

INDEFENSIÓN JURÍDICA Y SOCIAL DE LOS DESPLAZADOS POR VIOLENCIA: UN ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN EN MÉXICO

LEGAL AND SOCIAL DEFENSELESSNESS OF THOSE DISPLACED BY VIOLENCE: AN
ANALYSIS OF THE LEGISLATION IN MEXICO

Sibely Cañedo Cázarez⁵

RESUMEN

El presente artículo tiene por objetivo indagar en las causas de la indefensión jurídica y social en que se encuentra la población desplazada de sus lugares de origen debido a la violencia. Se describen los ordenamientos jurídicos federales y estatales con que cuentan las víctimas del desplazamiento forzado en México, así como aquellos instrumentos del Derecho Internacional Humanitario relativos a esta materia. Se utilizó metodología cualitativa estructurada en el método descriptivo, documental y analítico. Se encontraron algunos vacíos legales y conceptuales que abonan al desamparo de las personas desterradas tanto en México como en el contexto internacional, donde aún no se cuenta con un marco normativo específico. Finalmente, se hacen recomendaciones y observaciones para tratar de solucionar esta problemática.

PALABRAS CLAVE

Desplazamiento interno forzado, migración forzada, marco jurídico del desplazamiento forzado, derecho internacional humanitario, desplazamiento forzado en México

⁵ Sibely Cañedo Cázarez. Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma de Sinaloa. Cuenta con maestría en Ciencias Sociales y Licenciatura en Ciencias de la Comunicación por la misma institución. Periodista con más de 15 años de experiencia, se ha especializado en temas como desplazamiento forzado por violencia, desarrollo y migración. Ha laborado como docente y asesora de proyectos en distintas universidades. Forma parte del Cuerpo Académico en Migración y Desarrollo de la Facultad de Ciencias Sociales de la UAS. Actualmente, adscrita a la Universidad Tecnológica de Escuinapa.

ABSTRACT

This article has the objective of researching causes of the legal and social defenselessness of the population displaced from their places of origin, due to violence and other factors beyond their control. The legal situation in Mexico for this sector of the population is analyzed, the federal and state legal systems available to victims of forced displacement are described, as well as those instruments of International Humanitarian Law that relate to this matter. Qualitative methodology structured in the descriptive, documentary and analytical method was used. Some legal and conceptual gaps were found that contribute to the abandonment of exiled people both in Mexico and in the international context, where there is still no specific regulatory framework. Finally, recommendations and observations are made to try to solve this problem.

KEYWORDS

Internal forced displacement; forced migration; legal framework of forced displacement; international humanitarian law; forced displacement in Mexico

INTRODUCCIÓN

La “guerra contra el narco” fue un periodo de combate militarizado y mediático a los grupos dedicados al tráfico de drogas. Marcó un hito en el fenómeno del desplazamiento forzado en México, sobre todo a partir de 2008, cuando los enfrentamientos entre el crimen organizado y las fuerzas armadas detonaron una crisis de violencia generalizada que produjo cientos de miles de asesinatos, desapariciones y desplazamientos forzados en vastas regiones del país.

Aunque la política punitiva contra las drogas en México data de la década de 1940,⁶ apuntalada por las presiones del gobierno de Estados Unidos (Enciso, 2015), fue en el sexenio del presidente Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) cuando se marcó el inicio de una nueva escalada de violencia, desatando la migración forzada al pasar de un máximo de 21 mil personas desplazadas en 2008 a 160 mil en 2012, fecha a partir de la cual el fenómeno continuó creciendo hasta reportar cerca de 345 mil en 2019.⁷

Las personas desplazadas por la violencia han permanecido por todo este tiempo en un limbo jurídico que los mantiene en la indefensión, en un estatus de ciudadanos sin goce de derechos en su propio país. Así, se instaura un contexto de violencia prolongada en el sentido que describe Adriana González (2006), al hablar de una tipificación de la violencia que se extiende de manera indeterminada en el espacio y el tiempo. A más de una década de conflicto, para el caso mexicano, se puede hablar de desplazamiento forzado prolongado, toda vez que un alto porcentaje de las víctimas no ha perdido el estatus de desplazados al no ver restituidos sus derechos fundamentales y, en muchos casos, no haber podido retornar a sus lugares de origen.

El periodo que abarca de 2008 a 2018, principalmente, se caracterizó por la invisibilización oficial de las víctimas de violencia, entre ellas las personas desplazadas, cuya tragedia fue confundida entre los “daños colaterales” de la “guerra” de Calderón. Tendencia que continuó en el gobierno del priista Enrique Peña Nieto (2012-2018), en cuyo gobierno no cedieron la violencia ni los éxodos forzados, al tiempo que fueron ignorados los reclamos de sociedad civil para atender y prevenir esta problemática.

Y aunque el actual gobierno, encabezado por Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), reconoció la problemática del desplazamiento interno forzado en abril de 2019, no se han presentado acciones sustantivas de solución, ante la falta de un marco jurídico e

⁶Fue en 1947 cuando el control de las drogas pasó de ser un asunto de salud pública a ser un tema de injerencia de la Procuraduría General de la República (la hoy extinta PGR), como encargado de combatir el uso ilegal de las drogas por medio de la fuerza del Estado.

⁷Se revisaron los informes del Observatorio del Desplazamiento Interno (IDMC por sus siglas en inglés) del 2008 al 2012, disponibles para su consulta en: <https://www.internal-displacement.org/>

institucional específico. Mientras esto se escribe, la Ley General para Prevenir, Atender y Reparar Integralmente el Desplazamiento Forzado Interno (LGPARIDFI) —aprobada el 29 de septiembre de 2020 por la Cámara de Diputados— se encuentra con estatus pendiente en el Senado de la República.⁸ Además, se ha abandonado el debate sobre la reparación integral de las víctimas a través de sistemas de justicia transicional que respondan a las necesidades de millones de víctimas directas e indirectas de la violencia.

En este contexto se realiza la presente investigación, en busca de analizar el avance y los desafíos de los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales con que cuentan las personas para prevenir el desplazamiento forzado, así como para exigir la reparación de los daños y la garantía de no repetición. Y para ello se proponen los siguientes objetivos:

1) Demostrar que la política internacional de contención de las migraciones ha generado vacíos legales y conceptuales que terminan por acentuar la indefensión de las personas desplazadas, como ha ocurrido en México. Todo ello dentro de un escenario de conflictos emergentes e irregulares, que siguen sin ser reconocidos por el derecho internacional humanitario y obligan a las personas a huir de sus lugares de origen o de residencia habitual sin poder cruzar fronteras internacionales;

2) Analizar la respuesta del Estado al DIF desde el ámbito jurídico y normativo, en relación con la creación de programas, presupuestos e instrumentos aplicados para la protección, atención y defensa de los derechos humanos de los desplazados a partir de 2012, fecha en que se promulgó la primera ley estatal en la materia.

⁸ De acuerdo con la Gaceta del Senado [consultada el 17 de julio de 2021], se encontraba con estatus pendiente la iniciativa de Ley General para Prevenir, Atender y Reparar Integralmente el Desplazamiento Forzado Interno, luego de ser turnada para su discusión a las comisiones unidas de Gobernación, Derechos Humanos y Estudios Legislativos. Se puede consultar estatus actualizado en: https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/112808

MÉTODOS Y TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN

Para alcanzar los objetivos de este trabajo, se realizó una investigación documental estructurada en el método analítico-descriptivo. Para recabar la información necesaria, se analizaron las leyes estatales promulgadas en México: Chiapas (2012), Guerrero (2014) y Sinaloa (2020). Se estudiaron Informes de Gobierno y otros reportes oficiales, así como notas de prensa para dar seguimiento a la aplicación de los programas derivados de las legislaciones locales de Chiapas y Guerrero; y en el caso de Sinaloa, se consultó el mecanismo de gobierno abierto para monitorear el cumplimiento de las acciones ordenadas por la ley expedida en julio de 2020.⁹

Se presentan en primera instancia las características del marco legal internacional que dieron origen a las concepciones jurídicas del desplazamiento forzado y de refugiados, establecidas como los conceptos dominantes de este fenómeno. Para lo cual se hizo una revisión histórica de los conflictos que dieron lugar a esta problemática desde la Segunda Guerra Mundial hasta el fin de la Guerra Fría, así como de los documentos generados por las Naciones Unidas en torno a este tema.

