seguridad de las personas desplazadas (Cantor, 2014). Lejos de profundizar en este debate, es importante tenerlo en cuenta, ya que la creación de una ley específica y la eventual modificación de otras normativas deben tener en consideración mecanismos que permitan una pronta identificación y atención para las personas en situación de DFI, al mismo tiempo que protejan su integridad y eviten procesos de revictimización.

d) *Política pública de atención integral*

Además de generar datos oficiales y legislación en materia de DFI, en la literatura especializada se encuentran otras recomendaciones valiosas que se refieren a la política pública de atención y ejecución de acciones concretas cuyo objetivo sea prevenir, atender y alcanzar soluciones duraderas para las personas en situación de desplazamiento.

Algunas de las recomendaciones se centran en prevenir el DFI a partir de la intervención dirigida a variables teóricamente correlacionadas, tales como la pobreza, la discriminación y la marginación de sectores poblacionales que, al estar presentes, posibilitan un mecanismo de vulnerabilidad que da paso a la existencia de condiciones propicias para la ocurrencia con impunidad de situaciones violentas, abusivas o conflictivas (Sánchez Flores, 2020).

Este tipo de recomendaciones resultan de gran importancia pues se refieren a la atención de las causas estructurales que han generado desigualdades que, en ocasiones, desembocan en situaciones de DFI. Asimismo, estas recomendaciones aluden a la integralidad y transversalidad propias de una política enfocada a incidir sobre el problema del DFI, y de cómo debe estar interrelacionada prácticamente con todas las áreas sustantivas del gobierno.

Por último, es importante señalar que estos planteamientos parten de un enfoque de derechos humanos al contemplar que el ejercicio de un derecho fortalece las posibilidades de ejercer otros derechos y, al contrario, la violación de un derecho dificulta el ejercicio de otros. Por ello, atender las causas estructu-

rales requiere de una política integral que posibilite el ejercicio de la totalidad de los derechos humanos.

Existe otro grupo de recomendaciones que se refiere a las situaciones en las que no es posible prevenir o evitar la ocurrencia de un evento de desplazamiento. En esta tónica, los estándares internacionales indican que el primer paso a dar es la provisión de asistencia humanitaria de emergencia (Deng, 1998). Sin embargo, para implementar esta recomendación se debe tomar en cuenta el contexto en el que ocurren los desplazamientos. Por ejemplo, en caso de que el evento se presente en un territorio controlado por el crimen organizado, James Cantor (2014) recomienda tomar en cuenta la posibilidad de iniciar un proceso de negociación para acceder al territorio e intervenir.

Dentro de este mismo grupo de recomendaciones, Sánchez Flores (2020) y la CNDH (2016) coinciden en señalar la importancia de elaborar un protocolo de actuación inmediata en casos de DFI, dirigido a servidores públicos, mediante el cual se establezcan las rutas críticas para la atención de personas en situación de desplazamiento y que incluya un enfoque diferencial⁴ en el que se consideren las características y necesidades específicas de la población objetivo y beneficiaria. Además, la CNDH (2016) sugiere aplicar el *Manual para la atención a la salud ante desastres a las víctimas de DFI*.

Cabe destacar que, en general, las recomendaciones hacen énfasis en mantener el enfoque diferencial como principio transversal para la atención de las personas en situación de DFI. La literatura revisada señala que esta estrategia es importante dado que los perfiles de las personas en situación de desplazamiento son diversos, al igual que sus necesidades, y destaca también que, con base en esas distinciones, es preciso priorizar la atención a quienes enfrentan mayores vulnerabilidades. En este punto, otros aspectos sobresalientes son la determinación del interés superior de la niñez y el principio de unidad familiar en casos de DFI (Cantor, 2014; CNDH, 2016; Sánchez Flores, 2020).

Hay otro grupo de recomendaciones que se refieren a las medidas de atención que buscan alcanzar soluciones duraderas, una vez que las necesidades urgentes están cubiertas. Algunos de los ámbitos a los que aluden estas recomendaciones con mayor frecuencia son la restitución del ejercicio de los derechos a la salud, trabajo, seguridad, educación, protección a la propiedad, acceso a una vivienda adecuada y recuperación de documentos de identidad.

Múltiples estudios recomiendan establecer con claridad cuáles son las necesidades de atención a corto,

⁴ En el artículo 4 del Dictamen de LGPARIDFI, aprobado en la Cámara de Diputados, se define al *Enfoque diferencial* como "La perspectiva que las dependencias y organismos gubernamentales, acorde al ámbito de su competencia, deben aplicar para identificar las necesidades particulares de las personas o grupos de personas en situación de desplazamiento forzado interno, según sus características sociodemográficas, culturales, étnicas, género, edad, orientación sexual, identidad de género, discapacidad, entre otras. En todo caso, deberán tomar en cuenta la situación de mayor vulnerabilidad en la que puedan encontrarse las personas en situación de desplazamiento forzado interno en virtud de la intersección de múltiples categorías de vulnerabilidad".



mediano y largo plazos, así como definir las acciones inmediatas para diseñar, implementar y evaluar una política pública integral dirigida a proteger y garantizar los derechos de las personas en situación de DFI y que contenga un programa nacional sobre DFI alineado con el Programa Nacional de Derechos Humanos vigente, que tenga el objetivo de dar atención especializada y oportuna, dirigida a atenuar y, en su caso, eliminar los efectos y causas del DFI (CNDH, 2016; Querales-Mendoza, 2020; Sánchez Flores, 2020).

En este tenor, la CNDH (2016) recomienda crear e implementar mecanismos que faciliten el acceso directo de la población desplazada –especialmente a niños, niñas y adolescentes– a programas sociales en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, agua, saneamiento y fomento a la producción. Estas medidas son necesarias, ya que el hecho de que las personas desplazadas se encuentren en una ubicación distinta a la de su residencia habitual es parte del fenómeno del DFI y, por lo tanto, sería inadecuado esperar que ellas presenten solicitudes de acceso a los servicios públicos en las localidades que, administrativamente, les corresponderían en una situación regular.

Algunas vías recomendadas para facilitar el acceso a estos servicios son las siguientes: 1) asimilar el proceso al de otras poblaciones en situación de vulnerabilidad; 2) establecer posibilidades de excepción para quienes no cuentan con una documentación completa y, al mismo tiempo, 3) facilitar el acceso a la reposición de documentos de identidad oficial básicos necesarios. Se recomienda, también, analizar cuáles deben ser las medidas adecuadas y eficaces para proteger la propiedad de las personas desplazadas, así como las autoridades designadas para tal propósito. Asimismo, se aconseja establecer condiciones apropiadas para un eventual retorno voluntario a las comunidades de origen en términos de seguridad y paz, y proteger a las personas desplazadas para evitar que reciban amenazas o violencia.

En el mismo sentido, Silva Hernández (2020) recomienda promover el ejercicio del derecho al trabajo de las personas en situación de DFI, por ejemplo mediante beneficios fiscales para quienes las contraten, además de programas de capacitación. Como señala

Sánchez Flores (2020), es fundamental considerar a las personas desplazadas como partícipes de su propio progreso y no solo como receptoras de atención gubernamental, pues se corre el riesgo de implementar programas asistencialistas y genéricos que ignoren las necesidades específicas de quienes enfrentan esta situación.

Como se mencionó líneas arriba, Cantor (2014) propone no condicionar el acceso a medidas de atención a la denuncia formal de un crimen, ya que el DFI no necesariamente es acompañado por otros delitos. Además, es posible que el DFI no esté tipificado como tal o que las personas en esta situación desconozcan que el DFI sea considerado como un delito. Por otra parte, en algunas ocasiones, las autoridades pueden estar coludidas con grupos del crimen organizado que, en principio, forman parte del problema. Una situación de esta naturaleza implicaría un fuerte riesgo de revictimización para las personas denunciantes o, incluso, una amenaza para su integridad o sus vidas.

En contraposición a la postura que sugiere la creación de una política pública nacional, también se encontraron recomendaciones a favor de establecer programas estatales e, incluso, municipales de atención al DFI. En este sentido, es importante recordar que, en México, siendo una república federal, la existencia de una norma general no exime a las entidades federativas de la responsabilidad de regular y atender el DFI en el ámbito de sus respectivas competencias.

Por último, como parte de la política pública y con el objetivo de combatir la discriminación y los estigmas sociales contra las personas en situación de DFI, se encontraron recomendaciones que sugieren la instrumentación de programas que tengan el objetivo de sensibilizar y capacitar a servidores públicos sobre el DFI, los derechos humanos y los Principios Rectores. Este tipo de campañas de sensibilización se pueden dirigir hacia la sociedad en general a través de medios culturales como programas de radio, teatro y libros, también por medio de medidas multiculturales como la traducción de los Principios Rectores a los idiomas originarios oficialmente reconocidos, así como al sistema braille (CNDH, 2016; Sánchez Flores, 2020).



Avances para la atención integral del DFI en México

A partir de la entrada del actual Gobierno de México ha habido una serie de avances. Estos progresos han confluído con algunas mejoras en diferentes niveles gubernamentales. Éste es el caso del gobierno de Sinaloa, donde el Congreso estatal aprobó, en el mes de julio de 2020, la Ley para Prevenir, Atender y Reparar Integralmente el Desplazamiento Forzado Interno.⁵ Con base en la literatura revisada y en las recomendaciones que en ella se encontraron, se puede decir que éste es un paso fundamental para fortalecer el trabajo gubernamental en pro de los derechos humanos de todas las personas sinaloenses, particularmente de aquellas en situación de DFI dentro de un territorio que ha sido, desafortunadamente, azotado duramente por el crimen organizado y por desastres provocados por fenómenos naturales asociados con actividades del ser humano.

