



RESPUESTA A “CONVOCATORIA DE CONTRIBUCIONES: PRIORIDADES TEMÁTICAS DE LA RELATORA ESPECIAL SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS DESPLAZADOS INTERNOS”

ANTECEDENTES

Mediante convocatoria abierta¹, la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, la Sra. Paula Gaviria Betancur, invitó a representantes de Estados, autoridades centrales y locales, instituciones nacionales de derechos humanos, defensores de los derechos humanos, organizaciones de la sociedad civil, académicos, organismos de las Naciones Unidas, desplazados internos, comunidades de acogida y otros actores interesados a compartir sus opiniones y reflexiones sobre las prioridades temáticas para la ejecución de su mandato.

La Relatora Especial busca identificar particularidades y características a considerar en la protección y disfrute de los derechos humanos de las personas internamente desplazadas, así como cuestiones que pudieron haber sido desatendidas, o retos cuya resolución sea especialmente compleja, en relación con los temas que se detallan más adelante.

Contexto nacional

En México aún no existe una legislación a nivel federal que aborde de manera integral el desplazamiento forzado interno (DFI), lo cual implica la ausencia de un andamiaje legal que distribuya competencias a las autoridades nacionales, para la atención de dicho fenómeno de movilidad humana.

No obstante, existe una propuesta de la Ley General sobre DFI² dentro de la cual se establece la creación de la Comisión Mexicana Ayuda a Refugiados y Desplazamiento Interno (COMARDI), instancia que será la encargada de implementar la política pública en la materia a nivel nacional, lo cual conlleva la reglamentación e implementación de un marco normativo que permita establecer con claridad las atribuciones, tanto a nivel federal, como estatal y la articulación con los tres niveles de gobierno.

Aunado a la aprobación de la ley, es necesario contar con un presupuesto que acompañe lo que esto represente y posibilite que la COMAR(DI) tenga la capacidad operativa para contribuir al establecimiento de alertas tempranas efectivas, mecanismos eficaces de prevención, estrategias de coordinación interinstitucional, con el objetivo de responder oportuna y estratégicamente a los grupos en condiciones de desplazamiento forzado interno y avanzar de manera participativa en la búsqueda de soluciones duraderas que no se limiten, únicamente, al retorno a los lugares de origen.

¹ Disponible en <https://www.ohchr.org/es/calls-for-input/2023/call-input-thematic-priorities-special-rapporteur-human-rights-internally>

² Aprobada el 29 de septiembre de 2020 en la Cámara de Diputados. Actualmente en estudio para ser analizada y discutida en el Senado de la República.



Sin embargo, aún con la carencia de marco legal algunas autoridades de la Secretaría de Gobernación, como la Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur (CAIMFS), con competencia para abordar temas de movilidad humana, han realizado diversas acciones para fortalecer el análisis del desplazamiento interno en algunas regiones del país.

Lo descrito, ha permitido realizar diversos diagnósticos, estudios y análisis, que han resultado en conocimiento de las distintas aristas de este fenómeno multidimensional; hecho que ha favorecido el diseño de instrumentos y herramientas de política pública en materia de DFI, realizando en el marco señalado las siguientes contribuciones:

Cambio climático y desplazamientos internos.

1. ¿Qué cuestiones relacionadas con los desplazamientos internos y el cambio climático son más graves desde el punto de vista de la protección de los derechos humanos, la reducción de los obstáculos y el fomento de las condiciones para lograr progresivamente soluciones duraderas que justifiquen la atención de la Relatora Especial y la presentación de informes al respecto?

Con base en la información con la que se cuenta, se advierte que existe insuficiente conocimiento de autoridades de los diversos órdenes de gobierno sobre el nexo causal entre los efectos del cambio climático y la ocurrencia de desplazamiento interno.

Además, se observan pocos análisis a profundidad sobre la existencia de situaciones de movilidad forzada y su relación con fenómenos naturales repentinos, o bien, procesos de evolución lenta, o de la interacción entre ambos.

Sin embargo, se debe puntualizar que México, por su ubicación y extensión geográfica, está expuesto a diversos fenómenos naturales, lo que ha dificultado distinguir o diferenciar entre aquellos que ocurren “naturalmente” o con cierta regularidad, de aquellos provocados o atribuibles directa o indirectamente a la actividad humana, es decir, como efectos del cambio climático.