En una segunda parte se analiza el caso de la “guerra contra el narcotráfico” llevado ante la Corte Penal Internacional, haciendo énfasis en el análisis comparativo de los conceptos de nuevas guerras, conflicto armado irregular y la terminología jurídica del Estatuto de Roma, destacando los vacíos conceptuales que contribuyen a la falta de justicia para las víctimas.

Finalmente, se revisan los ordenamientos vigentes en México tanto a nivel federal como en los estados en los que hasta ahora ha sido promulgada una ley específica. Y se

⁹ Para efectos de este trabajo, se hicieron solicitudes de información pública acerca de los avances en la atención a personas desplazadas después de la aprobación de las leyes respectivas en los estados de Chiapas y Guerrero, sin que hasta el momento de cerrar este artículo haya habido respuesta de parte de las autoridades correspondientes. Dirigidas a dependencias del estado de Guerrero, se hicieron las siguientes: Sistema DIF (folio: 00467621); Protección Civil (folio: 00467321); Secretaría de Desarrollo Social (folio: 00467121); Secretaría Finanzas y Administración Guerrero (folio: 00467221); Secretaría General de Gobierno (folio: 00467221). Para el estado de Chiapas: Secretaría General de Gobierno Chiapas (folio: 00514921); Sistema DIF (folio: 00515021); Secretaría de Hacienda (folio: 00514621); Secretaría de Bienestar (00514621); Protección Civil (folio: 00514821).

exponen las conclusiones y recomendaciones derivadas de la investigación, en un afán de sugerir alternativas de solución y de evidenciar las lagunas legales, que impiden un mayor progreso en el bienestar y restitución de derechos de las personas desplazadas forzosamente.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Desplazamiento forzado: conceptos y categorías jurídicas

El desplazamiento interno forzado se regula a escala global a partir de dos fuentes jurídicas: el derecho internacional de los Derechos Humanos, en el que se inscriben los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, y el derecho internacional humanitario (DIH).

Para entender la condición de desprotección de las personas desplazadas, es necesario recordar cómo surgió en la escena internacional la categoría de los DIF en contraposición, pero a la vez en complemento, con otras categorías jurídicas relacionadas con la política internacional de la migración, especialmente la de los refugiados.

Tenemos así que el cierre de fronteras de estos países, principales receptores de migrantes, provocó que miles de personas que huían de conflictos en sus países no pudieran cruzar límites fronterizos internacionales, con lo que pasaron a convertirse en *desplazados internos* (Castles, 2003). Esto se reflejó en las estadísticas de la migración forzada, como explicaremos más adelante.

Sostenemos junto con Vidal (2005) que la de los desplazados no es solamente una categoría humanitaria, sino también una categoría de contención construida desde el DIH para proteger a los países desarrollados de las migraciones que consideran conflictivas. Analizaremos cómo este tipo de vacíos y ambigüedades jurídicas terminan por dificultar la atención y reconocimiento de las personas desplazadas forzosamente, y un ejemplo de ello es lo ocurrido en México con los múltiples episodios de desplazamiento forzado detonados a partir de 2008 durante la "guerra contra el narcotráfico".

En 1992, una revisión analítica publicada por el Secretario General de las Naciones Unidas dejó al descubierto que no existía una "clara declaración" de los derechos de los desplazados internos en el derecho internacional y estableció la necesidad de crear un marco normativo especializado, toda vez que era un problema en franco ascenso. Frente a la preocupación de que muchas naciones pudieran rechazar la idea de un tratado internacional de cumplimiento obligatorio. Y se optó por crear un cuerpo de principios integral y aplicable a nivel mundial no vinculante (Giorgi, 2017).

Se designó al primer representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados, Francis Deng, quien coordinó un equipo jurídico para desarrollar los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (PRDI), inspirados por analogía en el derecho de los refugiados y publicados finalmente en 1998. Contienen 30 principios que establecen los derechos y condiciones mínimas que deben sostener los Estados miembros de la Asamblea General de la ONU, en relación con la población desplazada y las acciones para su protección y asistencia.

Para efectos de este trabajo, al ser la definición más utilizada en el marco jurídico nacional e internacional, retomaremos la noción de desplazados de los PRDI (1998):

[...] 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.

Después de la aprobación de los Principios Rectores, un número creciente de naciones ha instrumentado marcos legislativos o políticas públicas para identificar y atender el DIF. Entre ellas se encuentran Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, Burundi, Croacia, España, Georgia, La India, Iraq, Montenegro, Reino Unido, Ruanda, Rusia y Serbia (Velázquez Moreno, 2017). Si bien las legislaciones resultan insuficientes, de acuerdo con la ONU, los marcos normativos ayudan a generar estructuras operacionales, instrumentos,

programas, aplicación de presupuestos y políticas públicas que ordenan prevenir, atender y reparar los daños infringidos a las víctimas.

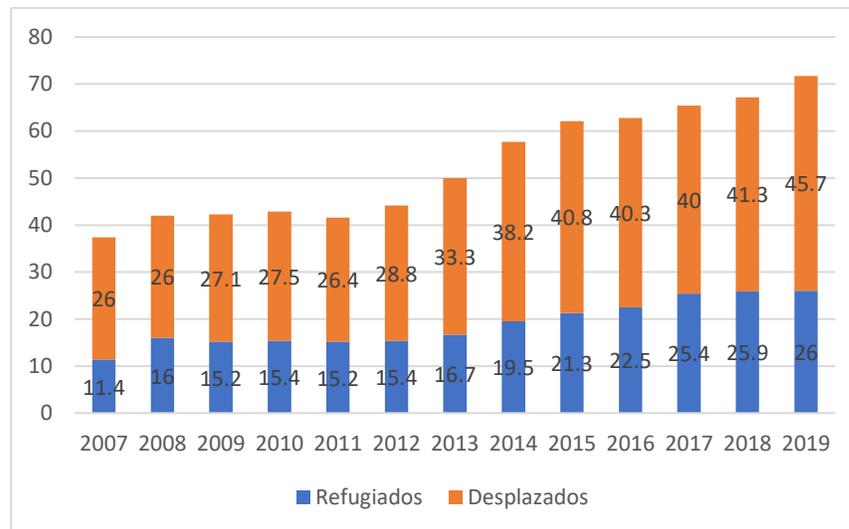
En concordancia con la definición, los desplazados internos se distinguen de los refugiados por no haber cruzado frontera internacional. Permanecen dentro de sus países sin el goce de derechos civiles ni garantías individuales, mientras los primeros se encuentran protegidos por el Estatuto de Refugiados de 1951. Para los desplazados, su presencia en el territorio nacional significa que son sus propios países quienes tienen la responsabilidad de protegerlos y brindarles asistencia, aun cuando la causa de su desplazamiento con frecuencia tiene que ver con los propios aparatos de Estado, sea por encontrarse bajo la jurisdicción de un Estado fallido o en un Estado represor.

Después del establecimiento del marco legal para los refugiados, el sistema hizo crisis en la década de 1990. Entre otras causas se puede mencionar a la disolución del bloque soviético y el fin del orden mundial emanado de la Guerra Fría. Tras la caída del Muro de Berlín en 1989, explotaron conflictos internos que al parecer habían estado soslayados por la cortina de hierro del mundo bipolar, aumentando así la cantidad de personas obligadas a huir de sus territorios por esta causa, a la que se sumó la guerra en la ex Yugoslavia junto a las guerras de las potencias occidentales en Irak y Afganistán (Ambroso, 2011).

En 1998, arrancó operaciones el Centro para el Monitoreo del Desplazamiento Interno (IDMC por sus siglas en inglés) y se da comienzo con el registro de desplazados a escala global. Pasó de 33.9 millones en 1997 a 82.4 millones en 2020. Más de dos tercios de los refugiados o desplazados fuera de su país proviene de 5 países: Siria (6.7 millones); Venezuela (4 millones); Afganistán (2.6 millones); Sudán del Sur (2.2 millones) y Myanmar (1.1 millón) (Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2021).

Además de la constante tendencia al alza, ha crecido en proporción el número de desplazados internos en comparación con las personas refugiadas, debido en buena medida a que los conflictos cada vez son más prolongados y no hay soluciones definitivas para la recuperación de la paz, como se puede apreciar en la siguiente gráfica.

