

## EL NUEVO ROSTRO DE LA MIGRACIÓN Y LA SEGURIDAD: LOS DESPLAZADOS INTERNOS. LOS CASOS DE MÉXICO Y COLOMBIA

María Cristina ROSAS\*

*Aprendí pronto que al emigrar se pierden las muletas que han servido de sostén hasta entonces: hay que comenzar desde cero, porque el pasado se borra de un plumazo y a nadie le importa de dónde uno viene o qué ha hecho antes.*

Isabel ALLENDE

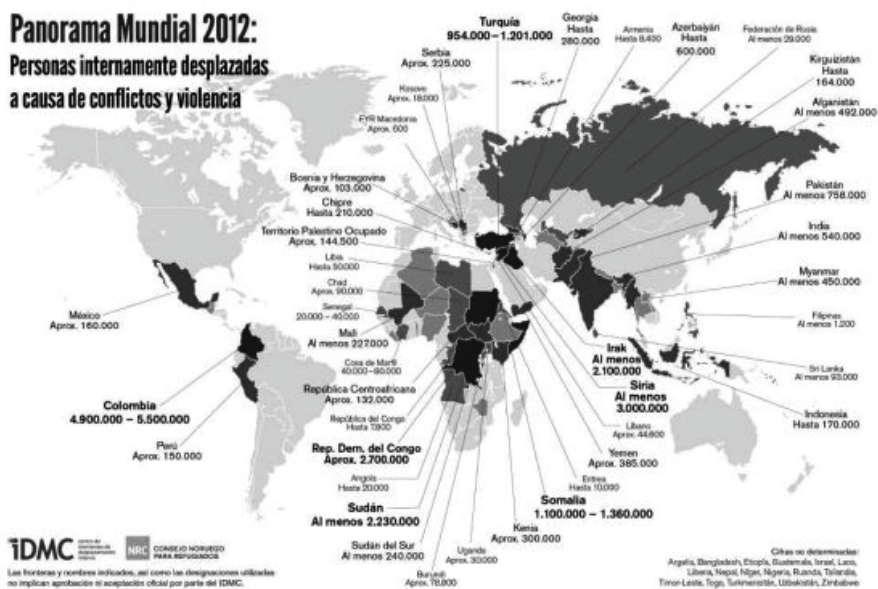
### I. INTRODUCCIÓN

La problemática de los desplazados internos como resultado de la violencia y los conflictos armados en el mundo reviste cada vez mayor importancia. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el Centro de Monitoreo de Desplazados Internos (IDMC) señalan que en 2012 el número de personas desplazadas internamente fue del orden de los 28.8 millones, cifra que implica un incremento de 2.4 millones de seres humanos respecto a 2011. Del total de los desplazados internos en 2012, 6.5 millones de personas lo fueron por primera vez, lo que también supone un aumento respecto al año precedente cuando el número de desarraigados por primera ocasión fue de 3.5 millones (ACNUR, 29 de abril de 2013).

\* Profesora e investigadora en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Su libro más reciente se titula *Repensando la seguridad nacional de México*, México, Centro de Estudios Superiores Navales, Secretaría de Marina Armada de México-Centro de Análisis e Investigación sobre Paz, Seguridad y Desarrollo Olof Palme, 2013, p. 201. [mcrosas@unam.mx](mailto:mcrosas@unam.mx) Página electrónica: <http://www.prodigyweb.net.mx/mcrosas.espanol.htm>

Un análisis de las regiones del planeta revela que África es el continente con mayor número de desplazados internos, al contar con unos 10.4 millones de personas, cifra que representa más de la tercera parte del total mundial. El segundo lugar lo ocupa América Latina, con un estimado de 5.8 millones de personas. De hecho es en esta región que se tiene al país con el mayor número de desplazados del orbe: Colombia, el cual posee entre 4.9 y 5.5 millones de personas en esa situación. Ello coloca al país sudamericano por encima de Siria —con 3 millones—, la República Democrática del Congo —con 2.7 millones—, Sudán —con 2.3 millones— e Irak —con 2.1 millones—. Asimismo, la proporción demográfica para el caso colombiano es preocupante: dado que el país tiene una población de 47 millones de habitantes, la cifra de 5.5 millones de desplazados internos significa que casi 12% de los colombianos se encuentran en situación de desarraigo.

Imagen 1. Desplazados internos en el mundo



Aun cuando en México la cifra de desplazados internos es de 160 mil personas —lo que proporcionalmente, en función de la demografía significa que este problema aqueja al 0.8% de la población—, la violencia que tiene lugar en algunas regiones del país alerta respecto a un posible aumento de esta problemática, la cual aún no es reconocida por las autoridades nacionales (*Vanguardia*, 30 de abril de 2013; *El Universal*, 10 de marzo de 2011). Ello entraña la posibilidad de que no se articulen las políticas necesari-

rias para garantizar el respeto de los derechos humanos de los desplazados, como tampoco para apoyarlos con los recursos materiales que les permitan satisfacer sus necesidades de vida más elementales.

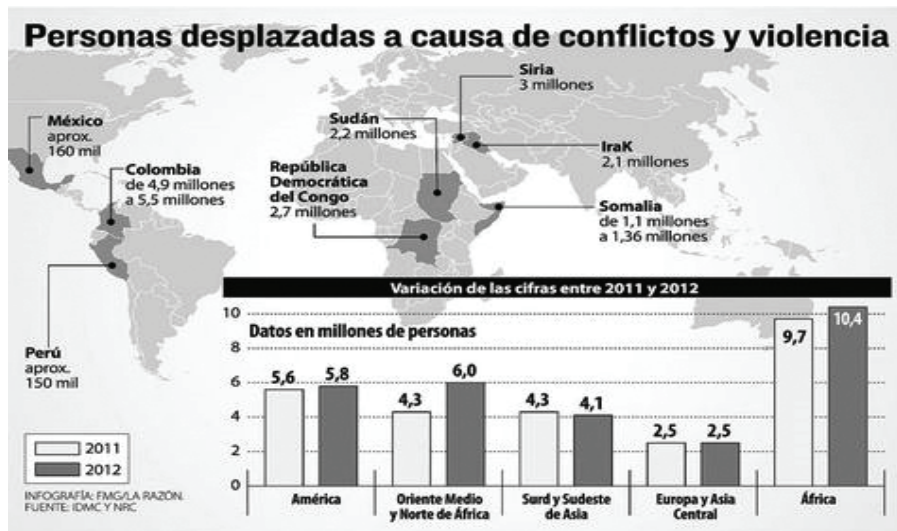
## II. DIFERENCIA ENTRE REFUGIADO Y DESPLAZADO INTERNO

Es posible establecer una clasificación de las migraciones según las motivaciones que las originan y los intereses de los Estados receptores. En este sentido, existen las migraciones documentadas o legales, entendiendo por éstas las que forman parte del proyecto de desarrollo poblacional, político, económico y estratégico de los Estados “anfitriones”. Estas migraciones se conciben como inducidas o permitidas por los Estados, y están altamente reguladas mediante sistemas de selección de calidad de los migrantes. Por ejemplo, en la Organización Mundial del Comercio (OMC) como resultado de los acuerdos de la Ronda de Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales,<sup>1</sup> existen disposiciones que posibilitan el flujo de personas físicas para el aprovisionamiento de servicios. Así, en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) de la citada Ronda de Uruguay, se regula el comercio en servicios y existen cuatro modalidades, siendo justamente el “modo 4” el que tiene que ver con profesionistas y/o personas que trabajan para un proveedor de servicios, que residen en cierto país y que se trasladan a otro para desarrollar el trabajo que corresponda. Aquí es interesante destacar el lenguaje empleado por la OMC, toda vez que en ese instrumento jurídico se aclara que sus disposiciones no son válidas para personas que buscan acceder a los mercados laborales de otros países, como tampoco afecta las medidas en materia de ciudadanía, residencia o empleo con carácter permanente (OMC, 2013).

A diferencia de las migraciones legales o documentadas, están las ilegales o indocumentadas, las cuales justamente se encuentran fuera de los esquemas de migración legal, a causa de factores tan diversos como los conflictos y la violencia, las violaciones a los derechos humanos, el deterioro de las condiciones económicas, fenómenos naturales, etcétera. Como estos eventos propician movimientos de población y en muchos casos generan su ingreso a terceros países, se ha buscado normar este fenómeno. Estas migraciones no son reconocidas por el derecho internacional, pero existen disposiciones jurídicas que permiten algunos tipos de migración “forzados”, bajo determinadas circunstancias, a los que se denomina refugiados.

<sup>1</sup> Efectuadas de 1986 a 1994.

Imagen 2. Desplazados internos en el mundo  
(variaciones de 2011 a 2012)



Al igual que ocurre con cualquier norma, el solicitante de asilo en un país, debe cumplir con las características reconocidas jurídicamente en la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951, planteadas en los siguientes términos:

[Un refugiado es] toda persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no puede o, a causa de dichos temores, no quiere acogerse a la protección de tal país; o careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no puede o, a causa de dichos temores, no quiere regresar a él (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, s/f).

En esta definición se hace evidente la manera en que se delimitan las causas de la migración dejando fuera una gama amplia de migrantes forzados que huyen por causas distintas a las enumeradas de manera puntual en la definición de refugiado, en la que no se consideran otras causas como un fenómeno natural o producido por la mano del hombre, por ejemplo, el cambio climático;<sup>2</sup> un accidente en una planta nuclear como aconteció en Cher-

<sup>2</sup> Si bien algunos medios periodísticos hablan de la figura del “refugiado ambiental”, lo cierto es que ningún gobierno ni organismo internacional acepta esta acepción, como tam-

nobyl, Ucrania, en 1986; una hambruna o sequía u otra circunstancia que lleve a las personas a abandonar el lugar en que se encuentran para salvar la vida; la propagación de una epidemia; la violencia, por ejemplo, de género; prácticas culturales que claramente atentan contra derechos humanos como la ablación, etcétera. Es verdad que se tiene previsto que las personas aquejadas por circunstancias como las descritas, reciban asistencia humanitaria, pero ésta no incluye su traslado a un entorno geográfico distinto sino, preferentemente, el apoyo *in situ*.

Esta clasificación restrictiva de las causas que dan lugar al derecho a solicitar el estatus de refugiado, otorga un carácter negativo a la categoría conceptual de refugio, para aquellos migrantes forzados que pierden el derecho a solicitar asilo a la comunidad internacional, porque no encajan en la definición jurídica de refugiado. A menos que medien razones como las que puntualmente se incluyen en el Estatuto, una persona no podrá aspirar al asilo, o podrá emigrar, pero sin contar con la debida protección. Un ejemplo muy lamentable de esta situación es el de los 300 migrantes africanos a bordo de un barco que naufragó frente a las costas de Lampedusa en Italia en octubre de 2013 (*BBC Mundo*, 3 de octubre de 2013). Debido a las prohibiciones legales para dar asistencia a migrantes indocumentados, las labores de rescate de las víctimas se vieron fuertemente obstaculizadas (*La Jornada*, 15 de octubre de 2013).

La diferencia entre los migrantes forzados reconocidos oficialmente como refugiados y los que no alcanzan este estatus, ha llevado a que los primeros estén en, relativamente, mejores condiciones que los no reconocidos, dado que su estatus legal es definido. En este caso, los migrantes forzados que no cuentan con el estatus de refugiado, reciben de los Estados de acogida cierta ayuda temporal en las fronteras, en concordancia con el principio

poco existe una definición jurídica para ofrecer protección a las personas que abandonan sus hogares por un fenómeno natural como un terremoto, una erupción volcánica, el aumento en el nivel del mar, un huracán o tsunami, etcétera. Existen ciertamente principios guías en torno a desplazados internos, a causa de fenómenos naturales o aquellas catástrofes provocadas por la mano del hombre, pero que sólo aplican para personas que se mantienen dentro de un país, no cuando cruzan sus fronteras. En este sentido, se ha propuesto ampliar el concepto de “refugiado ambiental” en términos jurídicos, lo que ayudaría a procurar protección a personas que se desplacen allende las fronteras de un territorio. Empero, ello requeriría una reconceptualización del concepto mismo de refugiado, porque no contempla a personas que emigran por razones ambientales o por el calentamiento global ni el cambio climático. La urgencia de la revisión del concepto de refugiado es mayor considerando que los gobiernos tienden a desestimar la importancia de las personas que emigran por consideraciones ambientales y ello las deja en una situación de indefensión extrema.

de no devolución —*non refoulement*—, aunque ello constituye únicamente un paliativo.

Entre las razones que explican el carácter restrictivo de la migración indocumentada figuran los recursos limitados e impedir que los Estados transfieran la responsabilidad del bienestar de sus poblaciones a otros Estados. Otras razones subyacentes no menos importantes son el nacionalismo —¿por qué apoyar a *otros* cuando los gobiernos no garantizan a sus propias sociedades condiciones de bienestar y seguridad?— y los vaivenes económicos que suelen deteriorar las condiciones de empleo y salariales tanto en los países receptores como en los expulsos. Baste mencionar que en el contexto de crisis económica imperante en el momento actual, las actitudes xenofóbicas se reproducen con mayor facilidad en diversas sociedades tradicionalmente receptoras de migrantes.

En la actualidad, pese al hecho de que la violencia generalizada, el conflicto armado, la violación reiterada de otros derechos humanos, son problemas que han venido presionando con mayor intensidad, las migraciones forzadas, desde la promulgación del Estatuto de 1967, éste sigue sin cambios. Tal situación puede obedecer al interés de la comunidad internacional por establecer categorías políticas y jurídicas que constituyan barreras para las migraciones no deseadas, cuyas consecuencias sean para los migrantes forzados, bien que se queden dentro del territorio nacional o trasciendan las fronteras nacionales. De ahí que se vuelve necesario debatir la reforma a la Convención y al Estatuto para adecuarlos a las condiciones imperantes.

En los últimos años la comunidad internacional ha mostrado mayor interés por los migrantes forzados internos, como resultado de los recelos que las poblaciones de acogida expresan al tener contacto con los refugiados tradicionales. Todo parece indicar, además, que la problemática de los migrantes forzados internos también es resultado de las restricciones crecientes que los Estados han impuesto a sus legislaciones migratorias, de manera que quienes se ven obligados a abandonar su terruño por razones como las citadas en la Convención, a lo más que pueden aspirar es a cambiar su residencia dentro del país en el que residen, dado que no pueden cruzar sus fronteras. Es decir, en la medida en que se han endurecido las disposiciones migratorias de los Estados, en particular, de los más desarrollados, el fenómeno de los desplazados internos tiende a crecer dramáticamente.

Esta situación en modo alguno controla las migraciones no deseadas, y, en cambio, deja muy desprotegidos a los migrantes forzados, a cuya ayuda no se suele acudir, con el pretexto de que al hacerlo, sería intervenir en los asuntos internos de los países. Esto, por supuesto, está cambiando. En

diciembre de 2001 fue dado a conocer un documento a cargo de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, denominado *La responsabilidad de proteger* (R2P), el cual claramente establece que cuando un Estado no quiere o no puede proteger a la población de la violencia y las violaciones a sus derechos humanos, es responsabilidad de la comunidad internacional intervenir para asistir a esas personas (ICISS, diciembre de 2001). Al reconocer que las personas *tienen derechos*, sin importar el lugar en que se encuentren, la R2P coloca en el centro del análisis la comisión de abusos contra los derechos humanos de las sociedades, impunidad justificada en la no intervención en los asuntos internos de los Estados. En este sentido, es razonable suponer que la normatividad internacional podría evolucionar a favor de una mayor atención a la problemática de los migrantes forzados dentro de los países, si bien la R2P sólo contempla como razones para intervenir, la violación de derechos humanos y crímenes de lesa humanidad producto de conflictos violentos, no así de otras causas como podrían ser epidemias, fenómenos naturales y otras más.

Con todo, el fenómeno del desplazamiento forzado de población a causa de conflictos armados o catástrofes naturales fue contemplado hasta recientemente por la doctrina internacional. El vacío jurídico sobre el tema se evidenció apenas a principios de los años noventa cuando en el interior de las Naciones Unidas surgió la inquietud de que en los desarrollos doctrinarios respecto a otros fenómenos de movilidad humana como el refugio, el derecho de asilo o en el estatuto de los trabajadores migrantes, no se encontraban las bases adecuadas para regular y prestar protección a las personas afectadas por el desplazamiento forzoso dentro de un territorio nacional.

Así, la Comisión de Derechos Humanos solicitó al Secretario General de Naciones Unidas la designación de un representante especial para estudiar las causas y consecuencias de los desplazamientos internos (1992), establecer el estatuto jurídico de las personas internamente desplazadas, el grado de protección derivado de los marcos institucionales existentes y la forma de mejorar su protección y asistencia, incluso a través del diálogo con los gobiernos y otros órganos competentes. El esfuerzo por encontrar un marco normativo e institucional apropiado para la protección de los derechos de las personas desplazadas se concretó, en parte, con la presentación en 1998 de los *Principios rectores de los desplazamientos internos* realizada por Francis Deng, ante la Comisión de Derechos Humanos en su 54o. periodo de sesiones, donde se señala que

Los principios rectores tienen por objeto tratar las necesidades específicas de los desplazados internos de todo el mundo, determinando los derechos y garantías

necesarios para su protección. Los principios reflejan y no contradicen la normativa internacional de derechos humanos y el derecho humanitario internacional. Reafirman las normas aplicables a los desplazados internos, que se encuentran sumamente dispersas en los instrumentos existentes, esclarecen las ambigüedades que puedan existir y tratan de colmar las lagunas identificadas en la compilación y análisis. Se aplican a las diferentes fases de los desplazamientos, ya que conceden protección contra los desplazamientos arbitrarios, proporcionan acceso a la protección y asistencia durante los desplazamientos y garantías durante el regreso o el asentamiento y la reintegración sustitutorios (Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, 11 de febrero de 1998).

Las dificultades de tipo formal que conlleva la elaboración de un tratado o declaración de Naciones Unidas, entre las cuales se pueden mencionar, por ejemplo, la necesidad de convenir con los Estados el contenido del convenio y la condición de que el instrumento debe ser ratificado por un número mínimo de Estados para su entrada en vigencia, llevó a que Deng optara por presentar los principios rectores como la sistematización de un conjunto de normas contenidas en diversos instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos, del derecho internacional humanitario y del derecho de refugiados, aplicables por analogía a la situación de las personas en situación de desplazamiento forzado, con lo cual los Estados quedarían prácticamente comprometidos con su aplicación. Fue una estrategia basada no en crear algo nuevo sino en sistematizar y usar lo que ya existe.

Los principios tienen una genealogía relacionada con los principales instrumentos de derechos humanos y del derecho humanitario. Incorporan preceptos contenidos entre otros documentos, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el Estatuto de Refugiados, en la Convención contra la Discriminación Racial; en la Convención contra la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, y en los cuatro Convenios de Ginebra y en sus protocolos adicionales.

Gracias a la sistematización de las normas incorporadas en el derecho internacional, se pudo argumentar que, a pesar de que los principios rectores no fueron aprobados mediante un tratado internacional, al ser el reflejo de lo establecido en diversos tratados internacionales de derechos humanos ratificados por los Estados, deben ser tenidos como pautas que los gobiernos deben seguir en el diseño e interpretación de las políticas que se desarrollen para atender la problemática del desplazamiento forzado, en



particular cuando dichos principios adoptan preceptos que reiteran normas ya incluidas en tratados internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario aprobados por los Estados y que gozan de rango constitucional.

Un argumento que ha sido utilizado en el debate jurídico para defender el carácter vinculante que tienen los principios Deng para los Estados, aun cuando éstos no se hayan formalizado mediante la figura de un tratado internacional, es que tales principios rectores por contener normas ya ratificadas a través de otros instrumentos de derechos humanos y del derecho humanitario, son de obligatorio cumplimiento para los Estados por serles aplicables también los principios básicos del derecho internacional público, que tienen que ver con el cumplimiento de los tratados como el principio de la buena fe o *pacta sunt servanda* y aquellos derivados de las normas humanitarias que protegen a la población civil distinguiéndola de los combatientes en conflictos armados internos. Ciertamente quedan pendientes otras causas que llevan al desplazamiento interno, pero lo importante es que el tema ya figura en la agenda internacional.

### III. LA PROBLEMÁTICA DE LOS DESPLAZADOS INTERNOS EN COLOMBIA Y MÉXICO

La violencia que caracteriza el acontecer político colombiano desde mediados del siglo XX ha estado acompañada por un proceso paralelo de desplazamiento interno de la población. El conflicto armado, la delincuencia organizada, la lucha por la tenencia de la tierra, la ineficacia del sistema judicial y la ausencia de mecanismos eficientes para la solución pacífica de las controversias entre los ciudadanos, son algunas de las causas de la violencia en Colombia, que a su vez, originan desplazamientos internos. La gran mayoría de las organizaciones de la sociedad civil colombiana coinciden en señalar que la causa principal del desplazamiento es la violencia política (Estado-grupos guerrilleros), la violación masiva de derechos humanos y la violación constante de las normas del derecho internacional humanitario que buscan proteger a la población civil. Las poblaciones afectadas, por su parte, señalan que los actores que con mayor frecuencia obligan a los desplazamientos son la guerrilla (31.87%), los paramilitares (21.08%) y el ejército (19.56%), todos sujetos activos o pasivos de amenazas, atentados, homicidios y, en menor medida, torturas, bombardeos, desalojos, miedo y reclutamientos forzosos (Zafra Roldán, s/f).

Gráfica 1. Evolución del desplazamiento interno en Colombia



FUENTE: Consultoría de los Derechos Humanos y los CODHES.

La dinámica del conflicto armado colombiano hace que se presenten luchas permanentes por disputar el poder territorial y por asegurar la lealtad de la población. En el proceso figura un número importante de discrepancias en las zonas de violencia entre los campesinos y sus organizaciones representativas, por una parte, y los terratenientes, por la otra. Claramente detrás del conflicto armado en el que participan la fuerza pública, los paramilitares y los grupos guerrilleros, existe un conflicto social agrario muy serio que protagonizan los campesinos y los grandes propietarios de tierra en el país. Ambos conflictos conviven especialmente en zonas en las cuales hay fuertes intereses comerciales como la zona bananera del Urabá, las áreas de explotación de petróleo y la región de minas de oro y plata en el nordeste antioqueño (Zafra Roldán, s/f).

El debate anterior sugiere que las causas inmediatas de los desplazamientos internos son la violación de los derechos humanos políticos y civiles de las personas afectadas, la falta de aplicación de las normas del derecho internacional humanitario y la violencia generalizada. De acuerdo con la Consulta sobre Desplazamiento y Refugio en la Región Andina realizada en Lima en 1993, estas causas se manifiestan físicamente a través de asesinatos, masacres, desapariciones forzadas, secuestros, torturas, bombardeos, destrucción de viviendas, detenciones ilegales, allanamientos sin requisitos legales y abuso sexual de las mujeres. Esta lista es complementada por otras

organizaciones que resaltan la importancia de incluir: a) las devastaciones del medio ambiente, b) los operativos antinarcoóticos, c) las contrarreformas agrarias impulsadas por los narcotraficantes a través de la compra de grandes extensiones de tierra, d) la militarización de la lucha antinarcoóticos con las consecuentes violaciones de derechos humanos que se derivan de esta decisión, y e) el uso de minas terrestres antipersonal como sucedió en América Central. En reconocimiento a la magnitud del problema, en 2007, más de 130 organismos colombianos e internacionales, incluyendo al ACNUR, lanzaron la campaña de 2007 como el “año de las personas desplazadas” (El Proyecto Brookings-Berna sobre el Desplazamiento Interno, 14 de noviembre de 2008: 1-4).

En el caso de México, según datos del IDMC, se considera que alrededor de 160 mil personas han sido desplazadas de sus lugares de origen a otras regiones del país principalmente por la violencia asociada con el narcotráfico. La cifra de desplazados en México incluye las movilizaciones prolongadas desde el levantamiento zapatista en 1994 en Chiapas, hasta los desplazados por la violencia del narcotráfico desde 2007. Según los datos más recientes del gobierno de Chiapas, hay hasta 25 mil chiapanecos en “desplazamiento prolongado”, mientras que 141 mil 900 son desplazados por la violencia relacionada con el crimen organizado (Cruz Burguete, s/f).

Imagen 3. Regiones de México con mayor número de desplazados internos



La violencia del crimen organizado provoca desplazados en los estados más afectados por las actividades recientes de los cárteles de la droga, como Baja California, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Veracruz.

Se sabe también que el nexo entre la violencia de cárteles y los desplazamientos fue más claro a nivel municipal. Datos de censos mostraron que entre los estados más afectados por la violencia, los 100 municipios con los niveles más altos de violencia experimentaron los niveles más altos de desplazamientos. Se ha identificado igualmente que las personas abandonaron los municipios violentos 4.5 veces más de lo que abandonaron municipios no violentos, lo que sugiere que sobre todo la violencia, y no las carencias económicas, son los incentivos para que las personas emigren de sus lugares de residencia habitual. En este sentido existe un paralelismo con la situación que se desarrolla en Colombia: las amenazas a la seguridad física y a la integridad de las personas fue la causa principal de los desplazamientos en ambos países (IMDC, 25 de noviembre de 2011).

#### IV. ACCIONES DE LAS AUTORIDADES NACIONALES Y LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

A nivel internacional, no existe un organismo específico que se ocupe exclusivamente de proteger y ayudar a los desplazados internos. Sin embargo, los siguientes organismos internacionales tienen la responsabilidad de coordinar la respuesta en situaciones específicas:

- Emergencia compleja. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados como líder de grupo en materia de protección, alojamiento de emergencia, y gestión y coordinación de campos, y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en cuanto a la recuperación temprana.
- Fenómenos naturales. La coordinación y gestión de los campos son responsabilidad de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el alojamiento de emergencia es competencia de la Federación Internacional de la Cruz Roja (FICR). La responsabilidad de brindar “protección” en zonas de desastres y en otras situaciones que requieren una respuesta de protección, se decide mediante consultas entre los organismos de las Naciones Unidas con mandatos en materia de protección, que además del ACNUR incluye al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y a la Oficina para la Coordinación de Asun-

tos Humanitarios de Naciones Unidas (OCHA) según las circunstancias de cada caso.

A nivel regional, los desplazados internos no están protegidos por las convenciones regionales de derechos humanos donde éstas existen. Esta protección es especialmente importante para los desplazados internos en África, América Latina y Europa, donde sus derechos pueden hacerse cumplir en los tribunales regionales de derechos humanos. Mientras se avanza en esa dirección, los países en donde la problemática es particularmente severa, han desarrollado algunas iniciativas en la materia. A continuación se analizarán los casos de Colombia y México.