Asimismo, la ausencia de una normatividad específica que mandate el abordaje de la relación entre DFI y cambio climático. Incluso, en las cuatro leyes locales³ con las que se cuenta a nivel estatal sobre DFI se omite referir el cambio climático como una causal, lo cual deriva en un obstáculo para realizar análisis a detalle entre el nexo del cambio climático y dicho fenómeno de movilidad humana.

Por otro lado, según lo ha expuesto el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático y el Consejo de Derechos Humanos de ONU los efectos del cambio climático repercuten, entre otros, en los derechos a la vida, a la libre determinación, al desarrollo, a la salud, a la alimentación, al agua y al saneamiento, a una vivienda adecuada y a una serie de derechos culturales.

2. ¿Qué grupos o poblaciones específicos se ven particular o diferencialmente afectados por el cambio climático y los desplazamientos internos? ¿Se garantiza su

³ De los estados de Chiapas, Guerrero, Sinaloa y Zacatecas.



participación significativa y plena y, en caso afirmativo, cómo? En caso negativo, ¿cuáles son los principales obstáculos?

Se observa que los grupos o población mayormente afectada tanto por DFI como por el cambio climático son, principalmente, personas en situación de pobreza⁴ y personas indígenas⁵. Esto guarda correlación con los efectos de ambos fenómenos, ya que tanto el DFI como el cambio climático, privan de los medios de subsistencia a dichos sectores poblacionales, quienes generalmente viven en zonas rurales, y dependen de la agricultura, silvicultura y/o pesca para sobrevivir.

Esto implica que, con la ocurrencia de situaciones de DFI y/o efectos del cambio climático, se produzca una afectación mayor entre estos grupos de población, ante la pérdida de tierras cultivables, la degradación de los recursos naturales, la escasez de agua y la proliferación de desastres naturales.

Por cuanto hace a su participación se procura sea a plena, a través de las diversas instancias de los tres órdenes de gobierno; sin embargo, ante la ausencia de una legislación general que permita atender el tema de manera integral, esta participación suele verse limitada a procedimientos locales, en aquellas entidades donde se cuenta con una normatividad sobre DFI.

3. ¿Qué medidas sugeriría que tomara la Relatora Especial para abordar estas cuestiones, dentro del ámbito de su mandato y complementando las medidas de sus predecesores?

Resulta pertinente retomar lo relativo a las resoluciones internacionales sobre el tema, así como señalar al Estado mexicano elementos que, en los países de la región, se consideran como buenas prácticas, a fin de poner el acento en aquellos asociados al cambio climático y el DFI, así como la correspondencia con los fenómenos naturales o provocados por el ser humano, que permita a las autoridades contar con insumos específicos para asumir el reto de su atención, que se advierte intrincada.

Cabe señalar que dicho análisis permitiría también asumir un rol claro de los gobiernos, las autoridades y de las personas afectadas, considerando que la mayoría de los movimientos que tienen que ver con los factores ambientales, incluyen diversos elementos, cuya atención requiere un enfoque diferencial.

4. ¿Cuáles son los principales elementos de unas estrategias preventivas eficaces para los desplazamientos internos provocados por el cambio climático, incluidas las medidas de adaptación y las políticas de reubicación planificadas?

⁴ Cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias.

⁵ A pesar de que los pueblos y comunidades indígenas representan el 10 por ciento de la población total de México, más del 40 por ciento de los episodios de desplazamiento registrados por la sociedad civil en 2020 afectaron a pueblos indígenas.



Dado que en México existe una ocurrencia frecuente de fenómenos naturales se cuenta con experiencia de atención a la población, a través de instituciones y programas permanentes que cuentan con estrategias preventivas, derivadas fundamentalmente de la implementación de la Ley General de Protección Civil.

Dicha ley considera el establecimiento del Centro Nacional de Prevención de Desastres, dentro del cual, se han desarrollado Sistemas de Alerta Temprana para mitigar el impacto de ciclones tropicales, sismos, tsunamis, inundaciones e incendios forestales, los cuales actúan bajo la premisa de que los fenómenos naturales no pueden evitarse, pero si es posible disminuir su impacto con alertas oportunas y la participación de la población.