Número de personas desplazadas y refugiadas a nivel mundial (millones de personas)



Fuente: elaboración propia con datos del Internal Displacement Monitoring Centre.

En ese contexto, se agudizó la política de contención de las migraciones internacionales a través del cierre de fronteras de los países desarrollados, principales receptores de los flujos de personas migrantes, haciendo que los programas para su atención cayeran en crisis. Los flujos migratorios a partir de los años 90 comenzaron a ser vistos como migraciones no deseadas o problemáticas, en virtud de que se convirtieron en desplazamientos más prolongados y multitudinarios.

Algunos medios de comunicación y la clase política divulgaron la idea de que se trataba de migrantes económicos disfrazados, aunque en realidad mantienen “motivaciones mezcladas” y no puede desecharse el factor de la violencia como causal de las expulsiones. Los países poderosos vieron en los migrantes una amenaza. Se erigió entonces la *fortaleza Europa*, con una serie de restricciones a los extranjeros *non gratos* que encontraron réplica en Alemania, Suecia, Reino Unido, Italia. En América, los Estados Unidos reforzaron sus fronteras para contener los flujos de extranjeros provenientes de México, Cuba y Haití (Castles, 2003).

Mientras las puertas internacionales se cerraban para los migrantes de países en conflicto o en pobreza, aumentaba el número de desplazados internos. Es decir, personas que no alcanzaron a convertirse en refugiados ante las dificultades de cruzar los límites nacionales. Así, las categorías jurídicas de *desplazado* y *refugiado* se han construido como parte de una estrategia para contener las migraciones no deseadas y no obedecen únicamente a preocupaciones de carácter humanitario.

Si bien estos conceptos son ineludibles desde el ámbito jurídico, luego constituyen la matriz conceptual para la elaboración de leyes y normas para su posterior aplicación, es necesario un marco teórico que arroje luz sobre conceptos como guerra, conflicto y despojo territorial, que desde la perspectiva de esta investigación ayudan a entender el desplazamiento interno forzado más allá de su carácter legal, como un fenómeno político y social.

Guerra y conflicto: anotaciones conceptuales

Hay que recordar que el DIH surgió con la finalidad de establecer límites a los conflictos bélicos, proteger a las poblaciones civiles como parte no combatiente, a los prisioneros de guerra y a los soldados heridos o sin posibilidades de continuar en las hostilidades. Como ejes fundamentales del DIH, se encuentran los Convenios de Ginebra y los protocolos adicionales I y II de dichos convenios (Cardona et al, 2008).

En el mismo nivel, se ubica el Estatuto de Roma, que en su artículo 7 señala como crímenes de lesa humanidad al asesinato, exterminio o esclavitud contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque, cuando se cometan como parte de una política de Estado. En esta misma categoría se encuentran la desaparición forzada de personas, la tortura, la violación sexual, el traslado forzoso de población, el crimen de *apartheid* y otros actos inhumanos (Estatuto de Roma, 1997).

Además de los anteriores, el artículo 8 clasifica como crímenes de guerra algunos que suelen ser la causa directa o antecedente de los éxodos forzados, como el destruir bienes de pobladores civiles o apropiarse de ellos como parte de objetivos militares; dirigir

ataques a civiles; lanzar ataques y/o destruir el medio natural sin justificación en términos estratégicos; atacar o bombardear, por cualquier medio, ciudades, aldeas, pueblos o edificios sin defensa y no sean objetivos militares, entre otras acciones consideradas degradantes de la condición humana (Ibídem).

El inciso d fracción 2 del artículo 7, se refiere a la deportación o traslado forzoso de población "como el desplazamiento de las personas afectadas, por expulsión u otros actos coactivos, de la zona en que están legítimamente presentes, sin motivos autorizados por el derecho internacional" (Ibídem).

El Estatuto de Roma (1998) aclara que estas definiciones se refieren a conflictos internos para efectos de ser admitidos en la CPI, solo si "estos tienen lugar en el territorio de un Estado y existe un conflicto armado prolongado entre las autoridades gubernamentales y grupos armados organizados o entre tales grupos".

Este dato cobra relevancia debido a que, desde los años setenta, se ha instaurado un nuevo paradigma en el que la mayoría de los desplazamientos forzados son provocados por conflictos internos irregulares y cada vez menos por conflictos internacionales, además por otro factor que se ha vuelto crucial: la duración de los conflictos. Cuando estos se prolongan, se vuelve una tarea compleja el que los refugiados o desplazados puedan retornar a sus hogares o recuperar su estilo de vida (ACNUR, 2020).¹⁰

Es por ello que el Protocolo II adicional de los Convenios de Ginebra, aprobado en 1977, amplía la definición sobre conflictos de carácter no internacional a través del artículo 3, señalando que dicho protocolo...

[...] se aplicará a todos los conflictos que se desarrollen en el territorio de una Alta Parte contratante entre sus fuerzas armadas y fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable,

¹⁰ Entre 2010 y 2019, únicamente 3.8 millones de refugiados pudieron retornar a sus lugares de origen, mientras que en 2000 a 2009 lo hicieron casi 10 millones de refugiados, en tanto las dos décadas anteriores fueron más de 15 millones.

ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas y aplicar el presente Protocolo.

Aunque el protocolo complementario otorga carácter de fuerzas beligerantes a grupos armados con algún grado de organización y una cadena de mando, con capacidad para sostener operaciones militares sostenidas, condiciones que podrían aplicarse a algunas agrupaciones armadas del crimen organizado, no todos los países lo han firmado, como es el caso de México. Esto es importante porque en su artículo 7, el Protocolo II establece la prohibición de los desplazamientos forzados: “No se podrá forzar a las personas civiles a abandonar su propio territorio por razones relacionadas con el conflicto.”

Al no ser parte de las naciones firmantes de este protocolo, México se rige entonces por el artículo 3 común de los Convenios de Ginebra, que busca proteger a la población civil en los conflictos armados no internacionales de una manera general, pero no se adhiere al derecho reglamentario que indica las precisiones sobre el DIF y la acción de grupos armados irregulares (CICR, 1977).¹¹

Es de resaltar que la crisis humanitaria que se vivió en México en el periodo de la “guerra contra el narco” no puede catalogarse como tensiones internas o disturbios, ni como actos esporádicos o aislados de violencia, condiciones que marca el Protocolo para no aplicar dicho ordenamiento en un territorio nacional, al no ser estos casos considerados como conflictos armados.¹² Desde la perspectiva de esta investigación, tampoco fue una guerra y llamarlo de esa manera solo ayudaría a justificar atrocidades y “daños colaterales” en términos de la concepción tradicional.

Desde este punto de vista, las guerras son preeminentemente conflictos entre dos o más países que se libran por Ejércitos regulares. Sus motivaciones obedecen a intereses

¹¹ La lista de países firmantes del protocolo adicional II de los Convenios de Ginebra, se puede consultar en el siguiente enlace: https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/States.xsp?xp_viewStates=XPages_NORMStatesParties&xp_treat

¹² Se utiliza el término entre comillas para citar como se le conoció mediáticamente al operativo militarizado que instrumentó el Gobierno de México a partir de diciembre de 2006, el cual fue considerado una política fallida de seguridad por el alto número de víctimas mortales, desplazados, desaparecidos y masacres.

nacionales, ideológicos o geopolíticos, según se desprende de la tesis del militar prusiano Karl Von Clausewitz. Idea que se constituyó en el paradigma occidental de la guerra desde el siglo XIX. En la práctica se presentan situaciones híbridas que pueden problematizar el uso de las definiciones un tanto rígidas del DIH. Esto se explica a través del concepto de *nuevas guerras* de la autora británica Mary Kaldor (2013), el cual empezó a cobrar auge a partir de la década de 1980. Las *nuevas guerras* se distinguen de las convencionales al menos en cuatro aspectos: actores, objetivos, métodos y financiamiento, lo que se detalla en el cuadro a continuación:

CUADRO 1. DIFERENCIAS ENTRE *VIEJAS Y NUEVAS GUERRAS*

Concepto	Viejas guerras	Nuevas guerras
Actores	Fuerzas armadas regulares, normalmente al servicio del Ejército nacional	Grupo o redes violentas estatales y no estatales; grupos armados irregulares, paramilitares, criminales, etc.
Objetivos	Ideológicos y/o geopolíticos (democracia, socialismo, etc.), defensa de un territorio nacional	Defensa de la identidad, etnia o religión; economías ilícitas o control territorial
Métodos	Buscan las batallas decisivas para capturar el territorio a través de medios militares	Buscan el control territorial y de la población, para lo que el desplazamiento forzado es el método más eficaz
Financiamiento	Público, vía impuestos	Privado, normalmente ilegal que incluyen pillaje, saqueo, gravamen a la ayuda

humanitaria, secuestro,
contrabando de petróleo,
diamantes, drogas y personas,
etc.