En lo que respecta al nivel federal, uno de los avances sobresalientes es la relación de cooperación que el Gobierno de México ha desarrollado con el Servicio de Caracterización Conjunta sobre Desplazamiento Forzado Interno (JCPS, por sus siglas en inglés) y varios actores de la sociedad civil interesados en que el DFI sea atendido. El proyecto principal en el marco de esta colaboración es la elaboración de un ejercicio piloto de caracterización del DFI en el estado de Chihuahua, con miras a conocer y comprender el fenómeno y sus particularidades dentro del contexto mexicano, así como a replicar el ejercicio en otras entidades de la República.

Otro de los progresos más significativos en la búsqueda por resolver el problema del DFI es el acontecido el pasado 29 de septiembre de 2020, cuando la Cámara de Diputados aprobó, por unanimidad, el dictamen de la Ley General para Prevenir, Atender y Reparar Integralmente el Desplazamiento Forzado Interno.⁶ Ese dictamen es producto de un estudio técnico en la materia, de múltiples diálogos especializados y de la coordinación entre la academia, instancias internacionales y organizaciones de la sociedad civil, así como de un Foro Consultivo Público llevado a cabo el 18 de marzo del año 2020 en la Cámara de Diputados. En la ley se establece que su objeto es

Reconocer y garantizar los derechos de las personas en situación de desplazamiento forzado interno; establecer las atribuciones y la distribución de competencias entre la federación, entidades federativas, municipios, organismos autónomos para prevenir, atender, proteger y generar soluciones duraderas; crear un Mecanismo Nacional para prevenir, atender y generar soluciones duraderas para el desplazamiento forzado interno; garantizar la prevención, atención, protección, generación e implementación de soluciones duraderas para el desplazamiento forzado interno, y crear el Registro Nacional de Personas Desplazadas.

A esta iniciativa se han sumado otras que denotan el interés de quienes integran el Poder Legislativo por atender la situación de DFI en México; es decir, por comenzar a resolver uno de los pendientes más dolorosos para el país. Cabe mencionar que el dictamen aprobado por unanimidad contiene algunas de las principales recomendaciones que se han identificado a lo largo de este artículo. Por ejemplo, se reconoce explícitamente a las personas en situación de DFI, a la vez que se enuncian los derechos de los que son titulares. Por otra parte, se establecen obligaciones y funciones de las instituciones gubernamentales, al tiempo que se mandata el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional para la atención de las personas en situación de desplazamiento.

Otra de las recomendaciones que se incluyen dentro de la propuesta de ley se refiere a la creación de un Registro Nacional de Personas Desplazadas, lo que posibilitaría la obtención de datos y estadísticas oficiales. Esto permitirá dimensionar y analizar las características de los desplazamientos que ocurren en el país, así como identificar necesidades específicas de las personas que han sido afectadas.

Además, el dictamen aprobado contempla la creación de un Mecanismo Nacional de coordinación interinstitucional especializado, con el fin de diseñar y conducir las medidas de atención integral para el fenómeno del DFI en México. Este Mecanismo estaría conformado por autoridades de diversas instancias de los tres órdenes de gobierno, las cuales serían las responsables de aplicar la política pública necesaria en la materia y de incorporar el enfoque diferenciado para garantizar los derechos de toda la población en eventuales situaciones de DFI.

⁵ "Aprueba Congreso de Sinaloa Ley para Prevenir, Atender y Reparar Desplazamiento Forzado Interno". Véase <https://www.congresosinaloa.gob.mx/aprueba-congreso-de-sinaloa-ley-para-prevenir-atender-y-reparar-desplazamiento-forzado-interno/>

⁶ El dictamen aprobado puede consultarse en la página web de la Cámara de Diputados. Véase <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2020/sep/20200929-III.pdf>

Es preciso mencionar que tanto las iniciativas que se han presentado en el Poder Legislativo como la que fue aprobada en la Cámara de Diputados enfrentan retos en común. Por ejemplo, es necesario esclarecer los instrumentos legislativos y administrativos que puedan garantizar la asignación suficiente de recursos para la operación de una ley en materia de DFI. Más allá de los retos que puedan tener las diferentes propuestas legislativas, es necesario identificar los desafíos que deben ser enfrentados para comenzar a atender a las personas que se encuentran en esta situación.

Por otra parte, aunque los avances legislativos representan un progreso importante para la atención del DFI en México, es significativo dimensionar que la legislación en la materia no resolverá por completo este problema. Por ello, es necesario identificar retos que pueden atenderse más allá de los ritmos legislativos de nuestro país.

Retos para garantizar la atención integral del DFI en México

Si bien se reconocen los avances que nuestro país ha tenido en materia de DFI, es también indispensable identificar los retos que quedan pendientes para comenzar a atender esta situación. En primera instancia, hay desafíos que se refieren a la recolección de información adecuada y suficiente para posibilitar el diseño de una política pública con base en evidencia que, a su vez, incremente las probabilidades del éxito de su funcionamiento. En este sentido, resulta fundamental la consideración del reto primario de garantizar la seguridad de las personas (encuestadoras, trabajadoras sociales, antropólogas) encargadas de recabar los datos en los estudios de campo en casos o territorios donde priman condiciones de violencia.

Por otra parte, se debe contemplar la situación y el contexto que atraviesa el mundo y nuestro país en la actualidad. La pandemia provocada por el virus SARS-CoV 2 generó muchos daños y pérdidas humanas, así como una fuerte afectación a la economía. Por ello, la asignación de presupuesto para la implementación de una política pública en la materia sin duda podría verse afectada, pues la mayoría de los recursos oficiales serán destinados para el resguardo de la salud pública, así como para la reactivación económica.

Al tener en cuenta las directrices de austeridad y eficacia será importante identificar, aprobar y asignar recursos presupuestales que puedan destinarse a la atención de las personas en situación de DFI.

Esto, a su vez, requiere de un análisis responsable que permita hacer eficiente la implementación de la política pública, aprovechando las instituciones, sistemas y dependencias que ya existen y que pueden ampliar sus funciones para atender el fenómeno del DFI. Además, es preciso considerar que la atención a estas personas se debe realizar de manera específica pero también transversal, por lo que los programas de salud, empleo, educación y reactivación de la economía tendrán que contemplar la incorporación de las necesidades específicas de las personas en situación de DFI dentro de sus políticas.

Otro reto que es importante enfrentar, lo antes posible, es el de fomentar la voluntad política de los gobiernos de las entidades federativas para estudiar, legislar y atender lo necesario en la materia, así como de lograr entablar procesos de coordinación con éstos y sus instituciones. Es preciso, en este sentido, la cooperación entre los diferentes niveles de gobierno para identificar casos de DFI, el perfil de las personas que se vean afectadas, los programas que las pueden atender de la mejor manera y que las soluciones al respecto sean duraderas.

En lo que se refiere a los retos para el desarrollo de la política pública de atención integral, es imprescindible no dejar de lado la generación de mecanismos de monitoreo y evaluación, adecuados y oportunos, que permitan conocer el desempeño gubernamental y el funcionamiento de los programas. En este punto es fundamental la participación de las organizaciones de la sociedad civil, de las personas en situación de DFI y de las y los integrantes de la academia. Estas estrategias posibilitarán la mejora continua y la retroalimentación de las diversas experiencias, además de funcionar como mecanismos de rendición de cuentas sobre las acciones llevadas a cabo en materia de DFI y en la coyuntura de fortalecer la capacidad de incidencia ciudadana y la exigencia efectiva de derechos.

Por último, el reto fundamental a solventar por parte del Estado mexicano es el de establecer las condiciones de seguridad, paz y garantía del Estado de Derecho, necesarias para la prevención, no repetición del DFI y la aplicación de soluciones duraderas. Es decir, atender las causas estructurales. El desplazamiento forzado interno es una lamentable consecuencia de la concurrencia de diversos factores de vulnerabilidad que ningún ser humano debería experimentar. Es por eso que, desde su papel de garante de los derechos humanos, el actual Gobierno de México continuará trabajando con el objetivo de reconocer, prevenir, atender y reparar el DFI en todo el territorio nacional sin dejar, nunca más, en el desamparo a las personas afectadas.