En ese mismo sentido, la Secretaría de la Defensa Nacional ha diseñado e implementa desde hace varias décadas el Plan DN-III-E, el cual es un instrumento operativo militar que establece los lineamientos generales a los organismos del Ejército, para realizar actividades de auxilio a la población afectada por estos fenómenos, procurando optimizar el empleo de los recursos humanos y materiales para su atención oportuna, eficaz y eficiente; apoyando además, en la preservación de sus bienes y entorno.

Por ello, se desprende que, dentro de los principales elementos para las estrategias preventivas, según la experiencia en el país, se debe eficientar el diseño e implementación de sistemas de alertas tempranas, así como de planes de acción, previamente diseñados y acordes con los contextos sociales específicos.

Desplazamiento interno debido a la violencia generalizada, incluido el papel de la violencia criminal.

5. ¿Qué tipo de situaciones o problemas se engloban dentro de la “violencia generalizada” como causa de desplazamiento interno en sus países o contextos?

Como se mencionó previamente, no existe una legislación nacional en materia de desplazamiento; sin embargo, la propuesta de ley general sobre DFI, incluye la violencia como causal de dicho fenómeno de movilidad humana, abarcando incluso la violencia sexual y de género, así como la violencia contra la libertad de expresión y el derecho a la información.

Lo anterior derivado de que no es posible afirmar que en el país se cuente con presencia de violencia generalizada, sin que eso evite reconocer otro tipo de alteraciones y rompimiento del tejido social, que ocasiona que se vulnere el derecho de las personas y que se vean obligados a dejar su lugar habitual de vivienda, reconociendo que la realidad nacional, evidencia que las causales del DFI son complejas, ya que en buena medida se relacionan con agresiones de grupos del crimen organizado dentro de los cuales destacan las organizaciones ligadas al narcotráfico, generando por tal escenarios diversos de intervención, con las consecuentes complicaciones en la implementación.

6. ¿Qué cuestiones relacionadas con la violencia generalizada y el desplazamiento interno son más graves en términos de protección de los derechos humanos, reducción de las barreras y fomento de las condiciones para alcanzar progresivamente soluciones duraderas que no hayan sido suficientemente tenidas en cuenta por otras partes interesadas y que justificarían la atención y la presentación de informes por parte de la Relatora Especial?



Se ha observado que, la relación entre violencia y derechos humanos en materia de DFI, deriva de diversos factores, siendo uno de ellos las acciones u omisiones de las autoridades gubernamentales. Al respecto, es particularmente relevante referirse a las omisiones de dichas autoridades cuando se relacionan con el conocimiento sobre una situación de riesgo razonablemente previsible, que puede generar movilidad forzada de una comunidad respecto de la cual no se toman medidas preventivas.

Por ello, se advierte relevante que se valore la posibilidad de profundizar sobre dicha situación, a fin de referirse a los riesgos previsibles y su valoración por las autoridades, como la existencia de un ambiente de manifestaciones habituales de violencia en un determinado territorio, que permita advertir que, por su seguridad, los habitantes de ese tendrán que abandonar sus hogares.

Lo anterior lleva a establecer, que las acciones que se realicen deben de contemplar impactos estructurales, que modifiquen las condiciones de vida de las poblaciones en riesgo de sufrir DFI, por lo cual las estrategias de intervención deben de contemplar acciones de corto, mediano y largo plazo, que abonen en todo momento a disminuir el DFI.

¿Qué factores impulsores de la violencia generalizada son más graves desde el punto de vista de sus implicaciones para los derechos humanos? ¿Cuáles de ellos no son suficientemente tenidos en cuenta por otras partes interesadas como para justificar la atención de la Relatora Especial?

En diversas zonas del territorio nacional existen situaciones de DFI provocadas por presencia de delincuencia común⁶, organizada y narcotráfico, así como conflictividad social asociada a disputas territoriales, hechos que generan condiciones de inseguridad para la población y, en muchas ocasiones que se desplacen forzosamente, ya sea de manera preventiva o reactiva, impactando negativamente en el ejercicio pleno de derechos, de residencia y circulación, derecho a la seguridad personal y a la propiedad.