Fuente: Elaboración propia con base en el concepto de *nuevas guerras* de Mary Kaldor (2013).

Es pertinente agregar algunas consideraciones generales sobre el concepto de conflicto, que es mucho más amplio que el de guerra. Para Porto Gonçalves (2009), el conflicto es la contradicción entre dos o más actores y siempre se manifiesta de manera concreta en un tiempo y espacio determinado. Es diferente de la conflictividad, que se define como el conjunto de condiciones económicas, políticas y sociales que producen la posibilidad del conflicto. Es lo que hace un conflicto pueda detonar en cualquier momento, incluso cuando en apariencia hay una situación pacífica. Para este geógrafo, el conflicto social no se puede concebir de manera separada del territorio y el desplazamiento forzado se encuentra muy ligado a la conflictividad territorial que produce la globalización al privatizar los bienes comunes y los recursos naturales para detrimento de las poblaciones locales.

De acuerdo con David Harvey (2005), lo que subyace en el fondo de este tipo de conflicto es la *acumulación por desposesión*, inherente a las dinámicas de expansión del capitalismo contemporáneo. Se refiere a las formas de acumulación de capital que se producen mediante formas de despojo a las comunidades o a los bienes colectivos, para lograr la privatización de los medios de producción, entre los que se incluye la tierra y sus recursos. La economía capitalista desarrolla una relación peculiar con el territorio. Al mismo tiempo que lo necesita para extenderse, tiende a aniquilarlo para ganar en velocidad. Esto, ante la premura de garantizar cada vez más los acelerados flujos de capitales y mercancía, una dinámica que ha determinado la configuración espacial de las regiones en gran parte del mundo.

Mediante este enfoque, se puede advertir cómo el desplazamiento interno forzado —más allá de las concepciones jurídicas— constituye en esencia un acto de despojo del territorio con todo lo que ello implica, si tomamos en cuenta que el territorio es el reservorio de identidades, historias y culturas colectivas e individuales. En este sentido, una concepción estrictamente jurídica resultará por lo regular limitante a la hora de impartir justicia y reparación integrales. Tal como lo expondremos a continuación con la búsqueda de justicia por el caso mexicano, que fue presentado sin éxito ante la Corte Penal Internacional.

Ahora bien, tratando de analizar el caso mexicano, en específico el periodo que comenzó el 11 de diciembre de 2006 con la embestida militar al narcotráfico, hay elementos que encajan en la definición de conflictos internos del protocolo adicional II de los Convenios de Ginebra. Sin embargo, el conflicto no es reconocido dentro de los parámetros de la Corte Penal Internacional, a pesar de haber alcanzado dimensiones de crisis humanitaria. Según cifras oficiales, hacia el final de ese sexenio había dejado al menos 100 mil muertos y 30 mil desaparecidos, cifras muy similares a las guerras civiles que sufrieron países centroamericanos en los 80 (Periódico La Jornada, 2016).

El 25 de noviembre de 2011, un grupo de juristas y académicos mexicanos llevó ante la Corte Penal Internacional un caso que implicaba al Presidente Felipe Calderón (2006-2012); y a parte de su gabinete: Genaro García Luna, Secretario de Seguridad Pública; Guillermo Galván Galván, Secretario de Defensa; Francisco Saynez Mendoza, Secretario de Marina, así como al narcotraficante Joaquín Guzmán Loera (Redacción Animal Político, 2011).

La solicitud fue abrir una línea de investigación por crímenes de guerra y delitos de lesa humanidad cometidos durante ese sexenio por fuerzas armadas y policiales al mando del hoy ex mandatario. Se alegó que, aunque no había asesinado a nadie directamente, no actuó para prevenir los hechos ni ordenó sancionar las conductas de sus fuerzas armadas. Se denunció en esa demanda la muerte de 40 mil personas y al menos 120 mil desplazados entre 2007 y 2011, como consecuencia de una política fallida de seguridad, que significó la

múltiple violación a derechos humanos de la población civil, incluyendo torturas, desapariciones forzadas y asesinatos (Arena Pública, 2018).

Siguieron otras dos demandas interpuestas por la Federación Internacional de los Derechos Humanos (FIDH). La primera en 2014 por crímenes de lesa humanidad perpetrados por elementos del Ejército y de las policías federales, estatales y municipales en contra de la población civil del estado de Baja California Sur, entre 2006 y 2012. La siguiente fue presentada en 2017 en contra del Gobierno del Estado de Coahuila, también por crímenes de lesa humanidad, responsabilizando a fuerzas de seguridad estatales en colusión con la delincuencia organizada, en el periodo de 2009 a 2016 (Ibídem).

La Corte solo ha respondido públicamente a la acusación presentada en 2014. Argumentó que no había elementos en el informe para probar que esos delitos fueron cometidos de manera sistemática y generalizada. Por lo que, si bien no restaba gravedad al caso, no podía ser tratado en la jurisdicción internacional. En una carta enviada a la FIDH y a otros organismos de Derechos Humanos, la Corte agregó: "[...] En particular, el Estatuto de Roma exige que la conducta alegada haya sido cometida como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil para que constituya un crimen de lesa humanidad, o haber sido cometida en el contexto de, y en relación con un conflicto armado, para ser crimen de guerra" (CPI, 2017).

Es decir, la Corte tampoco considera conflicto armado a la "guerra contra el narco" que se libró en México en este periodo, pese a sus graves consecuencias. Esto marcaba un referente significativo de que la CPI no tomaría este tipo de casos, imponiéndose la ambigüedad de los conceptos y categorías de los conflictos bélicos. De acuerdo con las categorías de las nuevas guerras, en México se vivió un conflicto armado irregular en el que intervinieron intereses económicos de la ilegalidad, con la participación de grupos armados ilegales pero también de fuerzas estatales; si bien es cierto no es una "guerra" en el sentido convencional del término, se vivió como un conflicto armado en la experiencia de las víctimas y en la profundidad de sus impactos ante las pérdidas humanas, la fractura social y el daño a la vida política y democrática del país.

En relación con este debate, se ha pronunciado la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos en México por que los crímenes de tortura y desaparición forzada sea investigados por la Corte Penal Internacional, al considerar que sí han sido cometidos de manera sistemática y generalizada tanto por agentes del Estado como por grupos armados ilegales en colusión con las autoridades, delitos estrechamente ligados a los desplazamientos masivos que se presentaron en el periodo del combate militarizado a las bandas del narcotráfico (CMDPDHM, 2022).

Con ello, los crímenes cometidos en este contexto tanto por fuerzas armadas del Estado como por los grupos delincuenciales, que en ocasiones presentan características de organizaciones paramilitares, quedan en la impunidad debido a los vacíos jurídicos y a la falta de capacidad del sistema de justicia mexicano para procesar los hechos violentos que —de facto— podrían catalogarse, en efecto, como crímenes de guerra o de lesa humanidad.

El caso mexicano

En contraste con Colombia, Perú y El Salvador, México carece de un marco normativo nacional especializado en DIF. Respecto al desplazamiento interno forzado, se han aprobado ordenamientos jurídicos federales y estatales, además de las normas emanadas de los tratados internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario.

En México, el fenómeno del DIF comenzó a documentarse en el contexto del levantamiento zapatista en el estado de Chiapas. El 1 de enero de 1994, sorprendió al mundo la noticia del alzamiento armado de pueblos indígenas, aduciendo el abandono de siglos por parte del Estado y una sentida demanda de justicia social. El conflicto detonó en una serie de movilizaciones, que incluyó la incursión del grupo paramilitar Paz y Justicia como una estrategia contrainsurgente que provocó masacres y desplazamientos forzados de pueblos indígenas, así como el comienzo de una etapa de negociaciones entre los grupos rebeldes y el Estado mexicano (Faro, 2004).