Referencias

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2014). *Declaración de Cartagena sobre Refugiados* (adoptada por el Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios), 22 de noviembre de 1984. Documento electrónico disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0008.pdf?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0008>
- Aparicio Q., José Antonio (1998). "Malinalco, Estado de México. Notas sobre población y dinámica demográfica". En *Anuario 1997* del Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas: Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas-Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica, pp. 433-455. Disponible en <https://repositorio.cesmeca.mx/handle/11595/781?show=full>
- Cano, A. G. F. (1995). *La violencia y la salud*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Cantor, D J. (2014). "The New Wave: Forced Displacement Caused by Organized Crime in Central America and Mexico". En *Refugee Survey Quarterly* 33 (3): 34-68. <https://doi.org/10.1093/rsq/hdu008>
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos [CNDH] (2016). *Informe especial sobre desplazamiento forzado interno (DFI) en México*. México: Autor. Disponible en http://informe.cndh.org.mx/uploads/menu/15008/2016_IE_DesplazadosD.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos-Organización de Estados Americanos [CIDH-OEA] (2015). *Situación de los derechos humanos en México*. Washington, D. C.: Autor. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/mexico2016-es.pdf>
- (2013). *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*. Washington, D. C.: Autor. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/migrantes/docs/pdf/informe-migrantes-mexico-2013.pdf>
- Cortés Rosas, Luis Arturo, María Rita Díaz Ferraro, Claudio Frausto Lara, Juan de Dios Orea Orea y Rocío del Carmen Velázquez Osorno (2020). "Migración interna por violencia o inseguridad en México". En *Contextos. Investigaciones sobre Movilidad Humana*. México: Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (UPMRIP)-Secretaría de Gobernación (SEGOB). Disponible en <http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Publicaciones/Revistas/Contextos/Contextos01.pdf>
- Deng, Francis (1998). *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*. ACNUR. Documento electrónico E/CN.4/1998/53/Add.2. disponible en https://www.acnur.org/prot/prot_despl/5bff2c864/principios-rectores-de-los-desplazamientos-internos.html
- Díaz Pérez, María Cristina, y Raúl Romo Viramontes (2019). *La violencia como causa de desplazamiento interno forzado. Aproximaciones a su análisis en México*. México: Consejo Nacional de Población (CONAPO)-Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/456109/Desplaz_2019_web_color-comp.pdf
- Gobierno del Estado de Chiapas-Secretaría General de Gobierno [Coeds.] (2012). *Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno en el Estado de Chiapas*. México: Coeditores. Disponible en <http://cmdpdh.org/temas/desplazamiento/wp-content/uploads/2019/02/Ley-DPI-Chiapas.pdf>
- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (1986). "Opinión separada del juez Rodolfo E. Piza Escalante". En Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), Exigibilidad del Derecho de Rectificación o Respuesta (arts. 14.1, 1.1 y 2. Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva oc-7/86 del 29 de agosto de 1986, serie A, núm. 7, párr. 36. México. Documento electrónico disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2057/27.pdf>
- Knopf, Jeffrey W. (2006). "Doing a Literature Review". En *ps: Political Science & Politics* 39 (1): 127-132. <https://doi.org/10.1017/S1049096506060264>
- Martínez de la Peña, Mónica, Graciela Martínez Caballero, Juan de Dios Orea Orea y Luis Felipe Ramos Martínez (2018). *Prontuario sobre poblaciones migrantes en condiciones de vulnerabilidad*. México: UPMRIP-SEGOB. Disponible en http://portales.segob.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Investigacion/Prontuario_vul.pdf
- Nieto, Patricia (1997). "La banalidad del horror: desplazamiento forzado y medios de comunicación". En *Estudios Políticos* (11), 154-163. Disponible en <https://revistas.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos/article/view/16215>
- Observatorio de Desplazamiento Interno [IDMC] (2020). *Informe mundial sobre desplazamiento interno 2020*. Ginebra, Suiza: Autor. Disponible en <https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2020/spanish.html>
- Parsons, Wayne (2007). *Políticas públicas*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Pérez Vázquez, Brenda Gabriela (Coord.), Ligia de Aquino Barbosa Magalhães y Pablo Daniel Cabada Rodríguez (2020). *Episodios de desplazamiento interno forzado masivo en México. Informe 2019*. México: Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A. C. (CMDPDH). Disponible en <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-episodios-desplazamiento-interno-forzado-masivo-en-mexico-informe-2019.pdf>
- Popovski, Vesselin, y Mónica Serrano (Eds.) (2012). *After Oppression: Transitional Justice in Latin America and Eastern Europe*. Nueva York: United Nations University Press.
- Querales-Mendoza, May-ek (2020). "'No se pueden llevar a mi esposo': desaparición forzada y desplazamiento interno forzado en el contexto de la guerra contra el narcotráfico en Michoacán (México)". En *Historia y Sociedad* (Medellín, Colombia), núm. 39: 105-129. Disponible en <https://doi.org/10.15446/hys.n39.82973>
- Romo Viramontes, Raúl, Rubén Almejo Hernández y Diana Villasana Ocampo (2019). *Perfil sociodemográfico de la población que cambió de vivienda o lugar de residencia para protegerse de la delincuencia*. Serie "Documentos técnicos". México: CONAPO. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/514162/PERFIL_SOCIODEMOGRAFICO_final_ISBN.pdf
- Rubio Díaz-Leal, Laura, y Swantje Bubritzki (2017). *Desplazamiento ambiental: experiencia global, realidad mexicana*. México: CMDPDH-Heinrich Boll Stiftung. Disponible en <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-desplazamiento-ambiental-laura-rubio-2018.pdf>
- Sánchez Flores, Martha Laura (2020). *Relatoría sobre desplazamiento interno en Chiapas*. México: Comisión Estatal de los Derechos Humanos. Chiapas.
- Secretaría de Gobernación (2019). "Al Congreso iniciativa de ley sobre desplazamiento forzado interno, la próxima semana". México: Autor. Disponible en <https://www.gob.mx/segob/prensa/al-congreso-iniciativa-de-ley-sobre-desplazamiento-forzado-interno-la-proxima-semana-216355?idiom=es>
- Silva Hernández, Francisca (2020). "Desplazamiento forzado interno en México. Aspectos legales y ausencia de presupuesto". *Telos* (Maracaibo, Venezuela) 22 (3): 626-638. <https://doi.org/10.36390/telos223.11>

NECESIDADES
Y PROPUESTAS
METODOLÓGICAS
PARA EL ESTUDIO
**del desplazamiento
forzado interno en México**



DIFUSIÓN

Luis Arturo Cortés Rosas
María Rita Díaz Ferraro

INTRODUCCIÓN

El desplazamiento forzado interno en México se ha estudiado a partir de diversas fuentes, tales como entrevistas y etnografías, entre las que destacan algunas investigaciones como la de Séverine Durin (2012). Por otro lado, también se ha hecho recolección de datos al respecto por medio de informes periodísticos, fuentes académicas o documentos elaborados por organismos de la sociedad civil, tanto nacionales como internacionales (CMDPDH, 2014; Pérez Vázquez, *et al.*, 2019; IDMC, 2020).

Además, se han desarrollado investigaciones a partir de algunas encuestas complementarias (Díaz y Romo, 2019; Cortés *et al.*, 2020). Estas últimas permiten tener aproximaciones cualitativas y cuantitativas al tema. Destacan en este sentido la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) y la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID), las cuales se han utilizado para aproximarse al estudio del fenómeno a nivel nacional.

Sin embargo, el uso de estas herramientas de medición no ha sido suficiente para identificar las diferentes razones que subyacen a los eventos de desplazamiento, en gran parte debido a que su objetivo está más orientado a fenómenos relacionados o similares, como la migración interna. De hecho, en la actualidad, no hay fuentes oficiales que capten de manera directa este fenómeno ni, mucho menos, las causas que lo originan.

Aproximaciones al estudio de la relación entre violencia y desplazamiento forzado interno

Desde 2018, el Gobierno de México, a través de la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas de la Secretaría de Gobernación, ha llevado a cabo diversos esfuerzos para impulsar no solo el reconocimiento del desplazamiento forzado interno, sino también la generación de evidencia que le dé sustento a las políticas públicas que estarán orientadas a su prevención, atención y reparación integral.

En este sentido, una de sus publicaciones especializadas es la serie Contextos. *Investigaciones sobre Movilidad Humana* que, en su primer número, titulado “Migración interna por violencia o inseguridad en México”, presenta una aproximación metodológica para el estudio del fenómeno.¹

Esto se realizó a partir de la información disponible en fuentes oficiales sobre dinámica demográfica e incidencia delictiva en cinco entidades seleccionadas del país (Estado de México, Guerrero, Tamaulipas, Michoacán y Chiapas). Es importante mencionar que este documento se centra en el estudio de la migración interna originada por violencia o inseguridad pública.

A partir de los hallazgos y las limitaciones que lo anterior representa, a continuación se señalan algunos de los factores centrales en torno a la necesidad de crear nuevas herramientas especializadas de captación de información orientadas al desplazamiento forzado interno, así como ciertas reflexiones sobre los retos que ello implica.

En primer lugar, es importante decir que la encuesta utilizada tiene como objetivo particular conocer los movimientos migratorios al interior del país,² lo cual no incluye la identificación de eventos de desplazamiento forzado interno ni a las personas que se encuentran en esta situación. Por ello, no permite diferenciar la migración interna de otros contextos de movilidad humana, tales como el desplazamiento forzado interno.

En segundo lugar, por su diseño, las encuestas únicamente permiten identificar movimientos de una entidad federativa hacia otra, haciendo imposible determinar si existieron desplazamientos al interior de la misma. De igual forma, los instrumentos captan los movimientos una vez ocurridos y no reflejan el contexto actual de inseguridad o violencia, por lo cual no permiten establecer de forma directa los riesgos de posibles eventos de desplazamiento forzado interno.

En tercer lugar, no posibilita la identificación de múltiples actores ni su participación o involucramiento en los procesos de violencia que podrían detonar even-

¹ La publicación completa puede consultarse en la página de la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (<http://politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Publicaciones/Revistas/Contextos/index01.html>)

² Por *movimientos migratorios* se entiende un cambio de residencia cinco años antes del momento de levantamiento del cuestionario de la ENADID. Es decir, se pregunta a las personas dónde vivían hace cinco años y eso se contrasta con la entidad donde fueron encuestadas. A partir de ello, es posible identificar eventos de migración interna. Posteriormente se les pregunta por la causa principal que motivó tal movimiento.

tos de desplazamiento. Esto resulta importante al considerar la presencia de uno o más grupos del crimen organizado en diversas entidades del país, ya que los enfrentamientos entre éstos, así como su confluencia con otros actores –como autoridades gubernamentales o comunidades de autodefensa–, pueden generar situaciones que orillan a las personas a abandonar su lugar de residencia.

En cuarto lugar, es importante reconocer que el desplazamiento forzado interno es complejo y puede tener su origen en múltiples causas. Las encuestas disponibles, por su diseño, únicamente captan la motivación principal que identifican y declaran las personas. Sin embargo, esto puede propiciar que se oculten algunas causas subyacentes (como las violencias), así como otros factores (como la inseguridad y el desempleo), impidiendo con ello captar y analizar la confluencia de más de una variable. Por ejemplo, no es difícil pensar en casos en que las personas declararon haber dejado su lugar de residencia tanto por el contexto de violencia como por la búsqueda de la reunificación familiar.

Por último, y considerando las limitaciones anteriores, cabe señalar que los instrumentos disponibles no dan cuenta de las necesidades de estas personas. Al no captar de manera directa a la población objetivo, tampoco es posible determinar si se trata de eventos de desplazamiento forzado interno. Ello imposibilita su registro y, por ende, la activación de mecanismos institucionales de atención a sus necesidades, evidenciándose así la falta de un instrumento de registro especializado en la materia.

Necesidades metodológicas y propuestas para el estudio integral del desplazamiento forzado interno en México

Para integrar un registro de personas en situación de desplazamiento forzado interno, en primer lugar es necesario explorar otras herramientas de medición que capturen los distintos tipos de violencia, así como todas las causas que pueden dar origen al fenómeno, las cuales se han establecido en distintos instrumentos y principios internacionales (también referidos en otros artículos de MOVILIDADES).

Por lo tanto, cabe subrayar la necesidad de producir, cuanto antes, datos oficiales sobre este fenómeno, ya sea por medio del fortalecimiento de los instrumentos existentes o, bien, por medio de la generación

de herramientas especializadas orientadas a la medición e identificación directa del desplazamiento forzado interno.

Otra necesidad es la investigación cualitativa. Esto puede conseguirse por medio de la realización de entrevistas a profundidad a las personas en situación de desplazamiento forzado interno en distintas regiones del país. Estos insumos serán útiles para entender el comportamiento de las otras causales, la forma en que éstas se expresan en las vidas de las personas y, además, permitirán diseñar estrategias desde un enfoque diferenciado.

De esta manera, a partir de evidencia empírica, clara y objetiva, será posible focalizar las políticas públicas de atención a la población en situación de desplazamiento forzado interno o en otros contextos de movilidad forzada, con el fin de conocer y atender mejor sus necesidades y que puedan ejercer plena y libremente sus derechos.

Las estrategias de captación de información deben reflejarse en acciones sensibles a los contextos locales, especialmente cuando se considera que, en el pasado, algunas autoridades estatales pudieron formar parte de la violencia ejercida en contra de algunas comunidades. Ello puede traducirse en una desconfianza por parte de las personas en situación de desplazamiento forzado interno, dificultando la obtención de información que permita prevenir y atender situaciones particulares. Así, es imprescindible continuar con la generación de alianzas con actores civiles y organismos internacionales con el fin de que se dé un acompañamiento continuo a estos esfuerzos, tanto en términos metodológicos como en el trabajo de campo.

Por otra parte, se han identificado estudios locales como la Encuesta de Percepción de Inseguridad en Ciudad Juárez (EPCIJ)³ y la Encuesta sobre Mexicanos Desplazados Solicitantes de Asilo Político (ENMEDESA).⁴ De manera general, la EPCIJ permite entender quiénes dejan Ciudad Juárez, Chihuahua, por violencia o inseguridad. Es importante hacer dos anotaciones: 1) esta herramienta no mide desplazamiento forzado interno, y 2) se trata de un instrumento indirecto de percepción. Por el otro lado, la ENMEDESA sí tiene como objetivo esta población en particular y se concentra en las personas mexicanas que llegan a tal ciudad para solicitar asilo o refugio en Estados Unidos.

Si bien este tipo de instrumentos atiende muchos de los vacíos que tienen otras herramientas de cap-

³ FICosec Juárez (2018). *Encuesta sobre Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*. Estado de Chihuahua, 2018. Municipio de Juárez. Consultado el 19 de octubre de 2020 en <http://observatoriochihuahua.org/archivo/8281/>

⁴ EL COLEF. (2019). "Resultados de la Encuesta sobre Mexicanos Desplazados Solicitantes de Asilo Político-Ciudad Juárez, 2019". Consultado el 19 de octubre de 2020 en <https://www.colef.mx/noticia/resultados-de-la-encuesta-sobre-mexicanos-desplazados-solicitantes-de-asilo-politico-ciudad-juarez-2019/>

tación, solamente se han aplicado en una ciudad con un contexto particular. Ello presenta una buena base para construir estudios en la materia, pero no necesariamente se traduce en lineamientos de aplicabilidad general para todas las entidades del país.

A partir de todo lo expuesto en estas reflexiones, es imprescindible continuar esbozando esfuerzos metodológicos y de investigación que den forma a los –muy necesarios– instrumentos de captación y registro de información de las personas en situación de desplazamiento forzado interno. La obligación del gobierno federal yace en sentar las bases para una política de alcance nacional, que reconozca todas las particularidades del fenómeno y las necesidades específicas de los grupos, las comunidades y las personas que día a día se enfrentan a las condiciones que dan origen al fenómeno y a sus terribles consecuencias.

Se trata de una realidad que históricamente había sido negada hasta la llegada de la presente administración y que requiere de la confluencia de diversos actores y desde distintos ámbitos, pasando por la construcción de un marco jurídico amplio y por la generación de políticas públicas en la materia.

Los esfuerzos editoriales permiten plantear y abrir nuevas vetas de investigación, así como generar más espacios de diálogo en la materia, especialmente con una mirada de mediano y largo plazos, que trascienda administraciones y que coloque al centro a las personas en situación de desplazamiento forzado. Sin embargo, el verdadero reto es la construcción de políticas públicas que prevengan estos eventos, atiendan a las personas que se encuentran en esta situación y ofrezcan soluciones duraderas.

Referencias

- Agencia de Estadística de Mercados (2018). *Ficosec Juárez. Encuesta sobre Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*. Chihuahua, México: Municipio de Juárez. Consultada el 19 de octubre de 2020. Disponible en <http://observatoriochihuahua.org/archivo/8281/>
- El Colegio de la Frontera Norte [EL COLEF] (2019). "Resultados de la Encuesta sobre Mexicanos Desplazados Solicitantes de Asilo Político-Ciudad Juárez, 2019". Tijuana, Baja California: Autor. Consultado el 19 de octubre de 2020. Disponible en <https://www.colef.mx/noticia/resultados-de-la-encuesta-sobre-mexicanos-desplazados-solicitantes-de-asilo-politico-ciudad-juarez-2019/>
- Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos [CMDPDH]. (2014). *Desplazamiento interno forzado en México*. México: Autor. Consultado el 26 de agosto de 2019. Disponible en <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-desplazamiento-web.pdf>
- Cortés Rosas, L. A., María Rita Díaz Ferraro, Claudio Frausto Lara, Juan de Dios Orea Orea y Rocío del Carmen Osorno Velázquez (2020). "Migración interna por violencia o inseguridad en México. Análisis sociopolítico basado en datos de la ENADID 2018". En *Contextos. Investigaciones sobre Movilidad Humana*. México: Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas, Secretaría de Gobernación. Disponible en <http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Publicaciones/Revistas/Contextos/Contextos01.pdf>
- Díaz Pérez, María Cristina, y Raúl Romo Miramontes (2019). *La violencia como causa de desplazamiento interno forzado. Aproximaciones para su análisis en México*. México: Consejo Nacional de Población (CONAPO)-Secretaría de Gobernación (SEGOB). Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/456109/Desplaz_2019_web_color-comp.pdf
- Durin, S. (2012). "Los que la guerra desplazó: familias del noreste de México en el exilio". En *Desacatos* (38), 29-42. Consultado el 1 de octubre de 2019. Disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1607-050X2012000100003
- Observatorio de Desplazamiento Interno [IDMC, por sus siglas en inglés]. (2020). *Global Report on Internal Displacement (GRID 2020)*. Disponible en <https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/2020-IDMC-GRID.pdf>
- Pérez Vázquez, Brenda Gabriela (Coord.), Ligia de Aquino Barbosa Magalhães y Pablo Daniel Cabada Rodríguez (2020). *Episodios de desplazamiento interno forzado masivo en México. Informe 2019*. México: Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A. C. (CMDPDH). Disponible en <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-episodios-desplazamiento-interno-forzado-masivo-en-mexico-informe-2019.pdf>
- Pérez Vázquez, Brenda Gabriela, Ligia de Aquino Barbosa Magalhães y Montserrat Castillo Portillo (2019). *Entre la invisibilidad y el abandono: un acercamiento cuantitativo al desplazamiento interno forzado en México*. México: CMDPDH-Fundación Panamericana para el Desarrollo. Disponible en <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-entre-la-invisibilidad-y-el-abandono-acercamiento-cuantitativo-al-desplazamiento-interno-forzado-en-mexico.pdf>



HACIA LA ADOPCIÓN DE UN MARCO NORMATIVO EN MÉXICO sobre desplazamiento forzado interno

ACNUR*
Autor invitado



DIFUSIÓN

Para la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados en México (ACNUR) es muy importante poder colaborar con los esfuerzos que impulsa la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas para generar conocimiento sobre la situación del desplazamiento interno en México, y las herramientas necesarias para su prevención y adecuada respuesta.

El presente artículo abordará los principales estándares internacionales contemplados en el derecho internacional aplicables a los desplazamientos internos, algunos estándares regionales y la necesidad de que los marcos jurídicos nacionales recojan estos principios para prevenir el desplazamiento y brindar protección a las personas desplazadas internas.

¿Quién es una persona desplazada?

De conformidad con los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (*Principios Rectores*), principal instrumento orientador en la materia a nivel internacional, una persona desplazada interna es aquella que

se ha visto forzada u obligada 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 ha cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida (ONU, 1998, párr. 2).

Así, son dos los principales elementos: (i) la salida involuntaria, a fin de distinguir a las personas desplazadas internamente de quienes abandonan su hogar y residencia por elección, y (ii) la permanencia dentro del país, para distinguirlas de las personas refugiadas (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados-Grupo de Trabajo del Grupo Sectorial Global de Protección, 2010: 8).

Por lo que respecta a las causas incluidas en los Principios Rectores, como conflicto armado, violencia generalizada, violaciones de derechos humanos y desastres naturales, el propio texto (al usar la expresión en

particular) deja claro que éstas no constituyen una lista exhaustiva (Grupo de Trabajo del Grupo Sectorial Global de Protección, 2010: 8).

Finalmente, la definición contemplada en los Principios Rectores es de naturaleza descriptiva y no jurídica, ya que por sí sola no confiere un estatuto jurídico ni derechos específicos para las personas desplazadas internamente (como sí ocurre con las personas refugiadas), toda vez que las personas desplazadas internamente mantienen todos sus derechos y garantías como cualquier persona ciudadana o residente habitual (Brookings, 2008: 12-13)¹ dentro del país (Grupo de Trabajo del Grupo Sectorial Global de Protección, 2010: 9).²

Hacia finales de 2019 se estimó que había 45.7 millones de personas desplazadas internas debido a conflicto o violencia, cifra que constituye un máximo histórico (Observatorio de Desplazamiento Interno [IDMC], 2020). Esta realidad exige un llamado a la acción y a la suma de esfuerzos para prevenir el desplazamiento, y asegurar la asistencia y la búsqueda de soluciones duraderas para esas personas que sufren sus consecuencias e impactos.

Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos

A nivel internacional, desde hace varias décadas se iniciaron los esfuerzos para atender la crisis del desplazamiento interno. Para la Organización de las Naciones Unidas (ONU) fue notorio que el derecho vigente abarcaba aspectos importantes en la esfera jurídica de las personas desplazadas internas. Sin embargo, en ocasiones no contenía una base suficiente de protección, o se encontraba muy difusa en una amplia variedad de instrumentos (ONU, 1998, “Nota de presentación”, núm. 7).

En consecuencia, la entonces Comisión de Derechos Humanos y la Asamblea General solicitaron al representante del secretario general que preparara

* Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

¹ La *residencia habitual* se estableció en los *Principios Rectores* a fin de clarificar que no es necesario tener la ciudadanía para ser una persona desplazada interna, ya que personas extranjeras, refugiadas, apátridas, entre otras, se pueden reconocer también como tales (personas desplazadas internas).

² Algunos países conceden a las y los desplazados internos un estatuto bajo la legislación nacional. No obstante, esto no afecta los derechos que tienen bajo el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho humanitario.



un marco adecuado para la protección y asistencia de las personas desplazadas internas. Así, en colaboración permanente con un Grupo de Expertos, se inició la redacción de los Principios Rectores, la cual concluyó en 1998 (ONU, 1998, “Nota de presentación”, núm. 8).³

De esta manera, los Principios Rectores enlistan derechos de las personas desplazadas internas y obligaciones para los Estados; incluyen los principios para la protección frente al desplazamiento y durante el mismo, así como principios relativos a la asistencia humanitaria y también aplicables a soluciones duraderas (Grupo de Trabajo del Grupo Sectorial Global de Protección, 2010: 23).

Aunque no son un instrumento vinculante, los Principios Rectores son coherentes y reflejan normas del derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho de los refugiados. Además, son ampliamente aceptados, constituyen la principal herramienta de orientación y han adquirido importancia jurídica.⁴

Otros instrumentos relevantes del Derecho Internacional

De manera adicional, en el Derecho Internacional existen otros instrumentos como los Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas (2005), los Principios y Directrices Básicos sobre los Desalojos y Desplazamientos a Consecuencia del Desarrollo (1997), las directrices *Comprehensive Human Rights Guidelines on Development-based Displacement* (2006), las Directrices Operacionales sobre la Protección de los Derechos Humanos en Situaciones de Desastres Naturales (2006), así como el Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados del Comité Permanente entre Organismos (IASC, por sus siglas en inglés), entre otros.

Además de las agencias de la ONU, se cuenta con la Relatoría Especial sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos, uno de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos, la cual surgió para promover los Principios Rectores; crear conciencia sobre los derechos aplicables; realizar visitas a los países sobre la materia; emitir informes y recomendaciones, así como desarrollar otras acciones para fortalecer las respuestas nacional e internacional al fenómeno bajo una perspectiva de derechos (ACNUDH, 2020).

Instrumentos regionales

Paralelamente, la protección de las personas desplazadas ha sido reforzada con la adopción de instrumentos regionales. Por ejemplo, en 2009, la Unión Africana (antes Organización para la Unidad Africana) adoptó la Convención para la Protección y Asistencia de las Personas Desplazadas en África (Convención Kampala), de la cual posteriormente se desarrolló una Ley Modelo. A nivel subregional, en el marco de la región de los Grandes Lagos en África, se cuenta con instrumentos como el Protocolo sobre Protección y Asistencia de los Desplazados Internos, el Protocolo sobre los Derechos de Propiedad de las Personas que retornan (2006) y el Protocolo sobre la Prevención y Eliminación de la Violencia Sexual contra Mujeres y Niños (Grupo de Trabajo del Grupo Sectorial Global de Protección, 2010: 43).

En América, la Organización de los Estados Americanos ha solicitado a sus Estados Miembros desarrollar leyes y políticas nacionales sobre desplazamiento interno en línea con las normas internacionales.⁵ Igualmente, mediante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha realizado acciones de monitoreo en los países, en virtud de las cuales emite informes que abordan el tema, y expidió la *Guía*

³ Véanse las resoluciones 50/195, del 22 de diciembre de 1995, y 1996/52, del 19 de abril de 1996, en <https://www.un.org/es/documents/ag/res/50/list50.htm> y <https://www.refworld.org/docid/3dda4fb04.html>, respectivamente.

⁴ De acuerdo con Walter Kälin, exrepresentante del secretario general de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre los derechos humanos de los desplazados internos, la experiencia ha demostrado “que algunos gobiernos y tribunales nacionales están listos para utilizar los Principios Rectores en un sentido jurídico”. El uso jurídico de los Principios Rectores se refleja en la adopción de leyes y políticas nacionales que se refieren explícitamente a ellos, pero también a través de sentencias como la decisión de la Corte Constitucional de Colombia (o la Corte Suprema de El Salvador). Recuperado de https://www.globalprotectioncluster.org/_assets/files/tools_and_guidance/Internal%20Displacement/gpc_reg_framework_idpes.pdf, p. 8.

⁵ Organización de los Estados Americanos (OEA). Resolución 2667, del 7 de junio de 2011. Disponible en <https://goo.gl/HwSqeJ>



práctica sobre lineamientos para la formulación de políticas públicas en materia de desplazamientos internos. Además, cuenta con la Relatoría sobre los Derechos de las Personas Migrantes, que incluye a las personas desplazadas internas. Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado jurisprudencia específica sobre la materia.

Normativa nacional

En cuanto a la normativa nacional, al encontrarse las personas desplazadas internas dentro del propio país, conservan los mismos derechos que el resto de la ciudadanía y personas residentes habituales, y recae en el propio Estado la responsabilidad primaria para prevenir las causas, brindar asistencia, protección y coadyuvar para la generación de soluciones duraderas.

Por ello, contar con un marco jurídico que recoja los derechos de las personas desplazadas es una de las doce medidas que los gobiernos deben tomar dentro del Marco para la Acción sobre Desplazamiento Interno en América.⁶

En este sentido, resulta indispensable que los Estados hagan un análisis de su legislación a fin de advertir vacíos o necesidades de protección que no estarían cubiertas, y remuevan obstáculos para que las personas desplazadas internas puedan acceder a sus derechos y cuenten con rutas claras para su atención, que incluya la participación de autoridades con atribuciones claras y con capacidad operativa, técnica y presupuestaria.

Este análisis estatal debe ser orientado por los Principios Rectores, y ha de determinarse si es necesario hacer reformas a la normativa existente; o si, además de estas reformas, es necesaria la emisión de una ley específica. Así, la legislación nacional constituye el marco jurídico primordial de las actividades de protección y debe reflejar las obligaciones jurídicas

internacionales del Estado (Grupo de Trabajo del Grupo Sectorial Global de Protección, 2010: 21).

A la par, es recomendable que la problemática sea tomada en cuenta en los programas y planes nacionales estratégicos, a fin de promover su atención, como en materia de desarrollo, ya que es un aspecto clave para alcanzar soluciones duraderas.

En concordancia con su responsabilidad primaria, los Estados podrán solicitar el apoyo de la comunidad internacional, cuyo rol será el de reforzar o complementar los esfuerzos realizados a nivel nacional, pero sin sustituirlos.

El Sistema de las Naciones Unidas (SNU) y el rol del ACNUR

El enfoque del Sistema de las Naciones Unidas (SNU) para la protección de las personas desplazadas internamente ha evolucionado con la adopción de los Principios Rectores, la Reforma Humanitaria en 2005 y la Agenda Transformadora en 2011. Estos desarrollos han introducido una mayor previsibilidad y una distribución de responsabilidades entre las agencias de la ONU (ACNUR, 2015).

Así, la distribución de responsabilidades por sectores establecida por el Comité Permanente entre Organismos (IASC, por sus siglas en inglés) asigna responsabilidad y rendición de cuentas a cada una de las agencias de la ONU en el tema. Por lo que respecta al ACNUR, le ha asignado responsabilidades de liderazgo y coordinación de la protección. El rol del ACNUR para temas de protección de las personas desplazadas internas también ha sido reafirmado mediante resoluciones de la Asamblea General.⁷

En concordancia, el ACNUR ha brindado apoyo técnico a países como Colombia, Honduras, El Salvador y, recientemente, a México, a petición de los gobiernos, con el fin de generar marcos normativos y de

⁶ Véase el Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno, Un Marco para la Acción sobre Desplazamiento Interno en América, 2004. Citado en ACNUR-GTGSGP, 2010: 10.

⁷ En la actualidad, el fundamento para el compromiso del ACNUR con las personas desplazadas internas es ampliamente atribuido a la Asamblea General de las Naciones Unidas, como en la Resolución 53/125 (1998).

política pública que reflejen estándares internacionales. Esperamos que estos esfuerzos permitan brindar respuestas efectivas para miles de víctimas del fenómeno de desplazamiento interno.

Recomendaciones

Por todo lo expuesto, si bien a nivel internacional y regional se cuenta con instrumentos que permiten orientar la atención del fenómeno del desplazamiento interno y contemplan una base de derechos y obligaciones, resulta necesario que estos estándares sean incorporados en los marcos normativos internos, junto con responsabilidades y atribuciones claras para las autoridades internas.

Es recomendable que la adopción de instrumentos normativos específicos tenga un enfoque consultivo con participación de otras partes interesadas durante todo el proceso, como organismos humanitarios y de desarrollo (como las agencias de la ONU), sociedad civil, las personas desplazadas internas y sus representantes, entre otros actores, a fin de poder abordar el tema desde varias perspectivas y contar con el consenso necesario para preparar el camino hacia la adopción y aplicación de un nuevo instrumento (Cluster Global de Protección, s.f.: 20).

Es importante considerar que, al ser un fenómeno complejo, requiere una respuesta integral. Sin embargo, se debe designar un punto focal dentro del aparato estatal que coordine la respuesta institucional y, a la vez, evitar sobrecargar a las instancias con otras funciones ya asignadas. A la par, hay que asegurar que las autoridades involucradas cuenten con capacidad técnica, presupuestaria y operativa, para lo cual en algunas ocasiones podrán solicitar el apoyo de la comunidad internacional.

Por último, es necesario tener presente que cualquier acción debe mirarse bajo una óptica humanitaria y de derechos humanos que considere que, en cada evento de desplazamiento interno o de riesgo de desplazamiento, hay una persona o grupos de personas que sufren sus consecuencias, y que necesita una ruta de atención clara, delimitada y sin obstáculos para acceder a sus derechos en condiciones de igualdad.

Referencias

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [ACNUDH] (2020). *Informes al Consejo de Derechos Humanos/Comisión de Derechos Humanos*. Nueva York: Autor. Disponible en <https://www.ohchr.org/en/issues/idpersons/pages/annual.aspx>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados [ACNUR] (2015). *Participación del ACNUR en situaciones de desplazamiento interno*. Documento electrónico disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9830.pdf>
- Brookings-Bern Project on Internal Displacement. The Brookings Institution (2008). *Protecting Internally Displaced Persons: A Manual for Law and Policymakers*. Washington: Autor. Documento electrónico disponible en <https://www.unhcr.org/uk/protection/idps/50f955599/protecting-internal-displaced-persons-manual-law-policy-makers-october.html>
- Cluster Global de Protección (s.f.). *Marcos normativos sobre desplazamiento interno*. s.l.: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)-Observatorio de Desplazamiento Interno (IDMC)-Consejo Noruego para Refugiados. Documento electrónico disponible en https://www.globalprotectioncluster.org/_assets/files/tools_and_guidance/Internal%20Displacement/gpc_reg_framework_idp.es.pdf
- Grupo Temático Mundial de Protección (Global Protection Cluster) (2010). *Manual para la Protección de los Desplazados Internos*. Disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11306.pdf>
- Observatorio de Desplazamiento Interno (IDMC) (2020). *Informe mundial sobre el desplazamiento interno 2020*. Ginebra, Suiza: Autor. Disponible en https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/inline-files/GRID_Global_2020_Spanish_web.pdf
- Organización de las Naciones Unidas (1998). *Informe del representante del secretario general sobre las Personas Internamente Desplazadas, Sr. Francis M. Deng*, presentado con arreglo a la Resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos, *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*, E/CN.4/1998/53/Add.2 de 1998. Disponible en https://www.acnur.org/prot/prot_despl/5bff2c864/principios-rectores-de-los-desplazamientos-internos.html



Fotografía: Pixabay

PERSONAS REFUGIADAS, ASILADAS Y DESPLAZADAS.

Una distinción importante



DIFUSIÓN

Mauro Santos Caballero

Dos eventos marcaron con sangre y fuego la historia del Siglo xx: la gran guerra de 1914, o Primera Guerra Mundial (1914-1918), y la Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Ambos episodios tuvieron una serie de consecuencias que impactaron de manera negativa en la vida de las personas, principalmente en Europa. Cientos de miles de ellas murieron en combate o como consecuencia de la falta de atención médica y de acceso a víveres, las cuales se constituyeron como condiciones de vida comunes durante esas etapas. Producto también de la guerra fue el movimiento de familias enteras que abandonaron lo que, hasta algunos años antes, consideraban su hogar.

Los principios de la civilización occidental fundamentados en los Derechos del Hombre y del Ciudadano –producto de la Revolución Francesa– se habían puesto en entredicho. La Ilustración, ese gran fenómeno cultural que trastocó el antiguo régimen monárquico, había generado y propiciado una era de imperios, y los avances científicos se enfrentaban a luchas y regímenes políticos que cuestionaban la misma idea de la razón. Muerte, guerra y enfermedad fueron las constantes entre 1914 y 1945; es decir, 30 años en los que la civilización occidental no lograba detener los horrores de la guerra y sus consecuencias funestas en la vida de millones de personas (Hobsbawm, 2001; 2004).

Uno de los efectos de las grandes guerras en Europa tuvo que ver con la forma como vivían las personas, pues su cotidianidad se vio alterada y sus actividades no podían ser normales. Las vidas se adecuaron a un entorno de guerra, dado que en ese periodo es cuando comenzó a generarse un gran número de muertes entre la población civil, en contraste con las cifras registradas entre los propios combatientes. Consecuencia de lo anterior fue que núcleos poblacionales enteros abandonaron sus pueblos, villas o ciudades; incluso, algunos de ellos se alejaron de sus países por la persecución sistemática y buscando salvar su vida.

El orden creado posterior a la Segunda Guerra tuvo su referente inmediato en la Organización de las Naciones Unidas, instancia que ha buscado evitar por la vía diplomática, entre muchas otras cosas, los conflictos armados y ser garante de la protección de los derechos humanos.

En este sentido, es necesario hacer un pequeño recuento sobre lo que son los *derechos humanos*. Como producto de un proceso de reconocimiento y compromisos entre los Estados, los derechos humanos pueden ser divididos en tres grandes rubros o generaciones, a saber:

Derechos de la primera generación. Derechos civiles y derechos políticos que protegen la Libertad. Entre los primeros destacan el derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad, a la propiedad. En cuanto a los derechos políticos están el derecho al voto y a la asociación, así como los derechos laborales.

Derechos de la segunda generación. Derechos económicos, sociales y culturales, que protegen la Igualdad. Dentro de éstos se encuentran el derecho a la salud, a la educación, al trabajo, a una vivienda digna.

Derechos de la tercera generación. Se enuncian valores como la Justicia o la Paz, así como aquellos que protegen o garantizan la Solidaridad. En esta tercera generación se encuentran los derechos a un medio ambiente limpio, a la paz y al desarrollo.

Estas generaciones de derechos son los que marcan la pauta a todo gobierno en el mundo. Estas garantías son de observancia universal y son inalienables a todas las personas. En particular, en nuestro país, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 1, garantiza que “todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte”, de tal manera que el Estado mexicano asume una responsabilidad con todas las personas, independientemente de la situación legal administrativa en la que se encuentren.

Como se mencionó en párrafos anteriores, la historia de la humanidad en el Siglo xx estuvo marcada por los conflictos armados entre países. Los flujos de personas que surgieron como consecuencia de estos hechos orillaron a los gobiernos a adherirse a las Naciones Unidas y asumir compromisos de garantizar derechos para todas las personas, como es el inalterable derecho a la vida y a vivir en un entorno de paz. Cuando alguno de esos elementos se rompe, es obligación de los Estados hacerse presentes para dar garantía de esos derechos.

Así, pues, los conflictos armados provocan que las personas busquen un entorno de seguridad y, en consecuencia, abandonen sus hogares, por lo cual se ven obligadas a cruzar fronteras internacionalmente reconocidas. De esta forma es posible identificar dos figuras: la de *personas refugiadas* y la de *personas asiladas*. Estos dos conceptos requieren una explicación para entender de una mejor manera la movilidad internacional y las características de estas personas.

Un *refugiado* es una persona que huye de su lugar de origen, puede cruzar una o más fronteras internacionales y busca un país de acogida que le permita vivir sin temor a la persecución y la violencia.

El término *refugiado* se aplica a toda persona que “debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera de su país de nacionalidad y no pueda o a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país” (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados [ACNUR], 2011).

Por su parte, un *asilado* es aquella persona que solicita al país de acogida un trato primordialmente político, es decir, que ha huido de su nación de origen por haber desarrollado actividades políticas en contra de un partido o grupo político en el poder, razón por la cual es perseguido con el fin de eliminarlo físicamente o cancelar sus libertades individuales. Un asilado, para ser reconocido como tal, debe iniciar un proceso de reconocimiento en el país de acogida y esta condición, por lo general, es otorgada mediante un procedimiento legal ante un juez. En ocasiones, es necesario comparecer ante el juzgador, quien decide la situación de la persona.

Sin embargo, en el mundo hay quienes huyen de sus lugares de residencia habitual ante condiciones de violencia o violaciones a sus derechos humanos, pero que no cruzan fronteras internacionales. El *desplazamiento forzado interno* es aquella situación en la cual las personas de un país se ven obligadas a abandonar su lugar habitual de residencia debido a amenazas reales o factibles que, de cumplirse, ponen en riesgo su patrimonio y, primordialmente, su vida. El desplazamiento forzado interno (DFI) ocurre cuando una persona, comunidad o grupos de personas salen de sus comunidades de origen y buscan un lugar donde su derecho a la vida, o la de sus familiares, no estén en riesgo. La característica primordial y condición para reconocer a una persona desplazada interna es que no ha cruzado una frontera internacional, sino que se queda en el Estado del cual es originaria.

En el mundo, de acuerdo con el informe *Tendencias globales del Alto Comisionado de las Naciones*

Unidas para los Refugiados (2018), se tenían estimados más de 40 millones de personas en situación de desplazamiento forzado en 2017. De acuerdo con el *Informe global de personas desplazadas 2020*, publicado por el Observatorio Internacional de Desplazamiento (IDMC, por sus siglas en inglés), existen en el mundo 50.8 millones de personas en situación de desplazamiento forzado interno (GRID, 2020:2).

Cabe recordar que, en 1997, las Naciones Unidas habían tomado la decisión de asumir un compromiso directo para atender a la población afectada por causas de desplazamiento forzado. Se solicitó en ese entonces al señor Francis M. Deng, representante del secretario general sobre las personas internamente desplazadas, realizar un estudio de los marcos normativos de los países miembros de las Naciones Unidas que enfrentaban este fenómeno. En 1998, el señor Deng hizo públicos sus hallazgos y se establecieron esos principios como ejes rectores de recomendaciones para los Estados que atienden a población desplazada. Tales principios se conocen de manera universal como los “Principios Deng”.

En México, a pesar de que se recibió la vista del señor Francis Deng en 2002, nunca se dio una aceptación clara al tema del desplazamiento forzado interno. Hubo avances en el reconocimiento de los derechos humanos, pero no sobre el DFI, ya que el tema conllevaba una gran carga de responsabilidad política. Asumir que la violencia estaba presente en varias zonas del país y que había población mexicana que no contaba con mecanismos de defensa no es algo fácil de asumir, pero el hecho de no reconocerlo no significa que el problema no existe; al contrario, provoca que la situación se extienda y afecte a muchas más personas.

El Gobierno de México, en abril de 2019, reconoció a las personas desplazadas como víctimas y, con ello, el Poder Judicial enviaba una señal al Poder Ejecutivo para atender esta problemática. Nuestro país vive una ola de gran violencia que lleva años enquistándose y de la cual no se hablaba. Se consideró que al no mencionarla no existía, pero los efectos lamentablemente los vivimos en muchas zonas de la República, donde hay poblados enteros afectados por la presencia del crimen organizado y pueblos originarios que se ven forzados a abandonar propiedades que les habían pertenecido por generaciones.

El tema no es sencillo, pues no hay una respuesta que pueda aliviar la pena de la pérdida de un ser querido y ésta nunca será suficiente. La Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración de la Secretaría de Gobernación asume ese compromiso y trabaja de manera coordinada con organismos



internacionales, gobiernos locales e instancias de la sociedad civil para encontrar una solución que permita a las personas desplazadas rehacer su vida, superar de la mejor manera un trance tan doloroso y lamentablemente acompañado de hechos violentos. Las y los mexicanos miramos con esperanza un futuro en el que estos hechos sean superados mediante la justicia y la no repetición. Ese es el objetivo que se persigue, para lo cual tenemos la disposición y la responsabilidad.

Referencias

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados [ACNUR]-Comité Español de ACNUR (2020). *Noticias*. Madrid: Autor. Página electrónica disponible en <https://eacnur.org/es/actualidad/noticias/eventos/tipos-de-derechos-humanos-segun-laonu#:~:text=Los%20derechos%20humanos%20son%20aquellos,derechos%20inherentes%20desde%20su%20nacimiento.&text=La%20ONU%20tiene%20como%20objetivo,veces%20en%20su%20Carta%20fundacional>
- (2018). *Tendencias globales del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados*. Ginebra, Suiza: Autor-Ministerio del Trabajo, Migraciones y Seguridad Social. Disponible en <https://www.acnur.org/stats/globaltrends/5b2956a04/tendencias-globales-desplazamiento-forzado-en-2017.html>
- (2011). *Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*. Autor. Documento electrónico disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7575.pdf>
- Oficina en México (s.f.). *Guía para la protección de los refugiados en México*. México: Autor. Disponible en https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Mexico/Guia_para_la_proteccion_de_los_refugiados_en_Mexico.pdf
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2020). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf
- (2014). *Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político*. México. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/data/file/211049/08_Ley_sobre_Refugiados_Proteccion_Complementaria_y_Asilo_Politico.pdf
- Hobsbawm, Éric (2004). *Historia del Siglo xx*. España: Ed. Crítica. Disponible en https://cronicon.net/paginas/Documentos/Eric_Hobsbawm_Historia_del_Siglo_XX.pdf
- (2001). *La era del imperio: 1875-1914*. España: Ed. Crítica. Disponible en http://resistir.info/livros/hobsbawm_la_era_del_imperio_1875_1914.pdf
- Observatorio de Desplazamiento Interno [IDMC] (2020). *Informe mundial sobre desplazamiento interno. Resumen*. Ginebra, Suiza: Autor. Disponible en <https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/2020-IDMC-GRID-executive-summary.pdf>

Refugiados en el centro de detención de Fylakio en Tracia, Grecia.

2010

Fotografía: Ggia

Creative Commons 3.0 Share-Alike

EL DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO en el mundo



DIFUSIÓN

Julia Gugerli Lazos

Como se ha discutido en otras publicaciones de MOVILIDADES, la movilidad humana implica una variedad de complejas interacciones sociales, políticas y económicas, las cuales se derivan de causas tanto particulares como estructurales (Castles y Delgado, 2007). La migración internacional y el refugio son temas recurrentes en la agenda política global, pero solo en años recientes se ha empezado a escuchar la voz de quienes se desplazan sin cruzar fronteras internacionalmente reconocidas, a pesar de que comparten muchas de las mismas problemáticas, vulnerabilidades y riesgos de quienes sí lo hacen. De acuerdo con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), de las 79.5 millones de personas desplazadas alrededor del mundo en 2019, más de la mitad –45.7 millones– sufrió eventos de desplazamiento dentro de sus propios países (ACNUR, 2019).

El desplazamiento forzado interno se da por una variedad de causas, de las cuales la Organización de las Naciones Unidas (ACNUR, 1998) concretamente identifica los conflictos armados, las situaciones de violencia, las violaciones a los derechos humanos y los desastres derivados de fenómenos naturales, causadas por seres humanos o proyectos de desarrollo (“Principios Deng”, ACNUR, 1998). Dentro de las variedades de la movilidad humana, las características que diferencian al desplazamiento forzado interno estriban en la falta de voluntariedad y en que no se producen cruces de las fronteras internacionales, sino que los contextos de expulsión y dinámicas de movilidad ocurren dentro de los límites nacionales o subnacionales.

Al verse obligadas a abandonar sus lugares de residencia y actividades económicas habituales, las personas desplazadas internamente pierden la seguridad que les brindan sus redes sociales y, por lo tanto, pueden estar más expuestas a ser víctimas de otro tipo de delitos. A esto se le puede sumar la pérdida de sus documentos personales, de bienes patrimoniales y económicos y del acceso a los servicios y derechos básicos. Se trata de un proceso de desarraigo e incertidumbre, el cual se agrava por la invisibilidad del problema, la omisión por parte de las autoridades y la inexistencia de un marco legal que

establezca los derechos de las personas desplazadas. Por lo anterior, se puede afirmar que las personas en este tipo de movilidad humana son victimizadas de manera sistemática y, frecuentemente, se encuentran en condiciones de indefensión.

Como respuesta ante esta vulnerabilidad, en 1998, el entonces relator especial de Derechos Humanos de los Desplazados Internos, Francis Deng, presentó los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos¹ frente al Sistema de Naciones Unidas (“Principios Deng”, ACNUR, 1998). Este documento se ha convertido en un instrumento internacional para la atención y protección de las personas que enfrentan el fenómeno del desplazamiento forzado interno. Además, sienta las bases para el desarrollo de herramientas institucionales internas, así como para la gestión y diseño de políticas públicas específicas y efectivas.

A partir del reconocimiento internacional del desplazamiento interno, la comunidad internacional y, en específico, el Consejo Noruego de Refugiados (CNR) identificó un vacío de información con respecto a este tema, por lo cual decidió establecer el Observatorio de Desplazamiento Interno (IDMC, por sus siglas en inglés). Desde entonces, el IDMC ha trabajado conjuntamente con gobiernos nacionales, agencias de las Naciones Unidas y centros de investigación especializados, con el objetivo de buscar soluciones efectivas y duraderas en torno al fenómeno del desplazamiento. La información global y la especialización lograda por el IDMC han servido para visibilizar la relevancia de la problemática en la agenda internacional.

Los resultados anuales de la recolección y el análisis de datos sobre los desplazamientos internos en 145 países y territorios se presentan en el *Informe mundial sobre el desplazamiento interno* (GRID, por sus siglas en inglés). Los esfuerzos del IDMC se han vuelto un parámetro para conocer la magnitud del fenómeno en todo el mundo e, incluso, sus reportes se consideran el repositorio oficial de datos y análisis que usan el Sistema de las Naciones Unidas y la mayoría de los países del mundo. Con esto en mente, es importante identificar las cifras más actuales y los hallazgos más importantes que ha publicado el Observatorio en el GRID 2020.

¹ Los Principios Rectores son el documento clave en torno a la protección y atención de las personas desplazadas internas, ya que, a pesar de no ser vinculantes, ratifican los derechos de estas personas, consagrados en el derecho internacional de los derechos humanos y el humanitario. También delinean las obligaciones de los Estados para la protección de las personas en situación de desplazamiento forzado interno; responsabilizan a las autoridades nacionales de brindar asistencia humanitaria y, por último, ponen en relieve la necesidad de la reintegración social y la recuperación de los bienes de esas comunidades. Los Principios Rectores proporcionan una orientación invaluable y son un punto de referencia necesario en el desarrollo de leyes y políticas nacionales sobre el tema.

En 2019, hubo 33.4 millones de nuevos eventos de desplazamiento interno,² los cuales se pueden dividir en dos grupos de causas: por violencia y conflicto y por desastres. Los conflictos y la violencia generaron 8.5 millones de estos nuevos desplazamientos. En su mayoría fueron por conflicto armado y se concentraron en África Subsahariana, Oriente Medio y el Norte de África. Los países más afectados fueron Siria, la República Democrática del Congo y Etiopía, pues cada uno registró más de un millón de desplazamientos (IDMC, 2020).

Ahora, en cuanto a la segunda causa, los cerca de 2 000 desastres ocurridos en 2019 generaron 24.9 millones de nuevos desplazamientos. La mayoría ocurrió en Asia Oriental, el Pacífico y en Asia Meridional, debido a lluvias monzónicas, inundaciones y tormentas tropicales que afectaron áreas altamente pobladas. En específico, los países más afectados fueron Bangladés, China, India y Filipinas, los cuales tuvieron más de 4 millones de desplazamientos nuevos cada uno (IDMC, 2020).

Estos datos se refieren a los nuevos eventos de desplazamiento interno, pero no consideran los retornos de los mismos. Por lo tanto, también es importante tener en cuenta la cifra de personas que continuaban en situación de desplazamiento forzado interno a finales de 2019, la cual llegó al número más alto registrado hasta la fecha: 50.8 millones. De ellas, 45.7 millones se desplazaron a causa de conflicto y violencia, y 5.1 millones por desastres (IDMC, 2020). Como se puede observar, mientras que los nuevos eventos de desplazamientos fueron en su mayoría por desastres, los desplazamientos prolongados han sido causados por circunstancias de violencia y conflicto. Esto apunta hacia la complejidad del fenómeno, pues los distintos motivos tienen impactos diferenciados y su prevención, también, requiere de un marco específico.

Si bien África Subsahariana es la región más afectada por conflicto y Asia el continente más impactado por desastres, cabe señalar que en América Latina sufrieron de desplazamiento 1.2 millones de personas, de las cuales la mitad huyó por contextos de violencia y la otra por desastres naturales y cambio climático (IDMC, 2020). Desde 2014, organizaciones internacionales reconocieron en la región latinoamericana la potencialidad de establecer un modelo de atención que incluyera estas dos causas como principales impulsoras del desplazamiento interno. De esta manera sería posible pensar en respuestas regionales a un fenómeno, precisamente, de carácter regional, lo cual podría ampliar la solidaridad establecida desde 1984 en la Declaración de Cartagena (CNR, 2014).

Aunque cada país debe entender su soberanía nacional como responsabilidad sobre las y los ciudadanos desplazados al interior de su territorio, es importante ubicar este fenómeno desde las perspectivas regional y global para que las soluciones se entiendan de una manera colectiva entre los distintos países.

Referencias

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados [ACNUR] (2019). *Global Trends: Forced Displacement in 2019*. Documento electrónico consultado el 20 de septiembre de 2020. Disponible en <https://www.unhcr.org/globaltrends2019/>
- Castles, Stephen, y Raúl Delgado Wise (2007). *Migración y desarrollo: perspectivas desde el sur*. México: Instituto Nacional de Migración/ Consejo Nacional de Población/Organización Internacional para las Migraciones/Universidad Autónoma de Zacatecas/ Miguel Ángel Porrúa. Disponible en file:///C:/Users/DELL/Downloads/MyD-2007-Castells_DelgadoWise.pdf
- Consejo Noruego para Refugiados [CNR] (2014). *El desplazamiento emerge como consecuencia de la violencia en América Latina. Consecuencias humanitarias y necesidades de protección*. Cartagena, Colombia: Autor. Consultado el 10 de octubre de 2020. Disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2014/9863.pdf?file=t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2014/9863>
- Deng, Francis (1998). *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*. "Principios Deng". ACNUR. Documento electrónico E/CN.4/1998/53/Add.2. Consultado el 10 de septiembre de 2020. Disponible en https://www.acnur.org/prot/prot_despl/5bff2c864/principios-rectores-de-los-desplazamientos-internos.html
- Observatorio de Desplazamiento Interno (2020). *Informe mundial sobre el desplazamiento interno 2020*. Ginebra, Suiza: Autor. Consultado el 20 de septiembre de 2020. Disponible en https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/inline-files/GRID_Global_2020_Spanish_web.pdf



Aldeanos que huyen de la violencia en un campamento para desplazados internos durante la guerra en Kivu Norte 2008, en la República Democrática del Congo.

Fotografía: Julien Harneis
Wikimedia Commons CC Attribution 2.5

² Para entender los datos del IDMC es importante considerar que utiliza dos maneras de cuantificar y evaluar el fenómeno. Por un lado, se mide la cantidad de eventos de desplazamiento que hubo en ese mismo año (nuevos eventos), mientras que, en segundo término, está el total de personas en situación de desplazamiento forzado interno a finales del año reportado. Es importante recordar que una persona puede haber tenido más de un evento de desplazamiento, pero no necesariamente significa que al final de ese año siga en la misma situación.

De dónde vienen

Manuel Camargo Sánchez

las palabras...

En esta sección encontrarás las definiciones de algunos términos y conceptos del lenguaje jurídico o técnico especializado utilizado por personas que estudian y trabajan con temas de movilidad y migración internacionales. En esta ocasión, se aborda un aspecto fundamental para enfrentar el fenómeno del desplazamiento forzado interno: la *legislación en la materia*.

Legislación en materia de desplazamiento forzado interno

En la literatura especializada sobre desplazamiento forzado interno (DFI), se señala que el *reconocimiento* de este fenómeno es un primer paso relevante para atenderlo, pues a partir de ello puede establecerse un marco normativo acorde a la magnitud de cada situación y, por ende, que se produzca la ejecución de las políticas públicas adecuadas para enfrentarlo; establecer los derechos de las víctimas; su atención integral; las estrategias de resarcimiento de los daños, y las medidas precautorias para evitar su repetición (véase el trabajo de investigación intitulado “Recomendaciones para la atención integral de personas en situación de desplazamiento forzado interno en México” [Frausto Lara, Claudio, y Gabriela Elizabeth Galicia Salas, 2020] al inicio de este número especial de MOVILIDADES).

En este sentido, es de señalarse que en abril de 2019 el Gobierno de México reconoció el DFI y se inició una labor en la que la Secretaría de Gobernación –a través

de la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados y el Consejo Nacional de Población– pugna, entre otros compromisos, por que se avance en la aprobación de una ley federal en la materia, pues ante la ausencia de ésta “existe *un vacío* en torno a la distribución de recursos, competencias y responsabilidades entre las distintas autoridades de gobierno que estarán encargadas de diseñar e implementar las políticas coordinadas de prevención y atención integral al fenómeno” (Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos [CMDPDH], 2020).

Cabe destacar al respecto que a pesar de que el DFI era una especie de *secreto a voces*,* su “invisibilidad” permitía a diversos actores actuar en contra de las poblaciones afectadas con total impunidad. En este orden de ideas, la realidad ha mostrado la presencia del DFI desde los años 70 del siglo pasado, con la llamada *Guerra Sucia* y, más ade-

lante, en determinados contextos, sobre todo en la región sur de México, por problemáticas de violencia, religiosas o territoriales (Hernández y Pérez, 2020).

Por ello, no es desdeñable el hecho de que, en 22 años, de 1998 a 2020, se hayan presentado nueve iniciativas de Ley General sobre Desplazamiento Interno Forzado en México, de las cuales lamentablemente ninguna ha sido aprobada (CMDPDH, 2020). De igual forma, tampoco puede soslayarse que los estados de Guerrero y Chiapas cuentan con leyes locales en la materia, aunque por desgracia éstas no se hayan podido implementar por carecer de la reglamentación correspondiente (Hernández y Pérez, 2020).

No obstante, por lo demás es de celebrarse que en septiembre del presente año se haya aprobado en la Cámara de Diputados el decreto de la nueva Ley General para Prevenir, Atender y Reparar Integralmente el Desplazamiento Forzado Interno, mediante la

* Véase el número 4 (XIV) (abril de 2016), de *DFensor*, órgano informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, con el tema de “Desplazamiento interno forzado, crisis humanitaria desatendida”. Disponible en https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2014/05/dfensor_04_2016.pdf



cual se “busca reconocer y garantizar los derechos de las personas” en situación de desplazamiento forzado interno en México, y establecer “atribuciones y la distribución de competencias entre la Federación, entidades federativas, municipios y organismos autónomos” (Velázquez-Redacción, 2020). Esta propuesta legislativa ya pasó al Senado de la República, donde se espera sea ratificada con el fin de proteger a las personas en situación de desplazamiento.

Aún queda trabajo por hacer en los ámbitos legislativo y de políticas públicas en materia de DFI. Por fortuna, la Academia; la sociedad civil, a través de organismos como la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos; los órganos autónomos, como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; los organismos internacionales, como el Observatorio de Desplazamiento Interno; los gobiernos de los estados, y el Gobierno Federal, sobre todo mediante instancias de la Secretaría de Gobernación, tienen la iniciativa y la firme decisión de combatir frontalmente las causas y los efectos del desplazamiento forzado interno en búsqueda de encontrar soluciones duraderas.

Referencias

- Cámara de Diputados (2020). Proyecto de decreto por el que se expide la Ley General para prevenir, atender y reparar integralmente el Desplazamiento Forzado Interno. En *Gaceta Parlamentaria*, 5619-III (XXIII). México. Disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2020/sep/20200929-III.pdf>
- Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos [CMDPDH], (2020). *Desplazamiento forzado interno*. Apartado “Marco normativo”. México: Autor. Documento electrónico disponible en <http://cmdpdh.org/temas/desplazamiento/marco-normativo>
- Hernández, Gabriel, y Enrique Pérez (21 de marzo de 2020). “El gobierno se ha comprometido a atender el desplazamiento forzado de manera integral: CMDPDH”. Suplemento “La Jornada del Campo”, *La Jornada*. Disponible en <https://www.jornada.com.mx/2020/03/21/delcampo/articulos/comprometido-a-atender.html>
- Velázquez, Marisol, y Redacción (29 de septiembre de 2020). “Aprueban diputados ley sobre desplazamiento forzado en México”. *El Economista*. Disponible en <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Aprueban-diputados-ley-sobre-desplazamiento-forzado-en-Mexico-20200929-0130.html>

escaparate

Rutas

Núm. 4

ESTUDIOS SOBRE MOVILIDAD
Y MIGRACIÓN INTERNACIONAL

PERFIL DE LAS PERSONAS MEXICANAS
DEVUELTAS POR AUTORIDADES
ESTADOUNIDENSES DURANTE 2019.

Elementos para la adecuación
de la política migratoria
de reintegración y prevención

Rutas. Estudios sobre Movilidad y Migración Internacional es un proyecto editorial de análisis e investigación del Centro de Estudios Migratorios de la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas. Su publicación es trimestral y en cada número ofrece insumos a los miembros de la academia, sociedad civil y otros públicos especializados, así como a la audiencia en general, en temas de movilidad humana.