7. ¿Qué impacto desproporcionado tiene dicha violencia en grupos específicos? ¿Cómo afectan la violencia generalizada y el desplazamiento interno a grupos específicos de forma particular o diferenciada?

Se observa que las consecuencias del DFI provocadas por la violencia son particularmente relevantes en las niñas, niños y adolescentes, mujeres, y personas mayores, siendo además los sectores poblacionales mayormente desplazados por las diversas causales.

Además, cuando el DFI es provocado por acontecimientos violentos, se generan de forma “automática” violaciones de muchos otros derechos humanos como el derecho a la propiedad, a la vivienda, a la salud, a la educación, al trabajo y, en general, a un nivel de vida adecuado, que afectan particularmente a diversa población, con base a su pertenencia etaria y de género.

⁶ Sin estructuras organizativas



8. ¿Cuáles son los principales elementos de las estrategias preventivas eficaces para mitigar los desplazamientos internos provocados por la violencia generalizada?

Es prioritario contar con identificación y análisis de riesgo de desplazamiento forzado interno, que permita establecer estrategias de prevención en dos sentidos: a) para evitar la movilidad forzada de la población, realizando acciones de reconstrucción del tejido social y garantías de seguridad, entre otras y 2) minimizar los efectos adversos de la movilidad forzada una vez que sucede, lo cual permitiría generar una política pública coordinada entre los tres órdenes de gobierno, la cual deberá incluir la participación de la sociedad civil, las personas internamente desplazadas y otros actores clave.

Aunado a ello, se observa como relevante incorporar un Sistema de Alertas Tempranas, que sirva como base para la detección oportuna de los hechos o agentes detonantes, y riesgos de ocurrencia de DFI, así como para implementar acciones eficaces tendentes a su neutralización, tales como: reforzamiento de la seguridad pública, solución pacífica de conflictos, mediación y conciliación, reconstrucción del tejido social, restablecimiento de contextos de seguridad, entre otras.

10. ¿Qué medidas sugeriría que tomara la Relatora Especial para abordar estas cuestiones, dentro del ámbito de su mandato y complementando las medidas de sus predecesores?

Continuar y fortalecer el diálogo y el intercambio de perspectivas con autoridades de distintas partes del mundo con experiencia en la implementación de una política pública preventiva en materia de DFI, con el objetivo de conocer su abordaje y las dificultades prácticas a las que se enfrentaron, así como la manera en que las resolvieron, a fin de ser tomada en consideración por autoridades de aquellos países que se encuentren en vías de implementar mecanismos similares.

Otra posibilidad es que se recaben las buenas prácticas a nivel global sobre la implementación de acciones, programas o mecanismos que han resultado eficaces para el combate de la violencia como generadora de DFI.

11. ¿Qué pueden hacer las distintas partes interesadas para abordar las causas profundas de la violencia generalizada?

Resulta imperativo contar con un diagnóstico nacional que permita dar cuenta de manera clara la situación del DFI, identificar la magnitud del fenómeno, los causales de manera precisa, conocer las características sociodemográficas, vulnerabilidades, etc; con el objetivo de acompañar la toma de decisiones y definir cómo, cuándo y dónde deben implementarse las acciones contempladas en Ley en la materia y su articulación con otras políticas.

Adicionalmente, realizar un análisis casuístico sobre los agentes generadores y los detonantes; así como un estudio sobre el contexto histórico y social de la población que está siendo afectada por la violencia.

En suma, contar con los elementos mínimos para hacer frente a las causas y generar estrategias de mitigación locales, regionales y/o nacionales si es que las circunstancias lo permiten, adicional a que dicho análisis, debería permitir identificar los impactos en las



diversas esferas en la vida de los ciudadanos, que ven vulnerados sus derechos, derivados de la movilidad forzada.

Desplazados internos y negociaciones, mediación, procesos de paz y consolidación de la paz.

12. ¿Qué cuestiones relacionadas con los derechos humanos de los desplazados internos son más graves y/o menos tenidas en cuenta en esos procesos que justificarían la atención y la presentación de informes de la Relatora Especial?