De acuerdo con el monitoreo que organizaciones civiles hicieron del desplazamiento forzado, entre 1994 y 1996 hubo entre 13 mil y 21 mil desplazados a causa de este conflicto con intervención de grupos armados paramilitares, que operaban para el Estado, además de miles de asesinatos y desapariciones forzadas (CDHFBC, 1996).

A diferencia del DIF registrado en Chiapas, donde intervienen causas como conflictos étnicos y religiosos, desastres naturales y el movimiento armado, a partir del gobierno del presidente Felipe Calderón (2006-2012) creció de manera inusitada la migración forzada a causa de la violencia provocada por el crimen organizado, sobre todo por grupos dedicados a la producción y trasiego de drogas ilegales.

Al entrar en un escenario de mayor confrontación por el control de los territorios, los grupos del narcotráfico —que para entonces ya se habían multiplicado y expandido en varios estados—, incrementaron la violencia y las prácticas de terror como una estrategia para hacerse del dominio de determinadas rutas y espacios útiles a sus fines delincuenciales, en especial el trasiego de sustancias ilícitas. A su vez, fue el escenario idóneo para que, desde el Gobierno Federal, se diera pie a políticas de talante autoritario a través de la militarización del país, derivando en múltiples violaciones a los derechos humanos (Márquez y Delgado, 2011).

Al término del sexenio, el IDMC registraba entre 160 mil y 180 mil desplazados en los estados con mayor presencia del crimen organizado, entre ellos Tamaulipas, Sinaloa, Guerrero, Michoacán y Veracruz (Albuja et al, 2014). Cifra que fue creciendo hasta superar las 345 mil víctimas en todo el territorio nacional, de acuerdo con el monitoreo del IDMC (Albuja et al, 2018). No obstante, estos números representan un subregistro de un fenómeno que por obvias razones no puede ser documentado en su total magnitud.

Con todo y el cambio de poderes con una fuerza política de izquierda en el gobierno federal, la violencia continúa en aumento, así como el número de personas desplazadas forzadamente. Entre los esfuerzos más importantes de documentación y monitoreo, se encuentra el de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH). Reportó 11 mil 491 desplazados nuevos y 25 episodios de desplazamientos

internos masivos por la violencia en el país, durante 2019 (CMDPDH, 2019).

Es de mencionar que, a más de una década de la “guerra contra el narco”, pocos estudios han dado seguimiento a la situación de los desplazados. Se desconoce en qué medida han podido retornar a sus pueblos o comunidades y recuperar sus condiciones de vida, lo que ha dificultado el acceso a la reparación y justicia a las víctimas.

Frente a esta situación, la CMDPDH considera urgente la instrumentación de una Ley General que integre al marco jurídico mexicano los principios internacionales de protección y atención a personas desplazadas forzadamente; asimismo, asigne responsabilidades a los distintos órdenes de gobierno mediante la instrumentación de elementos mínimos para montar un sistema de atención integral, entre ellos la elaboración de un diagnóstico completo del desplazamiento interno forzado en México; la instrumentación de un registro sistemático de las personas afectadas por este problema, así como programas efectivos de atención específica y diferenciada para los distintos grupos vulnerables, contemplados en la legislación internacional (CMDPDH, sf).

Datos de esta organización señalan que, en 22 años, se han propuesto al menos nueve iniciativas para regular y atender el desplazamiento forzado a nivel federal. La más reciente se encuentra en discusión en el Senado de la República, luego de haber sido aprobada en la Cámara de Diputados el 30 de septiembre de 2020. Según esta Legislatura, el dictamen aprobado:

[...] reconoce y garantiza los derechos de las personas desplazadas, establece atribuciones y la distribución de competencia entre la Federación, entidades federativas, municipios, organismos autónomos para prevenir, atender, proteger y generar soluciones duraderas” Además, crea un Mecanismo Nacional, garantiza la prevención, atención, protección, generación e implementación de soluciones duraderas para el desplazamiento forzado, y crea el Registro Nacional de Personas Desplazadas (Cámara de Diputados, 2020).

De aprobarse, representaría un avance, pues además contempla el derecho de las víctimas al acceso a una investigación pronta y expedita para encontrar y juzgar a los

culpables de los hechos que generaron el desplazamiento forzado. También los protege de no ser despojados de sus bienes y patrimonio (LGPARDFI, 2020).

Anteriormente, en 2012, fue aprobada la inclusión de los desplazados por violencia en la Ley General de Víctimas, pero sin un reglamento que brinde las bases operativas para que el marco normativo se traduzca en acciones concretas tendientes a subsanar los derechos de los desplazados, o por lo menos a mitigar el impacto de la violencia en sus vidas. La mayoría de los estados no incluyen en sus códigos penales el delito de desplazamiento forzado interno, por lo que las personas que se encuentran en esta situación no pueden acogerse a la Ley de Víctimas, otra laguna que abona a la indefensión de las personas desplazadas.

Aun cuando fue reformada la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 10 de junio de 2011 para elevar a rango constitucional los derechos humanos que emanen de los tratados de los que México sea parte, en el tema del desplazamiento interno el país carece de un sistema jurídico específico, lo que complica la ejecución de acciones y políticas tendientes a restituir los derechos de las víctimas. Por lo pronto, solo algunas leyes hacen mención de esta problemática.¹³

Por ejemplo, la Ley de Asistencia Social incluye a las poblaciones indígenas desplazadas como parte de aquellas que tienen derecho a la asistencia social, así como a servicios de representación, asesoría jurídica y orientación social de parte del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. En su artículo cuarto establece que tienen “derecho a la asistencia social individuos y familias que, por condiciones físicas, mentales,

¹³ El 3 de noviembre de 2021, la Secretaría de Gobernación publicó la *Guía para la prevención, asistencia humanitaria, atención integral y soluciones duraderas del desplazamiento forzado interno*, que contiene una serie de medidas y recomendaciones para atender esta problemática en cada una de sus etapas, desde el momento de la emergencia humanitaria hasta la concreción de soluciones definitivas. Sin embargo, es un instrumento no vinculante y, por lo tanto, no es de aplicación obligatoria para los distintos niveles de gobierno. Disponible en: http://www.politicamigratoria.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Guia_DFI?fbclid=IwAR0y35vU1C0r3-gQG473ehccd1BG7KHekRR3EqBDQlv-B_xfm9ABJDoFWt4

jurídicas, económicas o sociales, requieran de servicios especializados para su protección y su plena integración al bienestar” (Ley de Asistencia Social, 2004, p. 2).

La Ley General de Educación señala en su artículo nueve que las autoridades educativas deberán garantizar el derecho a la educación con equidad y excelencia a todas las personas y establecer las condiciones para ello en el ámbito de sus competencias. En su fracción XI, las instruye a: “Promover medidas para facilitar y garantizar la incorporación y permanencia a los servicios educativos públicos a las niñas, niños, adolescentes y jóvenes que hayan sido repatriados a nuestro país, regresen voluntariamente o enfrenten situaciones de desplazamiento o migración interna” (Ley General de Educación, 2019, p. 5). Solo tres entidades federativas cuentan con legislación especializada en desplazamiento interno: Chiapas, Guerrero y Sinaloa. Así pues, el reconocimiento jurídico de los desplazados ha sido lento e ineficiente en términos de servir como una herramienta para la justicia social, prevención y atención de esta tragedia colectiva.

Caso Chiapas

Con asesoría de la ONU y la creación de un grupo de trabajo de la academia y sociedad civil, Chiapas se convirtió en el primer estado en discutir y aprobar una ley especial para atender el desplazamiento forzado interno. La Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento interno en el Estado de Chiapas publicada en el Diario Oficial del Estado el 22 de febrero de 2012, en respuesta a una problemática acumulada durante décadas que detonó con el alzamiento zapatista y la estrategia contrainsurgente del Estado mexicano, pero que también obedecía a causas estructurales como el abandono institucional.

