Aportaciones de México al cuestionario de la Relatora Especial sobre los Derechos Humanos de los Desplazados internos: “Desplazamiento interno vinculado a los efectos adversos del cambio climático”.

En México existen antecedentes sobre el desplazamiento interno, sin embargo, ante la ausencia del reconocimiento oficial hasta abril de 2019 con la nueva administración, los esfuerzos realizados para atenderlo han sido, fundamentalmente asistencialistas. En 2020 se presentó al Congreso la iniciativa de Ley General para prevenir, atender y reparar integralmente el desplazamiento interno. En el artículo 5, fracción VI de dicha iniciativa de ley se reconoce los desastres asociados a fenómenos naturales, provocados por el ser humano o por el cambio climático como una de las causas que generan el desplazamiento forzado interno.

México cuenta con políticas públicas encaminadas a la protección y atención de personas que se han visto obligadas a abandonar su lugar de residencia habitual a consecuencia de algún desastre y/o contingencia ambiental. Estas personas son reconocidas oficial y legalmente como *damnificadas*. Dichas políticas públicas se materializan por medio del Sistema Nacional de Protección Civil.

A la población “damnificada” se le brinda atención inmediata a través de declaratorias de “Emergencia y Desastre Natural”, con ello se activa el acceso a recursos financieros para la oportuna atención de la población, y de ser el caso de la reconstrucción de la infraestructura estratégica.

El Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED) instancia que se dedica a elaborar programas, capacitaciones, talleres y cursos, así como análisis sobre los impactos socioeconómicos causados por los desastres naturales, que permiten identificar riesgos para las poblaciones vulnerables.

En función de la gravedad del desastre se solicita el apoyo de la Secretaría de la Defensa Nacional[[1]](#footnote-1), como integrantes del Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC) cooperan con los tres órdenes de gobierno (Federal, Estatal y Municipal), en actividades de apoyo a la población civil en casos de emergencias y desastres mediante el Plan DN-III-E.

Como ejemplos de leyes y políticas nacionales relevantes para el desplazamiento interno en el contexto de desastres y cambio climático, se pueden mencionar:

* **Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.** Menciona como tema transversal el cambio climático del cual derivan 43 programas nacionales y 13 programas hídricos regionales. Reconoce la afectación de las poblaciones y regiones más vulnerables por el cambio climático y establece como objetivo coordinar la respuesta y atención de las emergencias y desastres provocados por el mismo. Identifica la “migración forzada” como aquella que se origina por falta de alternativas de desarrollo (económicas, políticas y sociales) y hace referencia a la relación entre efectos de cambio climático y migración al mencionar que la degradación ambiental contribuye al abandono de tierras.
* **Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.** Establece que es facultad de la Federación, Estados y Municipios, la formulación y ejecución de acciones de mitigación y adaptación al cambio climático, así como evitar los asentamientos humanos en zonas donde las poblaciones se expongan al riesgo de desastres por impactos adversos del cambio climático.
* **Ley General de Cambio Climático.** Con la reforma del 1/junio/2016 se menciona por primera vez en el marco normativo mexicano el desplazamiento forzado interno de personas por causas del cambio climático, sin que se incluyera alguna definición relacionada con el término desplazados por cambio climático. Con esta Ley se crea el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático. Considera la elaboración de una Política nacional de Adaptación en el marco del Sistema Nacional de Cambio Climático que atienda, entre otros, “el ordenamiento ecológico del territorio, desplazamiento interno de personas provocado por fenómenos relacionados con el cambio climático, asentamientos humanos y desarrollo urbano.” Artículo 29, inciso VII.

Contempla que las dependencias y entidades de la administración pública federal (APF) centralizada y paraestatal, las entidades federativas y los municipios, implementen acciones para la adaptación conforme a: “utilizar la información contenida en los atlas de riesgo para la elaboración de los planes de desarrollo urbano, reglamentos de construcción y ordenamiento territorial de las entidades federativas y municipios; y para prevenir y atender el posible desplazamiento interno de personas provocado por fenómenos relacionados con el cambio climático”, entre otras. Artículo 30, inciso II.