En el contexto de los procesos de negociación y mediación de paz es importante que los derechos y necesidades de los desplazados internos sean tomados en cuenta como eje rector de las negociaciones, con el fin de generar metodologías y estrategias para garantizar que sus voces sean escuchadas, sus necesidades atendidas; encaminadas a la implementación de soluciones duraderas.

13. ¿Cómo y cuándo deben participar los desplazados internos en las negociaciones de paz, los procesos de mediación y la consolidación de la paz?

Dependiendo de las circunstancias sería oportuno y pertinente que los desplazados internos participen desde el inicio en las negociaciones de paz y procesos de mediación, no obstante, en caso de advertirse peligros o intimidación por parte de los agentes agresores será necesario implementar mecanismos que garanticen su participación por interpósita persona que conozca el contexto, las necesidades específicas de la población afectada, así como las circunstancias subyacentes que provocaron los desplazamientos.

14. ¿Qué grupos o poblaciones específicos entre los desplazados internos están infrarrepresentados o excluidos de la participación en dichos procesos?

Conforme a la experiencia se ha advertido que las poblaciones en mayor vulnerabilidad por cuestión socioeconómica, etaria, de género, diversidad sexual, pertenencia indígena, son quienes se encuentran menos posibilitados de participar en estos procesos.

15. ¿Qué medidas sugeriría que tomara la Relatora Especial para abordar estas cuestiones, dentro del ámbito de su mandato y complementando las medidas de sus predecesores?

Sería oportuno y pertinente que la relatora especial considere la posibilidad de recabar las buenas prácticas a nivel internacional relacionadas con negociaciones de mediación en procesos de paz, así como su consolidación. También los procedimientos y técnicas para su implementación práctica, con la finalidad de que sean accesibles para las autoridades en general.

Además, podría considerarse la colaboración con instancias especializadas en la materia, tanto nacionales como internacionales, para complementar su labor, así como para capacitar a personal que atiende a poblaciones en situación de movilidad forzada.

16. ¿Cómo deberían las negociaciones, los procesos de mediación y los procesos de la paz tratar de abordar las causas profundas del desplazamiento interno?



Estas negociaciones tendrían que estar basadas en un análisis de contexto histórico y social sobre las situaciones de movilidad en la región o población específica; además, dichos procesos que buscan resolver una situación de desplazamiento particular, también tendrían que considerar ser orientados hacia la consolidación de una paz duradera y donde se garanticen los derechos de las personas afectadas, así como también reducir los riesgos de que ocurran nuevos episodios de desplazamiento por las mismas causas o situaciones conexas.

Por ello, se sugiere poner en el foco de atención, cuestiones estructurales que deben de resolverse, como son las condiciones desiguales de desarrollo, de acceso a oportunidades, de garantías de los derechos humanos, lo cual debe de realizarse de forma coordinada con actores de los diversos órdenes de gobierno, así como con actores claves de otras instancias, públicas y privadas.

17. ¿Los procesos de paz, las negociaciones de paz y/o los esfuerzos de consolidación de la paz abordan adecuadamente las necesidades de todos los desplazados internos? ¿Qué factores lo permiten o lo impiden?

Aunque para el caso mexicano este tipo de procesos aún están en etapa de diseño, se advierte que necesariamente tendrían que abordar las necesidades de todas las personas internamente desplazadas en una situación en particular. Se considera que esto se puede lograr a través de un diálogo fluido y abierto con las víctimas y de preferencia directo; no obstante, se advierte que en muchas ocasiones existen representantes designados (o impuestos) por las propias víctimas que pueden dificultar tanto la comunicación, como el conocimiento de las causas profundas generadoras del desplazamiento.

18. ¿Cuáles son las estrategias eficaces para garantizar que las negociaciones de paz, los esfuerzos de consolidación de la paz, otros procesos de mediación para la paz y los acuerdos de paz eviten futuros desplazamientos internos?