Retoma casi de manera íntegra el concepto y objetivos de los PRDI. Así, mediante esta normativa se ordenó la creación del Programa Estatal para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno; Consejo Estatal de Atención Integral del Desplazamiento y el Registro Estatal de Población Desplazada (Gobierno del Estado de Chiapas, 2012). La ley para atención de los desplazados en Chiapas toma en cuenta como causales de DIF el conflicto armado, situaciones de violencia generalizada, violaciones de los derechos

humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano y que no han cruzado los límites territoriales del Estado.

En su momento, se definió el reto de reglamentar la nueva legislación para establecer estrategias precisas y mejorar la efectividad en la atención. No obstante, el desplazamiento forzado de población no ha cesado en este estado del Sureste mexicano en tanto no se han erradicado las causas de fondo y continúa la impunidad en torno a los responsables del desplazamiento, a la vez que grupos fácticos actúan a nombre de intereses económicos despojando y desplazando pueblos sobre todo en los Altos y en la zona norte de Chiapas (Faro, 2020).

A casi una década de su promulgación, la ley estatal para atención de desplazados en Chiapas no ha terminado de constituirse como un instrumento efectivo para solucionar esta problemática de manera duradera, como recientemente ha señalado el representante de la Oficina de ACNUR en México, Mark Manly, al solicitar que sea recuperado el sentido original de la Ley promulgada en 2012 (López, 2020). Aunque se han reportado acciones de asistencia humanitaria, acceso a la justicia y ayuda económica a familias desplazadas por parte del Gobierno del Estado, no han prevalecido las soluciones definitivas e incluyentes. Grupos de personas desplazadas denuncian no poder retornar a sus comunidades y no han visto restablecidos sus derechos, por lo que han tenido que protestar públicamente (Mandujano, 2018). Si bien representa un avance la conformación del andamiaje institucional para la atención de los desplazados, continúa el desplazamiento forzado en esta entidad federativa, lo que hace necesario revisar los resultados de las políticas implementadas a partir de dicho instrumento jurídico y dar un seguimiento puntual.

Caso Guerrero

El 22 de julio de 2014, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero la Ley número 487 para Prevenir y Atender el Desplazamiento Interno. En el artículo 3 se reconocen cinco categorías de situaciones que provocan el DIF: conflicto armado, violencia generalizada, catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, proyectos de desarrollo no justificados y castigo colectivo (Gobierno del Estado de Guerrero, 2014).

El desplazamiento forzado de población se ha suscitado por décadas en el estado de Guerrero por causas variadas, entre ellas vulnerabilidad ambiental y fenómenos naturales, tales como los sismos y huracanes de gran intensidad; los proyectos de desarrollo, particularmente hidroeléctricos; conflictos intercomunitarios; situaciones de inseguridad generalizada; intolerancia religiosa; pero el que más ha impactado en las últimas dos décadas son los conflictos entre distintos grupos de la delincuencia organizada (Ibídem).

Al igual que en Chiapas, la Ley 487 en Guerrero ordena la creación de un programa, un registro y un fondo especiales para la atención de personas desplazadas. A diferencia de Chiapas, en Guerrero se designa a la Dirección General de Seguimiento, Control y Evaluación de Asuntos de Derechos Humanos para coordinar todos estos esfuerzos y tomar las medidas que permitan la asistencia humanitaria a fin de auxiliar y proteger a la población desplazada y garantizarle condiciones dignas (Ibídem).

No obstante, ha sido ineficaz la aplicación de la ley, puesto que a varios años de su promulgación, no ha logrado prevenir nuevos brotes de desplazamiento forzado debido a la acción de los grupos de la delincuencia organizada en su territorio. Además de múltiples quejas sobre la no atención del Gobierno del Estado hacia las personas desplazadas en el momento de la emergencia, como se ventiló públicamente en febrero de 2019, cuando un grupo de personas desplazadas que había salido huyendo del municipio de Leonardo Bravo denunció haber sido abandonado por el Gobierno del Estado de Guerrero, a pesar de que existe una ley que ordena atender a las víctimas. Mismo grupo que después acudió al Gobierno Federal solo para comprobar que este tampoco tenía una estrategia para apoyarlos, según externaron a la opinión pública en su momento (Vega, 2019).

Ese mismo año, cinco después de la implementación de la Ley 487, la Secretaría General de Gobierno del estado reconoció que aún no se había creado el fondo especial para la atención de los desplazados, en respuesta a una solicitud de transparencia. Por lo cual, para el investigador Hugo Martínez Montoya (2019) dicha ley, sin presupuesto, está destinada a fracasar. De igual forma, se puede advertir que el número de desplazados

continúa siendo muy elevado tanto en Chiapas como en Guerrero, puesto que al menos los últimos cinco años aparecen entre los cinco estados más afectados por el DIF. Tan solo de 2017 a 2019, el primero acumula 11 mil 793 nuevos desplazados, mientras Guerrero, ha incrementado esta cifra a 16,132 en esos tres años, de acuerdo con estadísticas de la CMDPDH.¹⁴

Caso Sinaloa

Después de varias iniciativas presentadas en los últimos diez años sin éxito, el 9 de julio de 2020, el Congreso del Estado de Sinaloa aprobó la Ley para Prevenir, Atender y Reparar Integralmente el Desplazamiento Forzado Interno, con la cual se ordenó la creación de un programa estatal para la atención de personas desplazadas, así como de un fondo especial y el Registro Estatal para Personas Desplazadas.

Tomando como base la definición de los Principios Rectores, la ley estatal para desplazados en Sinaloa, mandata que todos los poderes públicos -incluyendo los ayuntamientos-, en el ámbito de sus facultades, garanticen la protección y asistencia humanitaria a las personas desplazadas, al igual que sus propiedades y posesiones se protejan de la destrucción, apropiación, ocupación o usos ilegales. Con esto se busca evitar el despojo de territorios que grupos armados han hecho en las zonas serranas, impidiendo el retorno de los pobladores desplazados. En Sinaloa, el desplazamiento forzado ocurre principalmente a causa de la violencia armada de grupos al servicio del narcotráfico, que persiguen como fin el control de los territorios. Actualmente, el Gobierno del Estado reconoce la existencia en Sinaloa de cerca de 6 mil personas desplazadas, aunque grupos de la sociedad civil calculan que pueden ser más de 40 mil acumulados desde 2007.

¹⁴ Informes anuales de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos de 2017 a 2019. Disponibles en: <http://cmdpdh.org/#:~:text=La%20CMDPDH%20es%20una%20organizaci%C3%B3n,graves%20a%20los%20derechos...> Consultado: 03 de noviembre de 2021.

Junto con la aprobación de la ley, se hicieron modificaciones al Código Penal para el Estado de Sinaloa para tipificar como delito el desplazamiento interno forzado. Se aprobó el artículo 175 Bis, que establece que “comete el delito de desplazamiento forzado interno quien, de manera individual o colectiva, mediante violencia o cualquier otro medio o acto coactivo, realizado contra una persona o grupo de personas, ocasione que abandonen su lugar de residencia”. La pena carcelaria para quien o quienes sean encontrados culpables de este delito es de seis a doce años, incluyendo una multa que va de los 300 a los 600 días. La pena puede aumentar hasta en un 50 por ciento cuando el delito sea cometido contra niños, niñas, adolescentes, personas defensoras de derechos humanos o periodistas (H. Congreso del Estado de Sinaloa, 2020).¹⁵

Mediante la Ley de Atención a Desplazados se creó, a su vez, una mesa intersecretarial que será la encargada de proponer el Programa para la Atención y Protección de Personas Desplazadas a través de una Comisión Intersecretarial, encabezada por el gobernador en turno, e integrada por las principales agencias de gobierno. Será coordinada por el representante de la Secretaría de Desarrollo Social, a la que se sumarán otras relacionadas con la búsqueda de soluciones duraderas para los desplazados como Seguridad Pública, Economía, Educación, Agricultura y Ganadería, entre otras.¹⁶

En Sinaloa, además, se realiza un ejercicio de transparencia y gobernanza a través de la Unidad de Gobierno Abierto, que consiste en un monitoreo ciudadano con el método de semáforo para dar seguimiento al cumplimiento de obligaciones que marca la nueva ley. Se abrió un microsítio para ese propósito y los resultados son los siguientes:

¹⁵ Se adiciona un Capítulo III, denominado “Desplazamiento Forzado Interno”, que comprende el artículo 175 Bis, al Título Quinto del Código Penal para el Estado de Sinaloa.