### 1. *Colombia*

En Colombia, la mayoría de los ciudadanos no trata con frecuencia con el gobierno nacional. El nivel municipal representa el interfaz más inmediato entre un gobierno y sus ciudadanos. Como ciudadanos esto también es válido para los desplazados internos. En el informe de su misión a Colombia de 2006, el Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Walter Kälin destacó el importante papel de las autoridades municipales en la atención a los desplazados internos. A nivel nacional, Colombia tiene una de las mejores legislaciones del mundo sobre desplazamiento interno, especialmente la Ley 387 de 1997, una afirmación trascendental de los derechos de los desplazados internos (Proyecto Brookings-Berna sobre el Desplazamiento Interno).

Sin embargo, el problema del marco jurídico colombiano se encuentra, en gran medida, en su ejecución. Si bien la ley colombiana brinda a las autoridades municipales un marco jurídico para actuar, éstas podrían y deberían desempeñar un papel mucho más importante; sin embargo, esto ha resultado ser difícil. Se considera que la no aplicación de la ley se debe tanto a la falta de recursos como a la falta de voluntad política en las municipalidades. Pero los problemas que enfrentan las municipalidades colombianas son en parte consecuencia de los esfuerzos por descentralizar el poder político en el país. Colombia muy pronto y precipitadamente comenzó a delegar facultades al gobierno local, esperando que condujera a un mejor servicio, mayor responsabilidad, desarrollo local y una mayor democracia. En la práctica pareciera como si las autoridades nacionales transfirieran a las municipali-

dades, tareas y responsabilidades que ciertamente podrían desarrollar, pero de manera gradual, no súbitamente.

Así, la descentralización se enfrenta a algunos desafíos, entre otros

1. El centralismo en el país. Las municipalidades necesitan continuidad, la cual no está garantizada dado que si los alcaldes o los consejos municipales pueden ser destituidos por el gobierno central, ello constituye un obstáculo muy importante para la acción municipal.
2. Marco jurídico sólido. La descentralización, en gran medida simbólica, no es efectiva. En vez de eso, las tareas y responsabilidades deben ser claramente asignadas entre las autoridades centrales y locales. En muchos países, el problema es que las responsabilidades se traslapan con frecuencia y no está claro quién es la entidad responsable en ciertos casos específicos.
3. Disponibilidad de recursos y capacidades. Con demasiada frecuencia, el gobierno central asigna responsabilidades a las municipalidades, pero éstas no tienen la capacidad financiera ni reciben los recursos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades.
4. Verdadera autonomía de las municipalidades. Ello ayudaría a que puedan disponer de recursos y ejerzan su autoridad. Las autoridades municipales deberían poder actuar sin injerencias. La autonomía conlleva ciertos riesgos de corrupción y abuso de poder, por ejemplo, pero la falta de autonomía alienta la intervención del gobierno central y ello lleva a un círculo vicioso.
5. Responsabilidad y transparencia. Las actividades emprendidas a nivel municipal deberían ser transparentes, pero con demasiada frecuencia la responsabilidad se imputa *a posteriori*.
6. Democracia participativa. La participación de toda la población, incluyendo la de los desplazados internos, es importante especialmente a nivel local, puesto que son ellos quienes mejor conocen la problemática imperante.
7. Voluntad política. Ésta debe producirse tanto en el nivel local de gobierno como en el nacional. Cada nivel de gobierno debe reconocer al otro como socio y cumplir cabalmente con sus funciones (Proyecto Brookings-Berna sobre el Desplazamiento Interno).

Es importante señalar que pese a que la población desplazada suele pertenecer a los sectores más vulnerables del país, en estudios y encuestas realizados se encuentra que no tienen la intención de retornar al lugar de la

que fue expulsada. Este es un enorme problema. Aunado a ello, el gobierno colombiano, por su parte, ha estructurado una política social sumamente compleja para asistir a los desplazados internos, por lo que no ha logrado atender debidamente la problemática. Un hecho a destacar en el rubro de la participación de la sociedad civil en la atención de los desplazados internos, es que, si bien el gobierno colombiano ha abierto canales para escuchar a los afectados, la Corte Constitucional no exige que lo expuesto por ellos sea vinculante, sino que circunscribe sus planteamientos al nivel de diálogo con las autoridades, lo que se convierte en un ejercicio casi anecdótico sin consecuencias favorables para la gobernabilidad (Proyecto Brookings-Berna sobre el Desplazamiento Interno).

## 2. *México*

El reconocimiento y el estudio del desplazamiento forzado en México, han sido muy limitados. En las pasadas dos décadas se empezó a producir un interés incipiente, en particular por la situación en Chiapas, centrado sobre todo en los desplazamientos de población

a gran escala y de largo plazo... que pueden atribuirse mayormente a varias circunstancias... [incluyendo] el enfrentamiento armado entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) que inició en 1994; las operaciones contra guerrilleras del ejército en 1995, y a la matanza de Acteal efectuada por grupos paramilitares en 1997, así como a los distintos conflictos agrarios, políticos y religiosos que precedieron a estos hechos en dicho estado. Por ejemplo, el conflicto armado, en Chiapas produjo entre 9 mil y 24 mil desplazados permanentes. Otros estudios sugieren que las cifras, sobre todo en los primeros años del conflicto armado, fueron más altas y pudieron haber alcanzado entre 54 mil y 80 mil personas en el periodo 1994-1998 (Programa Conjunto OPAS-1969, mayo de 2012: 20 y 21).

Fue hasta finales del gobierno de Felipe Calderón cuando se comenzó a reconocer y a hacer patente en diversos medios académicos y periodísticos, que el conflicto entre diversas organizaciones delictivas entre sí y contra el gobierno en la llamada “guerra contra el narcotráfico” había generado tales niveles de violencia, que resultaba inevitable hablar de un fenómeno de desplazamiento interno de grandes proporciones. Así, en América Latina, México ocupa la segunda posición, detrás de Colombia, por la cantidad de desplazados internos que posee, seguido de cerca por Perú. Se estima que la

guerra contra el narcotráfico ha generado alrededor de 135 mil desplazados internos desde 2007 (*Excélsior*, 13 de enero de 2014).

Dada la magnitud de estos dos acontecimientos, no debe sorprender que las pocas respuestas en términos de políticas públicas se hayan centrado en Chiapas y en las consecuencias de la guerra contra el narcotráfico. En el primer caso, se aprobó la Ley para la Prevención y la Atención del Desplazamiento Interno en el Estado de Chiapas en 2012, la que trasciende de manera notable el tema del desplazamiento por conflictos armados, e incluye otras causas, por ejemplo, fenómenos naturales y proyectos de desarrollo (*Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno en el Estado de Chiapas*, 22 de febrero de 2012).

Por otra parte, a pesar de todos sus problemas operativos y de contenido, a nivel nacional se tiene la Ley General de Víctimas, la cual contribuye a sacar del anonimato el fenómeno del desplazamiento forzado por situaciones relacionadas con la violencia y la inseguridad (*Ley General de Víctimas*, 9 de enero de 2013). Ciertamente, la efectividad de ese instrumento en el mediano y largo plazos dependerá de la voluntad política y la aplicación de la norma, de los recursos presupuestales asignados y de las capacidades institucionales que sean desplegadas para ejecutarla. De otra manera podría ser letra muerta.

En México, el fenómeno del desplazamiento interno también está relacionado con otros aspectos que van más allá de la violencia y el conflicto armado en Chiapas, pero rara vez recibe atención. Por ejemplo, el cambio climático, tema que recibió notable impulso en la administración de Felipe Calderón, no se ha vinculado al fenómeno del desplazamiento interno, pese a existir una relación clara, que como ya se explicó empieza a ser contemplada a nivel internacional. Otra categoría adicional, menos reconocida que la anterior, es la del desplazado por proyectos de desarrollo, la cual prácticamente no es vista a través del prisma de los desplazados internos, dado que se argumenta por parte de la autoridad que todos los proyectos de desarrollo e infraestructura son por causa de utilidad pública, lo que lleva a minimizar el impacto sobre las comunidades que se ven obligadas a abandonar su lugar de residencia sin contar con opciones de reasentamiento (Domínguez, julio-septiembre de 2013: 18-19).

## V. CONSIDERACIONES FINALES

Las migraciones indocumentadas han cambiado, tanto en sus razones como en la atención que se les prodiga. Si bien la comunidad internacional



se ha abocado sobre todo a los refugiados, los desplazados internos constituyen un fenómeno de enorme importancia y gran complejidad. Como se ha visto, por ejemplo, al abocarse a las migraciones que trascienden las fronteras, los países han desarrollado políticas cada vez más restrictivas para contenerlas, lo que naturalmente ha derivado en que se agudice el problema del desplazamiento interno.

Así, el desplazamiento interno y la emigración fracturan el tejido social, generan cambios en la estructura social y productiva de los países, fragmentan el territorio, cambian los conceptos de ruralidad y ciudadanía, atomizan a las comunidades y crean un nuevo tipo de individuos que lucha por su supervivencia particular, quedando al margen de los proyectos de nación —cuando éstos existen—. Todo esto son razones suficientes para destinar al tema del desplazamiento interno la mayor importancia en el siglo XXI.

No hay consenso absoluto sobre el momento en que una persona deja de considerarse desplazado interno. Sin embargo, en un esfuerzo por ayudar a abordar esta cuestión, diversos organismos internacionales han identificado un marco para determinar cuando finaliza la condición de desplazado. Este marco especifica tanto los procesos que conducen a soluciones duraderas para el desplazamiento, como la situación actual de las personas que regresan a sus poblaciones de origen o de las personas reasentadas. Un problema que no se debe soslayar es que existe gran cantidad de personas desplazadas internamente, que se encuentran en esa situación desde hace mucho tiempo, lo que abona a una mayor complejidad del problema. Asimismo hay que tomar en cuenta que numerosos desplazados internos no tienen la intención de regresar a sus comunidades de origen.

De acuerdo con los criterios propuestos, se debe determinar si se ha alcanzado una solución duradera para el desplazamiento interno, si:

- Las autoridades nacionales han tomado las medidas apropiadas para realizar consultas con los desplazados internos y garantizar su plena participación en la toma de las decisiones sobre su retorno o reasentamiento.
- Si las autoridades nacionales han establecido las condiciones propicias para un retorno o reasentamiento voluntario digno y seguro.
- Si las personas previamente desplazadas pueden hacer valer sus derechos bajo las mismas condiciones que los demás ciudadanos.
- Si los observadores internacionales pueden brindar asistencia y vigilar la situación de las personas previamente desplazadas.
- Y, en última instancia, si la solución duradera es sustentable.

En cualquier caso, el fenómeno del desplazamiento interno no es el problema en sí, sino la manifestación de múltiples contradicciones que involucran aspectos políticos, económicos, sociales, ambientales, educativos y culturales. Ignorarlos puede llevar a tomar decisiones equivocadas, condenando a los desplazados internos a seguir siendo ciudadanos de “segunda” o con estatus de “excepción” que no garantizarían ni el respeto ni el ejercicio de sus derechos humanos fundamentales.

Como se ha visto en los dos estudios de caso aquí analizados, la problemática del desplazamiento interno en Colombia es de larga data y, por lo mismo, existen iniciativas muy estructuradas para atender el problema. En contraste, en México se trata de un desafío relativamente reciente, que se recrudeció en el gobierno de Felipe Calderón y, de persistir la estrategia de guerra contra el narcotráfico en los términos planteados desde entonces, es razonable suponer que el número de desplazados internos se incrementará.

A diferencia de Colombia, el país con mayor cantidad de desplazados internos a nivel mundial, en México, las personas que se encuentran en esa condición son invisibles. La invisibilidad constituye un obstáculo para la acuñación de normas y leyes que permitan proteger a los desplazados, toda vez que antes que gozar de esa condición, son ciudadanos mexicanos y por lo tanto se les deben garantizar sus derechos humanos fundamentales sin ningún regateo. Por lo mismo, no es necesario esperar a que se recrudezca la problemática del desplazamiento interno antes de actuar. La legislación existente en Chiapas al igual que la controvertida Ley General de Víctimas, son apenas unas pinceladas del largo camino que será necesario recorrer para garantizar el bienestar y la prosperidad de los mexicanos que se encuentran en condición de desplazamiento interno. Así, será importante que las autoridades comiencen por reconocer la existencia de desplazados internos, por conflictos, violencia y otras razones, dado que ese reconocimiento será el punto de partida para la solución de este enorme desafío.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

ACNUR, *IDMC: 28.8 millones de desplazados internos en el mundo en 2012. Cifra récord que incluye un aumento de cinco veces en Siria*, Ginebra, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados, 29 de abril de 2013, disponible en <http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/idmc-288-millones-de-desplazados-internos-en-el-mundo-en-2012-cifra-record-que-incluye-un-aumento-de-cinco-veces-en-siria/>

- BBC MUNDO, “Al menos 130 inmigrantes muertos en Lampedusa”, 3 de octubre de 2013, disponible en [http://www.bbc.co.uk/mundo/ultimas\\_noticias/2013/10/131003\\_ulntot\\_italia\\_inmigrants\\_lampedusa.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/ultimas_noticias/2013/10/131003_ulntot_italia_inmigrants_lampedusa.shtml)
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE NACIONES UNIDAS, *Principios rectores de los desplazamientos internos*, Nueva York, Naciones Unidas, 11 de febrero de 1998, E/CN.4/1998/53/Add.2.
- “ONU pide reconocer a «desplazados internos»”, *El Universal*, 10 de marzo de 2011, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/750752.html>
- “Huir o morir; desplazados por todo”, *Excelsior*, 13 de enero de 2014, disponible en <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/01/13/937978>
- ICISS, *The Responsibility to Protect*, Ottawa, International Commission on Sovereignty and State Intervention, December 2001.
- IDMC, *Desplazamiento debido a violencia criminal y comunal*, Ginebra, International Displacement Monitoring Centre, 25 de noviembre de 2011.
- CRUZ BURGUETE, Jorge Luis, “Las condiciones del desplazamiento interno en Chiapas”, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2477/8.pdf>
- DOMÍNGUEZ, Juan Carlos, “Desplazamiento por proyectos de desarrollo: retos para Enrique Peña Nieto”, *Metapolítica*, julio-septiembre de 2013.
- “Migración, xenofobia y racismo”, *La Jornada*, 15 de octubre de 2013, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2013/10/15/edito>
- “Ley General de Víctimas”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 9 de enero de 2013, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV.pdf>
- “Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno en el Estado de Chiapas”, México, Secretaría General del Gobierno de Chiapas, 22 de febrero de 2012, disponible en <http://culturadepaz.org.mx/sitio/wp-content/uploads/2012/03/LeyDI.pdf>
- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, *Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados*, Nueva York, Naciones Unidas (s/f), disponible en [http://www2.ohchr.org/spanish/law/refugiados\\_protocolo.htm](http://www2.ohchr.org/spanish/law/refugiados_protocolo.htm)
- , *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*, Nueva York, Naciones Unidas, (s/f), disponible en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/refugiados.htm>
- OMC, *Movimiento de personas físicas*, Ginebra, Organización Mundial del Comercio, 2013, disponible en [http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/serv\\_s/movement\\_persons\\_s/movement\\_persons\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/serv_s/movement_persons_s/movement_persons_s.htm)

PROGRAMA CONJUNTO OPAS-1969, *Estudio sobre los desplazados por el conflicto armado en Chiapas*, México, Programa Conjunto por una Cultura de Paz, mayo de 2012.

PROYECTO BROOKINGS-BERNA SOBRE EL DESPLAZAMIENTO INTERNO, *Protegiendo la población desplazada colombiana: el papel de las autoridades locales*, Bogotá, ACNUR-Brookings-Universität Bern-Universidad de los Andes-Acción Social, 14 de noviembre de 2008.

THE BROOKINGS INSTITUTION, *Protegiendo la población desplazada colombiana: el papel de las autoridades locales*, Bogotá, Proyecto Brookings-Berna sobre el Desplazamiento Interno, 14 de noviembre de 2008.

“En México, 160 mil desplazados internos por conflictos y violencia”, *Vanguardia*, 30 de abril de 2013, disponible en <http://www.vanguardia.com.mx/enmexico160mildesplazadosinternosporconflictosyviolencia-1729612.html>

ZAFRA ROLDÁN, Gustavo, *Los desplazados internos por la violencia: un problema fundamental en Colombia*, Washington, Organización de los Estados Americanos (s/f), disponible en <http://www.oas.org/juridico/spanish/zafra.html>