Es importante considerar el tiempo o el momento en el que se desarrollan las negociaciones o procesos de mediación para la paz, ya que tienen que existir factores objetivos que permitan aseverar que la intervención resultaría en beneficio de la población afectada, así como garantizar la seguridad de las víctimas. Además, es relevante contar con un análisis sobre las capacidades de intervención de las partes involucradas para dar cumplimiento a los acuerdos. Aunado a ello, será importante dar seguimiento periódico a los compromisos o acuerdos para establecer la necesidad de retomar las negociaciones o procesos de mediación, en aquellos casos que no evolucionen favorablemente, a fin de considerar una nueva intervención oportuna, y evitar futuras situaciones que puedan generar desplazamientos internos.

Integración y/o reintegración en las comunidades en las que se asientan o a las que regresan.

19. ¿Qué cuestiones relacionadas con la integración o reintegración de los desplazados internos son más graves desde el punto de vista de la protección de los derechos humanos, la reducción de los obstáculos y el fomento de las condiciones para alcanzar progresivamente soluciones duraderas que justifiquen de la Relatora Especial y la presentación de informes al respecto?



En México el DFI ocurre intermunicipal e interestatalmente, hecho que provoca en algunos casos que las víctimas se vean obligadas a integrarse en lugares o zonas, donde no se cuentan con condiciones mínimas de seguridad, desarrollo y bienestar.

Tal situación es provocada en alguna medida por la premura o urgencia en que ocurre el DFI, viéndose exacerbada por la falta de orientación o información sobre la actuación frente a una situación de movilidad forzada.

Además, otra de las cuestiones relevantes a considerar, tanto en la integración como la reubicación, es la discriminación que sufren las personas internamente desplazadas, particularmente por la población del lugar de acogida, que suele estigmatizar a la población en situación de movilidad como conflictiva o con posibles antecedentes relacionados con el crimen organizado, hecho que dificulta la integración plena, y que en algunas ocasiones provoque nuevas situaciones de movilidad.

20. ¿Qué grupos o poblaciones específicos entre los desplazados internos se enfrentan a retos particulares a la hora de integrarse o reintegrarse, y cuáles son estos retos? ¿A qué retos se enfrentan las comunidades de acogida y cómo abordarlos?

Con base en la experiencia de la implementación de programas piloto de integración local, se ha advertido que las personas del ámbito rural en situación de DFI presentan retos particulares, provocados principalmente por las características de los lugares de integración que, al ser localidades urbanas, ofertan trabajos para los que las víctimas no están capacitadas o interesadas. Además, en casos de comunidades indígenas el idioma representa una barrera importante para el desarrollo de las actividades cotidianas en la comunidad de acogida.

21. ¿Qué factores permiten o impiden la sostenibilidad de la integración o reintegración de los desplazados internos? Por favor, refiérase a la cohesión social, la salud mental y psicológica, la identidad y los factores culturales y espirituales.

Algunos de los factores que pueden influir en la sostenibilidad de estos procesos son las condiciones tan diversas en las que se pueden tratar de integrar las personas en situación de DFI en México; lo descrito es así, ya que en el país existen muy variadas circunstancias y elementos económicos, sociales, políticos y culturales que pueden determinar la efectividad y sostenibilidad de tales procesos. Por otro lado, es importante destacar que en algunas regiones existe poco conocimiento y sensibilización de la población receptora respecto a la problemática del desplazamiento interno que sufren las personas a consecuencia no sólo de la violencia, sino también de otros factores como las violaciones a derechos humanos y desastres naturales o provocados por el ser humano.

22. ¿Qué medidas sugeriría que tomara la Relatora Especial para abordar estas cuestiones, dentro del ámbito de su mandato y complementando las medidas de sus predecesores?

Aunque existen parámetros internacionales para establecer la viabilidad y dar seguimiento a los procesos de integración, se observa poca información o guías respecto a su aplicación práctica, particularmente respecto a casos de desplazamiento forzado



GOBERNACIÓN
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

COMAR
COMISIÓN MEXICANA
DE AYUDA A REFUGIADOS

COORDINACIÓN PARA
LA ATENCIÓN INTEGRAL
DE LA MIGRACIÓN EN
LA FRONTERA SUR

interno masivo de personas indígenas. Por ello sería oportuno que la relatora especial considerara la posibilidad de abordar esta temática durante su mandato.