¹⁶ Antes de la promulgación de la Ley, el Gobierno estatal encabezado por Quirino Ordaz Coppel, ya había creado una mesa intersecretarial con la que se buscó atender esta problemática en comunicación con los liderazgos de los grupos de desplazados en el estado, donde una de las principales peticiones es la de la dotación de viviendas. Rubro para el que se han asignado cerca de 40 millones de pesos en total en las partidas presupuestales de 2019 y 2020. También se encontraba en proceso la creación de un padrón de personas desplazadas, que se había estancado luego de tres años de haber iniciado. Ahora, con la nueva legislación estas funciones se elevan a mandato constitucional (Ley 159, 2020).

**Cuadro 2. Resultados micrositio para seguimiento de la ley especial para el DIF
en Sinaloa**

COMPROMISO	FECHA	ESTADO
Integración de la Comisión Intersecretarial	06/abril/2021	Verde (finalizado)
Programa Estatal para la Atención de Personas Desplazadas	05/junio/2021	Amarillo (en proceso)
Fondo Especial Contemplado en el Presupuesto de Egresos del Estado de Sinaloa	22/nov/2020	Verde (finalizado)
Gasto de los Recursos del Fondo Especial	31/dic/2021	Amarillo (en proceso)
Registro Estatal de Personas Desplazadas	22/oct/2020	Verde (finalizado)
Investigaciones sobre los hechos punibles que condujeron al desplazamiento	31/dic/2021	Amarillo (en proceso)
Asistencia legal que garantice el derecho de las personas desplazadas a la compensación de sus derechos vulnerados	31/dic/2021	Amarillo (en proceso)
Informe trimestral relacionado con la preservación de los derechos de los grupos de personas reasentadas	06/julio/2021	Verde (finalizado)
Informes que establezcan la inexistencia de motivos que provocaron el desplazamiento	31/dic/2021	Amarillo (en proceso)

Fuente: www.cedhsinaloa.org. Datos actualizados al 01 de noviembre de 2021.

Aunque todavía no ha pasado suficiente tiempo para evaluar los resultados de la Ley 159 en Sinaloa, el semáforo representa una iniciativa valiosa para poder seguir las acciones

de los sujetos obligados a cumplir la ley y a instrumentar los programas para su cumplimiento. Dados los antecedentes de corrupción en el Estado, es de suma importancia incluir mecanismos de transparencia en la asignación de estos recursos, dado que de lo contrario, se corre el riesgo revictimizar a las personas desplazadas o convertir a los nuevos programas en estrategias de clientelismo político, como históricamente ha ocurrido en México con los recursos de asistencia social.

CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

En suma, la experiencia internacional nos enseña que el camino hacia el reconocimiento oficial de los desterrados y la concreción de un marco regulatorio que ayude a mitigar los impactos de los desplazamientos forzados que se dispersan en todas las regiones, se trata de una vía larga y difícil que al final de cuentas tampoco es garantía de una plena efectividad en sus propósitos. Casos como el de Colombia, que cuenta con una ley específica desde hace más de dos décadas, han demostrado que incluso las mejores intenciones y postulados jurídicos corren el riesgo de diluirse en las tramas burocráticas y políticas, en especial en los convulsos países de América Latina.

Las diferentes legislaciones tienden a crear un sistema de atención con la pretensión de articularse con los procesos institucionales preexistentes, basados en el asistencialismo y en el tortuguismo judicial, por lo que no aparece tampoco como una solución total a esta problemática. No obstante, la existencia de programas, mecanismos legales y políticas públicas creadas expresamente para atender a las víctimas del destierro forzoso contribuye, en primer lugar, a visibilizar el problema y a darle una identidad desde las más altas tribunas del Estado, así como a generar propuestas de solución y algunas acciones de mitigación de los daños.

El reconocimiento oficial ayuda, a su vez, a devolver en parte la dignidad de las personas desplazadas, toda vez que, al dotársele de su condición de víctima, se deja de

criminalizarlas y se abre la posibilidad de que, a través de su participación en las soluciones duraderas, abandonen la victimización y recuperen la autonomía.

En relación con la anterior, se presentan las siguientes conclusiones y recomendaciones:

1) En el ámbito internacional, la propuesta del presente artículo es someter a revisión y ampliar algunos conceptos del DIH, que resultan limitados y restringidos respecto a la realidad que pretenden regular. Uno de ellos es la misma noción de guerra, de la que derivan otros como guerra civil o conflictos internos, no internacionales y otros, que como ocurre con otros términos, es necesario alcancen una evolución de acuerdo con las tendencias de las sociedades contemporáneas, sobre todo en lo que respecta a las guerras irregulares libradas por ejércitos paramilitares al servicio del crimen organizado, a fin de dar una respuesta más oportuna a las víctimas, sentando precedentes de justicia transicional no solo a nivel global, sino también a través de instrumentos nacionales o regionales.

2) En esta misma tónica, valorar a los conflictos armados irregulares por la magnitud de sus impactos en términos sociales, psicoemocionales, culturales, económicos y humanos, y no sólo por su adecuación al marco jurídico vigente. Para ello, es necesario generar una discusión de los conceptos no únicamente adherida al marco global del DIH, sino considerando las particularidades de los contextos nacionales y regionales. Una discusión que en México continúa pendiente a tres años del Gobierno Federal del presidente Andrés Manuel López Obrador.

3) En cuanto al caso mexicano, urge la promulgación de una legislación específica para prevenir y atender el desplazamiento forzado, que establezca las responsabilidades de instituciones y funcionarios públicos en los tres órdenes de gobierno, pero que a la vez incentive la participación activa de las y los ciudadanos afectados por este problema.

4) Asimismo, partir de un diagnóstico sistemático del DIF en México que considere un enfoque diferencial e incluyente para ser adoptado en todas las entidades federativas expulsoras y receptoras de población desplazada por la violencia.

5) Frente a los insuficientes resultados de las legislaciones locales aprobadas, es necesario también crear mecanismos de monitoreo y seguimiento, a fin de evaluar el impacto y efectividad de las medidas dictadas en el marco normativo, para realizar los ajustes pertinentes.

6) La pacificación de los territorios es el fin último que ayudará a la prevención del desplazamiento forzado y otros delitos vinculados a la violencia del crimen, sobre todo cuando se puede trabajar en la resolución temprana de conflictos o de focos de riesgo.

El valor de las leyes y políticas nacionales sobre desplazamiento interno es incuestionable, independientemente de si haya o no marcos regionales establecidos. Estas pueden, y deben, aclarar las responsabilidades del gobierno, definir los roles de los equipos de respuesta y aumentar la previsibilidad de la acción humanitaria mediante la institucionalización de acuerdos de colaboración. Deben definir los derechos de los desplazados internos y las medidas que deben adoptarse para garantizar una protección más completa y un avance hacia la pacificación territorial de mano de la participación ciudadana.

Referencias

Agencia de la ONU para los Refugiados. (2020). *ACNUR saluda aprobación de ley sobre desplazamiento interno en El Salvador*. Recuperado de: <https://www.acnur.org/noticias/press/2020/1/5e17cb1d4/acnur-saluda-aprobacion-de-ley-sobre-desplazamiento-interno-en-el-salvador.html>: ACNUR.

Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2021). *Tendencias Globales. Desplazamiento Forzado en 2020*. ACNUR.

Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados. (2020). *Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2019*. Recuperado de: <https://www.acnur.org/5eeaf5664.pdf>: ACNUR.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2020). *Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2019*. Ginebra: ACNUR.