* **Ley General de Víctimas.** Con la reforma del 3/mayo/2013 se reconoce en la definición de Enfoque diferencial y especializado que “*Las autoridades que deban aplicar esta Ley ofrecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, garantías especiales y medidas de protección a los grupos expuestos a un mayor riesgo de violación de sus derechos, como niñas y niños, jóvenes, mujeres, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, migrantes, miembros de pueblos indígenas, personas defensoras de derechos humanos, periodistas y personas en situación de desplazamiento interno…”, y en su artículo 7, fracción XXI, establece que Las víctimas tendrán, entre otros, los siguientes derechos: “… que las políticas públicas que son implementadas con base en la presente Ley tengan un enfoque transversal de género y diferencial, particularmente en atención a la infancia, los adultos mayores, la población indígena y las personas en situación de desplazamiento interno”,* sin embargo, no se hace mención alguna al desplazamiento forzado interno cuya causa esté relacionada con el cambio climático.
* De los 32 estados de la República Mexicana, 2 cuentan con una Ley de Desplazamiento interno:
1. **Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno en el Estado de Chiapas,**considera a “*las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a abandonar, escapar o huir de su lugar de residencia habitual por causas que detalla e incluye catástrofes naturales o provocadas por el ser humano”,* omite el término cambio climático.
2. **Ley número 487, para prevenir y atender el desplazamiento interno en el Estado de Guerrero,** tanto en la definición de desplazamiento interno como en las *categorías* de situación de desplazamiento arbitrario reconoce que se pueden ocasionar “*situaciones de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, en virtud de que la salud y seguridad de las personas afectadas requieren su evaluación”* sin hacer mención específica al cambio climático.
* **Estrategia Nacional de Cambio Climático**. Es una herramienta de planeación de largo plazo que constituye el instrumento rector de política nacional para enfrentar los efectos del cambio climático. Esta se elabora por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), se aprueba por la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (14 dependencias), adicionalmente se revisa en términos de adaptación cada seis años y de mitigación cada diez.

Existen dos instrumentos con acceso digital, que posibilitan contar con un mapa de riesgos y vulnerabilidad de la población por afectaciones climáticas:

1. **Atlas Nacional de Vulnerabilidad al Cambio Climático**. Es “una herramienta para la toma de decisiones e incidencia en la política pública, que contribuye en la identificación de acciones de adaptación que se pueden implementar para disminuir la vulnerabilidad al cambio climático, además de ser una guía para cumplir con las contribuciones determinadas a nivel nacional en los tres órdenes de gobierno”. [https://atlasvulnerabilidad.inecc.gob.mx](https://correoweb.segob.gob.mx/owa/redir.aspx?C=LOLVpFqBvEi73SZUrqmhupSbTBQCEtgIWoPQFB1kXZxrDY91Ja9eJOSCyoK7SkSFlB1iTzrEwDg.&URL=https%3a%2f%2fatlasvulnerabilidad.inecc.gob.mx)
2. **Atlas Nacional de Riesgos**. Esta herramienta incluye monitoreo y avisos de fenómenos naturales, distribución nacional de casos sospechosos por Covid-19, mapa de peligros del volcán Popocatépetl, mapa de bajas temperaturas y un mapa con indicadores municipales de peligro, exposición y vulnerabilidad, con datos como: inundaciones, sequías, tormentas eléctricas, granizo, ondas cálidas, elementos contaminantes e indicadores sociodemográficos. [http://www.atlasnacionalderiesgos.gob.mx](https://correoweb.segob.gob.mx/owa/redir.aspx?C=LOLVpFqBvEi73SZUrqmhupSbTBQCEtgIWoPQFB1kXZxrDY91Ja9eJOSCyoK7SkSFlB1iTzrEwDg.&URL=http%3a%2f%2fwww.atlasnacionalderiesgos.gob.mx)

Ante los efectos de los fenómenos naturales existe el riesgo inherente de un desplazamiento. Aquellos más vulnerables son las comunidades marginadas, pues se ubican en lugares de difícil acceso y en ocasiones tienen complicaciones para acceder a la información que les permita ubicar y llegar a los refugios.

De acuerdo con la Coordinación Nacional de Protección Civil existen cerca de 6 mil albergues temporales para atender cualquier emergencia, normalmente se utilizan cuando algún fenómeno natural tiene efecto sobre la población. En un entorno de emergencia se prioriza la atención a los grupos más vulnerables como niños, niñas y adolescentes; personas con discapacidad y adultas mayores.

Debido a que no existen registros formales y oficiales sobre desplazamiento interno, no se cuenta con información específica respecto de grupos vulnerables. Sin embargo, existen instituciones con una larga tradición que atienden estos grupos y por lo que probablemente, al menos de manera parcial, han atendido a población en situación de desplazamiento interno. A continuación se mencionan estas instituciones y que, una vez aprobada la Ley, deberán integrarse en un modelo articulado para la prevención, atención, protección y generación de soluciones duraderas: Instituto Nacional de las Mujeres; Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes; Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia; Instituto Mexicano de la Juventud; Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas; Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores; Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad; y Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación

En el proyecto de Ley está considerado coordinarse con las instancias responsables de temas de salud, como el Instituto de Salud para el Bienestar, para aquella población en condición de desplazamiento que presentan algún tipo de padecimiento y que deberán ser atendidos.

Por lo que respecta a la población indígena, derivado de la información con la que se cuenta, se advierte que el desplazamiento forzado interno en México se ha vinculado en mayor medida a causas por violencia generada por temas religiosos, por enfrentamientos entre grupos delincuenciales o conflictos armados, disputa territorial y política, así como violaciones a derechos humanos con especial énfasis al despojo de tierras, daños en propiedad, lesiones, privación de la libertad y amenazas. Durante el periodo 2006 a 2015, el gobierno de México brindó atención a personas pertenecientes a pueblos indígenas que se encontraban en esta condición[[2]](#footnote-2). Esto no implica la inexistencia de causas vinculadas a aspectos ambientales y de cambio climático. En ese sentido:

“De acuerdo con el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), 480 municipios de los 2 456 del país son altamente vulnerables y 888, medianamente vulnerables al calentamiento global, al cambio climático y a sus efectos como eventos climatológicos extremos (sequías, inundaciones y huracanes). Esos municipios, de población agrícola e indígena, concentran alrededor de 27 millones de personas, la mayoría en los estados de Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Puebla y Veracruz. Entre 1980 y 2005, 82% de los desastres relacionados con el clima afectaron a este sector, reduciendo significativamente la capacidad de los campesinos de proveerse de sustento, lo que ha contribuido al empobrecimiento de miles de familias.”[[3]](#footnote-3)

En relación con lo anterior y en un esfuerzo institucional desde el año 2019 el INPI a través del Programa de Derechos Indígenas (PRODEI), coadyuva a la atención y asistencia de mujeres, adolescentes y niñas indígenas y afromexicanas en situación de desplazamiento forzado interno, esto mediante el tipo de apoyo en materia de mujeres indígenas y afromexicanas, pudiendo otorgar vestimenta por persona, productos de higiene personal, alimentación por un periodo de dos meses (prorrogable en casos excepcionales) y adquisición de insumos para garantizar un alojamiento digno.[[4]](#footnote-4) De esta manera, institucionalmente se colabora para proteger y atender con enfoque de género, a uno de los sectores más vulnerados por el desplazamiento forzado interno, independientemente de las causas que den origen al mismo.

Si bien, en la actualidad el INPI no cuenta con un Programa específico en donde su población objetivo sean personas indígenas y afromexicanas que se encuentren en condición de desplazamiento interno en el contexto de los efectos adversos del cambio climático de evolución lenta; el entonces Programa para el Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena (PROIN), ahora Programa para el Fortalecimiento Económico de los Pueblos y Comunidades Indígenas (PROECI), a través del tipo de apoyo en materia de mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático, en un futuro podría coadyuvar a que pueblos indígenas y afromexicanos en situación vulnerable a esta condición realicen acciones para la mitigación y adaptación de los efectos del cambio climático.[[5]](#footnote-5)

La Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (UPMRIP) cuenta con estudios para el entendimiento del fenómeno migratorio y la movilidad internacional de personas entre los que se considera la migración ambiental. En el Prontuario sobre poblaciones migrantes en condiciones de vulnerabilidad, publicado en 2018, se señala la importancia de considerar al cambio climático y los desastres naturales como causas de la migración, además de la necesidad de avanzar en el establecimiento de métodos que permitan medir estos desplazamientos, a efecto de dimensionar su impacto en la migración internacional (Martínez et al., 2018: 21). [[6]](#footnote-6)

A partir de estos planteamientos, durante los meses de agosto a octubre de 2018, el Centro de Estudios Migratorios de la UPMRIP elaboró un “Módulo sobre Migración Ambiental y Violencia” (MMAV) para incluirse como piloto, en la Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur (EMIF-Sur) y en la región norte de Centroamérica durante los meses de abril a septiembre de 2019. Tras considerar que los desplazamientos por desastres derivados de fenómenos geológicos o hidrometeorológicos conforman solo una parte del estudio de la migración ambiental, la UPMRIP planteó la necesidad de incluir dentro del MMVA preguntas que contemplaran los efectos adversos del cambio climático en la migración internacional. Uno de los objetivos fundamentales es cuantificar el número de personas migrantes provenientes de Guatemala, Honduras y El Salvador que se desplazan por razones ambientales y cuyo destino es México o Estados Unidos.

Frente a un panorama de crecientes flujos migratorios provenientes de los países de la región norte de Centroamérica, donde se observan desplazamientos por violencia o como resultado de condiciones económicas adversas, se consideró importante adoptar un entendimiento progresivo del carácter multifactorial de las migraciones en esta región. Esto sin duda orienta a pensar sobre posibles afectaciones del medio ambiente con situaciones tan diversas como la violencia, los factores económicos y la seguridad alimentaria en la región como detonadores de la movilidad humana. En este sentido, el MMAV desarrolla cinco temáticas clave que identifican las afectaciones en los últimos 12 meses a la vida o al bienestar de la población encuestada. 1) Violencia; 2) medio ambiente; 3) desastres por fenómenos naturales; 4) percepción respecto de la migración ambiental, y 5) seguridad alimentaria.

El sector empresarial está interesado en trabajar y estudiar el impacto del cambio climático en tres sectores: turístico, energético y el financiero. El compromiso del sector empresarial con el cambio climático existe, pero se requiere de un trabajo más coordinado con las Instituciones del Gobierno y establecer lazos que deberán fortalecerse bajo un esquema de beneficio mutuo.

En el año 2016 la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) publicó el “Informe especial sobre desplazamiento forzado interno (DFI) en México” con el objetivo de analizar las causas, las manifestaciones y las principales problemáticas del DFI en México, con el fin de proponer medidas y acciones para la protección de personas desplazadas que son víctimas de violaciones múltiples en sus derechos humanos.

México cuenta con un marco normativo ambiental sólido, particularmente las sanciones que prevé la Ley General de Cambio Climático son acotadas a las obligaciones de registro y entrega de reportes de emisiones de aquellas fuentes que emiten más de 25 mil toneladas de CO2 a la atmósfera, es decir, se vinculan hacia la mitigación del cambio climático. Las facultades para sancionar están asignadas por la Ley de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) a través de inspecciones y revisión de bitácoras y está vinculada a la normativa ambiental. En materia sancionatoria en el ámbito de cambio climático, es de naturaleza transversal. A modo de ejemplo, en diferentes estados de la república los programas de ordenamiento, restricciones, áreas naturales están correctamente legislados, lo cual contribuye a la reducción de emisiones de las diferentes fuentes.

El ámbito sancionatorio en materia de coacción está relacionado con elementos ambientales: impacto ambiental, ordenamiento urbano, ecológico y del territorio en general y con el aprovechamiento de los recursos naturales y agrícolas. Con respecto a quema, el ordenamiento está orientado al aprovechamiento sustentable de las especies y conservación por medio de mecanismos voluntarios de conservación y a través de la instrumentación de la Unidad de Manejo y Aprovechamiento de la Vida Silvestre (UMAS), que a su vez están relacionadas con la industria por medio de mecanismos de licenciamiento de reporte de verificación de las cédulas de operación anual, mecanismo para reportar emisiones de contaminantes e emisiones a la atmósfera.

Por otro lado, la medición del impacto ambiental, que considera las Unidades de Gestión Ambiental (UGA): la vocación natural del suelo, en donde hay mayor vegetación, los sitios en donde está más conservado, y toda esta regulación impacta positivamente en la conservación del medio ambiente y por transversalidad en beneficio para contrarrestar el cambio climático.

Una vez que se apruebe la Ley General para prevenir, atender, proteger y generar soluciones duraderas para el desplazamiento forzado interno, se podrá iniciar un trabajo conjunto con las autoridades ambientales en el diseño de políticas públicas que integren ambos aspectos, es decir, los efectos del cambio climático de evolución lenta que son causa de desplazamiento forzado interno y como actuar de forma conjunta en las diferentes fases que prevea la legislación.

Debido a que el Gobierno de México reconoció recientemente el desplazamiento, aún no se tienen datos oficiales, y la evidencia que se tiene es dispersa y sin parámetros nacionales de recopilación, por lo que aún hay brechas y falta de información. El apoyo que ha recibido el país en el tema de datos e información ha sido muy útil y se va a seguir trabajando con base en las recomendaciones internacionales. Para lograrlo, se presentó la ya mencionada Ley General sobre desplazamiento forzado interno que prevé el desplazamiento por cambio climático y la necesaria recopilación de datos para poder ajustar las políticas públicas de acuerdo a la información que se obtenga.

Cabe destacar que una vez que se apruebe el marco normativo bajo el cual se operará la prevención, atención, protección, generación e implementación de soluciones duraderas para el desplazamiento forzado interno en México, se podrá articular una estrategia conjunta con la colaboración de diversas instituciones públicas, privadas, académicas, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil, para el diseño de una herramienta estadística que permita reunir información comprehensiva sobre la población en condición de desplazamiento forzado interno, así como para la evaluación de la política pública y la toma de decisiones en la materia.

El marco jurídico de Cambio Climático Nacional en México tiene como objetivo no solo proteger el derecho a un medio ambiente sano, sino los derechos relacionados con la protección y aprovechamiento al medio ambiente, los recursos naturales bajo un esquema de desarrollo sustentable. Es importante mencionar que forma parte de los derechos sociales, como el derecho a la vivienda y a la salud.

1. De conformidad con lo establecido en el artículo 1° párrafo V de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y los artículos 21° y 73° de la Ley General de Protección Civil. [↑](#footnote-ref-1)
2. La entonces Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas durante el periodo 2006 a 2015 puso en operación el Proyecto de atención a indígenas desplazados (PAID), cuyo fin consistió en reubicar o retornar a las familias desplazadas de sus comunidades de origen, mediante acciones de coordinación entre diversas instancias y ámbitos de gobierno. Los apoyos otorgados a personas indígenas desplazadas estaban dirigidos a la adquisición de tierras de cultivo, adquisición de insumos para impulsar actividades productivas, solares urbanos y/o materiales para la construcción de la vivienda, con este Programa se apoyó a familias desplazadas en los estados de Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Oaxaca, Nayarit y Guanajuato. [↑](#footnote-ref-2)
3. Díaz Leal, Laura Rubio, Desplazamiento por desastres en México y el mundo: la tragedia a la vista de todos, disponible en línea: <https://otrosdialogos.colmex.mx/desplazamiento-por-desastres-en-mexico-y-el-mundo-la-tragedia-a-la-vista-de-todos> [↑](#footnote-ref-3)
4. ACUERDO por el que se emiten los Lineamientos del Programa de Derechos Indígenas para el ejercicio fiscal 2020, a cargo del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, publicado el 23 de enero de 2020 en el Diario Oficial de la Federación: <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5584652&fecha=23/01/2020> [↑](#footnote-ref-4)
5. En el ejercicio fiscal 2018, se apoyó a 417 proyectos en 14 estados de la república: Campeche, Chiapas, Chihuahua, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Veracruz y Yucatán, en los que se benefició a 14,880 mujeres y 18,224 hombres. Asimismo, para el ejercicio fiscal 2019, se apoyó a 220 proyectos en 20 entidades federativas de la república: Campeche, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Veracruz y Yucatán, en los cuales participaron 1, 327 mujeres y 2, 120 hombres. Cabe hacer mención que los recursos económicos ejercidos para la atención de la población beneficiada con este tipo de apoyo están dirigidos a la población indígena en general, incluyendo las personas desplazadas de sus lugares de origen; sin embargo, ninguno de los proyectos apoyados dentro de los periodos de ejercicio fiscal 2018 y 2019 pertenecen a población indígena desplazada. [↑](#footnote-ref-5)
6. Martínez de la Peña, Mónica et al. (2018). Prontuario sobre poblaciones migrantes en condiciones de vulnerabilidad. México: Centro de Estudios Migratorios, Unidad de Política Migratoria, Secretaría de Gobernación. <http://portales.segob.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Investigacion/Prontuario_vul.pdf> [↑](#footnote-ref-6)