- Appel, M. (2017). La Corte Penal Internacional rehúye caso de México. *Revista Proceso*, Recuperado de: <https://www.proceso.com.mx/europafocus/2017/12/14/la-corte-penal-internacional-rehuye-el-caso-de-mexico-196620.html>.
- Avendaño Castro, W. R. (2017). Desplazamiento forzado en Colombia: enfoque de justicia de Amartya Sen. *Revista Academia & Derecho*, 259-282.
- Barrera, A., & Hrovatin, I. (2012). Chiapas legisla el desplazamiento interno con asesoría de la ONU. *Animal Político*, Recuperado de: <https://www.animalpolitico.com/blog- invitado/chiapas-legisla-el-desplazamiento-interno-con-asesoria-de-la-onu/>.
- Cámara de Diputados. (2020). *Aprueba Cámara de Diputados dictamen que expide ley sobre desplazamiento forzado interno*. Ciudad de México: Recuperado de: <https://comunicacionnoticias.diputados.gob.mx/comunicacion/index.php/boletines/aprueba-camara-de-diputados-dictamen-que-expide-ley-sobre-desplazamiento-forzado-interno#gsc.tab=0>.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2004, 02 de septiembre). *Ley de Asistencia Social*. Diario Oficial de la Federación. Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/270_200521.pdf
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2019, 30 de septiembre). *Ley General de Educación*. Diario Oficial de la Federación. Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGE_300919.pdf
- Cardona, V., González, G., González, M. A., Lozano, A., Manotas, L., Marriaga, S., . . . Valiente, A. (2008). Derecho internacional humanitario: verdades y contradicciones. *Memorias. Revista Digital de Historia y Arqueología desde el Caribe*, núm. 9, julio., Universidad del Norte. Barranquilla, Colombia, pp. 168-197.
- CICR. (1977). *Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional*. Recuperado de: <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/protocolo-ii.htm>: Comité Internacional de la Cruz Roja.
- Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos en México. (2022). *COMUNICADO Tortura y desaparición forzada en México: Corte Penal Internacional debe investigarlos como crímenes de lesa humanidad*. Ciudad de México: CMDPDHM. Obtenido de <https://cmdpdh.org/2022/01/comunicado-tortura-y->

desaparicion-forzada-en-mexico-corte-penal-internacional-debe-investigarlos-como-crímenes-de-lesa-humanidad/

- Comisión Mexicana para la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. (sf). *Desplazamiento interno forzado en México. Marco normativo*. Recuperado de: <http://cmdpdh.org/temas/desplazamiento/marco-normativo>: CMDPDH.
- Deng, F. (1998). *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*. Recuperado de: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0022.pdf>: Naciones Unidas.
- Enciso, F. (2015). *Nuestra historia narcótica: Pasajes para (re) legalizar las drogas en México*. Ciudad de México: Debate.
- Estrada Ospina, V. M. (2005). Por una política pública social integral estatal frente al desplazamiento forzado en Colombia. *PROSPECTIVA. Revista de Trabajo Social e intervención social, núm 10.*, 17-50. Universidad del Valle. Bogotá, Colombia.
- Faro, P. (2020). *Desplazamiento forzado en Chiapas: los impactos de la violencia y la impunidad*. Jovel, Chiapas: CDH Frayba Bartolomé de las Casas.
- Giorgi, J. (2017). *Marcos normativos sobre desplazamiento interno. Desarrollos mundiales, regionales y nacionales*. Recuperado de: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Marci_Normativos.pdf: ACNUR.
- Gobierno del Estado de Chiapas. (2012). *Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno del Estado de Chiapas*. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.
- Gobierno del Estado de Guerrero. (2014, 22 de julio). *Ley número 487 para Prevenir y Atender el Desplazamiento Interno en el Estado de Guerrero*. Periódico Oficial del Gobierno del Estado. Obtenido de https://www.internal-displacement.org/sites/law-and-policy/files/mexico/Mexico_Guerrero_2014.pdf
- González Díaz, S. M. (2018). El desplazamiento forzado interno. Una comparación entre Colombia y Perú. *Estudios Políticos*, 100-125.
- Gutiérrez, J. y. (2021). *Desplazamiento forzado en Colombia, ¿qué paso en 2020?* Bogotá: Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento.
- H. Congreso del Estado de Sinaloa. (2020, Julio 09). *Penaliza Congreso a quien provoque desplazamiento forzado interno*. Culiacán: Código Penal para el Estado de Sinaloa.

Obtenido de <https://www.congresosinaloa.gob.mx/penaliza-congreso-a-quien-provoque-desplazamiento-forzado-interno/>

- Harvey, D. (2005). El “nuevo” imperialismo : acumulación por desposesión . *Socialist register 2004 (enero 2005)*. Buenos Aires : CLACSO, 2005. En:, 99-131.
- Kaldor, M. (2013). In defence of new wars. *Stability: International journal of security and development*, 1-16.
- López, I. (03 de Junio de 2020). La atención a desplazados es un tema pendiente en Chiapas: ACNUR. *El Heraldo de Chiapas*, págs. Recuperado de: <https://www.elheraldodechiapas.com.mx/local/la-atencion-a-desplazados-en-un-tema-pendiente-en-chiapas-acnur-proteccion-victimas-indigenas-5314967.html>.
- Mandujano, I. (2018). Cinco grupos de desplazados en Chiapas crean organización para exigir el retorno a sus comunidades. *Chiapas Paralelo*, Recuperado de: <https://www.chiapasparalelo.com/noticias/chiapas/2018/07/cinco-grupos-de-desplazados-en-chiapas-crean-organizacion-para-exigir-el-retorno-a-sus-comunidades/>.
- Martínez Montoya, H. (2019). El desplazamiento forzado interno en México y la ineficacia de las normas de protección. *Textos y Contextos*, 72-81. Noviembre-abril.
- Observatorio de Desplazamiento Interno. (2020). *Informe mundial sobre desplazamiento interno. GRID 2020*. Ginebra, Suiza: Observatorio de Desplazamiento Interno y Consejo Noruego para los Refugiados.
- Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos . (2015). *Prodere: reflexiones sobre un enfoque revolucionario del desarrollo*. Recuperado de: <https://www.unops.org/es/news-and-stories/stories/prodere-reflections-on-a-revolutionary-approach-to-development>.
- ONU. (1998). *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*. Consultado el 12 de julio de 2021: Recuperado de: [https://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute\(s\).pdf](https://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute(s).pdf).
- ONU. (1998). *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*. Recuperado de: [https://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute\(s\).pdf](https://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute(s).pdf): ONU.
- Orduz, R. (2002). Niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto armado: una prioridad para el Estado. En M. N. Bello, *Conflicto armado, niñez y juventud: una perspectiva*

- psicosocial* (págs. 127-144). Bogotá, DC: Universidad Nacional de Colombia y Fundación Dos Mundos.
- Pérez, C. (2003). La situación de refugio y desplazamiento forzado en Ecuador. *Globalización, migración y derechos humanos*.
- Periódico La Jornada. (12 de Diciembre de 2016). Diez años de guerra al narco: 100 mil muertos y 30 mil desaparecidos. (R. d. <https://www.jornada.com.mx/2016/12/12/politica/006n1pol>, Ed.) *La Jornada*, pág. 6.
- Poder Legislativo Federal. Cámara de Diputados. (2020, 29 de septiembre). *Ley General para Prevenir, Atender y Reparar Integralmente el Desplazamiento Forzado Interno*. Gaceta del Senado. Obtenido de https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/11
- Porto Gonçalves, C. (2009). *Territorialidades y lucha por el territorio en América Latina*. Caracas, Venezuela: Instituto Venezolano de Ciencia y Tecnología.
- Redacción Animal Político. (2011). Recibe Corte Penal Internacional denuncia contra Calderón. *Animal Político*, Recuperado de: <https://www.animalpolitico.com/2011/11/recibe-corte-penal-internacional-denuncia-contra-calderon/>.
- Silva Hernández, F. (2020). Desplazamiento interno forzado en México. Aspectos legales y ausencia de presupuesto. *Telos*, vol. 22, núm. 3, 626-636.
- Sinaloa, C. d. (2020). *Ley para Prevenir, Atender y Reparar Integralmente el Desplazamiento Forzado Interno en el Estado de Sinaloa*. Culiacán, Sinaloa.: Periódico Oficial del Estado de Sinaloa. Obtenido de <https://www.congresosinaloa.gob.mx/leyes-estatales/>
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (01 enero 2020). *Personas afectadas por año*. Bogotá: Gobierno de Colombia.
- Vega, A. (2019). Gobierno de Guerrero omite dar solución a desplazados por violencia; pedirán ayuda federal. *Animal Político*, Recuperado de: <https://www.animalpolitico.com/2019/02/gobierno-guerrero-desplazados-violencia/>.

Velázquez Moreno, A. L. (2017). *Desplazamiento Interno por Violencia en México*. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos.