

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA - UNIDAD XOCHIMILCO
MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

Definición del problema público: el caso del desplazamiento interno
forzado por violencia en México

TESIS

Que para obtener el título de Maestra en Políticas Públicas

PRESENTA

Mariana Guadalupe Martínez Estrada

Ciudad de México, 12 de octubre de 2020

Asesora de tesis: Doctora María del Pilar Berrios Navarro

Lectora externa: Maestra Brenda Pérez Vázquez

Coordinadora del área de Desplazamiento Interno Forzado

Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C.

Lector: Doctor Manuel Canto Chac

DEDICATORIA

A las personas que tuvieron que dejar todo y sufren los estragos de la violencia en México, a los desplazados internos.

Nadie se va de casa hasta que la casa es una voz sudorosa en el oído
que dice:
vete,
huye de mí ahora
no sé en qué me he convertido
pero sé que cualquier lugar
es más seguro que aquí.

Warsan Shire

AGRADECIMIENTOS

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	X
CAPÍTULO 1. EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE AGENDA Y LA DEFINICIÓN DEL PROBLEMA PÚBLICO.....	10
1.1. Configuración del problema público.....	12
1.2. La construcción de la agenda: formación de agenda pública y gubernamental	15
1.3. La definición de los problemas públicos.....	18
1.3.1. Definición política de los problemas públicos	21
1.3.2. Definición técnica de los problemas públicos	23
1.4. Problemas en la definición de problemas públicos	27
CAPÍTULO 2. DESPLAZAMIENTO INTERNO FORZADO	30
2.1. Movilidad humana: migración internacional, migración interna, migración forzada y desplazamiento interno.....	31
2.1.2. ¿Qué es el desplazamiento interno forzado?	33
2.1.3. Características del desplazamiento interno forzado	35
2.1.4. Sobre las causas del desplazamiento interno forzado.....	36
2.1.5. Personas Internamente Desplazadas y tipos de desplazamiento	39
2.1.6. El ciclo del desplazamiento interno forzado	41
2.1.7. Sobre los efectos del desplazamiento interno forzado	43
2.2. Marco internacional sobre desplazamiento interno.....	45
2.2.1. Derechos humanos de los desplazados internos y soluciones duraderas.....	48
2.3. La violencia como causa del desplazamiento interno forzado	51
2.3.1. El desplazamiento interno forzado por violencia en México	55
CAPÍTULO 3. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR LA DEFINICIÓN DEL PROBLEMA PÚBLICO DEL DESPLAZAMIENTO INTERNO FORZADO POR VIOLENCIA EN MÉXICO.....	58
3.1. De la teoría del proceso de construcción de agenda al objeto de estudio.....	58
3.2. De la teoría de definición del problema público al objeto de estudio	60
3.3. Diseño metodológico para analizar la definición del problema público del desplazamiento interno forzado por violencia en México	63
3.4. Categorización y operacionalización	67

3.5. Procesamiento y análisis de la información del estudio de caso	73
CAPÍTULO 4. PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE AGENDA DEL DESPLAZAMIENTO INTERNO FORZADO POR VIOLENCIA EN MÉXICO COMO UN PROBLEMA PÚBLICO	75
4.1. Situación problemática: desplazamiento interno forzado por violencia en México.....	76
4.2. Iniciativa externa: La incidencia de la agenda internacional en materia de desplazamiento interno	79
4.3. Configuración de la agenda pública del Desplazamiento interno forzado por violencia en México.....	83
4.4. La formación de agenda como proceso decisional: la agenda gubernamental.....	93
4.5. El flujo de las cuestiones en la construcción de la agenda del desplazamiento interno forzado por violencia en México.....	100
CAPÍTULO 5. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA PÚBLICO DEL DESPLAZAMIENTO INTERNO FORZADO POR VIOLENCIA EN MÉXICO	103
5.2 Definiciones del problema público del Desplazamiento Interno Forzado por violencia desde diferentes perspectivas: el caso colombiano	104
5.3 Factores políticos de la definición del problema público del Desplazamiento Interno Forzado por violencia en México.....	114
5.4 Factores técnicos de la definición del problema público del Desplazamiento Interno Forzado por violencia en México.....	128
5.5 Un acercamiento a la definición del problema público del desplazamiento interno forzado por violencia en México	143
RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA.....	153
CONCLUSIONES.....	169
REFERENCIAS	173
ANEXOS	185

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Proceso de construcción de agenda del Desplazamiento Interno Forzado en México	XII
Figura 2. El proceso de definición del problema público dentro del ciclo de las políticas públicas	11
Figura 3. Proceso de promoción y publicidad de los problemas	15
Figura 4. Triángulo de la violencia.....	52
Figura 5. La violencia como causa del desplazamiento interno forzado en México.....	55
Figura 6. Interacción entre dos variables que condicionan a una tercera	68
Figura 7. Codificación de las variables para la comprensión de la definición del problema público del desplazamiento interno forzado por violencia en México.....	74
Figura 8. Línea de tiempo para el análisis del Desplazamiento Interno Forzado en México.....	76
Figura 9. Formas de violencia que generan el desplazamiento interno forzado en México.....	88
Figura 10. Proceso de construcción del problema público del desplazamiento forzado en Colombia	112
Figura 11. Problema público de desplazamiento forzado en Colombia y las políticas públicas emprendidas.....	113
Figura 12. Interacción de los actores (2020)	119
Figura 13. Dimensión cognitiva del problema del desplazamiento interno (1990-2000).	121
Figura 14. Dimensión cognitiva del problema del desplazamiento interno (2000-2006).	122
Figura 15. Dimensión cognitiva del problema del desplazamiento interno (2006-2012).	123
Figura 16. Dimensión cognitiva del problema del desplazamiento interno (2012-2018).	124
Figura 17. Dimensión cognitiva del problema del desplazamiento interno (2019-2020).	124
Figura 18. Coordinación para la atención del desplazamiento interno forzado en México	140
Figura 19. Estructura del problema público del desplazamiento interno forzado por violencia en México.....	147
Figura 20. Política pública para el desplazamiento interno forzado en México.....	150
Figura 21. Distribución de competencias, la complementariedad y atención entre las agencias	163

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Elementos estructurales del análisis.	68
Cuadro 2. Operacionalización de las variables.....	69
Cuadro 3. Líneas de acción PNDH 2001-2006	85

INTRODUCCIÓN

Primer caso: en 2010 una familia de más de 100 integrantes tuvo que salir de su lugar de origen, Chihuahua, de manera forzada, la razón: ataques a la familia, secuestros, desapariciones forzadas, homicidios y persecuciones. Segundo caso: en 2016 alrededor de 800 familias indígenas nahuas del estado de Guerrero tuvieron que dejar su comunidad tras recibir amenazas por parte del crimen organizado. Tercer caso: en solo un año, de 2017 a 2018 más de 1000 personas abandonaron su hogar en la Sierra Sur de Oaxaca debido a las disputas agrarias. Y la lista de casos era larga ¿Por qué las personas tenían que dejar todo, escapar, dejar sus pertenencias para salvaguardar su vida y la de sus familiares? ¿qué estaba pasando?

En 2017, mientras colaboraba en la Dirección General de Política Pública de Derechos Humanos (DGPPDH), órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, me pidieron revisar varios informes que, en conjunto, eran la exposición de casos de personas, familias, defensores de derechos humanos, periodistas, líderes sociales de algunas comunidades; que habían tenido que dejar su lugar de origen a causa de la violencia: habían sido desplazados ¿qué era el desplazamiento? ¿cómo entender esta problemática?

Durante la revisión de dichos informes, y al indagar un poco más, me di cuenta que el desplazamiento era una problemática que llevaba años existiendo en México, el caso más conocido era el desplazamiento derivado del conflicto zapatista en los años noventa. Que el problema se nombraba como desplazamiento interno forzado¹ algunas veces, o desplazamiento forzado interno otras. Revisé la normatividad internacional en materia de desplazamiento interno, algunas propuestas de iniciativa de ley para prevenir, atender y reparar el desplazamiento, trabajos de algunas organizaciones civiles, incluso la propia

¹ La presente investigación usará el término desplazamiento interno forzado, en concordancia con académicos, organizaciones civiles, y los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de Naciones Unidas. Lo anterior no supone diferencia en la conceptualización de desplazamiento forzado interno. Ambas conceptualizaciones describen el mismo fenómeno.

DGPPDH contaba —en ese entonces —con la propuesta de un programa piloto de atención para las personas que habían sido desplazadas. Entonces, ¿por qué el problema seguía sin ser reconocido? ¿Por qué la problemática figuraba en algunos documentos gubernamentales, pero seguía sin atenderse? ¿Por qué no había seguimiento a la problemática entre cada cambio de gobierno? ¿Por qué las iniciativas de ley no prosperaban, o el programa piloto, solo era eso, una propuesta? ¿Por qué no se tomaban acciones gubernamentales para atenderlo? Y ¿por qué las personas seguían padeciendo de los efectos del desplazamiento interno forzado y la problemática, por el contrario, iba en aumento y se exacerbaba más?

En ese orden de ideas, dado que las sociedades actuales son cada vez más complejas, son innumerables los problemas sociales que se configuran en busca de atención gubernamental para su solución. Dicha configuración implica un proceso competitivo de sucesivas interrelaciones entre gobierno y sociedad, en donde una situación problemática busca inscribirse en el debate público para traducirse en acciones por medio de un proceso que busca su inscripción en la agenda de gobierno y que se concreta en toma de decisiones para su atención.

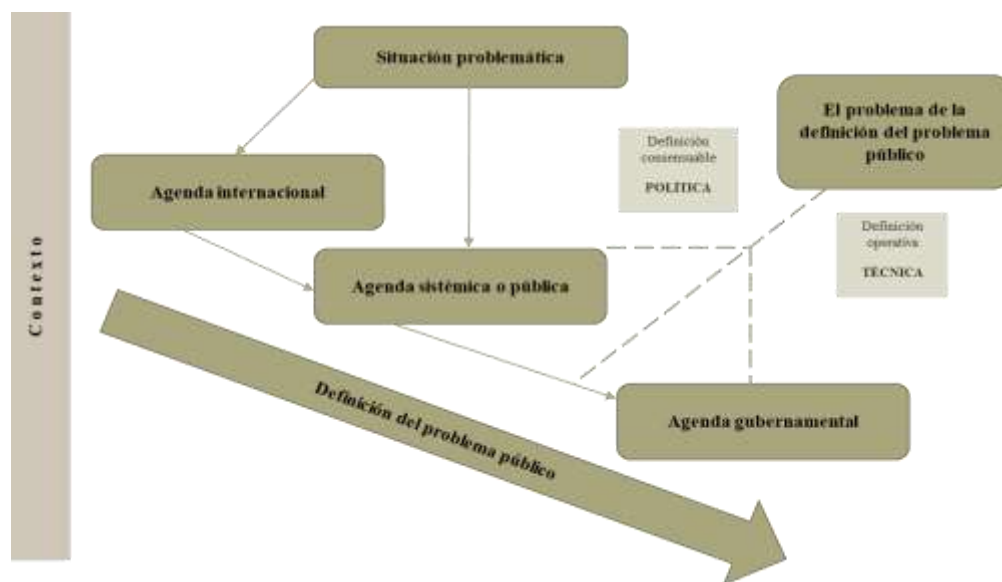
Conocer cómo es el proceso por el cual el gobierno determina sobre qué asuntos interviene, remite a realizar un análisis de la configuración del problema y la formación de la agenda. La formación de agenda analiza las condiciones de acceso, los mecanismos de exclusión e inclusión de los problemas, los actores que inciden, el contexto político, el marco institucional en el que se inserta el problema, las presiones sociales, intereses, interacciones, así como los procesos de negociación. Esta interacción entre las agendas, determinará en mucho la comprensión de un problema, con ciertos atributos, bajo cierto contexto e ideas, que incidirá en su definición como problema público. La definición orientará la configuración de instrumentos, modos y objetivos de decisión pública, es decir, opciones de acción por parte del gobierno para su atención-solución.

A partir de este preámbulo, y teniendo en cuenta esta enorme cantidad de preguntas respecto a la problemática del desplazamiento interno forzado en México, se identificó que la problemática de desplazamiento interno forzado lleva más de 26 años buscando soluciones de atención en la agenda gubernamental, sin embargo, la atención ha quedado en acciones aisladas, o simbólicas. En ese tenor, pese a que la problemática adquirió mayor visibilidad en el escenario de la agenda pública, y ha logrado transitar a la agenda gubernamental, es en este proceso en el que la problemática no trasciende, de forma consistente a la atención y

soluciones pertinentes. La hipótesis de que la problemática no trascienda, pese a las actividades que tenuemente ha realizado el gobierno, se debe a que no se tiene un conocimiento total de los atributos que componen el problema del desplazamiento interno forzado por causa de violencia en México. Lo cual, a su vez, ha propiciado problemas en su definición como problema público, lo que genera un ciclo que incide en no contar con claridad para atenderlo, bajo los instrumentos normativos, administrativos y presupuestales disponibles. De ahí que se parta del supuesto de que existe un estancamiento en la agenda gubernamental, que impide la instrumentación de cursos de acción para la atención de la problemática.

Dicho lo anterior, para tener un panorama amplio del proceso de construcción de agenda del desplazamiento interno forzado en México, se parte de un período de análisis de 1994 a 2020. El cual observa cómo la situación problemática del desplazamiento interno forzado por violencia en México pasó entre la agenda internacional, la agenda sistémica o pública, hasta llegar a la agenda gubernamental. Durante este proceso se complejiza su comprensión como problema público, y diversos factores políticos y técnicos interactúan, en un proceso que determinará la configuración de su definición como problema público (Véase Figura 1).

Figura 1. Proceso de construcción de agenda del Desplazamiento Interno Forzado en México



Fuente: elaboración propia en torno al proceso de construcción de agenda del Desplazamiento Interno Forzado en México. Con información del proceso de construcción de agenda de Cobb y Elder (1983, pp. 115-116); situación problemática Cefai y Terzi (2012), problema público André Roth (2018), definición del problema público Aguilar (2017, p. 57).

Considerando el punto de partida del objeto de estudio, la presente investigación tiene el objetivo general de identificar qué factores políticos y técnicos han dificultado la definición del problema público del desplazamiento interno forzado por violencia en México y han limitado la instrumentación de cursos de acción para su atención en la agenda gubernamental. Para cumplir con el objetivo, la investigación se estructuró en cinco capítulos.

El primer capítulo explica los conceptos teóricos propios del análisis de políticas públicas que servirán como marco de referencia para analizar el desplazamiento interno forzado por violencia en México como un problema público. El capítulo se estructura en mirar cómo se configura un problema, cómo es el proceso de construcción de la agenda, qué es la definición de un problema público —desde una orientación política como técnica—, y finalmente, cuáles son los problemas que los analistas de política pública, han identificado se presentan al definir un problema público.

El segundo capítulo examina el marco conceptual propio del desplazamiento interno forzado en lo general y, por causa de violencia, en lo particular, con énfasis en el contexto mexicano. La revisión permite entender cuál es el enfoque teórico que comprende al desplazamiento interno, las características de este fenómeno, las causas y los efectos, la normatividad internacional y los derechos humanos de las personas desplazadas. Posterior, el análisis se centrará en la causa de violencia, en específico en cómo se presenta en el contexto de desplazamiento interno forzado en México.

El tercer capítulo detalla el diseño metodológico específico para el desarrollo de esta investigación, esto es, el proceso analítico para pasar del andamiaje teórico de construcción de agenda y definición de problema público, al objeto de estudio, el desplazamiento interno forzado por violencia en México. Se resalta el uso de entrevistas directas semiestructuradas a diversos actores gubernamentales, académicos —especialistas en el tema—, organizaciones civiles, actores legislativos y población víctima de desplazamiento interno forzado. Lo anterior con la finalidad de integrar las diferentes perspectivas en torno a la comprensión del fenómeno.

Posterior, en el capítulo cuatro se desarrolla un balance del proceso de construcción de agenda pública y gubernamental del desplazamiento interno forzado por violencia en México como problema público. El balance se estructuró en una línea de tiempo que describe cómo se abordó la situación problemática desde los años noventa, la construcción de la agenda

pública desde el año 2000 hasta 2018, y cierra con el estatus actual en la agenda gubernamental.

Por último, el capítulo cinco aborda un acercamiento a la definición del problema público del desplazamiento interno forzado por violencia en México. Lo anterior considerando la revisión documental y las entrevistas obtenidas. El acercamiento esquematiza la comprensión que se le ha dado al fenómeno del desplazamiento interno forzado desde el proceso de construcción de la agenda, y los retos, o problemas políticos y técnicos que los actores entrevistados consideran han limitado cursos de acción dentro de la agenda gubernamental.

Cabe señalar que esta investigación parte de la premisa de que los problemas de política pública son construcciones sociales que reflejan concepciones específicas de la realidad. Por lo que siempre es posible que haya una multiplicidad de definiciones acerca de un problema. De ahí que lo que está en juego en el proceso de construcción de la agenda no es sólo la selección de los problemas, sino también su definición (Cobb y Elder, 1984). Las definiciones sirven para encuadrar las elecciones políticas posteriores. Por lo que, las decisiones que se adopten durante el proceso de construcción de la agenda determinan el curso de acción que fue dado en ese trayecto a partir de una interpretación de la realidad social, dada por una definición del problema. El análisis y los resultados son solo un acercamiento a la definición del problema público del desplazamiento interno forzado por violencia en México, no son determinantes ni conclusivos.

CAPÍTULO 1. EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE AGENDA Y LA DEFINICIÓN DEL PROBLEMA PÚBLICO

Necesariamente “los problemas son elaboraciones de los hombres. Siempre existen concepciones múltiples... No hay problemas definidos de manera única”.

Aaron Wildavsky

Como disciplina las políticas públicas han tenido múltiples definiciones que, si bien concentran elementos comunes, en la mayoría sobresale el sentido de acción de las instancias gubernamentales. No obstante, considerando el elemento *público* que las precede se puede incorporar en la definición de su estudio la participación de múltiples actores del espectro social orientado a acciones públicas. Considerando este preámbulo, esta investigación precisa un eje que comprende a las políticas públicas como cursos de acción con orientación a la solución de problemas públicos, definidos a partir de la interacción de múltiples sujetos sociales, en medio de situaciones de complejidad social que interactúan para la toma de decisiones a través de procesos democráticos (Canto 2002, p.70).

Donde, de acuerdo con Subirats, toda política pública es definida subjetivamente por el observador, el cual comprende un conjunto de decisiones relacionadas con una variedad de circunstancias, personas, grupos y organizaciones. El proceso de formulación y puesta en práctica de esa política se desarrollará en cierto periodo de tiempo y puede comportar la existencia de diversos sub procesos (1992, p.42).

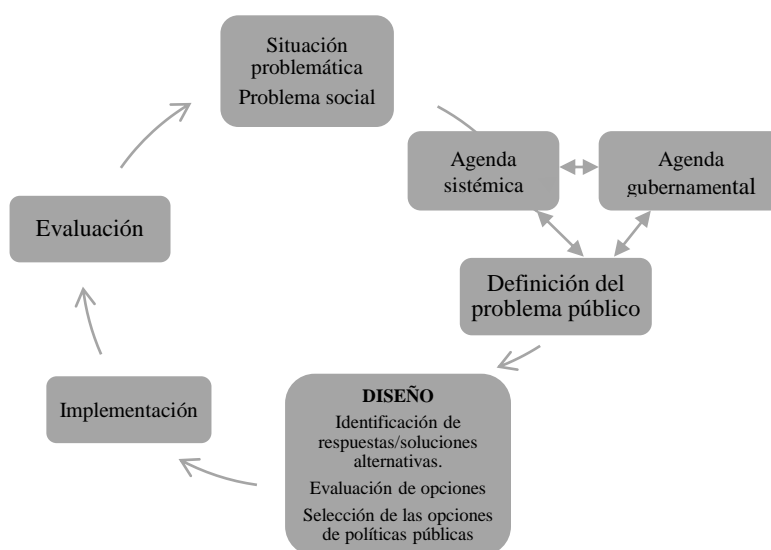
Tomando en cuenta lo anterior, el presente capítulo enmarca el proceso de configuración de un problema público que supone un curso por el que atraviesan las situaciones problemáticas que afectan a una sociedad. Donde, para que un problema sea considerado para su atención, debe pasar por diversas etapas que constituyen el enfoque de

políticas públicas llamado: construcción de la agenda. Y, tomando en cuenta que, toda política pública se sustenta en la existencia de un problema público, y éste a su vez precisa ser definido para su atención.

Para entender el proceso en el que se enmarca la definición del problema público, de manera interdependiente al proceso de construcción de agenda, es importante determinar cuál será el punto de partida analítico. Esto derivado de la discusión que han planteado varios académicos en torno a estos conceptos. De esta manera, se parte del marco dominante de análisis de las políticas públicas: el enfoque por etapas, mejor conocido como el ciclo de las políticas públicas (*policy process*).

Considerando este punto de partida, de manera esquemática, esta investigación parte de la premisa que sustentan la mayoría de los autores en políticas públicas respecto a cómo se configura un problema público. Donde, se comprende que, a partir de una situación problemática del mundo, se construye un proceso de construcción de agenda entre agenda pública y agenda gubernamental. Dicho proceso determina la definición de una situación problemática como problema público. No obstante, cabe mencionar que las etapas del proceso denotan sólo los componentes lógicos necesarios e interdependientes —insisto en ello—, integrados en un proceso, y no eventos sucesivos y realmente separables. En la práctica, las etapas pueden sobreponerse y superponerse unas a las otras (Aguilar, 2017; Parsons, 2007) (Véase Figura 2).

Figura 2. El proceso de definición del problema público dentro del ciclo de las políticas públicas



Fuente: elaboración propia con información en Aguilar (2017); Parsons (2007).

Lo anterior resulta importante, debido a que, normalmente, en el abordaje de las políticas públicas, este proceso entre situación problemática, construcción de agenda y definición de problema público queda diluido en el ciclo de la política pública. Ya que pareciera que la comprensión de cómo se presentan los problemas, se entiende desde los factores técnicos a partir de su posible solución, diseño e instrumentación, más no de la comprensión del qué derivó que una situación problemática del mundo, fuera presentada y abordada —con implicaciones de posibles soluciones— de cierta forma, y no de otra. Como sostiene Subirats: “se pensaría que el problema a resolver nos vendría dado por las condiciones objetivas externas, por los hechos, tal cual aparecen. Sin embargo, eso no ocurre, porque muchas veces los factores considerados entre sí son muy distintos; factores tales como la conducta humana, la acción del gobierno, las oportunidades o la intervención de los poderes públicos” (1992, p. 47).

Por ello, este capítulo tiene como objetivo explicar los conceptos teóricos propios del análisis de políticas públicas, que servirán como marco de referencia para analizar la definición del problema público del desplazamiento interno forzado por violencia en México. En un primer momento se abordará cómo una situación problemática adquiere visibilidad dentro de la agenda pública, gracias a la promoción de varios actores. Posterior, se busca que dicha situación logre incursionar en la agenda gubernamental, en un proceso que conlleva a la definición del asunto como un problema público.

1.1. Configuración del problema público

No todas las necesidades sociales pueden ser atendidas o satisfechas. Para buscar su atención se requiere precisar una orientación de esa necesidad en una categoría manejable y operacionalizable para el gobierno, es decir, transformar las necesidades en problemas públicos (Mballa y González 2017). En este tenor, la constitución de una necesidad o de una situación en un problema y la transformación de éste en público no es un proceso que se prevea de forma natural. Se requiere de procesos de socialización, problematización, publicación (Mballa y González 2017; Roth, 2018).

De acuerdo con Cefaï y Terzi (2012, p. 10) una situación problemática es aquella que produce calificadores de malestar, insatisfacción, confusión, inestabilidad, obstáculo, interrupción, bloqueo, incidentes que desvían el comportamiento de una situación ordinaria,

y pasa a calificarse como problemática. Una situación se vuelve social cuando deja de ser particular o individual y afecta de forma negativa el bienestar social y comunitario, el medio ambiente, y la armonía social (Mballa y González 2017).

Entonces, ¿cómo trasciende una situación problemática a la constitución de problema público? André Roth (2018), menciona que esta transición comprende un proceso de publicación. Es decir, alrededor de la situación problemática se constituyen comunidades que se sienten concernidas o afectadas por las consecuencias que está produce. La situación se vuelve un tema de discusión pública, esto es, personas indirectas —organizaciones, instituciones, conjunto de personas—comienzan a implicarse en la situación para tratar de elucidarla, visibilizarla, con miras a su solución (Cefaï y Terzi 2012, p. 10).

El desarrollo teórico de la identificación de problemas está estrechamente ligado al estudio de las ciencias sociales. Así, diferentes autores, desde una visión sociológica, han propuesto teorías de análisis y abordaje. Por ejemplo, la tradición positivista considera que los hechos sociales se pueden tratar de manera científica, descubrir sus causas y a partir de un conocimiento objetivo tratar de resolverlos. Por su parte, Durkheim entendía los problemas como formas de desviación de la conducta. Mientras que Talcott Parsons, a partir de la teoría funcionalista, consideraba que los problemas sociales constituían posibles disfunciones dentro del sistema social (Roth, 2018, p. 118).

Otras corrientes sociológicas consideran que los problemas sociales son el resultado de un proceso político. Donde, las realidades sociales son vistas como el resultado de una construcción social y no del descubrimiento de hechos objetivos —perspectiva funcionalista—. Por su parte, la perspectiva construccionista —Becker, Berger y Luckman— considera que el reconocimiento de situaciones, en tanto que problemas sociales, es el resultado de un proceso de etiquetaje realizado de manera arbitraria por actores sociales, políticos e institucionales para imponer una cierta manera de entender y definir una situación considerada como problemática (Cefaï y Terzi, p. 13). De acuerdo con esta postura los problemas no existen objetivamente, sino que son una construcción, es decir, emergen de un trabajo de objetivización, fabricación o representación arbitraria, donde la realidad es un constructo social.

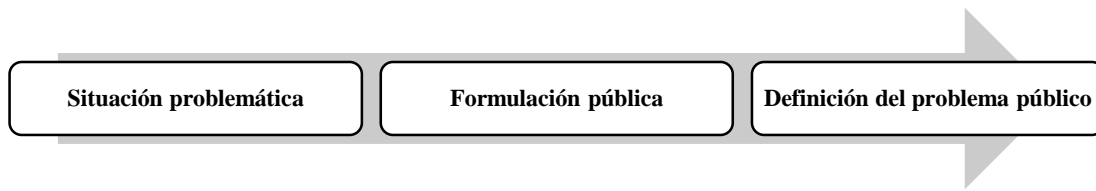
Considerando lo anterior, la literatura de configuración del problema público supone dos perspectivas. La primera, bajo una lógica que ha seguido normalmente la política pública, considera que la emergencia de los problemas sociales pasa por el tamiz de condiciones

supuestas o condiciones categorizadas a partir de la visión de los expertos que, por su capacidad y especialización, construyen los problemas sociales y dan nombre a las situaciones. Ejemplo de esta perspectiva es el análisis realizado por Nelson (en Aguilar, 2017, p. 118) con su teoría de la etiqueta, donde los especialistas, optaron por etiquetar la violencia y el abuso hacia los menores de edad como “síndrome del niño golpeado”. Etiqueta que le valió a la situación problemática de la violencia infantil el desarrollo de una política pública. O el ejemplo de la categorización de “desplazados por violencia” que permitió nombrar la situación que presentaba Colombia con las víctimas de la prolongada situación de conflicto entre el Estado, las guerrillas y los paramilitares. Proceso que se consolidó con la expedición de la Ley 387 de 1997 sobre desplazamiento forzado (Roth, 2017, p. 120).

La segunda perspectiva sostiene que la configuración del problema público es el resultado de las luchas libradas por el conjunto de actores o públicos concernidos, para imponer una representación o etiqueta al problema. En este aspecto, se resalta el papel importante de actores, tales como los medios de comunicación, redes sociales, círculos académicos y científicos, actores sociales —organizaciones civiles—y políticos —partidos políticos, congreso—, así como organizaciones —burocracia estatal—, para la labor de definición de problemas mediante el etiquetaje y la invención de categorías. La intención es la legitimación y difusión de los problemas sociales en el espacio público, así como su tratamiento.

En palabras de Remi Lenoir (citado en Roth, 2017, p. 120) se necesita que haya una transformación en la vida cotidiana de los individuos, esta transformación genera tensión por la cual algunas personas perciben la situación como anormal o problemática. Sin embargo, esta tensión —inicialmente vivida como problema privado o individual—tiene que transformarse en un problema social, es decir, un problema colectivo. El problema debe encontrar una formulación pública. Para que suceda esto, se necesita de personas o grupos que tengan la capacidad y el interés de llevar la vocería del problema, dándole una definición —en un lenguaje adecuado—, para que se vuelva un problema público (véase Figura 3).

Figura 3. Proceso de promoción y publicidad de los problemas



Fuente: elaboración propia con información de Remi Lenoir en Roth (2018, p. 120).

Las anteriores perspectivas mantienen un grado de interrelación, es decir, la visión especializada de ciertos problemas permite categorizarlos, pero también el proceso de formulación pública constituye que el problema es declarado por aquellos que lo padecen, otorgándole nombre, categoría, desde la multicausalidad de eventos que lo suscitaron, hasta el padecimiento de las consecuencias y efectos. Esta interrelación se concentra en un proceso constitutivo conocido como construcción de agenda, que comprende momentos que estructuran a los problemas como públicos, con miras a su atención por parte del gobierno. Donde la transición de situación problemática, problema público y construcción de agenda constituyen lo que la teoría de políticas públicas llama definición del problema público.

1.2. La construcción de la agenda: formación de agenda pública y gubernamental

Son innumerables los problemas que afectan a las personas, los cuales provienen de muchos puntos del Estado, con causas y efectos heterogéneos. Cada uno de estos problemas fluyen hacia el gobierno, en busca de atención y solución. Sin embargo, no todos los problemas logran llamar la atención gubernamental y despertar iniciativas o cursos de acción. Algunos problemas que para los afectados resultan de interés vital y que para muchos se califican como de interés público, no logran formar parte del temario de los asuntos públicos y colocarse entre los asuntos prioritarios para el gobierno (Aguilar, 2017, pp. 22-23).

Se parte del principio de que la capacidad de los gobiernos para actuar es limitada y que los problemas de una sociedad son numerosos y múltiples. Entonces, ¿cuál es la lógica o dinámica que explica por qué algunos problemas reciben atención y otros no? O bien, ¿cuáles son los factores que facilitan o dificultan el ingreso a la agenda gubernamental? (Aguilar, 2017, p. 24). El concepto que resuelve estas preguntas, está dado por el término *agenda*.

Término que se utiliza para indicar el conjunto de problemas percibidos que necesitan debate público, o incluso intervención activa de las autoridades públicas legítimas (Padioleau citado en Roth, 2018, p. 122). Lo anterior quiere decir que no todos los problemas públicos terminan en las agendas políticas o gubernamentales. Existen condiciones de acceso, esto es, mecanismos de inclusión y exclusión de los problemas públicos.

Al proceso a través del cual las demandas sociales son transformadas en asuntos que pueden recibir la atención del gobierno se le llama: construcción de agenda. El cual, de acuerdo con la teoría, supone varios procesos de construcción: el primero en el escenario de lo público, conocido como agenda sistémica, también conocida como agenda pública; y el segundo, en el escenario de la actividad de las instituciones de gobierno, conocido como agenda gubernamental o formal (Cobb y Elder, 1972).

De acuerdo con Cobb y Elder (1983) la agenda sistémica consiste en todos los problemas que son percibidos por los miembros de la comunidad política como meritorios de atención gubernamental y como asuntos que quedan dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental. Se dice que un asunto se encuentra en la agenda sistémica cuando mantiene una atención amplia por varios públicos (actores), cuando hay un interés compartido de un público que considera se requiere algún tipo de intervención y cuando hay una percepción compartida de que el tema es competencia de las autoridades públicas. La agenda sistémica siempre será más abstracta, más general y amplia en cuanto a extensión y dominio de prioridades problemáticas (Cobb y Elder citados en Aguilar 2017, p. 33). Asimismo, en la agenda sistémica no necesariamente se sugieren alternativas disponibles o los medios para abordar el problema.

Lo anterior significa que no necesariamente los problemas más graves son los que están presentes en la agenda gubernamental. Roth (2018) identifica, dos tipos de factores que condicionan la inscripción de un asunto público en la agenda gubernamental. Primer factor, la posición social ocupada por los grupos promotores en la estructura sociopolítica. Un segundo factor es el contexto o disposición institucional, tipo de régimen político. De igual manera, existen una multiplicidad de factores que configuran el proceso entre agendas, tales como las agendas internacionales y su influencia, algunos elementos ideológicos y culturales hegemónicos, la sensibilidad en torno al problema, entre otros.

Por su parte, la agenda gubernamental comprende el conjunto de asuntos explícitamente expuestos para la consideración activa y seria de los encargados de la toma de decisiones.

Cualquier conjunto de asuntos expuestos ante cualquier organismo gubernamental —nivel local, estatal o nacional—constituye la agenda gubernamental. Involucra acción o alternativas de política. Tiende a ser más específica, concreta, limitada. Identificará, aquellas facetas de un problema que serán consideradas por un organismo encargado de la toma de decisiones (Cobb y Elder, 1986). La agenda gubernamental puede dividirse en dos categorías: los asuntos antiguos, es decir asuntos habituales de revisión regular y asuntos recurrentes que ocurren con cierta periodicidad; y los asuntos nuevos, esto es, aquellos asuntos que no tienen definición predeterminada, que son automáticos o espontáneos —aparecen como reacción o acción de una situación específica— y que muchas veces son encauzados por medio de la movilización social.

El que un problema o asunto llegue a ser considerado como punto o tema de la agenda gubernamental supone decisiones previas, tales como la decisión de prestarle atención, la elaboración y selección de su definición y de una opción de acción. El gobierno decide actuar sobre aquello que ha logrado llamar su atención. De igual manera, las ideas y valoraciones que se tienen de la composición y causas del problema son determinantes para decidir prestarles atención. Se decide primero su entrada a la agenda gubernamental y después si puede ser tratado con alguna de las opciones de acción predeterminada del gobierno. El gobierno tiene que revisar sus posibles cursos de acción y considerar si puede hacer efectivamente algo, y cuáles son los costos que esto asumiría (Aguilar, 2017, pp. 29-30).

De manera que, el proceso que permite la inclusión de un problema en la agenda es resultado de controversias entre varias definiciones posibles del problema, definiciones que corresponden a la variedad de ideologías o intereses representados por los distintos actores, grupos sociales o públicos concernidos. Cabe mencionar, que dicho proceso no es similar para cada problema. Los actores disponen de diversas estrategias, posibilidades, posiciones, recursos e intervenciones. Asimismo, la agenda no es fija puede cambiar a raíz de un evento, situación o información nueva.

Así, una vez definida y reconocida una situación como un problema público, los diferentes actores que participan buscan su atención institucional, es decir, buscan el reconocimiento de una intervención por parte de alguna autoridad pública bajo la forma de política pública, expedición de normatividad —leyes, decretos, reglamentos—, y programas para la resolución de dicha problemática. La búsqueda de intervención se realiza a través de

un proceso dinámico que legitima tanto la definición dada al problema como a los actores que la promueven.

1.3. La definición de los problemas públicos

El proceso de inclusión de un problema en la agenda gubernamental es una condición necesaria pero no suficiente para que éste sea atendido y genere una política pública que intente solucionarlo. Es decir, mientras no haya una definición precisa del problema no se puede proceder a su concepción para una política pública. Por lo que el proceso de configuración de una situación problemática como problema público trasciende en lo que la teoría de políticas públicas llama: definición del problema público.

De acuerdo con Hogwood y Gunn 1984; Aguilar 2017; por definición del problema se entienden los procesos mediante los cuales un problema (cuestión, oportunidad, tendencia), ya aprobada y colocada en la agenda de la política pública, es estudiada, explorada, organizada y posiblemente cuantificada por los interesados en términos de sus causas, componentes y consecuencias (p. 108). La definición implica una actividad de identificación, caracterización y análisis particular de la situación y conlleva a la realización de discusiones e investigaciones. (Cefaï y Terzi, 2012, p. 10).

La definición de problemas es fundamental para la elaboración de políticas públicas, ya que se encuentra sumamente interrelacionada con el proceso político en actividades como la iniciación de asuntos, diseño de programas y promulgación legislativa. No obstante, la definición de problemas —cabe enfatizar— es un constructo analítico de poca madurez para las políticas públicas. A razón de Rochefort y Cobb “solamente se ha producido un monto moderado de investigación sin un marco coherente compartido” (1994, p. 4).

El concepto de la definición de problemas presenta dos líneas de trabajo distintas. La primera proviene de aquellas que estudian la racionalidad absoluta. Esto es, la hábil interpretación objetiva de un asunto a partir de los intereses de quien lo promueve, desde un enfoque más técnico, dado por quien asume entender el problema y especifica alternativas para ello. Esta perspectiva no permite incorporar las aportaciones surgidas de los procesos sociales o políticos, algo cercano a la visión *top-down*.

La segunda línea de trabajo proviene de autores —Cobb y Elder, Blumer, Kingdon, Hogwood y Gunn, Subirats, Aguilar— que argumentan que no hay una realidad social

objetiva, sino versiones creadas socialmente. “Los problemas de política no son dados, ni son cosa de los hechos de una situación, son razón de interpretación y definición social”. En un mundo complejo, las personas buscan categorías o modos de darle sentido a los fenómenos sociales. Donde, la definición de un problema significa un modo de organizar la información y darle un significado. Al respecto, Blumer sostiene que los problemas sociales se encuentran en, y son producidos por un proceso de definiciones colectivas. El proceso de definición colectiva es responsable por la emergencia de problemas sociales, el modo en el que se ven, se enfocan y se consideran, el tipo de plan que se establece para remediarlos y la transformación de este en su aplicación (1971, pp. 298-300).

Algunos trabajos más recientes en el ámbito de la definición de los problemas públicos se centran en cuatro temáticas principales. El primero prioriza la causalidad, preguntarse ¿qué produjo el problema? ¿De dónde vino? En esa misma línea autores como Stone (1989, p. 293) atribuye cómo los interesados pelean en torno a explicaciones de culpabilidad, en un proceso que se asemeja a un debate entre actores políticos que postulan distintas teorías causales. Por ejemplo, en un estudio que realizó Port (citado en Edelman) al caso del cierre de fábricas, descubrió que las comunidades afectadas consideraban tres explicaciones del problema: fallas gerenciales, costos laborales altos y condiciones cambiantes del mercado. De ahí que el modo en que se trató de resolver la problemática dependió significativamente de la interpretación del problema que se adoptó (1988, p. 17).

El control del proceso de definición de los problemas públicos en una sociedad es central, en la medida en que está operación obliga a dar elementos de causas, y, por lo tanto, indicar posibles soluciones. Por ejemplo, de acuerdo con Mark Moore, según se defina el problema—el caso de la heroína, definido ya sea como un problema de salud, de seguridad, de legalidad o de oportunidades—será el tipo de fórmulas o soluciones para su tratamiento.

La definición de un problema de políticas públicas tiene más importancia que su simple definición conceptual. Si una política establece de manera muy estrecha sus objetivos, es muy probable ignorar o subvaluar varios efectos importantes de su propuesta de acción. Si se pierden de vista variables importantes que afectan el comportamiento del sistema en consideración, se pueden perder oportunidades para elegir las políticas adecuadas o pasar por alto restricciones en la elección de las políticas (Moore en Aguilar, 2017, p. 189).

Los argumentos causales remiten a una segunda cuestión: la imagen general del problema. Autores como Nimmo (1974) señaló que la imagen —como representación subjetiva— tiene cuatro componentes: 1. Perceptuales (observación directa), 2.- Cognitivos (interpretación del referente), 3.- Afectivos (sentimientos) y 4.- Innatos (el potencial de acción). De acuerdo con esto, los problemas se pueden comprimir en términos simbólicos usados por cada uno de los lados disputantes para ganar una ventaja afectiva del problema (p. 9).

Una tercera cuestión que se plantea es cómo la definición de un problema depende no tanto del problema en sí, sino en que es lo que se va hacer al respecto. De tal manera que se cree que las soluciones determinan cómo se van a definir los problemas. Wildavsky argumenta que —desde la esfera de la administración pública— los servidores públicos no consideran la atención de un problema a menos que haya una propuesta de curso de acción que lo acompañe. En una postura, que habla más de cómo la solución engendra el problema. Como señala “un problema está unido a una solución; un problema es un problema solo si algo puede hacerse al respecto” (1979, p. 42).

En esta misma línea Wildavsky anticipa que, una vez puesta en práctica —implementación— cualquier solución propuesta crea un conjunto nuevo de asuntos, de modo que un problema público nunca muere realmente. Así, cada nueva faceta del problema, cada nuevo factor que se descubre mientras cambian las percepciones acerca de un asunto, hace más compleja su estructuración. Al respecto, Meny y Thoenig (1992) argumentan que la definición inicial de un problema no es estable o invariable. El problema tiene todas las posibilidades de cambiar sobre la marcha, reajustarse, modificar su contenido y sus términos.

De acuerdo con Cobb y Elder (citados en Meny y Thoenig) existen cinco parámetros que permiten que un problema interese a un público más extenso:

- La ambigüedad de la definición del problema: el problema debe presentarse de forma ambigua, que posibilite amplias alianzas y acceso.
- Simplicidad: el enunciado del problema debe ser simple, no complejo.
- Persistencia en el tiempo: Inscribir el problema en un espacio de mayor duración.
- Novedoso: un problema nuevo, sin historia que llama más la atención.
- Carácter imperfecto del problema: iniciativas que adolecen de anomalías e imperfecciones, que a causas demasiado desagregadas (1992, pp.121-122).

Por último, un cuarto enfoque sobre la definición de problemas corresponde a aquellos que están defendiendo el problema, —también llamados grupos de interés— que mantienen el asunto del lado de su postura, para mantener las definiciones alternas fuera de juego. Cuestión que Gusfield mencionó como la noción de *propiedad del problema*. Esto a partir de la analogía que permite identificar las características de propiedad, control, exclusividad y transferibilidad. Dicho enfoque identifica cuáles son los grupos potenciales y el status en el que se encuentran para hacer del asunto una propiedad. Dentro de la esfera política, se percibe como quien tiene la legitimidad de tratar un asunto que necesita de intervención pública (1981, pp. 10-11). De ahí que los siguientes dos apartados hacen referencia a la definición de los problemas públicos a partir de dos consideraciones: los factores políticos y los factores técnicos.

1.3.1. Definición política de los problemas públicos

La premisa de que quien define es quien decide es una idea que subraya el hecho de que los grupos sociales o gubernamentales que han planteado una definición aceptable del problema son los que influyen en la decisión. Esto significa que la manera cómo se ha definido un problema público condiciona *per se* la configuración de los instrumentos, modos y objetivos de las opciones de acción, es decir, de los objetivos de la decisión pública. Ya que, por ejemplo, no significa lo mismo definir a la pobreza como explotación, que como ausencia de igualdad de oportunidades o rezago cultural; los componentes y factores causales de la pobreza son diversos y por ende perfilan políticas públicas diversas (Aguilar, 2017, p. 52).

Por ello, ciertas maneras de definir los problemas públicos tienden a ser endebles por el hecho de ofrecer formulaciones con componentes, correlaciones o características que el público en general, con referencia a su cultura, intereses, valores consideran inaceptables. Hay definiciones que contradicen las valoraciones básicas de numerosos grupos sociales. Más aún, difícilmente, bajo la idea de democracia y con enfoque de gobernanza, un gobierno podría hacer suya una definición de problema público que no contara con el consenso político ciudadano, marchara en contra de la legalidad establecida, consumiera de forma dudosa los recursos y no integrara procesos de supervisión y cooperación social (Aguilar, 2017, p. 51).

De igual modo, distinguir el impulso de los actores que participan en la definición del problema público es pertinente, en cuanto permite saber su grado de influencia determinante

en cierta área del problema. Conocer esto, permite saber el tipo de información, conocimiento, recursos, intereses, y su discurso o argumentación racional. Asimismo, permite saber si prevalece la influencia de cierto actor en la manera en la que se configura el problema. Identificar si su influencia ha dado forma a un pensamiento unánime o consensual que analiza y decide de acuerdo con un mapa cognitivo compartido (Aguilar, 2017, p. 52).

Aguilar (2017) sostiene que la fuerte cohesión de una élite política puede reducir y estereotipar las fuentes de información, el análisis del problema y las opciones de política, los procedimientos de cálculo de las consecuencias y percepción de las restricciones. Donde los sistemas de creencias (conceptos o creencias causales) pueden prejuzgar la información y el análisis, dejando de lado elementos importantes dentro de la definición del problema. Por lo que el aliciente de la opinión pública, el pluralismo político y la alternancia democrática permite integrar una definición apoyada en la teoría, el análisis y las políticas (pp. 53-54).

Por ello, la definición política del problema público supone alcanzar un grado de consenso dentro de la discusión que plantean los actores que inciden en la definición del problema. Para que el consenso y la colaboración sea posible se precisa, en el orden lógico, informar, dialogar, argumentar y persuadir; mientras que, en el orden político, significa introducir negociaciones y ajustes entre gobierno y sociedad respecto de la definición del problema (Aguilar, 2017, p. 59). De tal manera que la discusión gira en torno a dos formas de concebir la decisión de acuerdo con la definición. Primero, si el gobierno debe seguir la definición que posibilita el tratamiento efectivo del problema; y segundo, si debe seguir la definición que políticamente le resulta menos costosa pero no es eficaz. Discusión que versa en la identidad entre eficacia y consenso como concepto límite para la definición de un problema público.

Por su parte, autores como Kingdon (1995), mencionan que para que una condición se transforme en problema se encuentra una corriente, a la que denomina, la corriente de la política. La cual hace referencia a los procesos políticos concretos, como, por ejemplo, los cambios políticos —las elecciones, las actividades de grupo de presión e intereses organizados, los cambios del personal dentro de la administración, entre otros—. Factores que determinan una decisión, se pueden distinguir los siguientes: 1.- El clima político, que se relaciona con los cambios en la opinión pública, las movilizaciones de la población. 2.- Los intereses en torno a una política: partidos, grupos de presión, asociaciones, personal de

la administración pública, quienes pueden operar como estímulo o freno y; 3.- cambios en la administración.

Distintas partes implicadas defienden distintas visiones del problema a resolver, lo mismo que distintos analistas o grupos pueden definirlo de manera diferente. A partir de un conjunto de condiciones consideradas pueden darse varias definiciones del problema a resolver (Subirats 1994, p. 51). De ahí la importancia estratégica que tiene la definición del problema en el proceso de formulación de políticas públicas. De acuerdo con Aguilar, el gobierno responde a la pregunta de seguir una definición que posibilita el tratamiento efectivo del problema o la que políticamente le resulta menos costosa, aunque no eficaz. La identidad entre eficacia y consenso será —en palabras de Aguilar— un concepto límite (2017, p. 59).

1.3.2. Definición técnica de los problemas públicos

De acuerdo con Subirats (1992) es preciso que la manera en que se plantea un problema público resulte instrumental, es decir, que se defina desde una perspectiva que posibilite la intervención, en este caso, la acción gubernamental. Ya que como sostiene Subirats, en el mundo de las políticas públicas es importante señalar las limitaciones políticas, económicas, sociales o de organización que plantea la puesta en práctica (1992, p. 51). Entonces el proceso de definición se convierte en búsqueda, creación y primer examen de ideas o vías de solución. Los gobiernos y sus analistas deben construir definiciones de problemas aceptables y solubles, legal y políticamente aceptables, fiscal y administrativamente viables (Aguilar 2017; Hogwood y Gunn 1984). De ahí que, para la presente tesis, en cuanto a los factores técnicos que comprenden la definición de un problema público se tomarán en cuenta los factores conceptuales, normativos, administrativos y presupuestales.

En cuanto al factor conceptual de la definición del problema público, autores como Simon (1973) hablan sobre el desmontaje de los problemas, Subirats (1992) le llama análisis del problema previo a la toma de decisiones, Rittel y Webber (1973) hablan de planeación ligado a la eficiencia en la definición de problemas (Aguilar, 2017, p. 167); Hogwood y Gunn (1984) le llamaron descripción del problema, Rochefort y Cobb (1994) la naturaleza del problema. Mientras que Mark Moore la menciona como anatomía del problema y Bardach el desempaque de los asuntos. Esto pone de manifiesto, que la definición de un problema público, en primera instancia, requiere analizar su definición conceptual.

Moore, propone considerar la comprensión de un problema a partir del conocimiento de sus atributos, que precisan la descripción de un problema. Esto quiere decir, los componentes y características del problema, el enfoque teórico del problema, las causas, los efectos, la interdependencia con otras problemáticas, la magnitud y carácter del problema. Por su parte, para Rochefort y Cobb (1994) es importante considerar cuestiones como la severidad, la incidencia —rango general de la gente afectada, así como los grupos en riesgo—, la novedad y proximidad y crisis (pp. 15-22).

Actualmente, desde la administración pública, se han dispuesto una serie de instrumentos teórico- metodológicos —sobre todo desde el ámbito de la Gestión para Resultados (GpR)— para la identificación y construcción de un problema. Metodologías tales como el Árbol de problema, el cual permite identificar la naturaleza y contexto de la problemática que se pretende resolver, a partir del conocimiento de las causas y efectos. Otra propuesta es la elaboración de un diagnóstico. Cohen y Martínez señalan que un diagnóstico cumple con dos funciones: 1.- la descripción, que caracteriza al problema, cuantifica su magnitud y distribución; y 2.- la explicación de la estructura causal cualitativa y cuantitativa de las variables que determinan el problema central (s.f., p. 22).

Otro factor considerado para la definición de un problema público es el normativo. Una vez reconocida la relevancia de una situación problemática colectiva, el gobierno procede a su institucionalización, estableciendo un marco normativo y legal a través de leyes vigentes y procedentes (Mballa y González, 2017). Es aquí donde también se enfatiza que una situación problemática se vuelve problema público, ya que el marco normativo y legal, abre el telón que permite su incorporación en las diferentes agendas del Estado: agenda política, legislativa, económica, administrativa.

El establecimiento de un marco normativo constituye la legitimación y la funcionalidad de la relación entre el subsistema de necesidades y el subsistema de los problemas públicos. Es decir, que la relación causa y efecto del problema deben estar contenidas en las disposiciones que rigen y fundamentan la acción pública a considerar. La causalidad es normativa. Donde se identifican los objetivos, contenidos y los instrumentos de acción de que la autoridad gubernamental debe dotarse para generar, a partir de realizaciones, incidir en la problemática (Meny y Thoenig, 1992, p. 96).

En cuanto a los factores administrativos, las referencias teóricas se complejizan pues es un factor que comprende múltiples aspectos. Todos y cada uno de ellos abordados desde

diferentes teorías. Los factores administrativos deben considerar las razones institucionales, esto es, diversos poderes del estado, niveles de gobierno y diversas agencias gubernamentales, cada una de ellas con diversa capacidad de acción, es decir, con distintas atribuciones administrativas y legales, de acuerdo con su constitución orgánica que las precede (Aguilar, 2017, p. 63).

Tanto Cobb y Elder, como Kingdon coinciden en señalar que el proceso decisional dentro del gobierno rara vez está bien estructurado. En la mayor parte de las *issues areas* el proceso decisorio del gobierno es inestable, sin un patrón de comportamiento, que se asemejan a lo que Cohen, March y Olsen (1972) llaman “anarquías organizadas” que deciden de acuerdo con el modelo de bote de basura (Aguilar, 2017, p. 37).

De acuerdo con estos autores, una anarquía organizada tiene tres propiedades básicas: 1.- Preferencias problemáticas —que siempre tienden a ser imprecisas, desordenadas y cambiantes—. 2.- Tecnologías no claras, esto es, procedimientos que no son del todo comprendidos por los miembros de la organización, existe mucho pragmatismo, convencionalidad, analogía e improvisación y; 3.- Participación fluida, es decir, diversos grados de motivación y compromiso, así como de poder de intervención (1972, p. 2).

Lo anterior implica que se introducen dentro del proceso de decisión organizacional toda suerte de problemas y tipos de solución, con diversos niveles de análisis y evidencia, con diversos propósitos, prioridades, procedimientos y tiempos. Más aún, como reconoce Aguilar (2017, p. 38) durante el proceso llegan a aparecer un mayor número de nuevos participantes. Los encargados de la decisión llegan a expresar las ideas y preocupaciones de la problemática a tratar, pero también introducen sus propios intereses, preocupaciones, perspectivas, visiones, atribuciones y tecnologías.

Al gobierno — con su estructura administrativa— se le presenta lo que llaman, una miscelánea de definiciones y explicaciones, algunas teorías y conceptualizaciones; no obstante, la información en todo es incompleta, así como la disposición de tiempo y recursos. De ahí que su intervención termina por ser el resultado de las correlaciones y combinaciones que logra obtener de los elementos teóricos, técnicos, humanos y legales a los que tiene acceso (Aguilar, 2017, p. 39).

Muchas de las decisiones de intervención gubernamental dependerán de la situación en la que se encuentra, para actuar. En materia de definición de problema público se presentan disyuntivas, tales como si el problema es tratable o no, si hay experiencia —de otros sexenios

o de otros países—si hay analogías (respecto a otros problemas), si hay información, teorías, datos, referencias conceptuales. En el aspecto de capacidad institucional² se consideran, elementos propios dentro de la administración pública, tales como los recursos económicos, humanos, administrativos, de cooperación y de coordinación entre las organizaciones para atender un problema. La cual se construye fortaleciendo la organización a través de su diversidad, pluralismo, autonomía, interdependencia con relación a otras organizaciones en el sistema (Savitch citado en Rosas, 2015).

Mientras que, el factor presupuestal, Aguilar (2017) explica una primera consideración es que no hay recursos disponibles para atacar simultáneamente todo el frente de problemas que comporta un problema público severo. Por lo que es importante que para una definición se conozca la capacidad financiera, esto es, que recursos económicos se cuenta para atender la problemática. Mballa y González (2017, p. 116) sugieren partir de la pregunta ¿Cuánto cuesta solucionar el problema? Para poder movilizar los recursos y enfrentar el problema. No obstante, como bien se sabe, en la administración pública los recursos tienden a ser escasos. Por lo que, para analizar la disposición de recursos a destinar se suele hablar desde dos aspectos: la cobertura del problema y lo que en economía se llama, los costos de oportunidad, que deriva en el análisis costo beneficio (Sour, 2008).

Actualmente se dispone de una serie de herramientas metodológicas desde la Gestión por resultados, que contribuyen a la importancia de la asignación y el control del gasto público para la obtención de resultados. Lo anterior a partir de múltiples instrumentos, como la matriz del marco lógico durante la fase de evaluación ex ante o de diseño de los proyectos. Esto una vez identificado el problema y la solución más factible y viable para instrumentar. El ejercicio —en la práctica— de disponer de recursos económicos para emprender una política pública implica una serie de cuestiones —más de carácter político—dentro de las organizaciones que disputan la atención de un problema. De ahí que las definiciones de los problemas públicos oscilan también en el umbral de los intereses económicos que puedan privilegiar a una organización sobre otra.

Finalmente, es importante mencionar, que los factores técnicos para la definición de los problemas suelen ser diversos y dependerán, en gran medida, de muchos elementos contextuales del sistema político. Donde se suscriben, el régimen —en este caso el

² Se parte del concepto de capacidad institucional-gobernanza, el cual refiere a la habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades y operar eficientemente (Nelissen citado en Rosas 2015).

democrático—el quehacer institucional, legislativo y administrativo, la disposición normativa, la capacidad de participación de otros actores, la distribución de los valores, los factores económicos en juego e incluso la comprensión de la aparición y existencia de ciertas problemáticas desde el propio Estado.

1.4. Problemas en la definición de problemas públicos

Los problemas públicos no son sencillos. En los estados contemporáneos los problemas públicos son de gran escala, complejos, interdependientes subjetivos, conflictivos, multicausales y con alto grado de dificultad, variabilidad, sintomáticos, inéditos y de alta trascendencia e impacto para las sociedades. Definir los problemas públicos para su atención deviene en una serie frecuente de problemáticas que oscilan en dos ejes: el tratamiento y el problema, en sí, o lo que algunos autores llaman, la raíz del problema.

Como ya se ha dicho, definir un problema es plantearlo, estructurarlo de manera que pueda tener solución. Su planteamiento es determinante. H. Simon (1973) hablaba sobre la estructura de los problemas que distinguía entre problemas bien y mal estructurados. Al respecto, de acuerdo con Simon, los problemas bien estructurados se distinguen por tener características precisas. Cuentan con un criterio para comprobar la solución y un proceso mecanizable para aplicar dicho criterio. Tienen un “ámbito del problema” que puede representarse en estado inicial, intermedio y final del problema. Pueden indicar las operaciones que de manera correcta o incorrecta llevan de un estado al otro del problema y ofrecen la información necesaria para realizar las operaciones y transitar de un estado a otro (Aguilar, 2017 pp. 60-61).

Simon propone hacer un desmontaje de la estructura enferma de los problemas muy complejos en problemas más precisos y circunscritos, desmontado en componentes más básicos. Se trata de desarticular el sistema impreciso, complicado en subsistemas precisos, solubles y más aún manejables (Aguilar, 2017, p. 62). De acuerdo con Simon, el diseño total comienza a tener estructura al descomponerse en los diversos problemas de sus componentes “El problema resulta bien estructurado en lo particular, aunque quede mal estructurado en lo general o en su conjunto” (Simon, 1973, p. 190). Postura que coincide con los estudios de Lindblom (1959) cuando señala a “irse por las ramas” más que “ir a la raíz” en el tratamiento de las cuestiones sociales y que optan más por una política de carácter incremental.

Sin embargo, no todos los autores están de acuerdo con esta estrategia analítica de fraccionar el problema mayor en problemas menores, tratables por separado, con teorías y técnicas distintas entre sí, y con diversos tiempos de atención. De acuerdo con Aguilar (2017), hay razones para considerar que, frente a determinados problemas públicos, este tipo de abordaje analítico podría confundir los síntomas con las causas y ocasionar mayores problemas. Por ejemplo, la inflación es un problema cuyos componentes se pueden analizar por separado, pero que en la realidad representan fenómenos interdependientes. Razón por la cual su tratamiento diferenciado y desarticulado de sus diversos componentes (salarios, tasas de interés y cambio, precios, etcétera) sin una estrategia integral de ataque condena al fracaso y agrava el problema (p. 64).

Esta postura asume que los problemas resultan de múltiples relaciones sociales que se enlazan con otras sucesivamente, los cuales generan influencia en otros problemas y a su vez en otros comportamientos. Los problemas no dan lugar a realidades separables o tratables por separado (Aguilar, 2017, p. 65). Weaver (1948) señaló que los problemas públicos son de “complejidad organizada” esto es, “problemas que implican tratar simultáneamente con un número razonable de factores que se interrelacionan en un todo orgánico”. De acuerdo con esto, es determinante que, para estructurar bien el problema público, se descubra la organización de las relaciones entre los componentes: conexión e interdependencia (Aguilar, 2017, p. 66).

Por su parte, Bardach (1981) señala cuatro principales problemas que se presentan al momento de la definición. El primero tiene que ver con el término técnico *suboptimización*. En efecto, siempre es posible encontrar el óptimo local y perder de vista el óptimo global. Dado que, por lo general, el problema forma parte de por lo menos tres o cuatro sistemas de acción más amplios e importantes. Para evitar suboptimizar se sugiere tener un conocimiento teórico y experiencia en el tema. El segundo problema que identifica Bardach es la evaluación de los sentimientos de los ciudadanos, es decir, la tendencia del analista a creer que el único enfoque de abordar un problema es el que él mismo plantea. Para que esto no suceda es importante apelar al principio democrático de la definición de los problemas, que exige tomar en cuenta la estimación de la extensión, intensidad y calidad de los sentimientos de la gente sobre la condición o situación de vida que les afecta. No obstante, Bardach advierte los límites de la democracia. Entre restarle importancia a los problemas que los ciudadanos consideran como graves, y exagerar los problemas importantes para los analistas. Es decir,

el conflicto entre el sentimiento popular y la conceptualización analítica (Aguilar, 2017, p. 223).

El tercer problema que advierte, es aquel que tiene que ver con el desempaque de los problemas. Pensar si los problemas tienen su origen en sentimientos, hay que ver hacia dónde se inclinan y en dónde operan. De tal manera, el analista trabaja inmerso en una situación ambigua, impregnada de cuestiones polémicas y emotivas. Bajo este escenario el analista, debe tratar de clarificar el problema, esto es, evitar que las soluciones estén impregnadas de explicaciones o prescripciones implícitas que se hayan colado en la definición del problema. La definición del problema debe ser tan sobria e imparcial como sea posible.

La cuarta cuestión a considerar es la legitimación de los problemas. En esta línea se suscribe que los problemas son definidos por la ciudadanía de un modo que el analista tiende a no considerar. Aquí el aspecto de la legitimidad es importante pues frecuentemente se va a tratar de etiquetar como no problema algunas cuestiones importantes. Por lo que es importante que el analista articule e integre el consenso social implícito en la definición de las cuestiones sociales, es decir, en los problemas públicos.

Por su parte, autores como Rittel y Webber (1973) en su contribución a los dilemas de una teoría general de planeación, consideraron que los problemas sociales son intrínsecamente retorcidos, enredados, mal definidos, y su “re-solución” descansa más en juicios políticos elusivos, término que designa el comportamiento de los llamados *wicked problem*. Problemas con características como 1. No existe una formulación definitiva de los problemas, 2. Carecen de reglas que determinen su término, 3. Las soluciones a los problemas retorcidos no son falsas o verdaderas, sino buenas o malas, 4. No existe una prueba última o inmediata para una solución a un problema retorcido, 5. Toda solución a un problema retorcido es una “operación de un solo golpe”, 6. No tienen un conjunto enumerarle o exhaustivo de soluciones potenciales y de operaciones permisibles, 7. Todo problema retorcido es esencialmente único, 8. Todo problema retorcido puede ser considerado síntoma de otro problema, 9. La existencia de discrepancias ante un problema retorcido puede explicarse de muchas maneras. La elección de la explicación determina la naturaleza de la resolución del problema y 10. Los problemas retorcidos desafían todo intento por delimitar sus fronteras e identificar sus causas (Aguilar, 2017, pp. 161-187).

CAPÍTULO 2. DESPLAZAMIENTO INTERNO FORZADO

“Ya vaciaron mi casa y envenenaron a los animales... Lo tuvimos que dejar todo, así nada más, de repente, la casa, la gente, los animales... y al abuelo”.

Víctima de desplazamiento interno forzado por violencia en México (CNDH, 2016)

En el presente apartado se revisan los principales conceptos y teorías que sirven de soporte para la contextualización de la problemática del desplazamiento interno forzado por violencia en México. El objetivo de este capítulo es examinar el marco conceptual propio del desplazamiento interno forzado, en lo general, y por causa de violencia, en lo particular, con énfasis en el contexto mexicano.

Así, en un primer momento, es importante definir el concepto de desplazamiento interno forzado asumiendo sus peculiaridades a la par de las características de movilidad humana, al ser este su primer referente conceptual. En ese mismo orden, distinguir las categorías propias que caracterizan al desplazamiento interno forzado, las causas y efectos, los momentos en que sucede el desplazamiento, esto es, el ciclo del desplazamiento y los derechos humanos vulnerados. De igual, se revisará el marco jurídico internacional aplicable a los desplazamientos internos. Destacando las disposiciones y el orden que persiguen para la atención al desplazamiento interno forzado.

Posterior, de manera particular, se conceptualizará una tipología de la causa de violencia. Haciendo un énfasis en cómo se entiende en el contexto mexicano, esto es, como se presenta

el desplazamiento interno forzado por causa de violencia en México, estados donde se presenta, perfil de la población y los patrones del desplazamiento.

2.1. Movilidad humana: migración internacional, migración interna, migración forzada y desplazamiento interno

Las dinámicas migratorias son un indicativo de los procesos históricos que viven los habitantes de cualquier territorio. Los seres humanos han migrado por diversas razones: rezago económico o social en los lugares de residencia, búsqueda de mejores condiciones de vida, capacitación o estudio, necesidad de un lugar más propicio en términos ambientales, de salud, seguridad, entre otras razones (Salazar, L.M. y Álvarez, J. A., 2017). De acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2015, p. 11) la movilidad humana comprende la migración internacional y la migración interna. La migración internacional implica el cruce de una persona o grupo de personas de una frontera estatal internacionalmente reconocida de su país de origen, con el propósito de establecerse por un periodo de tiempo o de manera permanente en otro país del cual no es nacional.

Por su parte, la migración interna es cuando una persona o grupo de personas se trasladan de un lugar a otro del país del que es nacional, para establecerse ahí por un periodo de tiempo o de manera permanente. La movilidad humana, tanto internacional como interna, resulta ser un fenómeno multicausal que implica que las personas migran por diversas razones de índole económica, social, política, ambiental y cultural (CIDH, 2015, p. 11). En estas circunstancias, es preciso destacar que dicho movimiento — ya sea de forma internacional o interna—, puede darse de manera voluntaria o forzada.

Para esta investigación es importante señalar esta diferencia —entre voluntario y forzado—, ya que a partir de esta consideración se puede asumir, que hay dos procesos de decisión al momento de migrar. El primero es un proceso voluntario —que no necesariamente quiere decir que no existió un factor de expulsión—; donde quien migra toma una decisión premeditada, sin que al momento exista algún factor de coacción. Mientras que, la migración forzada abarca aquellas situaciones en las que la persona se ha visto forzada a migrar, ya que su vida, integridad o libertad han sido amenazadas, y el hecho de desplazarse le puede garantizar salvar su vida.

De ahí que, conceptualmente, se deba precisar la delgada línea semántica entre migración y desplazamiento. Lo anterior para salvaguardar la legitimidad del concepto desplazamiento, de aquel marco de movilidad humana que persiste en asumir migración y desplazamiento como uno mismo, cuando si bien su similitud parte de un principio común —movilidad humana—, la construcción conceptual del desplazamiento, contiene, para su abordaje, elementos diferenciados y propios.

Como señala Celis Sánchez y Aierdi Urza (2015, p. 82), existe una duda respecto a la intersección porosa que comparten estas modalidades: migración y desplazamiento. Sin embargo, el límite debe hacer referencia a que son formas de movilidad de individuos y poblaciones, no obstante, la caracterización tomará en cuenta el motivo impulsor que obliga a las personas a moverse, el carácter —ya sea forzado o voluntario—, las posibilidades de decisión, las alternativas a la migración, la forma de enfocar las expectativas, la programación del proyecto migratorio, la elección del destino y la posibilidad del retorno.

Coincidiendo con lo anterior, González (citado en Celis y Aierdi, 2015, p. 82), propone una síntesis para definir el desplazamiento forzado; como un hecho que no es aislado y puntual, parte de una situación que tiene unos previos, un durante —muy extendido en el tiempo— y un después. El desplazamiento interno forzado es una clara violación de los derechos humanos que ocasiona a su vez, la violación de otros derechos. Asimismo, es una infracción al Derecho Internacional Humanitario (DIH), el cual se aplica a los conflictos armados, crímenes de guerra y de lesa humanidad y un delito en algunas legislaciones nacionales.

Es un proceso que además trae consigo daños y pérdidas que van desde lo individual hasta lo colectivo, y se expresan de manera diferencial según el género, la edad, la etnia. El desplazamiento genera unos cambios y respuestas en el individuo y en la población, que van desde mantenerse en el anonimato, en el aislamiento, en la persecución. En concordancia, Pulido (citado en Celis y Aierdi, 2015, p. 83), considera que el desplazamiento forzado es la salida de una persona o grupo de personas del lugar que habitan por amenazas o agresiones que dañan directa o indirectamente la integridad física, la salud psicológica, las relaciones sociales y el entorno que permiten la vida.

En ese sentido, Salazar, L.M. y Álvarez, J. A., (2017, p. 15), argumentan que lo que hace diferente al desplazamiento forzado del resto de las migraciones es que éstas se basan principalmente en aspectos de carácter económico, en las cuales prevalece la voluntad de

mejorar la calidad de vida. Mientras que el desplazamiento implica movilizaciones no opcionales, no planeadas; es una decisión urgente que trae como consecuencia descontextualizar a las personas de su hábitat, se les arrebatada de su tierra o propiedad, de su sociedad, de su cultura.

2.1.2. ¿Qué es el desplazamiento interno forzado?

Una de las definiciones más usadas para describir que es el desplazamiento interno forzado es aquella establecida en los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos* (1998) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), donde se entiende por desplazados internos:

las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia, 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 (1998, p. 5).

La anterior definición sirve como marco de referencia, no obstante, en el párrafo únicamente se identifica a la población desplazada, la característica de forzado, algunas de las causas que lo originan y la característica de interno. Falta precisar qué es en sí el desplazamiento, cómo se presenta el fenómeno, desglosar las implicaciones de cada causa y efectos, así como precisar las características de forzado e interno. Por ejemplo, la Convención de Kampala precisa que el desplazamiento interno es el movimiento involuntario o forzado a la evacuación o la reubicación de personas o grupos de personas dentro de las fronteras de un Estado (2009, p. 4).

Por su parte, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, considera que en la noción de desplazamiento interno forzado se articulan tres elementos principales. El primero es la condición de urgencia y apremio que obliga a las personas a desplazarse de su lugar o comunidad de origen. Segundo, las características de las condiciones contextuales en el lugar de residencia que motivan a las personas a desplazarse; y tercero, el aspecto geográfico que diferencia este fenómeno y a sus víctimas, de aquello que tienen la categoría jurídica de refugiados y de las personas con necesidad de protección internacional (2016, p. 25).

Por condición de urgencia se entiende que el desplazamiento que realizan las personas —ya sea de forma individual, familiar o masiva—, de un lugar a otro, no es opcional, no es

planeado, no es producto de una decisión considerada o valorada, sino más bien, resulta de una decisión tomada por urgencia. Dicha urgencia es provocada por diversos factores cuya magnitud sobrepasa los niveles de seguridad y ejercicio habitual de derechos humanos (CNDH, 2016, pp. 25-26).

En cuanto a las condiciones contextuales del lugar de origen que obligan a las personas a desplazarse y que le atribuyen a este tipo de movilidad la característica de forzado, los Principios Rectores señalan cuatro causas principales: 1. Conflicto armado, 2. Situaciones de violencia generalizada, 3. Violaciones a los derechos humanos y 4. Catástrofes naturales o provocadas por el ser humano. Dichas condiciones del lugar de residencia motivan a las personas a desplazarse. Las causas son ajenas a la voluntad de las personas, pueden presentarse de diferente forma, y condicionan el contexto en el que se presenta el desplazamiento. Siempre supondrán un escenario que, en conjunto con la condición de urgencia y bajo las causas aquí citadas, supondrán un acto forzado. De ahí la característica de forzado.

Por último, cuando se habla de interno, quiere decir que el desplazamiento se ubica dentro del territorio nacional, que es donde ocurren las causas que lo provocan. Interno también quiere decir que las personas permanecen en su país, esto es, no cruzan fronteras internacionales, ya que de alguna y otra manera desean regresar a sus hogares y restablecer su vida. Por tanto, aunque se trasladan de su residencia habitual para salvaguardar su integridad física y su vida, lo hacen dentro del territorio del país.

La Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (en adelante CMDPDH) señala que el desplazamiento interno forzado es

una violación a los derechos humanos que se presenta cuando personas o grupos de personas huyen de su hogar o lugar de residencia habitual hacia otra colonia de su mismo municipio, hacia otro municipio de su estado o hacia otro estado del país para evitar o después de haber sido víctimas de una situación de violencia generalizada, de un conflicto armado, de violaciones a los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano.

Asimismo, agrega que, además de ser una violación de los derechos humanos, el desplazamiento interno forzado representa una violación compleja. Lo anterior debido a la vulneración agravada de múltiples derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales u otros derechos humanos. Se presenta como una violación continua y sostenida, que perdura la condición de vulnerabilidad de quienes la padecen (CMDPDH, 2020).

Por su parte, Salazar, L.M. y Álvarez, J. A., mencionan que el desplazamiento interno forzado es un recurso de sobrevivencia de las poblaciones civiles frente a los regímenes de violencia interna o de aquella que se libra en las fronteras nacionales. Es una situación extrema de acción y reacción porque evidencia la imposibilidad de garantizar la vida por parte de cualquier instancia jurídica o gubernamental o de cualquier actor o poder involucrado, incluso de los mismos pobladores (2017, p. 29).

Es también una decisión política ya que estando en un escenario territorial de conflicto y ante actores hegemónicos amenazantes y en disputa, no se puede permanecer neutral, es decir, al margen, debido a los poderes que coaccionan. Por lo que, la única decisión importante consiste en salvaguardar su vida y la de sus familiares, en un sentido de sobrevivencia. En ese sentido, como bien señala Salazar, L.M. y Álvarez, J. A., el desplazamiento interno forzado representa huida, escape o evasión a poderes y fuerzas en disputa.

Es un último recurso de garantía y resistencia que, después de decidirlo, se presenta de forma inmediata, en corto o mediano plazo. Se realiza de forma individual o familiar, de forma colectiva o masivamente, de manera temporal o definitiva (2017, p. 30). También señalan que el desplazamiento interno forzado es un proceso de varias movilizaciones, que inician con la salida rápida e intempestiva de la mayor cantidad posible de familiares, con escasas pertenencias y en el mayor sigilo, por lo que sus bienes o patrimonios quedan abandonados, hasta que “las cosas se arreglen” (2017, p. 31).

2.1.3. Características del desplazamiento interno forzado

En este sentido, una vez desglosado, de manera general, que es el desplazamiento interno forzado se procederá a explicar las causas que señalan los Principios Rectores, así como una explicación del término Persona Internamente Desplazada (PID), el proceso de movilización que implica el desplazamiento, también conocido como el ciclo del desplazamiento y finalmente algunos de los efectos que se derivan de enfrentar la problemática del desplazamiento.

2.1.4. Sobre las causas del desplazamiento interno forzado

Como ya se explicó anteriormente, de acuerdo con los Principios Rectores, se identifican cuatro diferentes causas que provocan el desplazamiento: conflicto armado, violencia generalizada, violaciones de los derechos humanos y las catástrofes naturales o provocadas por el ser humano. Sin embargo, no se trata de una lista exhaustiva, ya que la expresión “en particular” que preside las causas en la definición, significa que no se excluye la posibilidad de que haya otras situaciones que generen el desplazamiento.

La primera causa tiene que ver con los conflictos armados. De acuerdo con la Comisión Nacional de Derechos Humanos (2016) los conflictos armados están definidos por las Convenciones de Ginebra y sus Protocolos Adicionales, que distinguen dos clases de conflictos armados: internacionales y no internacionales o internos. Los primeros incluyen todos los casos de guerra declarada o cualquier otro conflicto armado que pueda surgir entre dos o más partes, aún si el estado de guerra no es reconocido por una de ellas. Mientras que, los conflictos armados no internacionales o internos tienen lugar en el territorio de un estado, entre las fuerzas armadas y las fuerzas disidentes u otros grupos armados organizados que ejercen un control tal, que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concentradas (p. 27).

La segunda causa, es violencia generalizada. Los Principios Rectores no establecen que entienden por este término causal. No obstante, de acuerdo con los *Principios y criterios para la protección y asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina*, la violencia generalizada, consiste en una violencia que incluye disturbios y tensiones internas, actos de violencia aislados y otros actos de naturaleza similar (1989, p. 10). Por su parte, la Declaración de Cartagena dicta que para que la violencia se considere como generalizada debe ser continua, general y sostenida, y en los cuales se usa la fuerza de manera indiscriminada (1989, p.10).

Considerando dicha causa la CNDH (2016, p. 28) sostiene que la violencia generalizada debe atender no sólo a sus orígenes establecidos en el derecho internacional humanitario de proteger a las víctimas de las guerras, conflictos y de los enfrentamientos masivos, sino que también debe ajustarse al contexto histórico y social de cada uno de los países, y a cómo se transforma en estos la violencia. Cumpliendo con ello, el principio de progresividad en la protección de los derechos humanos. No obstante, la causa de violencia generalizada —que

se describe en los Principios Rectores—, resulta ser ambigua, en un sentido en el que mantiene difusa la línea entre causa de conflicto armado o de violaciones a derechos humanos. Por lo que, es importante señalar que circunstancias, actos o hechos son considerados como violencia generalizada dentro del contexto de cada país que retoma como base, los Principios Rectores.

Por causa de violaciones a derechos humanos, son aquellas violaciones por acciones u omisiones en las que incurran las autoridades estatales. Las violaciones por acción consisten en la realización de una conducta que, de manera directa, incumple con las obligaciones de prevenir, garantizar, proteger o respetar los derechos humanos. Mientras que, las violaciones por omisión, suponen la abstención del Estado frente a una situación en la que debió haber actuado (CNDH, 2016, P. 28). Las omisiones del Estado se relacionan con el conocimiento de las autoridades sobre alguna situación de riesgo —razonablemente previsible—que puede generar la violación múltiple de los derechos y respecto a la cual no se tomaron las medidas necesarias de prevención.

En cuanto a las catástrofes naturales o provocadas por el ser humano se entiende el peligro que impone la naturaleza en sus múltiples manifestaciones (huracanes, terremotos, sequías, inundaciones, erupciones volcánicas, entre otras). De acuerdo con la CNDH (2016) un desastre natural consiste en una severa interrupción del funcionamiento de una sociedad que causa pérdidas humanas, materiales o ambientales, el cual sobrepasa la capacidad de la sociedad afectada.

Si bien en el caso de la causa por desastres naturales hay un margen que se asocia más a la presencia de fenómenos de carácter “natural”, hoy día se habla del factor prevención. La agencia United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNISDR), señala que los desastres no son naturales, sino que son el resultado de las omisiones y la falta de prevención y planificación ante los fenómenos de la naturaleza (2010). Es decir, si un desastre natural que pudo ser previsible y ante el cual la autoridad omitió desplegar acciones preventivas para proteger a la población, conduce a la responsabilidad del Estado por omisión y aún más, posterior al desplazamiento, por la asistencia a la población una vez sucedida la catástrofe. Por lo que, las violaciones a los derechos humanos pueden presentarse con posterioridad al desastre natural (CNDH, 2016, p. 30).

Ahora bien, las catástrofes no sólo son producidas por la naturaleza. El ser humano también puede provocar catástrofes., también llamadas antrópicas, ya que dependen de las

acciones humanas. Tales como incendios forestales, detonaciones de bomba nuclear, contaminación de ríos y mares, desastres industriales, entre otros riesgos potenciales, ya sea de manera dolosa o culposa. Son eventos que ocurren al interior de alguna comunidad y que repercuten en enormes daños y destrucciones; suficientes para alterar el normal funcionamiento de ese lugar. Lo que deja una gran cantidad de víctimas civiles, que buscan desplazarse para garantizar su resguardo (Capacci y Mangano, 2015, p. 39).

La anterior descripción corresponde a las cuatro causas que los Principios Rectores señalan en la definición. Actualmente se han identificado, otras causas que originan el desplazamiento interno forzado: los proyectos de desarrollo, el extractivismo y el cambio climático. Por proyectos de desarrollo se entiende por acciones que buscan contribuir al “desarrollo” planeado de una sociedad como parte de una política de “crecimiento”. Una de esas acciones son los llamados megaproyectos, los cuales son de gran magnitud tanto por su presencia física como en los impactos que genera —sociales, culturales, ambientales y políticos—. La construcción de estos proyectos de desarrollo puede llevarse a cabo por instancias gubernamentales, por proyectos dirigidos desde la iniciativa privada, o bien de manera conjunta a partir de permisos —concesiones— (Domínguez, J., 2014, p. 21). Ejemplo de ello son la construcción de carreteras, aeropuertos, minas, hidroeléctricas, o proyectos de turismo y transporte —tren maya—.

La realización de estos megaproyectos tiende a causar desalojo forzado³ y el desplazamiento de personas de forma arbitraria y forzada. Este hecho, con frecuencia deja a las personas en situaciones de precariedad, caracterizadas por la vulnerabilidad y el desamparo. El desalojo debe estar plenamente justificado y se tienen que observar diversos criterios establecidos por el derecho internacional humanitario y de los derechos humanos (ONU- Hábitat, 2014).

El extractivismo, en su nueva fase, neoextractivismo, ya no se centran únicamente en la minería y el petróleo, recientemente manifiestan un nuevo proceso de explotación y control forestal, los agronegocios o la producción de biocombustibles basados en los monocultivos que incentivan la compra masiva de tierras. Es una forma de intervención sobre los espacios.

³ De acuerdo con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas los desalojos forzados son el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares o de las tierras que ocupan, ya sea en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal (ONU Hábitat, 2014).

Se caracteriza por la explotación de recursos naturales, cada vez más escasos, en su mayoría no renovables, con expansión hacia territorios que antes era considerados como no productivos (Hernández, abril 2016). De acuerdo con Hernández (abril, 2016) el desarrollo de megaproyectos extractivos implica la completa reconfiguración de los territorios de destino subsumiendo las relaciones sociales, productivas, ecológicas y políticas mediante una lógica instrumental que conlleva la ruptura de lazos comunitarios, la destrucción de las economías regionales, pérdida de diversidad cultural y la degradación de las condiciones ambientales.

En cuanto a la causa por cambio climático, la comunidad internacional ha reconocido que la degradación ambiental y el cambio climático ha resultado perjudicial y ha provocado el desplazamiento de poblaciones, la degradación de los ecosistemas, vulnerabilidad ante riesgos naturales y cambios graduales en el entorno. De acuerdo con esto el cambio climático afecta de tres formas diferentes. En primer lugar, los efectos del calentamiento y la aridez en algunas regiones reducen el potencial agrícola y reducen los servicios naturales, tales como el agua potable y el suelo fértil. En segundo lugar, hay mayor aumento de catástrofes meteorológicas; y en tercer lugar el aumento del nivel del mar destruirá zonas amplias y productivas de baja altitud. Condiciones que obligaran a las personas a desplazarse a otro lugar (Morton, Boncour y Laczko, noviembre 2008, p. 6).

Finalmente, es importante recordar estas causas, no son excluyentes entre sí, pueden presentarse de manera conjunta o separada. Para la presente investigación se delimita la diversidad de causas en torno al desplazamiento interno forzado en México a la causa de violencia. Lo anterior al ser la que, para el caso mexicano, presenta mayor aumento de personas desplazadas, en estados como Guerrero, Michoacán, Chihuahua, Tamaulipas, Sinaloa, Durango y Veracruz.

2.1.5. Personas Internamente Desplazadas y tipos de desplazamiento

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (en adelante ACNUR) define a las Personas Internamente Desplazadas (en adelante PIDs) como aquellas personas que han abandonado su residencia, pero que no han atravesado la frontera de su país de origen (ACNUR, octubre 2018). En este sentido, el elemento interno explica la razón por la que los desplazados internos no son refugiados. Los refugiados, por definición, se encuentran fuera

de su país de nacionalidad o residencia habitual. Sin embargo, ambas categorías se enfrentan a los mismos riesgos y carencias (ACNUR, marzo 2010).

Por su parte, la CMDPDH (2017, p. 7) señala que las PIDs son quienes de manera individual o colectiva (familias o grupos de familias) huyen o escapan de su hogar, del lugar donde viven o residen, hacia otra colonia del mismo municipio, hacia otro municipio de su estado o hacia otro estado del país para evitar ser víctima de alguna de las causas que provocan el desplazamiento. Las PIDs son personas con diferentes características, tanto de género, de edad, situación social, personas con alguna discapacidad, personas indígenas. Quienes se encuentran en condiciones de extrema vulnerabilidad debido a la falta de protección física, a la pérdida de familiares, redes sociales, medios de subsistencia, y su patrimonio familiar (Rubio, 2014).

Cabe señalar que el desplazamiento se puede presentar de forma reactiva o preventiva. Reactiva como resultado de un conflicto emergente que requiere tomar medidas urgentes, al instante; y preventivo que se presenta para evitar los efectos del conflicto. El desplazamiento interno se puede clasificar, de acuerdo con el número de personas que se desplazan en individual, masivo o unifamiliar. El desplazamiento individual también llamado gota a gota se caracteriza por ser solo un miembro el que se desplaza. Por su parte, el desplazamiento masivo se entiende como la salida forzada de 10 o más hogares o, más de 50 personas en un mismo evento o episodio. Puede presentarse desplazamiento masivo organizado y no organizado.

Mientras que, el desplazamiento masivo organizado se presenta cuando la comunidad con una base social organizada toma la decisión de desplazarse y buscar apoyo en instituciones gubernamentales y no gubernamentales, con la finalidad de obtener asistencia y acompañamiento. Generalmente, en este tipo de desplazamiento la comunidad organizada permanece unida durante y posterior al desplazamiento. Mientras que, el desplazamiento masivo no organizado —que resulta ser más común, dada la emergencia—precisa la expulsión de varias familias de un mismo sector, hacia diferentes localidades.

Con respecto al desplazamiento unifamiliar, es aquel donde la familia permanece unida durante y después del momento del desplazamiento (Sánchez y Atehortúa, 2008, p. 18). Autores como Sánchez y Atehortúa señalan que el acto en el que personas y familias son desplazadas en más de una ocasión se conoce como redesplazamiento. También denominan “desplazamiento selectivo” el cual se presenta, de manera discriminada, contra determinados

actores de la sociedad, tal es el caso de maestros, líderes sindicales, líderes locales, defensores de derechos humanos y periodistas (2008, p. 18).

De igual manera, se presenta la situación de desplazados internos en condiciones de desplazamiento prolongado. El desplazamiento prolongado se trata de una situación en la que el proceso de encontrar soluciones duraderas se ha estancado o en la que los desplazados sufren marginación como consecuencia de violaciones y falta de protección de sus derechos humanos (Brookings Institution, Internal Displacement Monitoring Centre [IDMC] y Consejo Noruego para Refugiados, 2011, p. 8).

2.1.6. El ciclo del desplazamiento interno forzado

El ciclo del desplazamiento comprende la serie de momentos en los que se va suscitando el desplazamiento. De acuerdo con Rubio (2014, p. 44), el ciclo del desplazamiento es un proceso de victimización que comienza cuando se establecen las causas que dan origen al desplazamiento forzado. Esto es, algún evento violento que provoca que los miembros de una comunidad dada tengan que salir a modo de “escape” con la finalidad de salvaguardar sus vidas. A partir del momento en que se establecen las causas que propiciaron su huida, los desplazados pasan por una serie de etapas caracterizadas por el sufrimiento, la violencia, el desarraigo, la pérdida material y humana, la falta de protección física y jurídica, la violación continua de sus derechos humanos, la falta de vivienda digna, dificultades para reinsertarse en el mercado laboral y educativo, atención médica adecuada, deficiencia alimenticia, precarización del lugar de acogida, entre otras afectaciones.

Se considera que, el fin del ciclo del desplazado termina cuando el Estado de origen, a veces en colaboración con la comunidad internacional, logra dar soluciones duraderas al problema. Dichas soluciones pueden incluir: la pacificación que permita —en el mediano plazo— el retorno de las personas desplazadas a sus comunidades de origen, el reasentamiento en otro lugar del país, o bien, la asimilación en el primer lugar de destino. A su vez, el ciclo finaliza una vez que las víctimas logran rehacer su vida y se incorporan de manera “exitosa” a la vida social y laboral en un entorno de pleno respeto a sus derechos humanos y toda vez que el Estado ha reparado el daño causado (Rubio, 2014, p. 44).

Lo anterior, logra captar tres momentos: previo, durante y posterior al desplazamiento. De manera previa, se habla de antes de que suceda, el momento que provoca el hecho de salir

de forma forzada y urgente. Posterior, un durante, que es desde que inicia el éxodo hasta un lugar inmediato de acogida, y los movimientos posteriores, antes de las víctimas logren asentarse en un lugar “seguro” y bajo la premisa de que no reincidirá el éxodo. Finalmente, se habla de un momento posterior al desplazamiento, que tiene que ver más con la implementación de soluciones duraderas que busquen que las personas desplazadas, logren restablecer su vida, aun bajo el hecho de haber vivido el desplazamiento.

De acuerdo con la Organización Internacional para las Migraciones (en adelante OIM) y el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2015) a este ciclo también se le puede llamar patrón de desplazamiento, el cual constituye las características y dinámicas particulares que adquiere la movilidad de la población desplazada desde el punto geográfico del que salen hasta el punto geográfico en el que se asientan o reasientan. De acuerdo con su propuesta —heurística—, los patrones de desplazamiento presentan cuatro dimensiones:

1. Dimensión del punto de partida: es la zona donde el desplazado es afectado por la causa o las causas que lo fuerzan a salir. Desde este punto el individuo junto a su familia y parte de la comunidad deciden salir ante aquello que pone en peligro su integridad y su vida. Los indicadores propuestos para analizar esta dimensión son: a) características estructurales de la zona de expulsión caracterizada por la zona de partida, b) el tipo de zona de expulsión y c) el nivel de vulnerabilidad de la zona de expulsión.

2.- Dimensión de movilidad: denota la dinámica propia del desplazamiento. El desplazado reacciona tomando una serie de decisiones que lo llevarán a tomar determinados rumbos. Tiene varias características —a forma de indicadores— a) forma de desplazamiento, b) distribución espacial del desplazamiento, c) distancia del desplazamiento y d) organización del desplazamiento.

3.- Dimensión del punto de emergencia: la zona de atención de la emergencia es un espacio en el que los desplazados reciben o suministran las primeras medidas de recuperación y mejoramiento de su situación. Sin embargo, en muchas ocasiones, este espacio es inexistente, su existencia dependerá de factores externos. Compuesta por tres indicadores a) las características de la zona de llegada, b) la organización de la zona de emergencia y c) los tipos de asentamiento y,

4.- Dimensión de regreso o reasentamiento: una vez pasado el momento de la emergencia y recibido los elementos necesarios para la recuperación del desplazado, toca decidir qué hacer: regresar a la zona del que primariamente fue expulsado (si existen las

condiciones para llevar a cabo dicha acción) o reasentarse en otra zona. Las características de esta dimensión comprenden a) tipo de movimiento, b) forma de movimiento, c) origen espacial del regreso o reasentamiento, d) distancia de regreso o reasentamiento, e) organización del regreso o reasentamiento y f) características de la reintegración.

2.1.7. Sobre los efectos del desplazamiento interno forzado

El desplazamiento interno forzado puede resultar devastador, ya sea de corta duración o prolongado en el tiempo. Entre sus grandes consecuencias están la pérdida del hogar, la tierra y las pertenencias; la interrupción de los medios de subsistencia o la educación; la separación de los miembros de la comunidad y de la familia, pérdida de documentación personal y una mayor y constante exposición a riesgos de protección, que incluye los efectos psicológicos la privación, la pérdida y el trauma (PNUD y ACNUR, 2016).

Las vulnerabilidades producidas por el desplazamiento, suelen intensificarse con el tiempo. Los efectos del desplazamiento son múltiples, cada uno de ellos con una temporalidad e impacto variable de acuerdo con los eventos vividos previo, durante y posterior al desplazamiento, y de manera diferenciada conforme a cada una de las experiencias de las personas que lo padecieron. La OIM identifica dos tipos de efectos: los efectos inmediatos y los de mediano y largo plazo. Los primeros son efectos que se desarrollan al momento de emprender la emergencia de salida hasta una vez asentados en la zona de recepción, es decir, efectos puntuales que surgen en medio del desarrollo del desplazamiento. Mientras que los efectos de mediano y largo plazo implican aquellos problemas públicos que surgen posterior al asentamiento, situación que ya no supone únicamente al grupo desplazado sino al sistema social en conjunto —como un todo, macro problemas, fenómenos estructurales— (2015, p. 50).

Pensemos en la primera necesidad de resguardo, la necesidad de protegerse, ¿cuáles son las necesidades de las personas desplazadas en ese momento? Para responder esta primera cuestión de los efectos al momento de salida y durante se acude al concepto de seguridad humana. De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2011), se entenderá por seguridad humana la protección contra interrupciones súbitas y dañinas en los patrones de la vida diaria, sean estas en los hogares, en el trabajo o en las comunidades. El concepto de seguridad comprende seis aspectos: 1. seguridad económica

(ante la amenaza de pobreza), 2. seguridad alimentaria (ante la amenaza de hambre); 3. seguridad sanitaria (ante la amenaza de enfermedades y lesiones); 4. seguridad personal (ante la amenaza que incluye distintas formas de violencia), 5. seguridad de la comunidad, 6. seguridad política y 7. seguridad ambiental (PNUD, 2011).

Ahora, en cuanto a los efectos de mediano y largo plazo, pensemos la situación de las personas desplazadas que tienen que permanecer más tiempo en el sitio de alojamiento o resguardo, y que buscan bien sea regresar a su lugar de origen o reasentarse en un nuevo contexto que le permita continuar con su vida. Este escenario y contexto apremia a la prolongación de los efectos y aparición de nuevos efectos. Efectos que —para la presente investigación— se asocian a la búsqueda de soluciones duraderas. Esto es, encontrar soluciones que permitan a los desplazados vivir con dignidad y en paz.

De ahí que las soluciones duraderas busquen resolver los efectos de:

- Seguridad y libertad de movimientos a largo plazo: que las personas desplazadas puedan sentirse seguras al momento del retorno o reubicarse, y tengan la libertad de movimiento para ello.
- Nivel de vida adecuado: que incluya el acceso a alimentación, condiciones de vivienda digna, de acceso a la salud, educación
- Acceso a oportunidades de empleo y medios de subsistencia: que puedan reincorporarse a nuevas fuentes de empleo u a obtener medios de subsistencia
- Acceso a mecanismos para restaurar la vivienda, tierra y propiedades o bien a compensaciones: medidas de reconocimiento de sujeto de derechos humanos
- Acceso a obtener su documentación sin restricciones institucionales
- Reunificación familiar de los miembros separados por el desplazamiento
- Participación en asuntos públicos y toma de decisiones que les concierne a los desplazados como grupo en situación de vulnerabilidad.
- Soluciones efectivas para violaciones de derechos humanos relacionados con el desplazamiento los cuales incluye el acceso a la justicia, reparaciones y acceso a la información.

En particular, para esta investigación es importante resaltar aquellos efectos que se asocian al bienestar de la población desplazada, tales como los efectos emocionales generados por la

violación de los derechos humanos y el cambio de vida que genera el desplazamiento. Efectos ligados al desarraigo, inestabilidad, estrés (Síndrome de Ulises⁴, trastorno de estrés postraumático) y la comprensión o asimilación de su condición de víctima de desplazamiento, exclusión social, de no pertenencia, y cuestiones como la discriminación o estigmatización.

A su vez se debe considerar los elementos subjetivos —provenientes de la psicología y de la psicología social— asociados a la calidad de vida, la cual establece que la noción de calidad de vida, no está únicamente constituida por los aspectos materiales, sino también por las percepciones de los individuos sobre sus condiciones de vida y las relaciones sociales que sostienen, así como las aspiraciones de las personas (Villatoro, julio 2012). Tales como afectaciones al proyecto de vida, ruptura de la integridad personal, impacto en la dinámica familiar, pérdida de confianza en las instituciones, pérdida de vínculos sociales y culturales, pérdida valorativa respecto a su rol social, integración social, adaptación, incertidumbre, trastornos psicológicos (Comunicación personal, víctimas de desplazamiento interno. Jornada de trabajo psicosocial con personas internamente desplazadas, febrero 2020).

2.2. Marco internacional sobre desplazamiento interno

El desplazamiento interno forzado ha sido abordado por organismos internacionales jurisdiccionales y no jurisdiccionales (CNDH, 2016). Al respecto son los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos* el marco normativo en el tema. Los Principios Rectores son un compilado de normatividad en derechos humanos, el derecho humanitario y, por analogía el derecho de los refugiados. Los Principios Rectores tienen por objeto tratar las necesidades específicas de los desplazados internos de todo el mundo, a partir de determinar los derechos y garantías necesarios de protección. Dichos Principios Rectores pretenden orientar a los Estados, a las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales en el tratamiento del fenómeno de los desplazamientos (ONU, 1998, p. 3).

⁴ Es un cuadro reactivo de estrés ante situaciones límite. También conocido como Síndrome del emigrante con estrés crónico y múltiple. Los estresores más importantes son la separación forzada de los seres queridos que supone la ruptura del instinto de apego, el sentimiento de desesperanza, la ausencia de oportunidades, la lucha por la supervivencia (dónde alimentarse, dónde encontrar un techo para dormir), el miedo y el terror ante la movilidad, el sentimiento de amenaza, persecución, sentimientos de indefensión por no sentir la protección de sus derechos (Achotegui, 2012).

Los Principios Rectores definen los derechos y garantías pertinentes para la protección de las personas contra el desplazamiento forzado y para su protección y asistencia durante el desplazamiento y durante el retorno, reasentamiento o reintegración. Se compone de 30 Principios, divididos en:

- **Principios generales (del 1 al 4):** Las personas desplazadas deberán gozar de igualdad jurídica para ejercer sus derechos y libertades. Las autoridades nacionales tendrán la obligación y responsabilidad primarias de proporcionar protección y asistencia. Los desplazados internos tendrán derecho a solicitar o recibir dicha protección. Los desplazados no serán objeto de ninguna discriminación, sin distinción de raza, color, sexo, idioma, religión o convicciones, opinión política, nacionalidad, edad o cualquier criterio que menoscabe su persona.
- **Principios relativos a la protección contra los desplazamientos (del 5 al 9):** Todas las autoridades y órganos internacionales respetarán las obligaciones que impone el derecho internacional a fin de prevenir y evitar las condiciones que puedan provocar el desplazamiento de personas. Las autoridades competentes deben asegurar alternativas para evitar el desplazamiento. De no existir alternativa, se deben tomar medidas necesarias para minimizar el desplazamiento y sus efectos adversos. Se debe asegurar un alojamiento adecuado en condiciones satisfactorias de seguridad, alimentación, salud e higiene e integración familiar, a fin de evitar que se viole los derechos a la vida, dignidad, libertad y seguridad de las personas desplazadas.
- **Principios relativos a la protección durante el desplazamiento (del 10 al 23):** Toda persona tiene derecho a la vida, a no ser objeto de actos violentos, a la dignidad y a la integridad física, mental o moral. Todo desplazado tiene derecho a la libertad de circulación y de escoger su lugar de residencia. De igual manera, tienen derecho a buscar seguridad en otra parte del país, abandonar el país, solicitar asilo, y recibir protección contra un reasentamiento que atenta su voluntad, derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica.
- **Principios relativos a la asistencia humanitaria (del 24 al 27):** La asistencia humanitaria se prestará de conformidad con los principios de humanidad e imparcialidad y sin discriminación alguna. La responsabilidad de brindar asistencia

es obligación de las autoridades nacionales. Sin embargo, las organizaciones humanas internacionales tienen derecho a ofrecer apoyo a los desplazados.

- **Principios relativos al regreso, el reasentamiento y la reintegración (del 28 al 30):** Las autoridades nacionales tienen la responsabilidad de otorgar los medios necesarios para garantizar el regreso voluntario, de manera digna y segura, al lugar de origen de las personas desplazadas o su reasentamiento voluntario en alguna otra parte del país, así como prestar asistencia a los desplazados internos que hayan regresado o se hayan reasentado en otra parte. Si la recuperación es imposible, las autoridades competentes concederán una indemnización u otra forma de reparación justa.

De esta manera, los Principios Rectores ponen un eje referencial respecto a las acciones que los Estados debe instrumentar para la prevención y atención del desplazamiento. Dichos principios además de resaltar los derechos humanos de las personas desplazadas, enfatizan la no discriminación, la prevención contra el desplazamiento, la protección durante el desplazamiento, la asistencia humanitaria y las condiciones de regreso, reasentamiento e reintegración. Al respecto, José Antonio Guevara Director Ejecutivo de la CMDPDH, señala que los Principios Rectores lo que hacen es ordenar las obligaciones preexistentes para establecer un marco regulatorio y una guía, para que los países puedan atender el fenómeno del desplazamiento en todas sus etapas.

Sin embargo, de acuerdo con José Antonio Guevara —dado el actual número de desplazados en el mundo (50.8 millones⁵)—es probable que se requiera algo más que la maquinaria que actualmente existe para atender el fenómeno. Si bien se tiene la contribución de la Relatora Especial del Consejo de los Derechos Humanos de los desplazados, su rol se mantiene *sui generis* al resto de los procedimientos especiales. Asimismo, ACNUR cuenta con un mandato asignado para trabajar con los desplazados, pero su encomienda predominante es la atención de las personas refugiadas. Por lo que, es buen momento de pensar en un programa especial similar al de ACNUR, pero con atención específica al desplazamiento interno (J.A. Guevara, comunicación personal, 19 de mayo de 2020).

⁵ De acuerdo con el Global Report on Internal Displacement, 2020.

Por otra parte, también existen otros instrumentos internacionales de protección de personas víctimas de desplazamiento. Dentro de estos se encuentran los *Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de las Personas Refugiadas y Desplazadas*, también llamados “Principios Pinheiro” aprobados en 2004. Los cuales sistematizan los derechos humanos, el derecho de los refugiados, el derecho humanitario y normas análogas de derechos reconocidos en instrumentos internacionales, con la finalidad de fundamentar una base para el tratamiento de las cuestiones jurídicas y técnicas relativas al derecho a la restitución de viviendas, tierras y patrimonio (ONU-Habitat et al., 2007).

También, existe normatividad de otros continentes, tal como la *Convención de la Unión Africana sobre la Protección y Asistencia de los Desplazados Internos en África*, también llamada *Convención de Kampala* la cual entró en vigor en 2012. Dicho documento constituye el primer tratado internacional para la asistencia y la protección de las personas desplazadas, y es aplicable a todo el continente. Impone a los Estados la obligación de proteger y ayudar a las personas desplazadas a raíz de catástrofes naturales y los conflictos armados.

De igual manera, otro instrumento que reconoce el desplazamiento como problema es la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, ya que en su novena conclusión solicita a las autoridades nacionales y organismos internacionales a ofrecer protección y asistencia, así como a contribuir la situación de las personas víctimas de desplazamiento interno (ACNUR, 1984). Al respecto países de América Latina se han comprometido a emitir leyes y políticas para la atención del desplazamiento, países como Colombia —que es quien lleva un gran esfuerzo recorrido en la disposición normativa y atención de las víctimas de desplazamiento en su país— Perú y Ecuador en su constitución. Recientemente países como Honduras, El Salvador, Guatemala y México están disponiendo un andamiaje normativo en apego a los Principios Rectores.

2.2.1. Derechos humanos de los desplazados internos y soluciones duraderas

Considerando que el derecho a la vida es inherente al ser humano y esté estará protegido por la ley, y que todo ser humano tiene derecho a la dignidad y a la integridad física, mental o moral, los Principios Rectores especifican:

- Todo ser humano tiene derecho a la libertad y seguridad personales.

- Todo desplazado interno tiene derecho a la libertad de circulación y a la libertad de escoger su residencia.
- Los desplazados internos tienen derecho a buscar seguridad en otra parte del país, abandonar su país, solicitar asilo en otro país y recibir protección contra el regreso forzado o el reasentamiento en cualquier lugar donde su vida, seguridad, libertad y salud se encuentren en peligro.
- Los desplazados internos tienen derecho a conocer el destino y paradero de sus familiares desaparecidos.
- Derecho a que se respete su vida familiar. Se respetará la voluntad de los miembros de familias de desplazados internos que deseen permanecer juntos.
- Los desplazados internos tienen derecho a un nivel de vida adecuado
- Durante el desplazamiento las autoridades competentes suministrarán condiciones de seguridad, tales como: alimentos indispensables y agua potable, cobijo y alojamientos básicos, vestido adecuado y servicios médicos y saneamiento indispensable.
- Los desplazados internos que enfermos, heridos o que presenten alguna discapacidad recibirán los correspondientes cuidados médicos. Los desplazados internos tendrán acceso a los servicios psicológicos y sociales.
- Se prestará especial atención a las necesidades sanitarias de la mujer.
- Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.
- Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad o de sus posesiones.
- Derecho a la libertad de pensamiento, conciencia, religión o convicciones, opinión y expresión.
- Derecho a buscar libremente oportunidades de empleo y a participar en las actividades económicas.
- Derecho a asociarse libremente y a participar en pie de igualdad en los asuntos comunitarios.
- Derecho a participar en los asuntos públicos.
- Derecho a comunicarse en un idioma que comprendan.
- Todo ser humano tiene derecho a la educación

Las necesidades específicas y las violaciones de derechos humanos de los desplazados internos no desaparecen cuando logra cesar un conflicto o desastre natural, ni tampoco desaparecen cuando las personas desplazadas se encuentran un refugio. Por lo contrario, sea en cualquier momento del ciclo del desplazamiento, sea que regresen a sus hogares, que se asienten en otra parte del país, siguen enfrentando problemas persistentes que requiere apoyo. La experiencia traumática del desplazado de no se puede revertir. No obstante, los desplazados internos necesitan poder retomar su vida, lo anterior mediante una solución duradera (Asamblea General de Naciones Unidas [en adelante AG], 2010).

De acuerdo con el Marco de soluciones duraderas para los desplazados internos, se entiende por solución duradera cuando los desplazados internos dejan de necesitar asistencia o protección específicas vinculadas a su situación de desplazamiento y puedan continuar de sus derechos humanos sin ser discriminados por la condición de desplazado. De acuerdo con la Asamblea General, la solución se puede lograr por varios medios:

- La reintegración sostenible en el lugar de origen
- La integración local sostenible en las zonas en que se haya refugiado los desplazados
- La integración sostenible en cualquier otra parte del país

La búsqueda de cualquiera de las soluciones señaladas debe verse como un proceso gradual —y a menudo prolongado— con tendencia a reducir las necesidades relacionadas con el desplazamiento y con la premisa de cuidar de sus derechos humanos sin discriminación. También como un proceso complejo que atiende cuestiones de derechos humanos, humanitarias, de desarrollo, de reconstrucción y consolidación de la paz. Y finalmente se tiene que ver como un proceso que requiere la participación coordinada y oportuna de diversos agentes (AG, 2010).

El proceso debe estar basado en los derechos de las personas desplazadas. Es decir, que los desplazados internos siempre puedan tomar la decisión fundamentada y voluntaria sobre la solución duradera que más les conviene. La búsqueda de la solución debe considerar las necesidades y sus derechos en las estrategias de recuperación y desarrollo. El acceso a las repuestas y a los agentes que respaldan el logro de soluciones duraderas debe ser seguro y oportuno. En esa misma línea, se deben disponer mecanismos eficaces de supervisión del proceso.

De igual manera, se busca que el proceso a una solución duradera sea inclusivo, de igualdad, bajo la comprensión de cada una de las personas desplazadas, en particular a mujeres, niños, adultos mayores, personas con alguna discapacidad o aquellas que puedan llegar a ser marginadas. Asimismo, se busca que —en situaciones de desplazamiento por conflictos o violencia— las personas desplazadas tengan una participación quizá indirecta en los procesos de paz o iniciativas de consolidación de la paz (AG, 2010).

2.3. La violencia como causa del desplazamiento interno forzado

Una vez descritas las causas que generan el desplazamiento interno forzado, el presente capítulo tiene, en lo particular, el objetivo de puntualizar el análisis en aquellas propiciadas por la violencia. Para ello, una de las premisas de las que se parte es que *per se* el desplazamiento interno forzado ya es un hecho violento. Esto debido a que produce estragos en las personas que lo padecen; y porque, en muchas ocasiones, el infortunio de haber sido desterrados de sus tierras, de su lugar de origen prescribe un cambio en la vida de quienes lo vivieron.

No obstante, es oportuno especificar desde qué perspectiva de la violencia se está partiendo, y su expresión: el desplazamiento interno forzado. Sobre todo, si se busca encontrar soluciones oportunas para la atención de las víctimas de desplazamiento. De ahí que para esta investigación es importante integrar la experiencia vívida y cercana de aquellas personas que fueron víctimas del desplazamiento interno forzado. Esto con el fin de legitimar su voz y su historia; y porque solo ellos distinguen los efectos e impactos dramáticos de la violencia.

¿Por qué se menciona lo anterior? Bueno, a través de sus palabras, las víctimas especifican la complejidad de causas y efectos, previo, durante y posterior al desplazamiento por violencia, e incluso su prolongación en el tiempo. De tal manera, si bien se reconocen los efectos devastadores que tienen las catástrofes naturales como causa del desplazamiento, el análisis se remitirá a una comprensión de los hechos violentos que propician el desplazamiento. Como lo señalaron algunas víctimas de desplazamiento

“nos quedamos sin casa por el terremoto, y sabíamos que nos íbamos a levantar si nos organizábamos; porque una casa se recupera, pero en el caso de la violencia se quebranta todo, ya no es cuestión del pedazo donde vivías, es tu vida entera” “Los impactos son diferentes por violencia que por desastre natural”

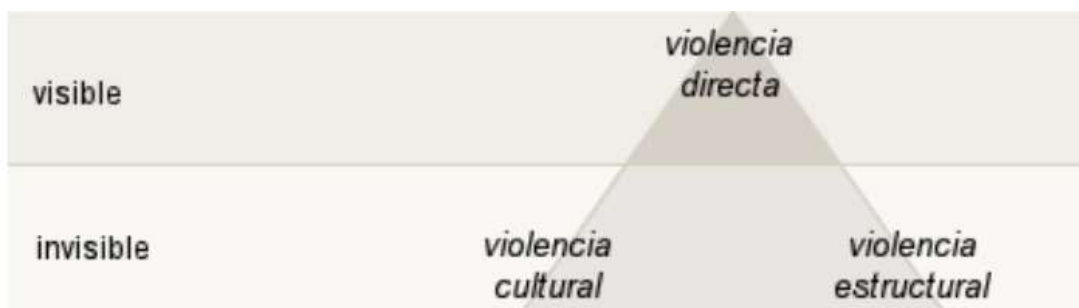
“Por ejemplo, por catástrofe el gobierno te ayuda, a los desplazados por actos violentos no, porque el gobierno pone en duda tu honorabilidad, tu integridad”

(Personas desplazadas, Jornada de trabajo psicosocial con personas internamente desplazadas, CMDPDH, febrero 2020).

Precisado lo anterior, se tomará el punto de partida que precisa Séverine Durin (2019), al retomar a Galtung (2018) respecto al análisis de la violencia. De acuerdo con lo propuesto la violencia tiene varias aristas, algunas de estas visibles o manifiestas como lo es la violencia directa, y otras invisibles —pero no por eso menos perniciosas— para la vida en sociedad, como es la violencia cultural y la violencia estructural. La violencia que obliga a las personas a abandonar sus hogares para resguardarse es una violencia directa, que deriva de estructuras y culturas violentas, ya que sus raíces derivan de las condiciones estructurales que marginan y excluyen a amplios sectores de la población, así como de las ideas que justifican la represión y la explotación. Donde los efectos invisibles de la violencia directa pueden ser más viciosos que los visibles, porque refuerzan la violencia estructural y cultural, es decir, las ideas que justifican la marginación y exclusión de unos por otros (pp. 39-42).

Siguiendo con Galtung (2013), la violencia puede ser vista como una privación de los derechos humanos fundamentales, hacia la vida, la búsqueda de la felicidad y una disminución del nivel real de satisfacción de las necesidades básicas, por debajo de lo que es potencialmente posible. Así, la combinación de la violencia directa y estructural con las diferentes clases de necesidades básicas —necesidades de supervivencia, de bienestar, identitarias y necesidades de libertad—, proporciona una tipología de la violencia (p. 4) (Véase Figura 4).

Figura 4. Triángulo de la violencia



Fuente: Galtung (2018). Violencia, guerra y su impacto.

Para Azaola (citada en Durin. 2019) el aumento en los niveles de violencia se debe a tres factores. Primero, la existencia de formas de gobierno que han prevalecido de tiempo atrás toleradas e incluso ignoradas, cuyos efectos, sumados a otros factores coyunturales, han contribuido al actual incremento de la violencia. Segundo, el debilitamiento y la descomposición de las instituciones de seguridad y procuración de la justicia, cuya mayor consecuencia es la impunidad. Y tercero, la insuficiencia de las políticas sociales y económicas para reducir las desigualdades y promover la inclusión de amplios sectores, así como una mayor y mejor articulación e integración de estas políticas en torno a fines comunes con las políticas de seguridad (p. 41).

La violencia afecta la confianza de las personas en uno mismo y en los otros, afectando las redes sociales, la convivencia social. De igual manera influye en la apreciación del desempeño de las autoridades y en la legitimidad de la democracia como régimen político. A su vez, ante el sentimiento de indefensión y abandono, se responsabiliza a las autoridades del caos y crece la percepción del Estado como enemigo y oposición. Cuando la violencia perdura en niveles altos por más de cinco años, se vuelve crónica, se normaliza, con altos niveles de aceptación. Propicia la ruptura de las relaciones familiares e intergeneracionales, además de aumentar la violencia de género (Jimeno (2008); Azaola (2012); Adams (2012) citadas en Durin 2019).

Para el caso del desplazamiento interno forzado, las condiciones de violencia pueden ser originadas por múltiples factores entre los que se encuentran la competencia por el uso de suelo, la explotación de los recursos naturales, el trasiego de armas de procedencia extranjera, el cultivo de estupefacientes, la presencia de organizaciones del crimen organizado que compiten por ubicación geográfica estratégica que facilite la realización de actividades ilegales, el control político al servicio de intereses individuales (privados), conflictos de naturaleza étnica o religiosa, la creación o coexistencia de grupos paramilitares o de autodefensa, contextos de inestabilidad política por preferencias partidarias, desastres provocados por el hombre (como la contaminación industrial y/o de sustancias tóxicas, proyectos con carácter de “desarrollo” como megaproyectos, los contrastes de desigualdad, el nulo respeto y garantía de los derechos humanos, la ausencia del Estado, de sus instituciones, entre otras; y siempre bajo una misma premisa, tener poder económico (Consejo Nacional de Población [CONAPO], 2019, p. 20).

Lo anterior, son ejemplos que evidencian los diferentes escenarios en donde prevalecen grupos dominantes que disponen de diversas estrategias e instrumentos que atentan contra la población, o contra todo aquel que obstruya la realización de sus objetivos —objetivos que por demás transgreden lo común y lo público—. No es del desconocimiento de nadie, que estos grupos —actores— han prevalecido por años, y su dominación ha crecido adquiriendo poder, incluso suponiendo un monopolio de la violencia que pone en duda la capacidad del Estado de su legitimidad. Más aún, al ser incluso el mismo Estado parte de los actores que perpetúan —por acción, omisión y colusión— el hecho violento (Véase Figura 5).

“Cuando es por violencia del Estado, el exigir se convierte un arma en tu contra. Ya no solo es recuperar lo que perdí, porque exigir te convierte en enemigo. Por ejemplo, en Guerrero sigue la violencia jurídica, ya no puedo denunciar, porque es de ellos de quien me tengo que cuidar. Entonces esos impactos son los que hacen la diferencia”.

“Hay una guerra en contra nuestra, está pensada, estructurada. Nos está pasando por vivir donde vivimos. Les estorbamos para sus proyectos, nos tiene que quitar de ahí”.

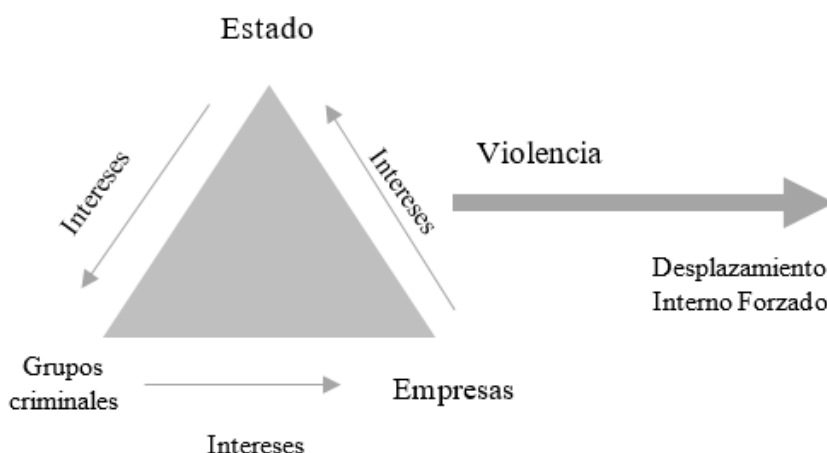
“También son cómplices los policías y en mi caso, también la unidad antisequestro, durante todo el secuestro, se comunicaban por altavoces, y escuchamos que si denunciábamos nos iban a matar”.

“Afectas los intereses económicos, y la colusión del Estado con estos intereses económicos. Gran parte del sufrimiento que tenemos es por el mismo Estado, porque queremos que el Estado nos regrese lo que perdimos, cuando fue el mismo el que provocó todo esto”.

“Desde siempre hubo grupos delincuenciales, pero ahora aparece como un actor que el gobierno no controla, y su medida para tratar de controlarlo, es por medio del Ejército. Entonces, para manejar recursos, busco en donde están los recursos. Y de ahí surgen las empresas que quieren operar donde hay recursos naturales, y para establecerse ¿Qué hacen? Limpian, desplazan”.

(Personas desplazadas, Jornada de trabajo psicosocial con personas internamente desplazadas, CMDPDH, febrero 2020).

Figura 5. La violencia como causa del desplazamiento interno forzado en México



Fuente: elaboración propia con información proporcionada por víctimas de desplazamiento interno en la Jornada de trabajo psicosocial con personas internamente desplazadas, febrero 2020.

Considerando lo anterior, retomando lo propuesto por Galtung (2018), el análisis de Durin (2019), los factores de CONAPO (2019) y lo referido por las víctimas de desplazamiento interno forzado por violencia en México se entiende que la violencia: 1.- es continua durante todo el ciclo del desplazamiento, en diferentes niveles e intensidad y cometida por diferentes actores, 2.- La violencia deslegitima la capacidad monopólica del Estado, y por lo contrario, es un ente que también la genera, 3.- Los grupos perpetradores operan al margen estructural del Estado, 4.- Ocurre a partir de hechos concretos; 5.-El desplazamiento por violencia no es un fenómeno que se distribuya de manera uniforme, puede variar conforme a cada región y, 6.- El desplazamiento es un hecho deliberado por actores que ejercen la violencia, por lo que, —para esta investigación— se supondrá que en aquellas regiones de mayor foco e incidencia de desplazamiento, si el Estado no lo previene, es un acto de omisión.

2.3.1. El desplazamiento interno forzado por violencia en México

El desplazamiento interno forzado en México se presenta como un problema que se deriva, o es consecuencia de un problema estructural mayor, la violencia. Pero, ¿cómo se entiende y presentan la violencia que genera el desplazamiento interno forzado en México? Al respecto, Salazar y Álvarez (2017, pp. 32-33), exponen un escenario general, y en particular,

que limita del universo del concepto violencia, a aquella que es la que, en sí, produce el desplazamiento para el caso mexicano.

El escenario que precede al desplazamiento se deriva de la violencia que generan los conflictos militarizados vinculados al narcotráfico y al crimen organizado. Se tratan de conflictos y enfrentamientos de comportamiento permanente y latente, que se activan ante cualquier escenario, a saber, entre organizaciones armadas o militarizadas ilegales, entre éstas y los contingentes federales o estatales de las fuerzas armadas. Enfrentamientos que se manifiestan como represalias a nuevos mandatos normativos (jurídico, legales) implementados en su contra —a saber, la estrategia militar de “Guerra contra el narcotráfico” “Guardia Nacional”—, pugnas por el control de las rutas, mercados y otras hegemonías asociadas en disputa —vínculos de corte extractivista o proyectos de desarrollo—; venganzas contra las divulgaciones o denuncias públicas, en específico a periodistas y defensores de derechos humanos—. Conflictos que se fundan en antagonismos permanentes entre lo lícito y lo ilícito (Salazar y Álvarez 2017, p. 33).

El crimen organizado en México se presenta desde dos esferas, macro (de seguridad nacional y lucha internacional contra las drogas) y micro (agentes institucionales, organizaciones del crimen organizado, regiones, poblados, localidades con sus respectivos habitantes). Como señala Salazar y Álvarez (2017):

Si partimos de un poder constituyente, estatuido en un contrato político ideal como legítimo, y si en contrapartida nos enfrentamos a la violencia organizada que subvierte a este poder y que, además enlaza una dimensión territorial, económica y poblacional, establecida en sistemas militarizados no identificados plenamente, entonces ¿se transita por un esguince del contrato político que debe salvaguardarse a través de las normas del pacto social y del control de la violencia a cargo de las fuerzas del Estado?, o bien, ¿se debe transitar por un constituyente endémicamente permisivo que, ante el rebase de fuerzas paralelas, remonta en el derecho legítimo el ejercicio liberal de defender el bien común a partir de la confrontación? (p. 37).

En función de las anteriores preguntas, es que el Estado mexicano ha emprendido estrategias legítimas en contra del crimen organizado y las organizaciones del narcotráfico. Sin embargo, los costos y los resultados por demás han sido desastrosos, en la medida en que el

orden macrocriminal adquiere predominancia en el juego, y subsume las funciones estatales, en una guerra donde solo ha perdido la población civil.

Asimismo, de acuerdo con Salazar y Álvarez (2017) con las poblaciones vulnerables a los desplazamientos por violencia en México se presentan en:

- a) Poblaciones rurales con débil infraestructura institucional que no garantiza su protección y derechos
- b) Poblaciones indígenas basadas en relaciones sociales tradicionales, con economía local, prácticas de reproducción cotidiana con características étnicas, de clase y género, cánones culturales e históricos establecidos.
- c) Poblaciones de territorios donde se han producido tradicionalmente estupefacientes
- d) Grupos o gremios de pobladores cuyos recursos (económicos, ambientales, patrimoniales) son amenazados. La disposición de estos es perseguida por el crimen organizado, en especial por las bandas de extorsión y secuestro.
- e) Poblaciones cuya capacidad de trabajo se convierte en un capital, como el caso de los trabajadores del campo, pequeños propietarios que definen redes sociales locales (líderes locales), mujeres, niños, niñas de trabajo doméstico y sexual.
- f) Poblaciones de regiones donde se crean organizaciones de autodefensa y contención a las agresiones de la delincuencia organizada (pp. 34-35)

Las entidades federativas que por las condiciones antes expuestas asumen un alto riesgo de sufrir desplazamiento forzado son Sinaloa, Tamaulipas, Chihuahua, Baja California, Guerrero, Michoacán, Jalisco, Veracruz, y Chiapas (Salazar y Álvarez 2017, p. 36). De acuerdo con cifras de CMDPDH el registro histórico-acumulativo de desplazamiento interno forzado en México asciende a 346, 945 (2020, p.22). Entre las principales causas ligadas a la violencia se encuentran la violencia generada por grupos armados organizados, violencia política, conflictividad social y conflictos territoriales; y violaciones a derechos humanos.

CAPÍTULO 3. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR LA DEFINICIÓN DEL PROBLEMA PÚBLICO DEL DESPLAZAMIENTO INTERNO FORZADO POR VIOLENCIA EN MÉXICO

Intenta delimitar los diversos factores relevantes para un tema concreto y organiza el tratamiento de estos factores considerando sistemáticamente las relaciones entre ellos.

Charles E. Lindblom

A partir del desarrollo teórico y conceptual del proceso de construcción de agenda y la definición del problema público expuesto en el Capítulo uno; y una vez que se examinó el marco conceptual propio del desplazamiento interno forzado en lo general y, por causa de violencia, en lo particular, con énfasis en el contexto mexicano, en el Capítulo dos, se procede a describir la propuesta metodológica que sirvió como marco para analizar la definición del desplazamiento interno forzado por violencia en México como problema público.

3.1. De la teoría del proceso de construcción de agenda al objeto de estudio

Es importante reconocer que el proceso de construcción de agenda es dinámico y complejo. Es decir, el análisis de cómo algunos asuntos logran tener acceso y otros no es diverso, no es constante y replicable para todos los casos. Básicamente, el acceso a la agenda gubernamental no sigue un esquema o modelo, algunos ejemplos de casos de incursión pueden o no funcionar para ciertos grupos y/o problemáticas. Para el análisis que implica este proceso, la

teoría de agenda propone diversos marcos analíticos con variables pertinentes para el estudio de formación de agenda. No hay un marco universal de análisis.

Los teóricos especialistas en políticas públicas, en particular, en el análisis de agenda, han propuestos marcos para “organizar diagnósticos y prescribir interrogantes e intentar identificar elementos universales, para clases similares de fenómenos” (Roth, 2018, p. 80). Autores como Cobb, Ross y Ross (1976) propusieron tres modelos conceptuales —iniciativa externa, iniciativa interna y movilización—para comprender la trayectoria que estos siguen desde la *iniciación*, *especificación*, *expansión* y finalmente la *entrada* a la agenda formal. Por su parte, Chevallier (1986) (citado en Roth) planteó que la inscripción de problemas públicos en la agenda proviene de dos fuentes, una externa al Estado y a sus instituciones, conocido como el modelo de la demanda; y la otra es interna al Estado y sus instituciones, que es el modelo de la oferta administrativa o político administrativa (2018, pp. 126-128).

Garraud (1990) propuso la construcción de cinco modelos a partir de la combinación de un cierto número de variables y actores. Los factores que Garraud considera son el papel de los grupos organizados, la existencia o no de una demanda social, la presencia de conflictos y procesos de movilización social, las estrategias de creación de una opinión pública, el papel de la oferta política, la mediatización del tema y su dimensión como evento inesperado. De acuerdo con Garraud la mayoría de estos factores actúan en gran parte de los casos, pero según sea el proceso, dominaran más unos que otros. Los modelos son: 1. El modelo de la movilización, 2. El modelo de la oferta política, 3. El modelo de la mediatización, 4. El modelo de la anticipación y 5 El modelo de la acción corporativista silenciosa (Roth, 2018, pp. 129-132).

Siguiendo con la descripción de los marcos, Kingdom, inspirado en el modelo de “cesto de basura” de Cohen, March y Olsen, propone el marco de las corrientes múltiples. El modelo distingue tres corrientes fundamentales en la dinámica de los procesos de construcción de las agendas públicas: 1) los problemas, 2) las soluciones o las alternativas (las políticas públicas) y 3) la política (*politics*). El marco parte del supuesto de que los gobiernos diseñan las políticas en condiciones de ambigüedad, donde cada una de estas corrientes tiene vida propia. Es decir, existen problemas sin soluciones viables, o que no están bien formuladas o que carecen de importancia en ciertos momentos, donde la corriente de política no está en condiciones de modificar su agenda (Roth, 2018, p.133; Sabatier, 2010).

Por último, el marco *Advocacy Coalitions Framework* (ACF) propuesto por Sabatier, se caracteriza por tratar de entender las políticas públicas como matrices cognitivas y normativas que conforman sistemas de interpretación o representación de la realidad, en los cuales los actores insertan sus acciones (Roth, 2018, p. 104; Sabatier, 2010). El marco se constituye por la combinación de dos elementos. Primero, la existencia de “comunidades de política” que compiten entre sí por el dominio conceptual y material sobre un tema de políticas públicas.

La revisión de marcos teóricos permite identificar algunos factores de análisis similares para el proceso de construcción de agenda. Primero, los trayectos de configuración o construcción de la agenda —pública y gubernamental—, la relevancia de la participación de diferentes actores en torno a una problemática, los procesos de movilización que esto conlleva, los recursos —de todo tipo— que se utilizan durante este proceso, los grados de consenso entre actores, las coaliciones, el papel de la información, la complejidad propia del problema, la temporalidad, la cuestión política y el contexto en el que se presenta, entre otros.

Es importante señalar que no se trata de ajustar de forma precisa los marcos teóricos de análisis a casos empíricos, como un molde teórico, sino considerar que los marcos sirven como un lente de abordaje que aporta variables de análisis para estudiar cómo se desarrolla una política pública, tanto en momentos particulares —como en el proceso de agenda, definición del problema público—; así como en procesos políticos que conforman los escenarios en que una política pública se configura.

3.2. De la teoría de definición del problema público al objeto de estudio

Como ya se mencionó la definición del problema público es intrínseca e interdependiente al proceso de construcción de agenda. A diferencia de los marcos de análisis de agenda, la definición de un problema pública hasta el momento no tiene propuestas como modelos de análisis o marcos. No obstante, varios autores han tenido un acercamiento desde diversas perspectivas epistemológicas para el abordaje de las políticas públicas, y en específico de la definición de un problema público. Las más actuales parten de una epistemología constructorista con el llamado giro argumentativo o lingüístico (Fischer, 2003; Majone, 1997; Roe, 1994) que abrió paso a la perspectiva interpretativista.

La perspectiva interpretativista señala que la interpretación de la realidad no se trata en una verdad basada en hechos objetivos sino en una lectura subjetiva y contextual de la realidad (Roth, 2018, p. 79). Esta postura considera que el análisis tradicional de las políticas públicas “se ha desviado de su misión democratizadora y ha fracasado en su objetivo científico de descubrir evidencias útiles para una toma de decisión más acertada” (Roth, 2018, p. 110).

Otra perspectiva de análisis es el enfoque cognitivista. Dicho enfoque considera central el papel de las ideas o las creencias en la explicación y el desarrollo de las políticas. “Las ideas son tratadas como datos que pueden ser medidos de forma objetiva y que son factores explicativos de las posturas de los diferentes actores” (Roth, 2018, p. 103). Por lo que existe una competencia entre diferentes ideas y valores que se traducen en argumentos o en relaciones causales acerca de un problema, en un momento y lugar particular. Los momentos de cambio de la política, o de su cuestionamiento reflejan una disputa entre varias ideas en relación a la construcción del problema y de su posible solución.

Ejemplo de ello, es el marco de análisis referencial propuesto por Pierre Muller (2006), centrado en tres elementos: 1. el problema de la racionalidad de los actores, 2. el papel de la administración pública y 3. las redes de actores (Roth, 2018, p. 108). Donde, la definición de una política pública se sostiene en la representación o imagen de la realidad que se desea intervenir y que constituyen el referencial de la política, que se fundamenta en

El estudio de la acción pública como un proceso de marcos de interpretación del mundo a partir de los cuales tanto los actores públicos (gobierno, administraciones...) como actores privados (grupos de interés...) van a desarrollar sus estrategias para definir el contenido de las políticas públicas (Muller, 2006, p. 16).

De acuerdo con Muller, elaborar una política pública consisten en construir una representación, una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir. Será en referencia a esa imagen cognitiva, que los actores van a organizar su percepción del problema, confrontar sus soluciones y definir sus propuestas de acción (Holguín, 2017, p. 125). El referencial está compuesto por un conjunto de prescripciones que se articula en cuatro dimensiones: 1. Dimensión instrumental (valores), los principios de acción, 2. Dimensión normativa (normas), los valores relacionados con el problema a solucionar, 3. Dimensión cognitiva (algoritmos), elementos de interpretación causales del problema y 4. Dimensión imágenes, lo que le da significado (Muller 2006; Holguín 2016).

Por su parte, David Dery (1984), propuso dos perspectivas para analizar la definición del problema público. La primera parte de una perspectiva constructivista (*constructionist view*) que refiere a los problemas como entidades subjetivas. Donde los problemas no existen “allí afuera” listos para que alguien los atrape, sino que los problemas se van a definir como un producto de los procesos organizacionales dinámicos, y su existencia dependerá de la naturaleza de estos procesos. Mientras que una segunda perspectiva es objetiva (*objectivist view*) y comprende una postura más práctica que contenga la definición del problema con sus posibles soluciones.

De esta manera, al igual que la construcción de agenda, la definición de un problema público no persigue un esquema de análisis particular. La mención de las dos perspectivas sirve como elemento referencial para esbozar un modelo de análisis particular para esta tesis. El cual se concentró en la elección de dos variables: factores políticos y factores técnicos. Por factores políticos se entiende las negociaciones y ajustes entre los diversos actores presentes en el reconocimiento del desplazamiento interno forzado por violencia como problema público y comprende factores como:

1. *Interacción de los actores* considerando los intereses que motivan su participación durante el proceso, su interacción, las ideas —principios de política pública—, los recursos de acción pública utilizados — recursos jurídicos, materiales, de conocimiento, políticos, sociales y temporales—, las estrategias emprendidas y las fuentes de información utilizadas.
2. *Nivel de legitimación* entendida como el nivel de coincidencia entre los actores entre su dimensión cognitiva, el discurso utilizado, los símbolos y los valores; y
3. *Grado de consenso* que comprende el acuerdo o conformidad en la complejidad del tema, las interacciones, la relevancia, el grado de severidad y la naturaleza de la solución.

Mientras que, por factores técnicos se consideran los atributos conceptuales, normativos, administrativos y presupuestales para la definición del desplazamiento interno forzado por violencia en México como problema público, que permitan considerar propuestas operativas dentro de las instancias gubernamentales para atenderlo como:

1. *Atributos conceptuales*, es decir, elementos conceptuales que se están considerando para la definición del problema público del desplazamiento, el enfoque teórico, el conocimiento de las causas, efectos, características y momentos del desplazamiento.
2. *Factores normativos*, elementos se han considerado en la elaboración de una ley, programa, en materia de desplazamiento.
3. *Factores administrativos* como la capacidad de acción gubernamental (poderes de estado, niveles de gobierno, agencias gubernamentales) frente al tema del Desplazamiento Interno Forzado por violencia en México.
4. *Factores presupuestales* esto es, recursos financieros necesarios para la atención del desplazamiento interno forzado por violencia en México.

3.3 Diseño metodológico para analizar la definición del problema público del desplazamiento interno forzado por violencia en México

La presente propuesta de investigación es de corte cualitativo de carácter descriptivo y analítico. Asimismo, se le puede considerar exploratoria ya que los estudios sobre desplazamiento interno forzado por violencia para el caso mexicano han sido poco estudiados desde la línea de análisis de las políticas públicas, y en específico, desde una perspectiva que analiza la definición de los problemas públicos. Al cimentarse en las características de la metodología cualitativa destaca el hecho de que comprende procedimientos donde la construcción de conocimiento se fundamenta en una perspectiva interpretativa. Esto es, se busca el “entendimiento del significado de las acciones de los seres humanos y sus instituciones” (Hernández-Sampieri, Collado y Baptista, 2010, p. 7).

La propuesta de investigación comprende el diseño metodológico, la categorización de las variables, y el análisis de la información, es decir las herramientas que se utilizaron para obtener resultados. Para ello se llevó a cabo el siguiente procedimiento:

1. Selección de variables de estudio a partir del marco teórico.
2. Elección de entrevistados con base en ciertos atributos de acuerdo con su perfil: experiencia, formación y disponibilidad.
3. Aplicación de campo mediante entrevistas de consulta semiestructurada y focalizadas.

4. Análisis de la información recabada para obtener las primeras relaciones entre conceptos y categorías, de acuerdo con la opinión de los entrevistados.
5. Contraste cualitativo de los resultados del análisis con ejemplos provistos por el entrevistado a través de la sistematización de su discurso por medio del juicio inductivo del investigador y mediante un software para el análisis de datos cualitativos (MAXQDA).
6. Interpretación de los resultados a la luz de la teoría previamente expuesta y respondiendo a los objetivos propuestos para la presente investigación.

El diseño metodológico de la presente investigación parte de la metodología de estudio de caso: el desplazamiento interno forzado por violencia en México. Tal elección se debe a la proximidad que permite este tipo de metodología para analizar el fenómeno en su contexto real, a partir de múltiples fuentes de evidencia. Esta estrategia de investigación se nutre de distintas técnicas. Así, en primer lugar, se hará un análisis histórico retrospectivo, el cual se basa en un balance de la construcción del desplazamiento interno forzado por violencia en México como problema público. El análisis retomará lo sucedido en los años noventa en Chiapas, como precedente de la situación problemática del desplazamiento interno forzado. Posterior, abordará la entrada de la agenda internacional, con los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*, en 1998, pasando por la construcción de agenda pública, hasta llegar a 2020, momento de entrada a la agenda gubernamental. Para con esto, por medio del proceso de construcción de agenda, identificar el estatus en el que se encuentra el problema del desplazamiento interno forzado por violencia en México.

Para realizar este abordaje se recabará información procedente de diversas fuentes documentales (literatura, medios de comunicación, iniciativas de ley, normatividad internacional y nacional). De igual manera alguna información procederá de las entrevistas directas semiestructuradas realizadas a personas que participaron durante momentos importantes del recorrido de la construcción de agenda del tema del desplazamiento interno forzado por violencia en México.

Para tal fin, y basándonos en el diseño metodológico de estudio de caso, se utilizaron más de una unidad de análisis —estudio de casos múltiple— que permitirá distinguir, a partir de ejemplos específicos, mayores perspectivas, actores relevantes e información puntual acerca del problema público del desplazamiento. Por lo anterior, para el estudio se tomarán

a manera de ejemplo, dos unidades de análisis: 1. Estado de Guerrero y 2. la política pública para atender el desplazamiento, emprendida por un país latinoamericano: Colombia.

La selección de Guerrero se debe a que cumple las características de desplazamiento interno forzado por causa de violencia, y al ser el que, de acuerdo con la CMDPDH presentó mayor cantidad de desplazados (5,056) en el año 2018. De esta manera, se pretende realizar entrevistas, tanto a nivel estatal, municipal y a algunas personas víctimas de desplazamiento en el estado de Guerrero. Lo cual permitirá tener un acercamiento de cómo se presenta el problema, los protocolos que se siguen, cómo se está entendiendo la problemática, las necesidades e impactos sociales que provoca el desplazamiento, y la cercanía del primer contacto con el nivel municipal, y la percepción estatal.

Mientras que, la selección del caso colombiano permitirá mirar —desde la incidencia de la sociedad civil, en específico, la Consultoría para los Derechos Humanos y Desplazamiento (CODHES)—, la comprensión y procesos que se llevaron a cabo para entender y atender el desplazamiento interno en ese país. Únicamente se tomará la experiencia del caso colombiano para puntualizar algunas presiones en la propuesta del capítulo cinco.

Posterior, para la realización de la propuesta de un acercamiento a la definición del desplazamiento interno forzado por violencia como un problema público en el capítulo cinco, se tomará en cuenta una visión integral del problema que comprende observarlo desde diferentes perspectivas, esto es, desde su proceso de construcción de agenda —visto en el Capítulo cuatro— y el análisis de los factores políticos —definición consensuable— y técnicos —definición operativa—. Para ello, las entrevistas semiestructuradas se realizaron a diversos actores que trabajan y conocen el tema del desplazamiento interno forzado por violencia en México considerando las siguientes características:

- Nivel de gobierno: federal (instituciones gubernamentales en las que se trabaja el tema de desplazamiento), estatal⁶, municipal⁷.

⁶ Se previó y concertaron citas en el estado de Guerrero, en específico, al Consejo de Políticas Públicas del Estado de Guerrero, así como la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas de Guerrero. Se menciona lo anterior, porque pesé a que no se realizaron las entrevistas, esta tesis sostiene la importancia de que la discusión se nutra de cómo se está presentando el fenómeno del desplazamiento a nivel estatal. Las entrevistas no se pudieron realizar debido al periodo de contingencia COVID-19 (marzo-agosto 2020).

⁷ Se previó y concertaron citas con la Coordinación General de Fortalecimiento Municipal. Se menciona lo anterior, porque pesé a que no se realizaron las entrevistas, esta tesis sostiene la importancia de que la discusión

Se realizaron un total de cinco entrevistas dentro de la administración pública federal, en específico a:

- Comisión Mexicana de Ayuda a refugiados (COMAR)
- Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV)
- Dirección General de Política Pública de Derechos Humanos (DGPPDH)
- Consejo Nacional de Población (CONAPO) y a la
- Unidad de Política Migratoria (UPMRIP).

De igual manera, se consideró importante obtener la percepción de las personas víctimas de desplazamiento interno forzado por violencia. Por lo que se recuperó la experiencia de la *Primera jornada de trabajo psicosocial con personas internamente desplazadas*. Dicha Jornada se realizó los días 14, 15 y 16 de febrero de 2020 por parte de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH) y de la cual fui participe por ser parte del equipo de voluntariado. La jornada se realizó con familias que vivieron desplazamiento interno forzado por violencia en estados como Guerrero, Chihuahua, Morelos, entre otros. Familias que compartieron su experiencia y que aportaron a la comprensión de problema público del desplazamiento.

- Académicos e investigadores especialistas en el tema

Se realizaron dos entrevistas. La primera a la doctora Laura Rubio Díaz Leal del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Y la segunda a la doctora Luz María Salazar Cruz de El Colegio Mexiquense, A. C.

- Organizaciones civiles con experiencia en el tema.

Se realizó una entrevista a la Coordinación de Desplazamiento Interno, en específico a Brenda Pérez Vázquez y a Lúgia de Aquino Barbosa Magalhaes de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos.

se nutra de cómo se está presentando el fenómeno del desplazamiento a nivel municipal. Las entrevistas no se pudieron realizar debido al periodo de contingencia COVID-19 (marzo-agosto 2020).

- Un organismo autónomo de derechos humanos, en específico, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)⁸
- Agencias internacionales que trabajan el tema de movilidad humana, y en específico de desplazamiento interno forzado (ACNUR México)⁹.
- Especialistas a nivel internacional, en particular, en el contexto colombiano (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES)¹⁰.
- Legisladores especialistas en el tema (Cámara de Senadores y Diputados¹¹).

Se realizó una entrevista al senador Emilio Álvarez Icaza Longoria

Las entrevistas semiestructuradas permitieron al entrevistado expresar sus opiniones, percepciones, valoraciones en torno a los factores técnicos y políticos que inciden en la definición del problema de desplazamiento interno forzado para México. La elaboración de la guía de entrevista se realizó conforme a la categorización de las variables y de acuerdo con algunas particularidades específicas de contenido de la información de los actores clave. Las variables para la categorización corresponden, en todo momento a literatura expuesta en el Capítulo uno y Capítulo dos.

3.4. Categorización y operacionalización

El proceso de análisis de la definición del desplazamiento interno forzado por violencia en México como un problema público requiere llevar lo teórico a un nivel empírico, es decir, hacer uso de las propuestas de abordaje construidas desde la literatura de políticas públicas para observarlas en un plano real. Esto significa llegar a la categorización y con ello a la obtención de variables que servirán como referencia para acercarse al objeto de estudio.

Para ordenar este proceso se procedió a operacionalizar las variables involucradas (factores técnicos y factores políticos), la concentración de los elementos que la componen y su definición —de acuerdo con la pregunta de investigación—, los atributos que de estos se desprenden y los posibles ítems a considerar en la elaboración de la guía de entrevista

⁸ Análisis documental. Las entrevistas no se pueden realizar, debido al periodo de contingencia COVID-19.

⁹ Análisis documental. Las entrevistas no se pueden realizar, debido al periodo de contingencia COVID-19.

¹⁰ Análisis documental. Las entrevistas no se pueden realizar, debido al periodo de contingencia COVID-19.

¹¹ Análisis documental. Las entrevistas no se pueden realizar, debido al periodo de contingencia COVID-19.

semiestructurada. Dichas variables, se agruparon para su categorización conforme al siguiente cuadro:

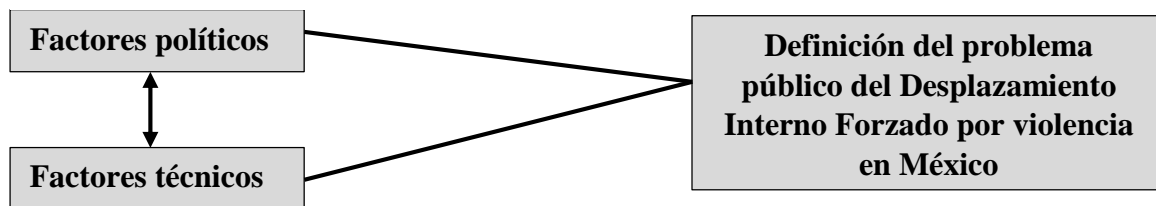
Cuadro 1. Elementos estructurales del análisis.

Unidad de Análisis	El problema público del Desplazamiento Interno Forzado en México
Variables	Factores técnicos Factores políticos
Elementos Lógicos	La definición del problema público del desplazamiento

Fuente: elaboración propia con información en Rojas (2013, pp. 154-155).

Considerando el planteamiento anterior, y de acuerdo con Rojas (2013, p. 153), la relación de variables es de tipo causal, es decir, se relacionan dos o más variables en términos de dependencia. Se dice que es de relación causal porque cumple con tres condiciones: primero, si hay un cambio en la variable independiente, en este caso, definición consensuable (política) y definición operativa (técnica) habrá un cambio en la variable dependiente —definición del problema público del desplazamiento—; segundo, la covariación establecida entre las variables sucede en la realidad; y tercero, la variable independiente ocurre antes que la variable dependiente (Véase Figura 6).

Figura 6. Interacción entre dos variables que condicionan a una tercera



Fuente: elaboración propia con información en Rojas (2013, p. 163).

De acuerdo con lo anterior la concentración de variables se configuró para su operacionalización de la siguiente manera (Véase Cuadro 2).

Cuadro 2. Operacionalización de las variables

VARIABLE	FACTORES	ATRIBUTOS	ÍTEMS
<p>Factores políticos</p> <p>Negociaciones y ajustes entre los diversos actores presentes en el reconocimiento del desplazamiento interno forzado por violencia como problema público</p>	<p>F1. Interacción de los actores</p> <p>Actores gubernamentales y no gubernamentales presentes en el proceso de definición del problema público del desplazamiento interno forzado por violencia en México¹²</p>	<p>1.1 Intereses que motivan su participación en el proceso de definición del problema público del desplazamiento interno forzado por violencia en México.</p> <p>1.2 Ideas (principios de política pública) utilizadas para establecer al desplazamiento interno forzado por violencia en México como un problema público.</p> <p>1.3 Recursos de acción pública utilizados y con los que cuentan los actores (recursos jurídicos, recursos materiales, recursos de conocimiento, recursos políticos, recursos sociales y recursos temporales) en el proceso de definición del problema público del desplazamiento interno forzado por violencia en México.</p> <p>1.4 Interacciones. Actores con los que coinciden y han trabajado.</p>	<p>1.1.1 ¿Qué motivó su interés en el tema de desplazamiento interno forzado?</p> <p>1.2.1 ¿Por qué consideran que el desplazamiento interno forzado por violencia en México es un problema público?</p> <p>1.3.1 ¿Cuáles son los recursos de acción con los que cuentan para atender, difundir, abordar el problema público del desplazamiento interno forzado?</p> <p>1.4.1 ¿Se han integrado trabajos o esfuerzos con otros grupos que participan en la definición del problema público del desplazamiento interno forzado?</p>
	<p>F2. Nivel de legitimación¹³</p> <p>Nivel de coincidencia entre los actores en el proceso de definición del problema público del desplazamiento interno forzado por violencia en México.</p>	<p>1.1 Dimensión cognitiva: Elementos conceptuales de los que se parte para establecer al desplazamiento interno forzado en México como un problema público.</p> <p>1.2 Discurso utilizado para determinar opciones de definición del problema público del desplazamiento interno forzado por violencia en México.</p> <p>1.3 Sistemas de representación en los que orientan la problemática del desplazamiento interno por violencia en México.</p>	<p>1.1.1 ¿Cuál son los elementos conceptuales del desplazamiento interno forzado y como se contextualizan en México?</p> <p>1.2.1 ¿Desde su perspectiva, por qué es importante definir el problema público del desplazamiento desde ese enfoque?</p> <p>1.3.1 ¿Cuáles son los sistemas de representación que orientan la problemática del desplazamiento interno por violencia en México?</p>

¹² Hassenteuffel, P. (2008). *Sociologie politique: L'action publique*. París: Armand Colin. Pp. 103-139.

¹³ Casar, M.A. y Maldonado, C. (noviembre 2008). Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política. *CIDE*. (207), 1-20.

	<p align="center">F3.Grado de consenso¹⁴</p> <p align="center">Acuerdo o conformidad de la definición del problema público del desplazamiento interno forzado por violencia en México</p>	<p>1.1 Complejidad del tema. Con qué otros problemas relacionan el problema público del desplazamiento interno forzado.</p> <p>1.2 Relevancia¹⁵ Importancia del problema público del desplazamiento interno</p> <p>1.3 Grado de severidad del problema público del desplazamiento interno forzado (creciente, estable, decreciente)</p>	<p>1.1.1 ¿Qué tan complejo es el problema público del desplazamiento interno forzado por violencia en México? ¿Proviene de un problema mayor?</p> <p>1.2.1 ¿Por qué considera importante y relevante atender el problema público del desplazamiento interno?</p> <p>1.3.1 ¿Cuál es la severidad del problema del desplazamiento?</p>
<p align="center">Factores técnicos</p> <p>Atributos conceptuales, normativos, administrativos y fiscales para la definición del desplazamiento interno forzado por violencia en México como problema público, que permitan considerar propuestas operativas dentro de las instancias gubernamentales para atenderlo.</p>	<p align="center">F1. Conceptuales</p> <p>Atributos¹⁶ conceptuales del Desplazamiento interno forzado por violencia en el contexto mexicano</p>	<p>1.1 Elementos conceptuales que se están considerando para la definición del problema público del desplazamiento interno forzado por violencia en México.</p> <p>1.2 Enfoque teórico del que se parte para la definición del problema público del desplazamiento interno forzado por violencia en México.</p> <p>1.3 Conocimiento de las causas de efectos del problema del desplazamiento interno por violencia en México.</p> <p>1.4 Conocimiento de las características del problema público del desplazamiento interno forzado por violencia en México</p> <p>Características de la población afectada</p> <ul style="list-style-type: none"> -Patrones del desplazamiento -Momentos del desplazamiento 	<p>1.1.1 ¿Cuáles son los elementos conceptuales del problema público del desplazamiento interno forzado?</p> <p>1.2.1 ¿Cuál es el enfoque teórico de la definición del problema público del desplazamiento interno?</p> <p>1.3.1 ¿Cuáles son las causas del desplazamiento interno forzado en México, en específico, por violencia?</p> <p>¿Cuáles son los efectos del desplazamiento interno forzado en México, en específico, por violencia?</p> <p>1.4.1 ¿Qué características presenta la población afectada? ¿Cuáles son los lugares en México que presentan el efecto expulsor por violencia?</p> <p>¿Considerando los momentos en que sucede el desplazamiento, cuáles serían las necesidades de atención y protección?</p> <p>¿Cómo tipificaría la violencia en el contexto mexicano?</p> <p>¿Qué consecuencias se propician de manera previa, durante y posterior al desplazamiento?</p>

¹⁴ *Ibid*, 12.

¹⁵ Asuntos de valencia o de posición de acuerdo con Nelson, B. (1978, pp. 112-113).

¹⁶ Moore, M. (1976). *Anatomy of the Heroin Problem: An exercise in problema definitio*. Policy Analysis. (2). 639-662.

	<p style="text-align: center;">F2. Normativa¹⁷</p> <p>Marco normativo que reconozca y establezca atribuciones legales de atención en materia de desplazamiento interno forzado por violencia en México</p>	<p>1.1 Marco normativo que reconozca y establezca una definición conceptual adecuada y de acuerdo con el contexto mexicano en materia de desplazamiento interno forzado por violencia.</p> <p>1.2 Marco normativo que incorpore la participación de los actores gubernamentales y no gubernamentales presentes en la atención del desplazamiento interno forzado por violencia en México.</p> <p>1.3 Marco normativo que reconozca y establezca competencias y responsabilidades por nivel de gobierno, por agencia específica de intervención y atención del desplazamiento interno forzado por violencia en México.</p>	<p>1.1.1 ¿Se cuentan con algún marco normativo que reconozca y establezca una definición conceptual adecuada y de acuerdo con el contexto mexicano en materia de desplazamiento interno forzado por violencia?</p> <p>1.2.1 ¿La elaboración de la Ley incorporó la participación de actores gubernamentales y no gubernamentales, e incluso de las víctimas?</p> <p>1.3.1 ¿Qué elementos jurídicos e institucionales considera que deberían contemplarse para la elaboración de una ley en materia de desplazamiento?</p> <p>¿El marco normativo establece competencias y responsabilidades por nivel de gobierno, por agencia específica de intervención y atención del desplazamiento interno forzado por violencia en México?</p> <p>¿Qué elementos debería incluir un programa para la atención del desplazamiento?</p>
	<p style="text-align: center;">F2. Administrativa</p> <p>Capacidad de acción gubernamental (poderes de estado, niveles de gobierno, agencias gubernamentales)¹⁸ frente al tema del Desplazamiento Interno Forzado por violencia en México.</p>	<p>1.1 Existencia de una organización gubernamental competente para llevar a cabo una política pública de atención del desplazamiento interno forzado por violencia en México.</p> <p>1.2 Reconocimiento público y prioridad gubernamental del problema público del desplazamiento interno forzado por violencia en México.</p>	<p>1.1.1 ¿Existe una organización gubernamental competente para llevar a cabo una política pública de atención del desplazamiento interno forzado por violencia en México?</p> <p>1.2.1 ¿Qué tan prioritario es el tema del desplazamiento en la agenda gubernamental?</p> <p>1.3.1 Actualmente, ¿con qué capacidad operativa se cuenta para atender el desplazamiento interno forzado por violencia en México?</p> <p>1.4.1 Retomando los momentos en que sucede el desplazamiento (previo, durante y</p>

¹⁷ Mballa, L.V. y González, C. (julio-diciembre 2017). La complejidad de los problemas públicos: institucionalización de las situaciones problemáticas y anterioridad de la solución a la acción pública. *Revista Enfoques: Ciencia política y administración pública*, vol. XV, núm. 27, 97-121.

¹⁸ Aguilar, L. (2017). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: MA Porrúa, p. 37 y p. 63.

		<p>1.3 Capacidad de acción¹⁹ con la actualmente cuentan actualmente las instancias gubernamentales para la atención del desplazamiento interno forzado por violencia en México.</p> <p>1.4 Capacidad de acción que consideran las autoridades para atender la problemática.</p> <p>1.5 Cooperación y coordinación intersectorial e intersectorial para atender el desplazamiento interno forzado por violencia en México.</p>	<p>posterior), ¿Qué atención se debería brindar de forma previa, durante y posterior al desplazamiento?</p> <p>¿Qué características se deben considerar a nivel municipal para atender el desplazamiento?</p> <p>¿Qué características se deben considerar a nivel estatal para atender el desplazamiento?</p> <p>¿Qué características se deben considerar a nivel federal para atender el desplazamiento?</p> <p>1.5.1 Considerando que el problema público del desplazamiento se presenta en los tres niveles de gobierno ¿Cómo sugiere usted que debería articularse la cooperación y coordinación de las agencias gubernamentales y no gubernamentales para atender la problemática?</p>
	<p align="center">F4. Presupuestal</p> <p align="center">Recursos financieros necesarios para la atención del desplazamiento interno forzado por violencia en México</p>	<p>1.1 Capacidad financiera con la que se cuenta para atender el desplazamiento interno forzado por violencia en México.</p> <p>1.2 Recursos públicos asignados por nivel de gobierno para atender el desplazamiento interno forzado por violencia en México.</p> <p>1.3 Recursos de otras fuentes para la atención del desplazamiento interno forzado por violencia en México.</p>	<p>1.1.1 ¿Se cuenta con capacidad financiera para atender el desplazamiento interno forzado por violencia en México?</p> <p>1.2.1 ¿Hay presupuesto destinado a la atención del problema (nivel municipal, estatal, federal)?</p> <p>¿Con qué presupuesto se ha atendido hasta el día de hoy el desplazamiento?</p> <p>1.3.1 ¿Cuentan con recursos provenientes de otras fuentes para la atención del desplazamiento interno forzado por violencia en México?</p>

Fuente: Elaboración propia.

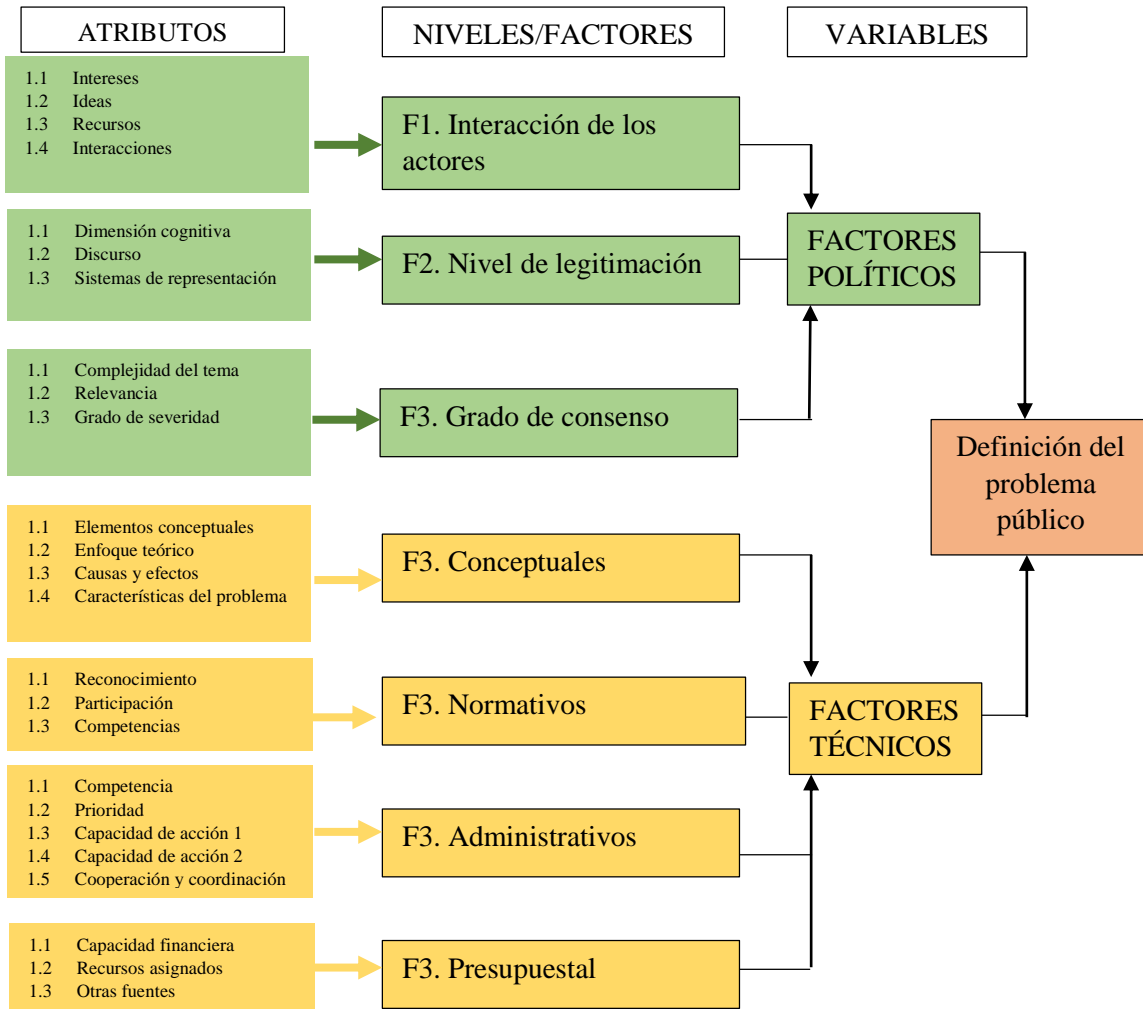
¹⁹ Los factores administrativos deben considerar las razones institucionales, esto es, diversos poderes de estado, niveles de gobierno y diversas agencias gubernamentales, cada una de ellas con diversa capacidad de acción, es decir, con distintitas atribuciones administrativas y legales, de acuerdo con su constitución orgánica que las precede (Aguilar, 2017, p. 63).

3.5. Procesamiento y análisis de la información del estudio de caso

Para el análisis de la información adquirida de las entrevistas semiestructuradas se procedió a obtener las primeras relaciones entre conceptos y categorías, de acuerdo con la opinión de los entrevistados. Para ello se realizó un contraste cualitativo de los resultados del análisis con ejemplos provistos por el entrevistado a través de la sistematización de su discurso por medio del juicio inductivo del investigador y a través de la interpretación de los resultados a la luz de la teoría de definición de problema público. Para analizar el discurso se utilizó una herramienta tecnológica-metodológica llamada MAXQUEDA que es un software para el análisis de datos cualitativos.

La herramienta permitió transcribir las entrevistas, analizar y hacer una interpretación del discurso. Dicha interpretación se guió con el siguiente proceso de codificación de las variables, factores y atributos propios de esta investigación (Véase Figura 7).

Figura 7. Codificación de las variables para la comprensión de la definición del problema público del desplazamiento interno forzado por violencia en México



Fuente: elaboración propia.

Dicho análisis se concentrará en el Capítulo cuatro y Capítulo cinco de esta investigación. El capítulo cuatro tiene el objetivo particular de desarrollar un balance del proceso de construcción de agenda pública y gubernamental del desplazamiento interno forzado por violencia en México como problema público. Mientras que el Capítulo cinco considera la comprensión del proceso seguido en el Capítulo cuatro para realizar un análisis próximo de cómo se ha definido el problema público del desplazamiento interno forzado por violencia en México, y a raíz de eso, cuáles serían los cursos de acción para su atención en la agenda gubernamental.

CAPÍTULO 4. PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE AGENDA DEL DESPLAZAMIENTO INTERNO FORZADO POR VIOLENCIA EN MÉXICO COMO UN PROBLEMA PÚBLICO

No se encuentran “soluciones” a los problemas con analistas distantes y concentrados fríamente en el problema. Por el contrario, la dinámica de los sucesos plantea problemas durante el desarrollo de juegos y exigen decisiones de los jugadores que actúan en contextos que modifican los aspectos del problema.

Graham T. Allison

De acuerdo con los conceptos expuestos en el Capítulo uno, la construcción de agenda es el proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública. La importancia del proceso de construcción se debe a dos hechos: primero, la capacidad del gobierno siempre es limitada y segundo, los problemas de políticas públicas no son datos *a priori*, sino resultados de definiciones (Cobb y Elder 1984, p. 115).

En ese tenor, el presente capítulo tiene el objetivo de desarrollar un balance del proceso de construcción de la agenda pública y gubernamental del desplazamiento interno forzado por violencia en México como un problema público. Para su análisis se ha estructurado una secuencia —a manera de línea de tiempo— que permita observar el proceso desde que se conoció la situación problemática hasta que logró obtener visibilidad y movimiento en la

agenda pública y finalmente lograr colarse a las filas de la atención en la agenda gubernamental (Véase Figura 8).

Figura 8. Línea de tiempo para el análisis del Desplazamiento Interno Forzado en México



Fuente: elaboración propia.

En dicho proceso se tomará en cuenta los factores políticos y técnicos que subyacen en el desarrollo del desplazamiento interno forzado por violencia como problema público en México. Así como evidenciar la transición de la comprensión del fenómeno del desplazamiento interno forzado en México, la influencia de los actores en torno a la problemática, y las elecciones y decisiones tomadas.

4.1. Situación problemática: desplazamiento interno forzado por violencia en México

México tiene antecedentes históricos de desplazamiento interno que obedecen, en primera instancia, a la configuración violenta de los conflictos regionales. Se conoce que en la década de los años setenta el desplazamiento interno forzado se presentaba por situaciones problemáticas como intolerancia religiosa (entre católicos y minorías de indígenas protestantes), conflictos comunales y territoriales, disputas por tierras y recursos naturales, en estados como Nayarit, Hidalgo, Oaxaca, Guerrero y Chiapas (CMDPDH, 2014, p. 3).

En los años noventa se presentaron casos de desplazamiento a raíz de los conflictos religiosos en el municipio de San Juan Chamula en Chiapas. En ese momento la CNDH identificaba la situación problemática como “expulsiones” en su Informe sobre las expulsiones en las comunidades indígenas en Los Altos de Chiapas. En 1993 con el objetivo

de atender la situación en la que se encontraban los “expulsados refugiados” se promovió el diálogo entre las partes del conflicto con la participación de autoridades municipales, estatales y federales (CNDH, 1994).

De igual manera, se presentó la recomendación 197/1992 la cual estaba dirigida a la Secretaría de la Reforma Agraria. Dicha recomendación señala la serie de violaciones a derechos humanos perpetrados entre particulares y autoridades contra familias campesinas de diversos poblados de Chiapas, a quienes despojaron de sus tierras y detuvieron ilegalmente a personas privándolas de su libertad. Lo anterior debido a la falta de soluciones al conflicto agrario (CNDH, 1992).

Estas situaciones problemáticas se combinaron con la creciente desigualdad provocada por el advenimiento del cambio de modelo económico y los conflictos políticos en los que intervino el Ejército mexicano y los policías locales (Rubio y Pérez, 2016). Fue a partir del levantamiento del EZLN (Ejército Zapatista de Liberación Nacional) en 1994, que la situación de Chiapas cambió significativamente. La ofensiva militar emprendida por el Ejército mexicano generó, por medio de la violencia y el ejercicio de poder, graves violaciones a derechos humanos, entre ellas el desplazamiento interno de miles de personas de diferentes comunidades indígenas y campesinas (Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de Las Casas, AC, 2003).

Esto hecho provocó que organizaciones civiles como el Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de Las Casas (en adelante Frayba) se posicionaran a favor de la defensa de las comunidades que habían sido desplazadas. El Frayba señaló que el desplazamiento interno ocurrido en Chiapas en 1994 se debió a la violencia estructural de las políticas implementadas por los diversos gobiernos en turno y la falta de atención y solución a la situación agraria del estado. Situación agraria entendida no solo por lo que representa la tierra en cuanto a medio de producción sino también como el espacio de desarrollo de los diferentes proyectos de autonomía implementados por organizaciones campesinas e indígenas del estado de Chiapas (Frayba. 2003, p. 2).

En ese momento el conflicto territorial y agrario, paso a ser un conflicto político y finalmente un conflicto armado entre el EZLN, nuevos grupos de corte paramilitar²⁰ y el

²⁰ Los paramilitares tienen como principal objetivo el mantenimiento del *status quo* y las relaciones de poder dominantes. Es un fenómeno social alentado y organizado desde alguna instancia de poder público,

Estado. Al ser un conflicto armado la solución era: acuerdos de paz. Los cuales se implementarían bajo la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas en 1995 y la Declaración del I Congreso Nacional Indígena en 1996 (Galindo de Pablo, 2015). Al respecto, distintos grupos sociales se movilizaron a partir de múltiples formas de solidaridad, de lucha, de organización. Ya sea con caravanas, campamentos civiles por la paz, misiones de observación de derechos humanos, marchas, encuentros internacionales, entre otros.

En febrero de 1996 el conflicto se atemperó con la firma de los acuerdos de Paz de San Andrés entre el gobierno federal y el EZLN. Donde de acuerdo con el punto uno, el EZLN insiste en “señalar la falta de solución al grave problema agrario, y la necesidad de reformar el artículo 27 constitucional”; y el punto dos, el EZLN “considera insuficiente que el gobierno indemnice a los pueblos indígenas por los daños ocasionados en sus tierras y territorios”. Por lo que es necesario “desarrollar una política de verdadera sustentabilidad, que preserve las tierras, los territorios y los recursos naturales de los pueblos indígenas, que contemple los costos sociales de los proyectos de desarrollo” (1996, pp. 1-2).

El conflicto zapatista trajo consigo miles de desplazados internos de forma prolongada. Tal situación se presentó como un evento de enfoque (Birkland, 1998), es decir, logró captar la atención nacional e internacional. A nivel nacional, al ser una situación problemática que evidenciaba un fenómeno que no era particular de Chiapas, sino que también se presentaba en otros estados de la república mexicana. Al respecto, se planteó por legisladores de diversos partidos políticos, que conformaban la Cámara de Diputados, la primera Iniciativa de Ley General para Personas Desplazadas Internamente en abril de 1998 (Pérez, 2014). Dicha iniciativa planteaba que la situación de desplazamiento interno era un problema causado por “situaciones que van desde tensiones y disturbios internos, desastres provocados antropogénicamente y conflictos armados internos hasta situaciones provocadas por la implantación de proyectos de desarrollo” (Iniciativa, 1998).

Sin embargo, dicha iniciativa fue rechazada en 2000 por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales bajo los siguientes argumentos a) conceptos imprecisos e indeterminados que generan confusiones de quienes son los destinatarios, b) las causas son

principalmente por sectores de seguridad y del Ejército respaldados por el gobierno federal o central. Una de sus características principales es la impunidad (Galindo de Pablo, 2015).

amplias y generales que podrían extenderse a cualquier persona que se desplace por el territorio nacional y se le considere “*persona desplazada internamente*” c) no se identifica con certeza quiénes son o deben ser los sujetos titulares o beneficiarios de la protección o derechos (Iniciativa, 1998).

Así, de 1994 a 1998 —de acuerdo con algunas cifras— entre 50,000 y 84, 000 personas fueron víctimas de desplazamiento forzado por el conflicto armado. El 99% era indígena (Swanson, 2012, p. 19). Los municipios mayormente afectados se convirtieron en lugares de expulsión, mientras que las cabeceras municipales se convirtieron en lugares de refugio y asentamiento. De acuerdo con Cruz Burguete, (2007, citado en Swanson) “fue después del levantamiento zapatista que, como resultado de enfrentamientos militares, se produce la migración forzada de población por motivos de guerra, principalmente en las llamadas zonas de conflicto” (Swanson, 2012).

De manera internacional, para la atención de las personas desplazadas en Chiapas, se desarrollaron programas médicos, asistenciales, de agua y saneamiento por parte del Comité Internacional de la Cruz Roja (en adelante CICR) en colaboración con la Cruz Roja Mexicana. Inicialmente, la situación se centró en actividades de emergencia y distribución de víveres. En una segunda etapa se distribuyeron semillas para la realización de programas agrícolas, y en una tercera etapa se crearon ocupaciones productivas para suplir necesidades básicas de alimentación e ingreso mediante la comercialización de productos (CICR, 2004). Es hasta 2004 que el CICR concluye las actividades humanitarias en México.

4.2. Iniciativa externa: La incidencia de la agenda internacional en materia de desplazamiento interno

La primera iniciativa de Ley General para Personas Desplazadas Internamente de 1998 planteaba que, al no existir un instrumento particular sobre las personas desplazadas en México, se tenía que partir del marco internacional de derechos humanos. Se contaba, en esos años, con la referencia normativa y jurídica de las personas refugiadas. En apego a ello, la iniciativa se sustentó en la Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas (1994), inspirada a su vez, en la Declaración de Cartagena sobre Refugiados (1984).

De acuerdo con esto, la Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas reconocía la existencia de un “problema de desarraigo de la región” que

coincidía con movimientos migratorios forzados. No obstante, hasta ese momento no había claridad sobre qué se entendía por desplazado interno y sus límites con la categoría de persona refugiada. Por lo que dicha iniciativa no tenía un sustento conceptual que precisara una comprensión del fenómeno del desplazamiento.

Es hasta 1992 que se consideró imprescindible un documento internacional que definiera derechos y obligaciones de los gobiernos para las “asistencia” a los desplazados internos (Cohen y Deng, 2008, p. 4). El desarrollo de un marco legal para los desplazados internos se delegó a Francis M. Deng al ser nombrado en 1992 Representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los desplazados internos. Con esto en 1998 se presentan los *Principios Rectores de los desplazados internos*. A partir de este marco se promueve la orientación de los gobiernos, organismos humanitarios y de desarrollo internacional a la prestación de servicios de asistencia y protección a las personas internamente desplazadas.

En este marco, y toda vez que en los años noventa se presentaron situaciones de violencia que obligaron a las familias a salir de su lugar de origen, más el precedente del conflicto zapatista; el gobierno de transición²¹ traía una agenda política con un discurso en materia de transparencia y rendición de cuentas, transición a la democracia (entendida como la participación de más actores), y la visión de una política exterior de rechazo a la doctrina de no interferencia en los asuntos internos. Es así que, en su primer día efectivo, el presidente Vicente Fox firmó un acuerdo con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Dicho acuerdo estaba enfocado en el desarrollo de misiones de investigación para disponer de mecanismos de protección internacional de derechos humanos (Human Rights Watch, 2006).

En apego a este contexto político comienza un proceso de extensión de invitación permanente a los relatores de derechos humanos de las Naciones Unidas. Así, en el año 2002 el Secretario General, Francis M. Deng realizó su primera visita oficial a México con la finalidad de conocer la situación de los desplazados internos en el país. El objetivo de la visita era entablar un diálogo constructivo con gobierno, sociedad civil, el equipo de Naciones Unidas y otros colaboradores internacionales para conocer la situación de los desplazados internos en México; para con esto, formular recomendaciones para mejorar la

²¹ En 2000 en México se da una transición democrática después de siete décadas de partido único (Partido Revolucionario Institucional, PRI) al Partido Acción Nacional (PAN) con Vicente Fox Quesada.

respuesta nacional de la situación (Naciones Unidas, 2003). En su informe sobre la visita a México (del 18 al 28 de agosto de 2002) señaló:

Aunque los desplazamientos forzosos en México obedecen a múltiples causas la primera y principal en el conflicto de Chiapas. Se han dado otros casos de desplazamientos forzosos en México por una serie de motivos, tales como disputas por tierras, tráfico de estupefacientes, intolerancia religiosa, proyectos de desarrollo y desastres naturales en los estados de Oaxaca, Tabasco y Sinaloa (Naciones Unidas, 2003).

Asimismo, señaló que, a raíz del conflicto zapatista, se registró un desplazamiento continuo de pequeña escala, debido sobre todo al hostigamiento e intimidación a los indígenas por grupos de corte paramilitar, gubernamental, grupos armados y elementos criminales (Naciones Unidas, 2003).

De esta manera, dado que el problema del desplazamiento se ubicaba en la agenda de derechos humanos, y esta prioridad a su vez se ubicaba en la agenda de política exterior. Se consideró la responsabilidad del gobierno de proteger y asistir a sus ciudadanos, en particular a los desplazados en cooperación con la comunidad internacional, especialmente en las situaciones de conflicto interno. De ahí que en dicho informe tuviera injerencia la participación de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), en específico el Subsecretario de Derechos Humanos y Democracia, Secretaría de Gobernación (SEGOB), Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), ambas cámaras del Congreso en sus comisiones de justicia y derechos humanos, el Comisionado para la Paz y la Reconciliación en Chiapas y el Instituto Nacional Indigenista, y posteriormente se incorporó también a la Secretaría de la Reforma Agraria (Naciones Unidas, 2003).

En ese momento, el gobierno manifestó el interés por elaborar una política amplia sobre los desplazados internos. Con iniciativas destinadas a mejorar las condiciones de vida de los desplazados, iniciativas de mediación y reconciliación para resolver los conflictos comunitarios producto de intolerancia religiosa, el tráfico de drogas, los conflictos sobre las tierras y otras diferencias y garantizar soluciones duraderas. Lo anterior, expresa que, en ese momento, las comprensiones de las causas se asociaban a un problema entendido como “conflicto comunitario” y que su atención se abordaría bajo un esquema de derechos humanos.

El Representante identificó la brecha entre niveles de gobierno. Esto es, autoridades estatales y municipales reconocían la importancia de atacar las raíces del problema, sin embargo, expresaban la lejanía con el gobierno federal para atender la situación de los desplazados. Asimismo, se reconocía que en algunas comunidades no era fácil el acceso, por las características de autonomía. Mientras que el acercamiento con población desplazada evidenció la situación problemática de inseguridad, acoso intimidación y marginalización que sufrían por grupos paramilitares o de civiles armados.

Ante esto, autoridades estatales y federales reconocieron que tenían un problema con los “delincuentes” pero respondieron que atenderían la situación. Afirmaron que los integrantes de los grupos paramilitares o de civiles armados eran miembros de las comunidades que deseaban ejercer una influencia en el uso de la tierra. Al respecto, la sugerencia del Representante fue el desmantelamiento de estos grupos y recuperar las armas (Naciones Unidas, 2003, p. 15).

Entre las recomendaciones y conclusiones que la agenda internacional dispuso, a partir de la visita del relator de los desplazados internos, se encuentran:

- La adopción y aplicación de políticas sobre los desplazados internos. Dichas políticas debían estar vinculadas con otros planes, políticas y programas de derechos humanos.
- Contar con datos para determinar la magnitud del problema de los desplazados internos y desglosarlos por género, edad, ubicación y características de los desplazados en México.
- Contar con un panorama de la situación y las necesidades concretas de los desplazados.
- Las autoridades municipales deben recabar ayuda técnica y financiera de la comunidad internacional. Y vincular esfuerzos con centros universitarios y de investigación.
- Establecer centros de coordinación en diversas instancias de la administración pública (en los tres niveles), así como organizaciones de la sociedad civil (humanitarias, de derechos humanos y de desarrollo), la comunidad internacional.
- Asistencia para el regreso, el reasentamiento o la integración local

En el informe quedó expresado el vacío jurídico que existe, la falta de políticas públicas específicas por parte de las administraciones de los gobiernos federal, estatal y municipal; falta de información completa y actualizada en el tema, esto es, la ubicación, las causas del desplazamiento y las condiciones de vida de los desplazados internos. Finalmente, el reconocimiento de la urgente necesidad de un marco legal y una política pública específica para atender y resolver este fenómeno (Zebadúa, 2004, p. 12).

4.3. Configuración de la agenda pública del Desplazamiento interno forzado por violencia en México

- **Período 2000-2006**

Bajo el marco de una agenda en materia de derechos humanos y la apertura democrática de participación de más actores en la esfera pública, se presenta en 2004 el *Diagnóstico sobre la situación de Derechos Humanos en México* elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México (ACNUDH), algunos consultores nacionales y académicos, y organizaciones de la sociedad civil.²² El diagnóstico amplía la definición de los Principios Rectores y sostiene que:

Para los propósitos de este Diagnóstico los desplazados internos son personas o grupos de personas que han sido forzadas u obligadas a huir de su lugar de residencia habitual o abandonar sus hogares, particularmente como resultado de o para evitar los efectos de conflictos armados, situaciones de violencia generalizada, violaciones de derechos humanos, conflictos relacionados con prácticas religiosas, conflictos por tierras entre los que se cuentan las invasiones ilegales, tráfico de drogas, desalojos forzados por parte de autoridades gubernamentales o grupos armados irregulares y que migran dentro del territorio mexicano (ACNUDH, 2004, p. 170).

Es decir, señala, en específico, los conflictos relacionados con prácticas religiosas, conflictos por tierra, entre las que se encuentra invasiones ilegales, tráfico de drogas y desalojos forzados. El diagnóstico reveló la falta de estadística oficial sobre desplazados internos, reconociendo dos obstáculos para la medición: la naturaleza inestable y temporal del

²² En la reunión de consulta sobre la situación de los derechos de los desplazados internos y refugiado participaron instituciones como la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (en adelante COMAR), ACNUR, organizaciones civiles como el Frayba y Sin Fronteras, SEGOB, SRE, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF Nacional), Amnistía Internacional, entre otras.

fenómeno y el hecho de que ninguna dependencia gubernamental tiene el mandato para darle seguimiento a los desplazados internos (ACNUDH, 2004).

Algunas de las propuestas que se establecieron fueron:

- Orientar las necesidades de los desplazados internos en los programas sectoriales del gobierno federal.
- Facultar a alguna dependencia ya existente para la atención, como la COMAR o bien, crear un organismo descentralizado o autónomo intersectorial.
- Generar un sistema que permita un acercamiento a la medición del problema a nivel federal. La sugerencia era que la variable desplazamiento se incluyera en el Censo de Población. Responsabilidad que debía recaer en el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) con apoyo de CONAPO.
- Las causas que motivan los desplazamientos rebasan las capacidades de los gobiernos municipales y estatales. Por lo que es prioritario que el gobierno federal realice acciones concertadas con los otros niveles para restablecer el orden social y garantizar el retorno seguro de los desplazados.
- Cuando el desplazamiento se realice por acción de agentes no gubernamentales, las instancias de procuración de justicia deberán indagar una investigación sobre los hechos y consignar a los culpables.
- Se recomendó al gobierno federal buscar mecanismos de mediación, conciliación, negociación e intermediación para que las partes en conflictos agrarios, religiosos, territoriales, políticos y étnicos, puedan resolver sus diferencias sin alterar el orden público (ACNUDH, 2004, pp. 170-171).

Para observar esto, se creó a nivel federal, dentro de SEGOB en la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos (UPDDH), la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos (CPGMDH) (2003), a la cual se le encomendó la tarea de elaborar un proyecto legislativo que atendiera la problemática (Zebadúa 2004). De igual manera, su trabajo tenía que establecer las nociones conceptuales comunes en términos de desplazamiento interno para ser utilizadas dentro de todo el aparato gubernamental (Senado de la República, 2005).

Las mesas de trabajo precedidas por esta Comisión se concentraron en la elaboración del Programa Nacional de Derechos Humanos 2001-2006 en el que se integró cuatro líneas de acción para la Protección a Desplazados Internos, conforme al Cuadro 3.

Cuadro 3. Líneas de acción PNDH 2001-2006

Dependencia	Línea de Acción
SEGOB	Promover el establecimiento de criterios entre el gobierno federal, las entidades federativas y la sociedad civil para elaborar un diagnóstico nacional sobre los desplazados internos en el país.
CPGMDH	Diseñar y ejecutar una política y atención gubernamental sobre el desplazamiento interno.
SEGOB	Impulsar el debate sobre el marco legal que debe regir el desplazamiento interno con el fin de crear un ordenamiento jurídico que brinde la protección adecuada a esta población y de promover políticas públicas de asistencia, atención y retorno seguro de los desplazados internos.
SEGOB	Diseñar un programa interinstitucional de atención a la población desplazada.

Fuente: elaboración propia con información del Programa Nacional de Derechos Humanos 2001-2006, pp. 231-232.

En el Programa se mencionan las causas planteadas en el Diagnóstico (2004). Sin embargo, de acuerdo con la CNDH, la SEGOB, al realizar un análisis de las causas descritas en los Principios Rectores, respecto a la causa de violencia generalizada, comentó que “no se acredita la existencia de ninguno de los elementos necesarios para la presencia de un desplazamiento forzado interno, por lo que no es posible su reconocimiento”, agregando que “si bien existe movilidad por causa de la violencia, ésta no es de carácter generalizado”. Por lo que, era importante —desde ese momento— precisar qué se entendía por violencia generalizada (2017, p. 110).

Por su parte, en 2004 desde la Cámara de Diputados, el diputado Emilio Zebadúa González, integrante del grupo parlamentario del PRD, presentó una iniciativa de adición de un noveno párrafo al artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en materia de desplazados internos. Dicha propuesta de reforma constitucional buscaba introducir una nueva categoría del derecho internacional humanitario dentro del sistema jurídico nacional, a fin de contar con herramientas institucionales para poder enfrentar la problemática y garantizar una coordinación gubernamental adecuada (Zebadúa, 30 de marzo 2004).

En 2005, desde el senado, se presentó una iniciativa con proyecto de reforma a diversas disposiciones de la Ley General de Población. Dicha iniciativa consideraba la pertinencia de incluir disposiciones en materia de protección a los desplazados internos en la Ley General de Población. En dicha ley se menciona a las personas desplazadas como “personas expulsadas de sus tierras”. Reconoce la necesidad de incluir a las personas o grupos internamente desplazados en las leyes de población y a los códigos de procuración y administración de justicia (Senado de la República, 2005).

Asimismo, en 2006 se presentaron los Lineamientos específicos del Proyecto para la Atención de Indígenas Desplazados (PAID). Donde, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), reconoció la existencia de población indígena desplazada por algún tipo de violencia en Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Jalisco e Hidalgo, que había sido generada por diversas causas, entre ellas: conflictos armados, problemas de intolerancia religiosa, política o cultural (PAID, 2006). Como se observa, derivado de la agenda de derechos humanos, y con el antecedente del conflicto zapatista, se asociaba que, en su mayoría, la población internamente desplazada era indígena y de comunidades rurales.

Sin embargo, el PAID no se alineó del todo a lo previsto en el Informe del Relator, ni con los Principios Rectores que observan los momentos en que se presenta el desplazamiento, y las soluciones duraderas. Por el contrario, los lineamientos se limitaron a apoyos de adquisición para la construcción de la vivienda, tierras de cultivo y el impulso de actividades productivas.²³ Lo anterior observa que no se contaba con una comprensión integral de las causas por violencia y los efectos, tampoco del ciclo del desplazamiento, y que dichos lineamientos, sólo atendían lo relativo a las cuestiones de vivienda, sin asumir otras obligaciones concernientes al regreso, reasentamiento y reintegración.

El proceso de implementación de la agenda de derechos humanos y de lo observado en el diagnóstico en materia de desplazamiento interno era un proyecto en ciernes. De tal manera que organizaciones como la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos señalaron que “la política exterior es incoherente con la política interior” al ser más intenciones declarativas que eficacia para favorecer el cumplimiento, traducidas de manera

²³ La CDI, informó que de 2006 a 2013 se otorgaron apoyos por un total de \$254 millones de pesos, distribuidos entre 5,364 familias de personas indígenas desplazados de Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Nayarit y Oaxaca (CNDH, 2016, pp. 114-115).

real y tangibles (González, 2006). Por lo que, las acciones se asumen contradictorias entre la diplomacia internacional en el marco de los derechos humanos, y los factores técnicos — tanto conceptuales, normativos, administrativos y presupuestales— de cómo atender la problemática.

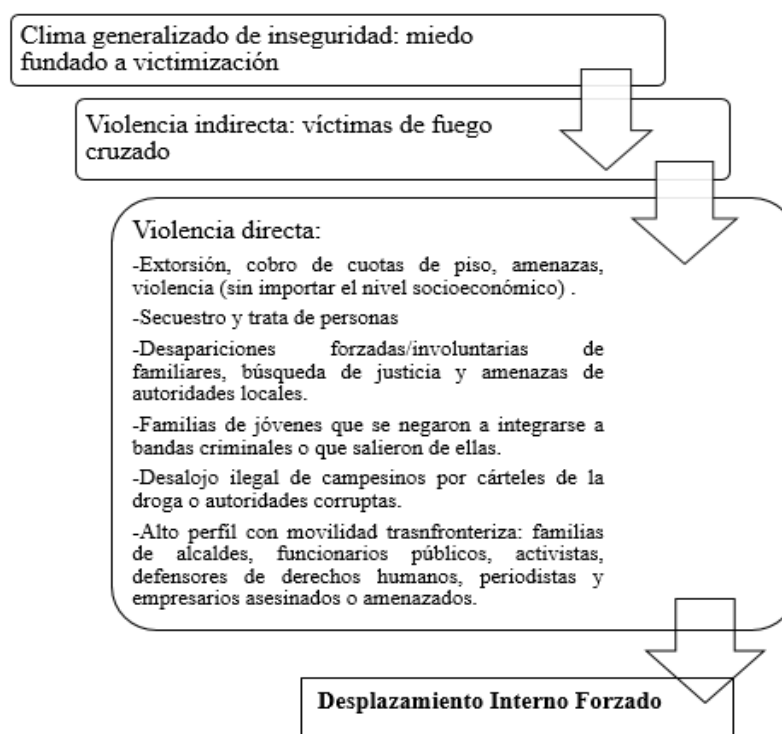
- **Periodo 2006-2012**

El cambio de gobierno en 2006, representó un cambio en las prioridades de la agenda gubernamental del entonces presidente electo, Felipe Calderón. Su agenda, de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012 tenía como ejes rectores el estado de derecho y seguridad. La seguridad estaba suscrita en dos rubros: nacional y pública; bajo la premisa de proteger cabalmente la integridad y los derechos de las personas, así como propiciar un clima de orden y paz para el desarrollo integral de México (PND 2007-2012, p. 44).

En ese tenor, el compromiso de la agenda se concentró en “garantizar seguridad”. Para ello se implementó una política de enfrentamiento abierto y el uso de operativos conjuntos, en los que participaba el ejército mexicano, la marina nacional y las policías locales (Rubio, 2014, p. 111). Dado que la agenda se concentró en un discurso “de combate al narcotráfico”, hacer frente al control territorial y la violencia que el narcotráfico ejercía; se asumía que el problema era la violencia y la prioridad era combatirla. La estrategia resultó a la inversa y proliferó escenarios de violencia de gran escala en diversas regiones del país, que intensificaron los patrones, la frecuencia y nuevas formas de manifestación de la violencia. Lo anterior dio como resultado un mayor número de personas desplazadas de manera forzada por la violencia, como causa principal.

De esta manera, si bien se tenía una consideración de las causas violentas que suscitaron los desplazamientos en Chiapas, tales como el conflicto armado, comunitario, territorial, más las causas descritas por los Principios Rectores; el nuevo panorama de una gestión de combate al narcotráfico plantearía un espectro mayor para incorporar en el análisis de las causas que, en ese momento, estaban suscitando el desplazamiento. En ese estado de la situación problemática y ante el clima generalizado de inseguridad, prevaleció un ambiente infundado en la victimización (Rubio, 2014, p. 112). Las violaciones a derechos humanos de civiles se hicieron sistemáticas y miles de personas murieron en el escenario de combate de fuego cruzado, o como víctimas directas del crimen organizado (Véase Figura 9).

Figura 9. Formas de violencia que generan el desplazamiento interno forzado en México



Fuente: elaboración propia con información de Rubio, L. (2014, p. 112).

Al respecto, el discurso gubernamental manifestó negación e invisibilidad de lo que realmente estaba sucediendo con la implementación de esta estrategia. En el período activistas, periodistas y defensores de derechos humanos fueron censurados, desaparecidos y desplazados. No se contaba con información, los medios de comunicación registraban poca información de las consecuencias de esa estrategia militarizada, y prácticamente la agenda del sexenio anterior, en materia de desplazamiento y derechos humanos, desapareció. Incluso —de acuerdo con Laura Rubio—, actores como ACNUR en ese momento, vetaron algunos proyectos que daban cuenta de lo que estaba sucediendo con la violencia, y en específico con el desplazamiento (Comunicación oficial, 2020).

De tal manera, que, existió una correlación directa entre violencia y desplazamiento, ya que, durante ese periodo, de acuerdo con Salazar, L.M. y Álvarez, J.A. (2017) el incremento en la violencia en estados como Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Sonora, Sinaloa y Michoacán, se asocia a los operativos conjuntos emprendidos por parte del estado, el producto de violencia generada y el aumento de personas desplazadas en esos años. En

una aproximación, que va de diciembre de 2006 a 2013, se registró que al menos 738, 824 personas habían sido víctimas de desplazamiento forzado en diferentes entidades (Salazar, L.M. y Álvarez, J.A., 2017, p. 97).

Las acciones realizadas durante este periodo fueron pocas. En el Programa Nacional de Derechos Humanos 2008 a 2012 solamente se incluyó una línea de acción: “Intervenir, conforme a la distribución de competencia, en la investigación de la denuncia por desplazamiento de las familias y comunidades religiosas” (PNDH 2008-2012). Asimismo, nuevamente, se presentaron dos iniciativas de Ley Federal. La primera, *Iniciativa con Proyecto de Decreto de Ley General para la prevención y atención del desplazamiento interno* por parte del senador Zoé Robledo Aburto, que, en el marco derivado de la Reforma 2011 en materia de derechos humanos, prescribe la necesidad de consolidar un marco normativo nacional que regule políticas y acciones de atención al desplazamiento interno.

En el marco de la lucha contra el crimen organizado, desde la Cámara de Diputados se propone el *Proyecto de decreto que expide la Ley Federal para la Atención y Protección a las Personas Desplazadas por la lucha del Gobierno Federal contra el Crimen Organizado*. En dicha propuesta, se reconoce que la estrategia de combate al crimen organizado generó un gran número de desplazados para brindar apoyo y proporcionar medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de las personas desplazadas (Cámara de diputados, 2012).

Por último, en febrero 2012 se expide la primera ley estatal de atención del desplazamiento interno. La Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno en el Estado de Chiapas. La cual integró, en su composición, el marco normativo internacional. Describió al desplazamiento como una situación donde *un número importante de personas se han visto obligadas a dejar su lugar de residencia habitual por causas ajenas a su voluntad, abandonando no sólo su patrimonio, sino también poniendo en riesgo la vigencia de sus derechos más elementales* (Gobierno del Estado de Chiapas, 2012, p. 1).

En dicha Ley se expresa la intención de crear el Programa Estatal para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno y el Consejo Estatal de Atención Integral al Desplazamiento Interno. Sin embargo, este proceso, sigue, —hasta este año, 2020— consolidándose en mesas de trabajo, con visitas de ACNUR y algunas instituciones gubernamentales, con miras, también, en la elaboración del reglamento de la Ley.

- **Período 2013-2019**

Frente al escenario adverso de violencia y negación de lo que realmente sucedió con la estrategia de combate al narcotráfico, se plantea una nueva administración gubernamental y el regreso del PRI al gobierno. La agenda gubernamental que se proyectaba tenía un carácter modernizador de los procesos internos de la gestión pública. Contenía dos ejes importantes de desarrollo aquellos que van de un México en Paz —recobrar el orden, la seguridad y la justicia de los mexicanos—e Incluyente —promoción de la participación social en las políticas públicas como factor de cohesión y ciudadanía— (Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018).

Durante este cambio de administración la agenda internacional enfatizó la necesidad de que México diera a conocer los estragos de la violencia ejercida en el periodo 2006-2012. De acuerdo con el Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC), en su informe global de 2014, la expansión de la violencia criminal, en particular por las actividades de los grupos delictivos y las operaciones militares a gran escala para combatirlos habían desplazado en México a alrededor de 160,000 (CMDPDH, 2014).

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el marco del Informe sobre la situación de los derechos humanos de las personas que se encuentran en contexto de movilidad humana en México, señaló que: el desplazamiento forzado interno no se ha documentado y analizado de forma integral, lo cual constituía el principal obstáculo para la atención de este fenómeno. De igual manera, identificó que algunas autoridades han minimizado e ignorado el tema, como una incómoda consecuencia de la situación de violencia o bajo el argumento de que se trata de movimientos de poblaciones que responden a migraciones internas. Asimismo, se indicó que, si bien existen dificultades para la distinción del desplazamiento interno de la migración interna, el estado mexicano tiene la obligación de “caracterizar” el fenómeno y dar una respuesta conforme a los estándares internacionales en la materia. Se volvió a enfatizar en la necesidad de un marco jurídico, y una institución a nivel federal que sea responsable de proteger a los desplazados internos (CIDH, 2013, pp.109-111).

En 2013, se reformó la Ley General de Víctimas, que incluyó tres artículos que hacen referencia al fenómeno del desplazamiento.

Artículo 5. “Las autoridades ofrecerán, en el ámbito de sus competencias, garantías especiales y medidas de protección a los grupos expuestos a un mayor riesgo de violación de sus derechos como [...] personas en situación de desplazamiento interno”.

Artículo 38. El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) [...] brindaran alojamiento y alimentación en condiciones de seguridad y dignidad a las víctimas que se encuentren en especial situación de vulnerabilidad o que se encuentran amenazadas o desplazadas de su lugar de origen de residencia [...] garantizar que la víctima supere las condiciones de emergencia y pueda retornar libremente en condiciones seguras y dignas de su hogar.

Artículo 93. [...]La Comisión Ejecutiva contará con comités de víctima, niños, niñas [...] entre otros (CMDPDH, 2014, pp.12-13).

En ese sentido, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) es el órgano operativo del Sistema Nacional de Atención a Víctimas. En julio 2014 el Pleno de la CEAV aprobó un acuerdo donde reconoce que la situación de desplazamiento interno focalizado por actos de violencia debe considerarse como un hecho victimizante autónomo que requiere ser atendido con un enfoque diferencial y especializado. Por lo que se extiende la petición de solicitud de inscripción al Registro Nacional de Víctimas (CMDPDH, 2014; CEAV, 2014).

En esa línea el Programa de Atención Integral a Víctimas 2014- 2018 (PAIV), integró dentro de su Objetivo 4, estrategia 4.6: Promover una atención adecuada a víctimas de desplazamiento interno forzado, a partir de las siguientes líneas de acción:

4.6.1. Impulsar el análisis legislativo sobre desplazamiento interno para garantizar medidas de prevención, protección y soluciones duraderas a personas desplazadas.

4.6.2. Elaborar diagnósticos que permitan establecer la magnitud del problema del desplazamiento interno forzado.

4.6.3. Garantizar mecanismos de asistencia y protección para niñas, niños y adolescentes no acompañados priorizando la reunificación familiar (2015, p. 44).

A partir de entonces, en 2014, actores de corte social como la CMDPDH, así como algunos grupos académicos y medios de comunicación se interesaron en evidenciar la problemática del desplazamiento interno forzado. Sus estrategias para ello fueron de conocimiento, investigación, información y difusión para dar a conocer, por medio de informes y estadísticas, las diversas causas que provocan el desplazamiento, el marco jurídico internacional, algunas cifras y casos particulares de desplazamiento.

En el ámbito estatal, en julio 2014 se publicó en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero la Ley número 487 para Prevenir y Atender el Desplazamiento Interno en el estado de Guerrero. En ese mismo año, la CMDPDH, como organización civil crearía un área de desplazamiento interno, la cual, hasta el momento, emplea metodologías cualitativas y cuantitativas para evidenciar la existencia del fenómeno. Desde entonces, reconoce al desplazamiento como una violación de derechos humanos.

Por su parte, en el ámbito federal, durante 2015 se realizaron algunas mesas de trabajo en SEGOB, en específico en la Dirección General de Política Pública de Derechos Humanos (DGPPDH), junto con otras instancias federales, académicos y organizaciones de la sociedad civil (CMDPDH), se reunieron para esbozar estrategias para la atención del desplazamiento. Los trabajos se centraron en la creación de un programa piloto de atención, el *Programa de Atención Integral a Personas que se encuentran en situación de Desplazamiento Interno por causa de violencia*. No obstante, este programa, hasta el día de hoy no ha sido retomado. Y de acuerdo con Laura Rubio, dicho programa no integra la atención en la etapa previo, ni durante, ya que el programa se centra más en la atención a la población que ya es víctima de desplazamiento (Comunicación especial, 2020).

En 2016, la CNDH emprendió grandes aportaciones al análisis del desplazamiento interno forzado en México. Elaboró el Informe especial sobre Desplazamiento Forzado Interno (DFI) en México y un Protocolo para la Atención y Protección de las Víctimas de Desplazamiento Forzado Interno (DFI) en México. El informe daba, *grosso modo* una visión integral del problema del desplazamiento interno en México. Mientras que el Protocolo los procesos de atención y protección pertinentes para la población desplazada.

En ese proceso de construcción conceptual la CMDPDH —en colaboración con algunos académicos—, elaboró varias publicaciones. Destacan la serie de Episodios de Desplazamiento Interno Forzado Masivo en México, de los años 2017 y 2018, así como dos publicaciones, cuali y cuanti del desplazamiento interno. Actualmente su aproximación al fenómeno y metodología de monitoreo permanente de registro de episodios de desplazamiento, ha significado una aportación importante para la comprensión y acercamiento a la problemática.

Desde el ámbito legislativo, tanto la cámara de diputados como la de senadores han impulsado iniciativas para consolidar una ley a nivel nacional que enmarque el problema.

Así, en 2017, la cámara de diputados impulsó la Iniciativa con Proyecto de Decreto que expide la Ley Federal para Prevenir, Atender y Reparar el Desplazamiento Forzado Interno. No obstante, dicha iniciativa fue rechazada en octubre de 2018. Posterior, en 2018 la cámara de senadores propuso la iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General para la atención de las víctimas de desplazamiento forzado interno. Hasta el momento, no se cuenta con un seguimiento de lo procedente a la Iniciativa.

En este periodo se desarrolla una etapa de expansión de la problemática, es decir, más actores se interesaron en contar con información que pudiera evidenciar la escala que, desde los años noventa, y en específico con el periodo de “guerra al narcotráfico”, había alcanzado el desplazamiento. Se puede observar un proceso donde agencias institucionales a nivel federal alcanzaron a integrar equipos de trabajo en torno al tema. La agenda internacional brindó información del estado de la cuestión (IDMC, CIDH), organismos de derechos humanos integraron informes importantes y se alcanzó una segunda Ley estatal en Guerrero.

4.4. La formación de agenda como proceso decisional: la agenda gubernamental

El escenario de la actual agenda gubernamental se presenta en un contexto político de transición —cambio a un partido político de reciente creación (2011), Movimiento de Regeneración Nacional, Morena— y a un impulso de fuerza política y mayoría parlamentaria en ambas cámaras del Congreso de la Unión del mismo partido. De acuerdo con el gobierno federal, y una vez que se dispuso la implementación del discurso de la “Cuarta Transformación” se impulsó una visión hacia el desarrollo para el bienestar.

Dicha visión, tal como se manifiesta en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, señala un cambio en la perspectiva de las oportunidades hacia el reconocimiento de garantizar los derechos sociales. Las premisas de una visión tendiente al desarrollo para el bienestar suponen: un entorno de bienestar, la participación activa de la sociedad (sobre todo de aquellos que han sido: desposeídos, oprimidos, despojados y discriminados) construcción colectiva de la vasta diversidad de la población en México, garante de derechos (inmanentes a la persona, irrenunciables, universales y de cumplimiento obligatorio) y el acceso a los derechos sociales de alimentación, trabajo, educación, salud, vivienda y seguridad social (PND 2019-2024).

En ese escenario, y toda vez, que la violencia se posiciona como una variable intrínseca y propiciadora de desplazamiento interno en muchas localidades y municipios, y estados de la república; personas desplazadas de forma constante e incluso prolongada del estado de Guerrero, en específico de la comunidad de Leonardo Bravo, se instalaron, a manera de plantón por aproximadamente 40 días, afuera de Palacio Nacional. Las personas desplazadas (alrededor de 300) señalaron que, se instalaron para ser escuchados por el presidente, Andrés Manuel López Obrador, y toda vez que el gobernador de Guerrero, Héctor Astudillo no ha querido ayudarlos, señalando que su gobierno minimiza la situación que están viviendo muchas localidades en dicho estado (Vega, febrero 2019).

Las personas desplazadas fueron acompañadas por organizaciones civiles como el Centro de Derechos Humanos José María Morelos y Pavón (Centro Morelos). Algunas de las peticiones al gobierno federal eran que se legislara en materia de desplazamiento interno forzado, dado que el actual marco legal no contempla esa categoría jurídica. Exigieron a los diputados y senadores crear una Ley Nacional de desplazamiento forzado o que haya reformas para que se el desplazamiento forzado sea tipificado como delito (Morales y Zavala, marzo, 2019).

Ante este movimiento, el gobierno federal —en SEGOB, encabezado por Alejandro Encinas— se comprometió a brindarles seguridad, acceso a programas sociales y acceso a recursos de la CEAV, “La CEAV va a proporcionar un apoyo emergente para las familias tras el levantamiento de un censo, los apoyos serán para la renta y alimentos; y se buscará la manera de que las familias se les incorpore a los programas de Bienestar” (Morales y Zavala, marzo, 2019).

Por su parte, la Cámara de Diputados, dentro de la Comisión de Justicia convocó en febrero 2019 a la Mesa de análisis en torno a la dictaminación de la iniciativa que adiciona diversas disposiciones del Código Penal Federal en materia de desplazamiento interno forzado. Iniciativa que fue aprobada —por la Cámara de Diputados— y que adiciona el capítulo III —Desplazamiento Forzado Interno— al Título Décimo Octavo y se adiciona un artículo 287 bis al Código Penal Federal que se lee “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 abandone su lugar de residencia” (Velázquez, abril 2019).

Durante el dictamen se sostuvo que es responsabilidad del gobierno mexicano prevenir el delito de desplazamiento forzado y asistir a las víctimas en su reinserción a la sociedad de forma satisfactoria, reparando los daños y respetando sus derechos. De igual manera se argumenta que

El desplazamiento forzado debe ser atendido como una desprotección *de facto* del Estado por no haber previsto las medidas necesarias para evitar que la persona o grupo de personas sean víctimas de las diversas formas de violencia, y no haber establecido las condiciones y los medios para el retorno seguro de quien haya sido desplazado (Velázquez, abril 2019).

En ese escenario el trayecto del problema del Desplazamiento Interno Forzado de la agenda pública a la agenda gubernamental —de acuerdo con algunos entrevistados y medios de comunicación—se formalizaría en abril de 2019, cuando la Subsecretaría de Derechos Humanos, Migración y Población y el Consejo Nacional de Población de la Secretaría de Gobernación reconocieron la existencia del problema con la publicación del informe *La violencia como causa de Desplazamiento Interno Forzado*. A partir de ello, el problema público del Desplazamiento Interno Forzado en México adquirió mayor visibilidad. El discurso de aceptar atender la problemática se enfocó en la idea de establecer un marco jurídico nacional propuesto en la iniciativa de la Ley General para prevenir, atender y reparar integralmente el Desplazamiento Forzado Interno y la incorporación de la problemática en el Programa Nacional de Derechos Humanos 2019-2024 (DGPPDH, comunicación personal, 2020).

En la elaboración de la Iniciativa de Ley se integraron grupos que se reunieron aproximadamente cada semana (CONAPO, comunicación personal 2020). El grupo que presidió la discusión en torno a los elementos a incorporar en la Iniciativa fue CONAPO, COMAR, la Unidad de Política Migratoria (UPMRIP), CEAV, Registro Nacional de Población (RENAPO), la Comisión Nacional para el Diálogo de los Pueblos Indígenas, el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI) (COMAR, comunicación personal, 2020). De igual manera, se contó con talleres impartidos por ACNUR (CONAPO, Comunicación personal, 2020).

Por su parte, el Programa Nacional de Derechos Humanos 2019-2024 se encuentra en su última fase de revisión, con miras a aprobarse antes del cierre de este año, 2020. En entrevista con la DGPPDH, se mencionó que, para el actual gobierno, el tema del desplazamiento

interno entró como un tema prioritario, de los 10 temas asignados como prioritarios para esta administración (DGPPDH, Comunicación personal, 2020).

Lo anterior coincide con los trabajos que se emprendieron para la realización del PNDH 2019-2024. El 05 de septiembre de 2019 se llevó a cabo el foro temático “Desplazamiento Forzado Interno” en Guerrero. Al foro se invitó a personas especialistas en el tema, académicos, organizaciones civiles y agencias de la administración pública federal. El foro se estructuró en tres mesas de trabajo: Mesa 1. Violencia e inseguridad pública, Mesa 2. Conflictos políticos, religiosos y sociales; y Mesa 3. Grandes obras de infraestructura, actividades productivas, cambio climático y ambiental²⁴ (DGPPDH, Comunicación personal, 2020).

Al respecto, en la clausura del Foro, el gobernador del estado de Guerrero, Héctor Astudillo mencionó:

la experiencia que está viviendo el país y que se está viviendo en Guerrero, sin duda da los elementos para ir conformando e impulsar el que se pueda realizar esta iniciativa en su momento, para que esta acción no quede en solamente algo que daña y que afecta, sino que tenga ya, una tipificación y por supuesto que también tenga una aplicación de sanciones. Lo que corresponde precisamente a lo que es un delito (Otro País, septiembre 2019).

Por su parte, el Subsecretario de Derechos Humanos, Población y Migración, Alejandro Encinas señaló que:

es importante hacer estos trabajos, en los que se busca ser coadyuvantes e ir generando instrumentos que permitan atender la acción humanitaria emergente que requiere el desplazamiento e ir contando con los recursos necesarios. Todo este proceso tiene que ver con apoyos humanitarios, reparación del daño, reconstrucción del tejido social y atención al entorno del territorio que se ha visto afectado (Otro País, septiembre 2019).

²⁴ Asistieron a este foro la titular de la Unidad de Política Migratoria Registro e Identidad de Personas, Rocío González Higuera, la directora general de Política Pública de Derechos Humanos, Estefanía Hernández Ceballos, el director general de Programas de Población y de Asuntos Internacionales del Consejo Nacional de Población, Raúl Horacio Cantú Hernández, la oficial de Derechos Humanos en el Alto Comisionado de Naciones Unidas, Andrea Nomdedeu Díaz, el presidente de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos en el Estado de Guerrero, Ramón Navarrete Magdaleno, la subsecretaria de Gobierno, Violeta Parra Reynada, la Consejera para el Diseño del Programa Nacional de Derechos Humanos, Clara Jusidman Rapoport, entre otros (Otro País, 2019).

Sin embargo, esta visibilidad y reconocimiento, no se ha acompañado de instrumentos y mecanismos gubernamentales de atención a la población desplazada, ya sea previa, durante o posterior al desplazamiento forzado. Ya que, por ejemplo, durante el año 2019, de acuerdo con reportes de algunos medios de comunicación, persistieron episodios de desplazamiento interno forzado (aproximadamente 27 episodios) en estados de la república mexicana como son Chiapas, Chihuahua, Durango, Guerrero, Michoacán, Oaxaca, Sinaloa y Tamaulipas (CMDPDH, comunicación personal, 2020).

Al cierre de 2019, en octubre la CNDH expidió la recomendación 94/2019 sobre el caso de desplazamiento forzado interno de 80 personas integrantes de un grupo familiar originario de Chihuahua. La recomendación resaltó las omisiones de la Fiscalía General del Estado de Chihuahua en la investigación del delito y omisiones de la CEAV en inscribir a los miembros de la familia como víctimas de violaciones a derechos humanos por el desplazamiento que sufrieron (CNDH, 2019). En la recomendación la CNDH específico “Es importante contextualizar el Desplazamiento Forzado Interno como una problemática que afecta a personas de diferentes localidades del territorio nacional, alterando drásticamente sus condiciones de vida, dejándolos súbitamente sin un hogar, sin sus pertenencias, sin sus afectos y arraigos” (CNDH, 2019).

Entre las recomendaciones, *grosso modo*, se señalaron las siguientes violaciones a derechos humanos:

- Violación del derecho a la libertad de circulación y residencia y el derecho a no ser desplazado forzadamente
 - Violación del derecho a la seguridad personal
 - Violación del derecho a la propiedad
 - Violación a los derechos a un nivel de vida adecuado, al trabajo, a la vivienda o alojamiento, a la salud²⁵ y a la educación
 - Dilación en el reconocimiento de la calidad de víctimas de violaciones a derechos humanos a consecuencia de desplazamiento forzado interno
 - Violación del derecho de acceso a la justicia y a la verdad por inadecuada procuración de justicia
 - Reparación del daño, satisfacción, restitución garantías de no repetición
- De igual manera, la recomendación versa:
- Medidas de ayuda

²⁵ Incluye los efectos psicológicos del desplazamiento. Estos pueden manifestarse en “consecuencias traumáticas pasajeras a otras de prolongada duración”. Las consecuencias psicológicas del desplazamiento forzado interno se pueden categorizar en: psicofisiológicos, de comportamiento, emocionales y cognitivos (Organización mundial de la Salud (OMS) citada en CNDH, 2019, p. 126).

Las víctimas tienen derecho a recibir expedita y oportunamente de acuerdo con las necesidades inmediatas, para atender y garantizar la satisfacción de necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, atención médica y psicológica de emergencia, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas y seguras...

- Medidas de asistencia

conjunto de mecanismos, programas y medidas políticas, económicas, sociales y culturales a cargo del Estado, orientadas a reestablecer la vigencia efectiva de los derechos de las víctimas, brindarles condiciones para llevar una vida digna y garantizar su incorporación a la vida social, económica y política...

- Medidas de rehabilitación

I. Atención médica, psicológica y psiquiátrica especializadas;

II. Servicios y asesoría jurídicos tendientes a facilitar el ejercicio de los derechos de las víctimas y a garantizar su disfrute pleno y tranquilo;

III. Servicios sociales orientados a garantizar el pleno restablecimiento de los derechos de la víctima en su condición de persona y ciudadana;

IV. Programas de educación orientados a la capacitación y formación de las víctimas con el fin de garantizar su plena reintegración a la sociedad y la realización de su proyecto de vida;

V. Programas de capacitación laboral orientados a lograr la plena reintegración de la víctima a la sociedad y la realización de su proyecto de vida, y

VI. Todas aquellas medidas tendientes a reintegrar a la víctima a la sociedad, incluido su grupo, o comunidad (CNDH, 2019, p. 183).

La recomendación resultó un hecho importante, al ser uno de los primeros litigios para el reconocimiento de las víctimas del delito de desplazamiento interno forzado. Es también importante porque el proceso de la sentencia fue representado por una organización civil, la CMDPDH, quien logró que el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito reconociera la facultad de la CEAV para otorgar el reconocimiento y registro de víctimas de desplazamiento forzado en México (CMDPDH, 29 de octubre de 2019).

Los esfuerzos de la CMDPDH, por visibilizar el problema, se amplificaron en noviembre de 2019, cuando, en conjunto con la agencia internacional Joint IDP Profiling Service (JIPS), elaboraron el Taller Técnico de capacidades de colección o gestión de datos sobre el desplazamiento interno. A dicho taller asistieron agencias como CONAPO, UPMRIP, COMAR, CEAV, ACNUR, víctimas de desplazamiento interno, periodistas desplazados, defensores de derechos humanos de los desplazados del estado de Guerrero, otras organizaciones civiles y académicos especialistas en el tema.

El taller fue una experiencia nutrida entre agencias de gobierno y otros actores. La propuesta del taller es continuar con trabajos de caracterización del perfil del desplazamiento interno forzado en México. Para ello, el taller se estructuró en cinco grupos:

- Grupo 1. Diseño de política pública
- Grupo 2. Atención humanitaria o de protección
- Grupo 3. Implementación y diseño de programas
- Grupo 4. Incidencia y litigio estratégico
- Grupo 5. Coordinación y asignación de presupuesto

Para comienzos de 2020 la CMDPDH integró en su agenda la Primera Jornada de Trabajo psicosocial con personas internamente desplazadas. En dicha jornada se trabajó con familias internamente desplazadas de estados como Guerrero, Chihuahua, Guanajuato, Morelos entre otros. El trabajo se concentró en una perspectiva de atención psicosocial de la experiencia traumática de haber sido desplazados, los hechos que las víctimas consideran causó su salida del lugar de origen, su reconocimiento como persona desplazada, el marco jurídico que los protege y el poder compartir su experiencia con otras familias que también vivieron desplazamiento interno.

Por su parte, en el transcurso del año 2020, en el marco de la situación de movilidad humana en la frontera norte con Estados Unidos, se reportó que alrededor de 70 familias desplazadas, de estados como Guerrero y Michoacán solicitaron asilo a Estados Unidos (Calderón, 2020). Cifra que se suma con los 866 mexicanos desplazados solicitantes de asilo reportados en 2019 en la Encuesta sobre Mexicanos Desplazados Solicitantes de Asilo Político (ENMEDESA, 2019). De igual manera en agosto de 2020 la CMDPDH publicó el informe 2019 que en total registró 8, 664 personas desplazadas durante ese año.

Finalmente, el 29 de septiembre de 2019, por unanimidad, con 395 votos a favor, el pleno de la Cámara de Diputados aprobó la Iniciativa impulsada para expedir la Ley General para Prevenir, Atender y Reparar. Dicha Ley tiene por objeto:

1. Reconocer y garantizar los derechos de las personas en situación de desplazamiento interno forzado.

2. Establecer las atribuciones y la distribución de competencias entre la federación, entidades federativas, municipios, organismos autónomos para prevenir, atender, proteger y generar soluciones duraderas.

3. Crear un Mecanismo Nacional para Prevenir, Atender y generar soluciones duraderas para el desplazamiento interno forzado²⁶

4. Garantizar la prevención, atención, protección, generación e implementación de soluciones duraderas para el desplazamiento interno forzado;

5. Crear el Registro Nacional de personas desplazadas (Cámara de Diputados, 29 de septiembre 2020).

4.5. El flujo de las cuestiones en la construcción de la agenda del desplazamiento interno forzado por violencia en México

En una primera fase dentro del proceso de construcción de agenda, en específico de la agenda pública, el problema del desplazamiento interno forzado en México se ubica desde el modelo conceptual de *Iniciativa externa*, es decir, el problema comenzó a articularse desde la esfera internacional, toda vez que fue esta agenda la que colocó una primera base conceptual y normativa del desplazamiento interno. Posterior, hay un proceso de asimilación institucional de integrar la agenda de derechos humanos, y con ello el tema del desplazamiento a los programas, planes y políticas de la agenda gubernamental.

Este primer proceso es una fase, en la que las decisiones resultaron un primer hilo conductor de la fase de *Expansión* del problema a la fase de *Entrada*. Ya que, si bien el tema logró introducirse en la esfera institucional y política, su llegada a la agenda gubernamental presenta varias objeciones. La primera es que los trabajos que estas entidades esbozaron se tradujeron en respuestas simbólicas, es decir, intentos que no trascendieron al plano de

²⁶ Presidido por SEGOB y Secretarías como la de Seguridad Pública y Protección Ciudadana, Bienestar, Agricultura y Desarrollo Rural, de Educación Pública, del Trabajo y Previsión Social, de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Además de instancias como el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Instituto Nacional de las Mujeres, Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y la Coordinación Nacional de Protección Civil.

acciones concretas que permitieran consolidar un andamiaje institucional más amplio que posibilite la atención que se demanda.

Quizá en parte se deba a lo que Cobb y Elder, así como Kingdon (citados en Aguilar, 2017, p. 37) señalan al reconocer que el establecimiento de la agenda formal del gobierno es un proceso decisional que es contingente y tornadizo. O bien, proceso decisorio cambiante y caprichoso que deviene en lo que autores como Cohen, March y Olsen (citados en Aguilar, 2017, p. 38) llaman “anarquías organizadas” las cuales presentan tres características: *preferencias problemáticas* —imprecisas, desordenadas, cambiantes—, *tecnologías no claras* —los procedimientos no son claros, ensayo y error, intuición, pragmatismo— y *participación fluida* —diversos grados de motivación y compromiso—.

En una segunda fase, a partir del escenario que dejó la estrategia gubernamental de combate al crimen organizado (2006-2012), con un gran número de personas que se vieron forzadas a salir de su lugar de residencia. El asunto público entra en una fase de *Iniciación*, que motivó a que ciertos grupos de interés, como la CMDPDH, algunas instancias académicas y medios de comunicación, comenzaran a difundir estudios, informes e investigaciones, con la finalidad de ampliar el tema a otros grupos de la población.

Posterior, se presenta la fase de *Especificación*, donde se articulan diversas demandas en torno al problema del desplazamiento interno forzado. El argumento inicial promovido por estos actores fue la urgente necesidad de reconocimiento del problema por parte del Estado mexicano, la necesidad de instrumentar un marco normativo, realizar un diagnóstico de la situación del desplazamiento y la instrumentación de políticas públicas integrales para la atención de las víctimas. No obstante, la falta de evidencia estadística sólida que acompañará la descripción del problema no permitió que se evidenciara la gravedad de este. Por lo que la primera propuesta de presentación del asunto público no se pudo homologar en una demanda específica. Sobre todo, para distinguir con claridad quiénes son las víctimas, los principales estados expulsores y las condiciones particulares del desplazamiento.

Aún con esto, logró que otros actores se interesaran en el problema y, desde el ámbito de sus competencias, realizaran trabajos con la intención de atraer mayor atención para los tomadores de decisión. Lo que permitió que el asunto del desplazamiento entrara en la fase de *Expansión* que impactó en tres aspectos: información especializada en el tema traducida en demandas más concretas respecto al tema, mayor presión internacional con visitas y

recomendaciones de atención del desplazamiento interno forzado para México y una mayor preocupación por parte de la esfera institucional y legislativa.

Desde la esfera institucional con recomendaciones y trabajos de carácter informativo por parte de organismos autónomos como la CNDH y desde la administración pública federal con instituciones como la Secretaría de Gobernación con propuesta de creación de un programa de atención, y la Comisión Ejecutiva de Víctimas que incluyó en su programa estrategias para la atención de los desplazados. Por su parte, desde la esfera legislativa se impulsaron iniciativas de ley, como propuesta a la creación de un marco jurídico de protección y atención a las personas internamente desplazadas.

Desde la perspectiva organizacional y de acuerdo con lo expuesto por Nelson (1984), el asunto del desplazamiento interno forzado en México pasa por el tamiz del *reconocimiento del asunto*, es decir, ya se reconoció que puede ser un tema potencial de política pública, siguiendo con la *adopción del asunto* que se centra en la decisión de responder o no al asunto; —que es la fase en la que actualmente se encuentra el problema—. En esta lógica, siguiendo las categorías de Nelson (1984), falta que el problema trascienda a la fase de *priorización del asunto* y aún más, al *mantenimiento del asunto* (pp. 109-110).

De esta manera, para el caso actual del problema público del desplazamiento interno forzado, se tiene la percepción de que es un asunto de responsabilidad gubernamental, más esta idea vacila cuando esta percepción tiene que tornarse en una respuesta para abordarlo. Es en esta etapa, que el asunto del desplazamiento se detiene en la agenda gubernamental y donde se presentan desarticulación en la interacción de los factores políticos y técnicos para definirlo como problema público. De acuerdo con esto, la decisión de tomar en consideración un asunto, será distinta a la decisión de acción para tratarlo (Nelson, 1984).

CAPÍTULO 5. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA PÚBLICO DEL DESPLAZAMIENTO INTERNO FORZADO POR VIOLENCIA EN MÉXICO

No existe una formulación definitiva de los *wicked problems*.

El entendimiento del problema y la resolución del mismo son cuestiones concomitantes.

Rittel y Webber

Cada intento de solución termina con una nueva manera de entenderlo, como si se tratara de un problema distinto. Al mirar un problema retorcido, cada observador encuentra un objeto distinto. Diferentes definiciones del problema implican diferentes alternativas de solución.

Miyar y Niwin

Observar el trayecto de construcción de agenda del desplazamiento interno forzado por violencia en México, la participación e influencia de los actores en la agenda pública y en la agenda gubernamental, el contexto en que se presenta, la interacción de los factores técnicos y políticos que han incidido e inciden en el problema; permite analizar los diversos atributos en los que se enmarca, y en los que, de manera concomitante, ha oscilado su definición como problema público.

De tal manera, el presente capítulo tiene como objetivo proponer un acercamiento a la definición del desplazamiento interno forzado por causa de violencia en México como un problema público que, a su vez posibilite cursos de acción para su atención en la agenda gubernamental formal. Entendiendo que, es en esta agenda, en la que actualmente se

encuentra el asunto y toda vez que el análisis de su proceso de construcción como problema evidenció que, si bien el problema se ha colocado de manera itinerante en el quehacer gubernamental, su propia complejidad como *wicked problem* atraviesa obstáculos que hoy día representan un reto en su comprensión como problema público.

El desarrollo de este capítulo presenta en primera instancia, el ejemplo del caso de la política pública sobre desplazamiento forzado interno en Colombia. El ejemplo permitirá tener un referente conceptual de cómo dicho país definió en un momento el problema, cuáles fueron las implicaciones de dicha definición y los retos que representó asumir esa concepción de la realidad del problema. Posterior, se llegará al análisis de las variables utilizadas para el acercamiento a la definición del problema público del desplazamiento interno forzado por violencia en México, a saber, las variables: factores políticos y factores técnicos.

Finalmente, el análisis concluirá con un esquema global del problema del desplazamiento interno forzado por violencia en México. El esquema —a manera de acercamiento— mantiene la estructura general del problema, desde que se consideró situación problemática, hasta su incursión en la agenda gubernamental. Plantearlo de tal manera justificará a lo largo del capítulo por qué se optó por la definición que se propone. El esquema estará provisto de recomendaciones de cursos de acción.

5.2 Definiciones del problema público del Desplazamiento Interno Forzado por violencia desde diferentes perspectivas: el caso colombiano

En Colombia, el desplazamiento forzado es una de las mayores problemáticas que tiene el país. De acuerdo con el Informe Global sobre Desplazamiento Interno (IDMC por sus siglas en inglés) 2020, de enero a diciembre de 2019 se habían registrado 139, 000 nuevos desplazamientos, que, en total, suman ya 5, 576, 000²⁷ (IDMC, 2020). De ahí la magnitud del problema y el porqué es un país referente en materia de política pública de desplazamiento forzado.

Alpargatero (2011), propone dos periodos de análisis para la comprensión de la política pública de desplazamiento forzado en Colombia. La primera, aquella que corresponde a

²⁷ La cifra del número total de desplazados internos en todo el mundo corresponde al conteo desde el año 2009 al 2019 (Internal Displacement Monitoring Centre [IDMC], 2020, p. 2).

finales de los años ochenta y los años noventa. El segundo el periodo que comprende desde los años 2000. De tal manera, en un primer momento, la situación problemática se estructuró en un escenario de violencia generada por la disputa político militar de los actores armados, la cual impactó en varias regiones del país, sobre todo en aquellas con condiciones económicas y territoriales estratégicas para el avance del proyecto militar de guerrillas; que, conforme se fue consolidando adquirió visibilidad política, que logró a su vez instaurar un poder paramilitar fuerte. (2011, p. 28).

En ese contexto el desplazamiento forzado se construyó ya sea como una estrategia de guerra por el control territorial, poblacional y económico, como estrategia de supervivencia y otra como consecuencia del fuego cruzado de los actores armados, que coloca al desplazamiento forzado como una “clara estrategia biopolítica de los actores armados, entendida como el control de la vida y la muerte, el dominio sobre la población para erigir proyectos de cualquier corte” (Alpargatero, 2011, pp. 28-29). —sea político militar, paramilitar, megaproyectos, entre otros—.

En este contexto primero se evidenció una negación del problema, el desplazamiento forzado se atribuía exclusivamente a razones económicas o desastres naturales. No existía estadísticas oficiales del número de víctimas, la ayuda humanitaria era por parte de algunas iglesias, el Comité de la Cruz Roja y algunas organizaciones civiles. Posterior, surge un incipiente reconocimiento del problema y con ello la posibilidad de construir una política pública de atención (Alpargatero, 2011).

En septiembre de 1995, cuando el Gobierno Nacional reconoció que el desplazamiento estaba estrechamente ligado a la violencia y que era un tema humanitario urgente que debía ser incorporado a la agenda pública y requería la elaboración de una propuesta de política (p. 30).

Dicho reconocimiento se plasmó en dos documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social (en adelante CONPES). El primero CONPES 2804 de 1995 que aprobó el Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada y con el cual se crea el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (CNAIPD), como instancia coordinadora del programa. El segundo documento fue el CONPES 2924 de 1997 que crea el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD), el

cual crea el Fondo Nacional para el financiamiento de los programas (Alpargatero, 2011, p. 30).

Posterior, en 1997, se da paso a la legislación sobre desplazamiento forzado, con la expedición de la Ley 387. La formulación de la ley fue producto de un trabajo interinstitucional entre un equipo de la Consejería Presidencial para la Atención de la Población Desplazada por la Violencia²⁸, académicos, el Ministerio del Interior, la Defensoría del Pueblo y la Iglesia. En la ley, el problema del desplazamiento forzado se concibió como un proceso de fases. Por lo que se establecieron tres etapas de atención: 1. Prevención y protección, 2. Atención Humanitaria de Emergencia y, 3. Estabilización y consolidación socioeconómica (Alpargatero, 2011, p. 30).

De acuerdo con Alpargatero (2011) la ley se configuró desde un enfoque sistémico, con una estructura de atención, asignación de responsabilidades institucionales, coordinación y articulación —actores estatales, víctimas—, e integralidad. Se entendía que la configuración del Sistema Nacional debía replicarse como sistemas territoriales de atención tanto en departamentos, municipios como en distritos. De esta manera, el diseño de la política pública se sustentaba en un principio de integralidad, bajo un sistema lineal de atención, con el cual las víctimas pudieran —una vez cumplido el tránsito en cada una de las fases—, restituir sus derechos (2011, p. 31).

El proceso de establecimiento de esta primera versión de política pública fue incipiente, en la medida que evidenció varias inconsistencias. Primero, la Ley no era conocida por todas las instituciones responsables en cada una de las fases de atención; segundo, el sistema de registro para recibir la condición de desplazado era inconsistente; y tercero, no existían sesiones de coordinación entre el Consejo Nacional y los Comités territoriales de atención. En la práctica el desplazamiento seguía siendo atendido por la normatividad establecida para la atención a los desastres naturales y la ayuda humanitaria seguía siendo provista por la Iglesia (Alpargatero, 2011, p. 31).

El segundo periodo —correspondiente a los años 2000—se divide, para su análisis, en tres subperiodos. El primero antes de la sentencia de la Corte Constitucional T-025²⁹ de 2004

²⁸ Creada por el Decreto 1165 del 28 de abril de 1997. Véase el documento en Referencias.

²⁹ Los demandantes interpusieron acción de tutela contra la Red de Solidaridad Social, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, los Ministerios de Salud y del Trabajo y Seguridad Social (hoy Ministerio de Protección Social), el Ministerio de Agricultura,

que se ubica justo con los niveles más altos de desplazamiento interno (2000-2002)³⁰. Segundo, el que corresponde al compendio jurisprudencial de dicha sentencia y el tercero, cuando ya se logra concretar normativamente las responsabilidades territoriales en la atención 2005-2010.

Durante los años 2000 surgieron nuevos decretos reglamentarios y leyes de atención. El Decreto 2569 que reglamentó a la Ley 387 de 1997 que dotó funciones a la Red de Solidaridad Social (RSS), se reglamentaron aspectos de las fases de atención, se reglamentó la creación del Registro Único de Población Desplazada (RUPD) como herramienta de focalización y se reglamentó la creación de Comités distritales, municipales y departamentales de atención integral. Posterior, se elaboró la Ley 589 que tipificó como delito al desplazamiento forzado y el Decreto 2007 el cual crea el mecanismo para proteger las tierras de la población desplazada (Alpargatero, 2011, p.36).

En ese momento, el diseño de la política pública comienza a verse insuficiente e inoperante. El conflicto se agudizaba, las víctimas aumentaban y con ello la gravedad de las violaciones a derechos humanos; por lo que el reclamo de derechos a partir de tutelas (Sentencia T-025, 2004) fue un recurso que se puso en la agenda pública que colocó al tema de desplazamiento forzado como una grave crisis humanitaria producto de la violación sistemática de los derechos de la población desplazada (Alpargatero, 2011, p. 36).

La importancia de esta sentencia obligó al SNAIPD a asumir la política pública como un proceso en el que el Estado³¹, la sociedad civil³² y las víctimas³³ se constituían como actores que debían incidir activamente en el diseño, implementación y evaluación; a partir de criterios de participación y a partir de la interacción de dos disciplinas: el derecho y la economía. De acuerdo con Rodríguez (citado en Alpargatero, 2011) la interacción de estas

el Ministerio de Educación, el INURBE, el INCORA, el SENA, así como contra varias administraciones municipales y departamentales, por considerar que dichas autoridades no estaban cumpliendo con su misión de protección a la población desplazada y por la falta de respuesta efectiva a sus solicitudes en materia de vivienda y acceso a proyectos productivos, atención de salud, educación y ayuda humanitaria (Véase Sentencia T-025/04).

³⁰ De acuerdo con la CODHES, en el año 2000, la cifra acumulada de desplazados ascendió a 1.5 millones de personas y en 2002 el país alcanzó el mayor número: 412, 553 de personas en un año. Durante el año 2002 se dio el proceso de construcción de paz con las FARC y la transición democrática de Pastrana a la de Álvaro Uribe. 85% de los municipios sufrió desplazamiento por motivos relacionados al conflicto armado (Rodríguez, 2010, p. 68 citado en Alpargatero, 2011, p. 35).

³¹ Representado nacional y territorialmente y en sus tres ramas de poder.

³² Representado en la Comisión de Seguimiento a la política pública.

³³ Representado en las Organizaciones de Población Desplazada (OPD).

dos disciplinas contribuiría a una política pública que concilia el enfoque de derechos con el enfoque técnico de la medición del grado de observancia y satisfacción de derechos a través de indicadores (p. 40).

De tal manera el enfoque de derechos se posiciona —desde la agenda pública— como un problema humanitario que requiere atención integral, diferencial y de restablecimiento de derechos. Por su parte, desde el enfoque técnico se propuso cuantificar y caracterizar a la población desplazada para conocer su estado real de satisfacción de derechos, así como a la población receptora para comparar su situación. Se buscaba tener una línea base sobre la cual medir, el avance o no, del cumplimiento de derechos a partir de la implementación de los planes, políticas y programas (p. 40).

Alpargatero sostiene que, en ese momento, entre las principales fallas sistémicas que se identificaron del modelo de atención fueron la descoordinación, la desarticulación, la falta de presupuestos, la ausencia de enfoques diferenciales por edad, género, etnia y discapacidad; y problemas relacionado con la oportunidad, calidad y accesibilidad a la atención humanitaria de urgencia y emergencia. Por lo que se ordenó la adopción de recursos para la caracterización de las necesidades de las personas desplazadas, la atención y satisfacción de niveles mínimos de protección de derechos fundamentales, la garantía a la participación efectiva, la definición y cuantificación de indicadores para el desarrollo de la evaluación³⁴ (p.40).

Posterior, el tercer subperíodo de 2005 a 2010 se observó un desfase entre la coordinación nacional de la política y el resto de entes territoriales expulsores y receptores que continuaban sin atender conforme a la ley y que no realizaban esfuerzos presupuestales para su atención. Con esto el documento CONPES 3400 de 2005 y la Ley 1190 de 2008³⁵ se

³⁴ Se buscó desarrollar un mecanismo de evaluación que permitiera medir, de manera permanente, el avance, estancamiento o retroceso del programa del SNAIPD; y a su vez se pudieran integrar indicadores que permitirán medir el goce de los derechos de la población desplazada. La batería de indicadores fue diseñada y aplicada por el Gobierno Nacional y revisada por la Procuraduría General, la Defensoría del Pueblo, la Comisión de Seguimiento y ACNUR (Rodríguez 2010, citado en Alpargatero 2011, p. 42).

³⁵ Ley que especifica las responsabilidades de los entes territoriales en la creación e implementación de planes integrales, donde los gobernadores y alcaldes debían presentar un informe detallado que incluyera: la caracterización de la población desplazada, la atención dada al momento, el establecimiento de las prioridades de los recursos presupuestales, físicos y humanos y factores de realización (Alpargatero, 2011).

desarrolla y amplía el alcance de las responsabilidades de las entidades territoriales y aún más, mecanismos de vigilancia respecto a este cumplimiento (Alpargatero, 2011).

En ese periodo —a partir de los resultados emitidos por la Comisión de seguimiento de la política pública— se evidencia la dramática situación de pobreza e indigencia de la población desplazada³⁶. Situación que en ese momento perfila el tránsito de una política asistencial a una de generación de ingresos y superación de la pobreza de la población desplazada. El informe emitido afirmó que:

“El desplazamiento suscitó un proceso de pauperización masiva de una parte sustancial de la población colombiana. Se pasó de un escenario en el cual el 51% de las familias desplazadas eran pobres y el 30.5% indigentes a uno en el que el 96.6% de estas familias son pobres y el 80.7% indigentes. Este cambio está explicado por la variación sustancial en la composición de su remuneración anteriormente soportada, en una alta proporción, en actividades agropecuarias y extractivas que generaban ingresos considerablemente más elevados a los que perciben actualmente los desplazados en el medio urbanos.” (XI Informe, 2009, p. 42 citado en Alpargatero, 2011, p. 45).

A partir de este informe se buscó superar la atención asistencialista y humanitaria para encaminarse a la consolidación de una política estructural de generación de ingresos y de tierras. Con ello, se proyecta un nuevo CONPES, el 3616 del 28 de septiembre de 2010 en el cual se plantea “Lineamientos de la política de generación de ingresos para la población en situación de extrema pobreza y/o desplazamiento. Asimismo, como señala Alpargatero se instrumentó la Ley de Tierras, —que si bien no implica una reforma agraria— “la cual es en esencia la causa estructural sistémica de la violencia”. Dicha Ley busca la restitución de las tierras de las víctimas de desplazamiento forzado, como medida hacia la reparación de las víctimas (2011, p. 46).

De manera paralela, en esos años se abrió el debate de la Ley de víctimas. Concentrada en temas como los derechos de las personas afectadas dentro de los procesos judiciales, la definición legal del concepto de víctima, las medidas de asistencia —económicas, políticas, sociales y fiscales— para restablecer sus derechos, garantizar su incorporación a la sociedad,

³⁶ De acuerdo con Alpargatero, había mayores niveles de pobreza e indigencia entre las personas desplazadas que el resto de la población. Las personas desplazadas tienen mayores niveles de desempleo, menores niveles de ingreso, más del 50% carece de una vivienda y un elevado porcentaje tienen mujeres como cabeza de familia, es decir, son quienes asumen las responsabilidades familiares y laborales en medio de la situación de desarraigo, adversidad y discriminación (2011, p.45).

y las disposiciones de reparación como columna eje de la Ley (Alpargatero, 2011, p. 46). La exposición de motivos de la Ley versa:

No hay un debate sobre la propiedad privada. Pero sí se abre una oportunidad para que la sociedad, representada por el Estado, repare el inmenso daño que ha causado la violencia en el tejido social de la Nación, agravado por la alianza nefasta entre los grupos que la producen con la política y el poder en municipios, departamentos e incluso a nivel nacional. De ahí que la propuesta incluya la creación de una jurisdicción especial para la restitución de tierras cubiertas por la presunción de despojo en “zonas afectadas por la violencia generalizada”. Y sea necesario también crear un registro de esas tierras como requisito para la restitución, que será administrado por una „Unidad Administrativa Especial de Restitución de Tierras Despojadas, dependiente del Ministerio de Agricultura (Alpargatero, 2011, p. 46).

Derivado de esto, surgen proyectos tales como políticas públicas distritales de atención integral, en específico en Bogotá, que ya contaba con participación tanto de la población desplazada, como de las entidades del SNAIPD y organismos internacionales como ACNUR. El Plan Integral Distrital se configuró según las fases que propuso la Ley 387 y en el marco de un Acuerdo de Voluntades con otra ciudad receptora de población desplazada, en este caso Medellín. De esa manera, se buscaba territorializar la política a partir de dos herramientas: la creación de los Comités locales de atención integral y los planes integrales de atención local (Alpargatero, 2011, p. 47).

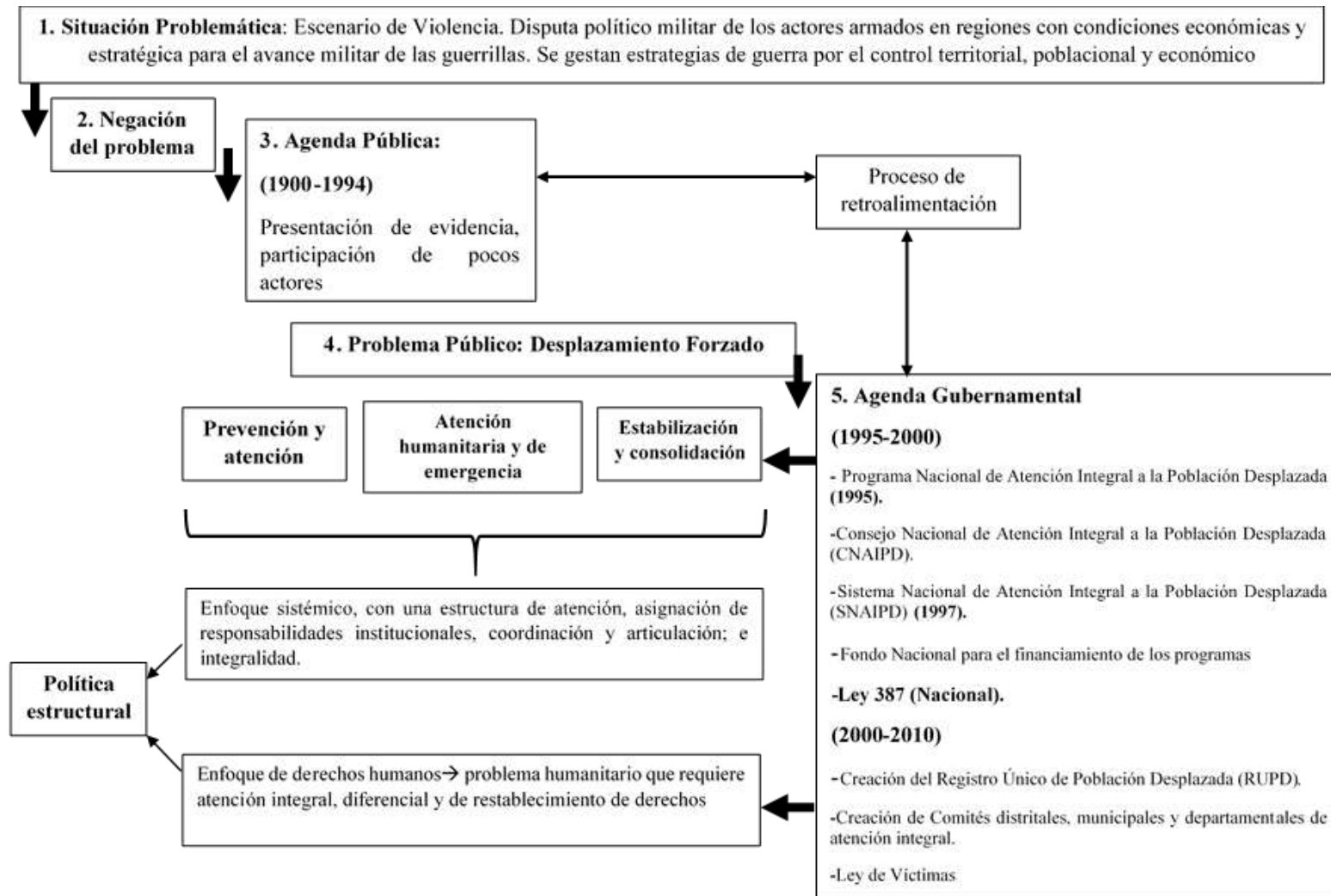
A su vez, se crearon mecanismos de entrega de subsidios complementarios de vivienda, programas de generación de ingresos, ejecución de programas como Operación Prolongada de Socorro y Recuperación (OPSR) y la ejecución del programa de Familias en Acción, acceso a la red hospitalaria pública y al sistema educativo distrital. Aunado a la búsqueda de una formulación de una política nacional de restitución y redistribución de la tierra. Implementación de procesos de reubicación o retorno bajo la premisa de “Regreso a territorio seguro” que implicaba, entre otras cosas, la garantía de seguridad a las personas y las redes comunitarias y sociales (Alpargatero, 2011).

Considerando lo anterior, la política pública dio un viraje a la identificación del problema del desplazamiento forzado como un problema de atención a víctimas. En 2011 se instrumenta la Ley 1448 Ley de Víctimas y Restitución de tierras que reconoce a la población desplazada con esta categoría. Dicha Ley hizo que el SNAIPD cambiará de nombre a Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas (SNARIV) que integró una política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto.

Para implementar este sistema, participaron los mismos actores del SNAIPD, pero ahora se integraron actores de corte privado, sobre todo aquellas de carácter técnico para crear herramientas para georreferenciar información de los escenarios y buscar la regionalización de la inversión, entendida como un mecanismo que permita la “conurrencia de los recursos de los distintos niveles territoriales y promueva soluciones regionales que mejoren la utilización de recursos” (2017, p. 3).

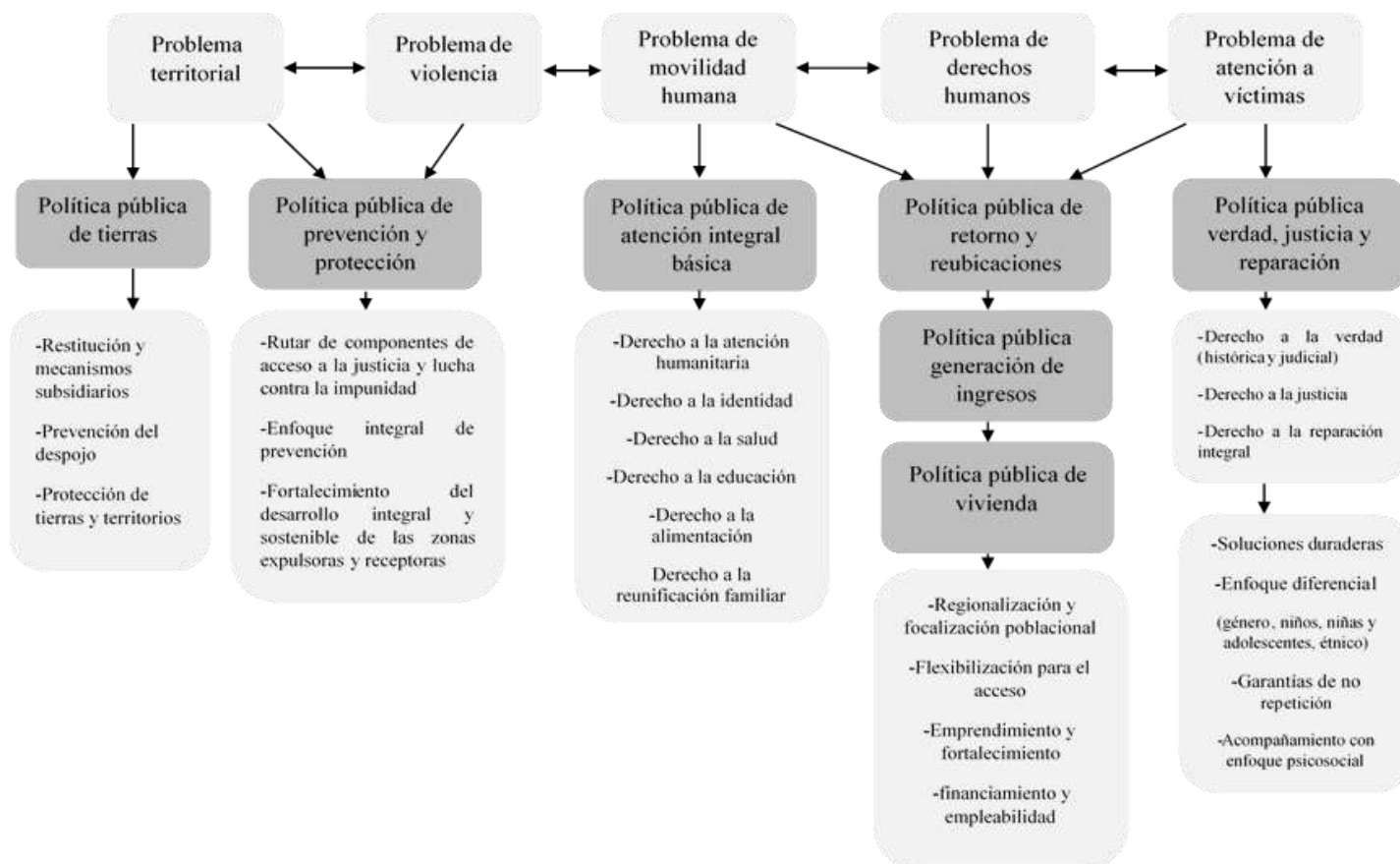
De esta manera, se puede observar el proceso de formulación de la política pública en materia de desplazamiento forzado en Colombia. De cómo la situación problemática de conflicto armado identificó un problema público: el desplazamiento forzado. Con ello, posterior, el trabajo de la agenda pública por parte de diversos actores que colocó un reconocimiento, el cual se plasmó en instrumentos, leyes, planes, programas y políticas. Posterior un proceso de implementación que identificó nuevos problemas, como el problema de derechos humanos, el problema de la atención durante el desplazamiento, la necesidad de incorporar mecanismos de coordinación entre instancias, participación enfoque diferenciado para la atención de las víctimas y establecer componentes para que la tercera fase de retornos y ubicaciones, sea eficiente (Alpargatero 2011, SNAIPD 2011, SNARIV 2017, 2019) (Véase Figura 10 y 11)

Figura 10. Proceso de construcción del problema público del desplazamiento forzado en Colombia



Fuente: elaboración propia con información de Alpargatero 2011 y el SNAIPD 2011.

Figura 11. Problema público de desplazamiento forzado en Colombia y las políticas públicas emprendidas



Fuente: elaboración propia con Información del SNAIPD, 2011; posterior SNARIV, 2019.

5.3 Factores políticos de la definición del problema público del Desplazamiento Interno Forzado por violencia en México

Durante el proceso de construcción de la agenda —pública y gubernamental—del desplazamiento interno forzado por violencia en México se han dado negociaciones y ajustes entre diversos actores que participan e inciden en las decisiones acerca de cómo entender y atender la problemática. Cada uno de los actores, interactúan en escenarios con condiciones políticas diversas. A partir de lo cual prevalecen diversos intereses, ideas, recursos de acción y el uso de estrategias que han motivado su participación en la definición del problema público. Durante el proceso, los actores han establecido elementos que buscan la legitimación del problema, en una asociación directa por colocarlo en la agenda gubernamental bajo la premisa concomitante de definición -solución.

El nivel de legitimación, observa la coincidencia entre los actores a la hora de problematizar el tema del desplazamiento interno. Es decir, la dimensión cognitiva de la que parten para comprender el problema, los elementos conceptuales que proponen, el discurso utilizado para determinar opciones de definición del problema, los símbolos o sistemas de representación, así como los criterios de valor de los que se parte para establecer al desplazamiento interno forzado en México como un problema público. Lo anterior, en busca de un grado de consenso acerca de la complejidad del tema, coincidencias con otros actores, la relevancia o importancia que le dan al tema dentro de sus agendas específicas, el grado de severidad o urgencia que le atribuyen y la orientación que le están dando a la problemática.

A partir del reconocimiento gubernamental del desplazamiento interno forzado (en 2019), los actuales actores que están participando en el debate respecto a la definición del problema público son:

1. Actores institucionales: A cargo de la Secretaría de Gobernación con los siguientes órganos desconcentrados
 - Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV).
 - Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR).
 - Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración.
 - Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (UPMRIP).
 - Consejo Nacional de Población (CONAPO)

2. Organizaciones de la Sociedad Civil

-Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH).

3. Académicos

4. Agencias internacionales

-Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

Estos actores participaron en la elaboración de la Iniciativa de Ley 2019. No obstante, es importante destacar que, dentro del espectro del problema, aparecen actores de forma itinerante, pero que, son importantes para comprender de mejor manera, la estructura del problema del desplazamiento interno. En mayor medida, y de manera evidente, las personas víctimas de desplazamiento, son un actor clave. También organismos autónomos, en específico de derechos humanos, así como la interacción con actores del nivel estatal y municipal del gobierno, y con actores dentro de la esfera legislativa, como son diputados y senadores.

1.- Interacción de los actores

La participación de los actores mencionados ha mantenido un grado de interacción liderado por ACNUR, quien es el actor que lleva la batuta de la definición del problema. Esta batuta la adquiere al ser el actor que concentra la mayor cantidad de recursos (jurídicos, normativos, políticos, de conocimiento, técnicos, de capacidades, e incluso de experiencia en el tema). ACNUR ha ejercido mayor influencia en los actores gubernamentales, ya que, de acuerdo con las entrevistas, los actores señalan que la intervención de ACNUR ha sido clave en el desarrollo del proceso de la elaboración de la iniciativa de Ley.

“Hemos recibido talleres de ACNUR, gente especializada de Colombia que vinieron a dar asesorías, pláticas, nos compartieron algunos documentos y así fuimos construyendo ese proyecto de ley” “Con ACNUR vimos que se puede tener un abanico más amplio de qué es el desplazamiento”. “Ya hubo dos conversatorios con ACNUR, con organismos internacionales para que opinen sobre lo que nos falta para la ley” (CONAPO, UPMRIP, COMAR, DGPPDH, comunicación personal, 2020).

Si bien ACNUR ha logrado posicionarse como un actor influyente en el flujo de las decisiones y soluciones, actores académicos señalan que algunas consideraciones de ACNUR respecto a la comprensión del problema han condicionado una orientación particular del mismo. “Yo no creo que una definición ampliada de desplazamiento interno que contenga la definición propiamente de los principios rectores sería en detrimento. Pero ACNUR considera que sí afectaría si hubiera una desviación en términos de principios, reconocimiento, las causales” (Laura Rubio, comunicación personal, 2020).

Por su parte organizaciones civiles, en específico la CMDPDH, orientan su trabajo siguiendo las recomendaciones que hace ACNUR, y buscan que los encuentros sean cada vez de mayor aprehensión del problema del desplazamiento interno forzado en México, más aún, sobre la causa de violencia. Es importante señalar, que la CMDPDH, aunque trabaja de manera complementaria con lo que señala ACNUR, también instrumenta sus propios recursos conceptuales, jurídicos, de investigación para formular y ampliar el marco conceptual que suscribe ACNUR respecto al tema. El desarrollo de su trabajo, contiene una mayor especificidad en las causales, los efectos, y la manera de poder medir el fenómeno, con metodologías cualitativas como cuantitativas para el análisis.

De igual manera, la CMDPDH ha tratado de incluir en sus trabajos de caracterización del perfil de las víctimas de desplazamiento a otros actores. Tales como la propia ACNUR, gobierno federal, agencias internacionales especialistas en el tema, como JIPS. Asimismo, han trabajado directamente con las personas víctimas de desplazamiento, con periodistas o defensores de derechos humanos, con la finalidad de potenciar su capacidad de agencia en la identificación del problema. También, la CMDPDH ha buscado visibilizar el tema posicionándolo en espacios como eventos académicos y foros en medios de comunicación.

“Antes trabajábamos de manera muy aislada, académicos solos, organizaciones de la sociedad civil solas, de hecho, no había ninguna. El área de desplazamiento interno en la CMDPDH empezó en 2014. Entonces si ha habido una fragmentación, descoordinación, aislamiento de los diferentes actores que han hablado del desplazamiento. Y apenas ahora se empieza a ver este esfuerzo, que la CMDPDH ha sido un actor esencial en tratar de vincular las partes, para que todo mundo sepa lo que cada quien está haciendo, tratan de maximizar los esfuerzos que se están haciendo” (Laura Rubio, comunicación personal 2020).

En ese tenor, el trabajo de la CMDPDH ha sido amplio. Han brindado talleres, conferencias, eventos. Han colaborado con senadores y diputados, así como otras organizaciones civiles y

actores gubernamentales de otros estados de la república. Por lo que sus recursos de capacidad y de conocimiento la posicionan como un actor fuerte, con bastante capacidad de incidencia. En esa medida se puede decir que es el actor que ha tratado de conciliar esfuerzos para que más actores participen en el tema del desplazamiento interno. No obstante, aun siendo uno de los actores más fuerte, por los recursos que instrumenta, el recurso político y presupuestal no le ha permitido posicionar su comprensión del problema, a diferencia de como lo ha hecho ACNUR.

En este marco, la agenda gubernamental es un actor receptor, es decir, se está sujetando a algunas disposiciones que ACNUR indica. Pero también, subrayan la importancia de incluir la perspectiva de las organizaciones civiles y de las personas víctimas de desplazamiento. Han señalado que el trabajo de la CMDPDH “es importante para la comprensión integral del problema”, “es una organización civil que, en mayor medida, se ha acercado a la problemática en México”. “Existen coincidencias y hemos trabajado en colaboración con la CMDPDH” “La CMDPDH ya trazó un eje de análisis para comprender la magnitud de la problemática en México” (CONAPO, COMAR, UPMRIP, DGPPDH, CEAV, comunicación personal, 2020).

No obstante, pese a que gobierno —federal—reconoce la importancia de las organizaciones civiles y de las víctimas de desplazamiento interno, como actores clave para el abordaje de la problemática en la agenda gubernamental, los esfuerzos por incluirlos han sido escasos, sobre todo con las víctimas. Por ejemplo, en la elaboración de la iniciativa de Ley, las mesas de trabajo no contaron con la participación de las víctimas, o con un Comité de víctimas de desplazamiento, por lo que no integrar —desde la experiencia cercana—la opinión, las necesidades, la situación, los efectos; deja fuera un umbral de conocimiento sobre la comprensión extensa de cómo se manifiesta el problema del desplazamiento en México, desde la voz de las víctimas.

Por su parte la interacción con organismos autónomos ha sido de colaboración, la CNDH, ha aportado importante información respecto al tema, y es uno de los actores, que quizá tiene mayor experiencia en el tema desde que empezó la situación problemática en Chiapas, hasta el día de hoy. Su discurso mira el problema del desplazamiento interno como un problema de violaciones de los derechos humanos, e insta a que las soluciones procuren atender el marco de derechos humanos.

El Congreso de la Unión ha sido un actor difuso. Su participación, en algunos casos, desde alguna cámara ha sido de apertura de espacios y poner la discusión del tema en algunas iniciativas; no obstante, la capacidad de cabildeo ha sido escasa. Ningún partido, representante, adopta por completo la agenda legislativa en materia de desplazamiento; la llega a adoptar sólo cuando se presentan propuestas de otros actores para colaboraciones. Es un actor que se relaciona algunas veces con académicos, con ACNUR, con organizaciones civiles y con la CNDH. Pero han sido pocos los encuentros con las víctimas. En entrevista, algunos académicos aseguraron que al Congreso de la Unión no les interesa el tema.

“He estado muchas veces en el senado y en la cámara de diputados hablando sobre desplazamiento, y estos son indiferentes. Ni teniendo representantes de Naciones Unidas se quedaban a las reuniones. Cuando vino el relator Chaloka Beyani en 2016, hubo una reunión en el senado con medios de comunicación, estábamos ahí varios académicos, la CMDPDH y Zoé Robledo, que en ese momento era el que más promovía la agenda legislativa para los temas de desplazados. Se presentó, dijo lo que tenía que decir oyó a Naciones Unidas y se fue. Eso es muy común, los legisladores hablan cuando les toca a ellos y no se quedan a escuchar o dialogar y a ver realmente que se puede hacer para atender la problemática” “En eso soy escéptica porque he visto reacciones no solo del Congreso, sino también de funcionarios cuando son invitados a foros para dialogar para plantear prioridades o las áreas de interés en el tema, van a su mesa y solo dicen su discurso y se van” (Laura Rubio, comunicación personal, 2020).

Otro proceso de interacción entre actores importante, a la par de la interacción con las víctimas de desplazamiento, sería el orden municipal y estatal; quienes hasta ahora estuvieron ausentes en la elaboración de la iniciativa de Ley. La importancia de su participación radica en que el municipio es el primer nivel en el que —en mayor medida— se presenta el desplazamiento (tanto como localidad de expulsión, recepción y tránsito), y al darse este proceso de movilidad, llega a impactar a nivel estatal. Por lo que su participación es importante, pues es el nivel municipal el que necesita explicar cómo se presenta el fenómeno, qué es lo que han hecho hasta ahora, y qué es lo que necesitan.

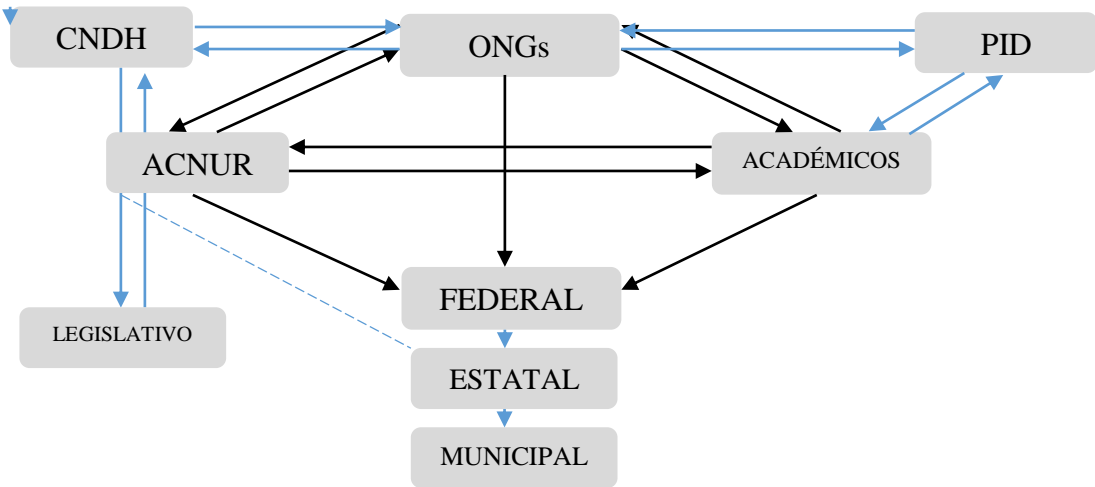
A nivel estatal la participación es nula, e incluso hay resistencia para reconocer que existe desplazamiento interno, sobre todo en el estado de Guerrero, que actualmente, es uno de los estados más inseguro³⁷. En su cuarto informe de gobierno, el actual gobernador de Guerrero, Héctor Astudillo, manifestó que “uno de los pendientes de su administración, es generar las condiciones necesarias para que las familias que enfrentan el problema del

³⁷ De acuerdo con informe realizado por The International Crisis Group (4 de mayo 2020).

desplazamiento forzado, puedan regresar a sus casas y recuperar su vida cotidiana” (Gobierno del Estado de Guerrero, 2019).

En ese orden de ideas, la interacción de los actores advierte que: 1.- Se presenta correlación entre aquellos actores que coinciden en algunos aspectos del problema, tales como la agencias internacionales, organizaciones civiles y académicos, sin embargo, la fuerza del recurso jurídico, presupuestal, y de experiencia en temas similares (como es el tema de atención a refugiados de la agenda de ACNUR), posiciona a este actor como el de mayor incidencia en la definición del problema público. 2.- La interacción es colaborativa entre ACNUR, organizaciones civiles, y académicos, 3.- La agenda gubernamental es receptiva, sus recursos son, únicamente, su capacidad institucional. En entrevista se menciona que conocen el tema, pero que es importante integrar los trabajos de actores que cuentan con mayor experiencia, con la finalidad de ver las diferentes aristas del problema. 4. Hay actores de baja incidencia en la discusión como son la población víctima de desplazamiento, los niveles de gobierno estatal y municipal, así como el Congreso de la Unión (Véase Figura 12) (Véase Anexo 1).

Figura 12. Interacción de los actores (2020)



Fuente: elaboración propia con información provista de las entrevistas realizadas, 2020.

La interacción que predomina entre los actores —que hoy día inciden en la discusión— es la búsqueda del entendimiento de los atributos del problema. Si bien hay un proceso de más de

25 años desde que algunas esferas sociales comenzaron a hablar del tema, la apropiación de este, sigue en construcción. Asimismo, se reconoce que durante el recorrido entre la agenda pública y gubernamental ha variado la incidencia de los actores, y muchos de estos, —de acuerdo con el viraje teórico del tema y el contexto político del momento— han salido de la esfera de discusión; otros, por el contrario, encontraron en el tema una oportunidad de apuntalar su participación (Véase Anexo 1).

2.- Nivel de legitimación

La propia complejidad del problema y su interrelación con problemas estructurales mayores gesta en la arena de acción (ya sea en la pública y gubernamental) grandes inconvenientes para mirar, de manera puntual, cuestiones predominantes del fenómeno del desplazamiento: la dimensión cognitiva de la que se parte para entenderlo y la influencia e intervención de los actores en la comprensión y el posicionamiento de unas ideas sobre otras. Lo anterior, significa conocer por qué algunos aspectos del problema pesan más que otros y por qué algunos actores pueden tener mayor legitimación que otros.

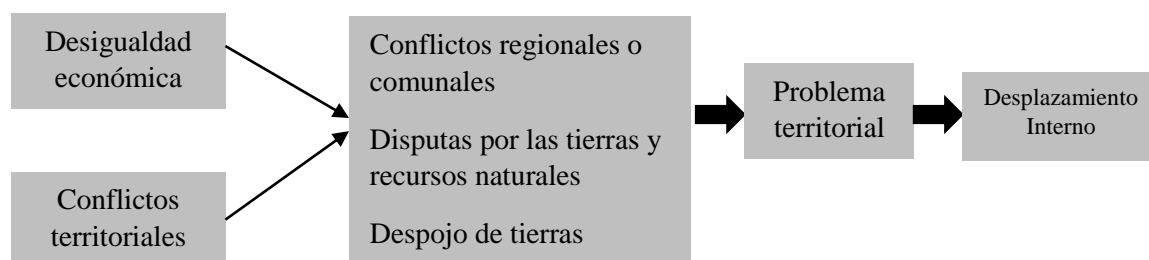
Al respecto, el largo trayecto de la construcción de agenda evidenció que se ha logrado avanzar en materia de información y visibilidad del problema, a partir de los acercamientos, investigaciones y aportaciones de diferentes actores. El recorrido de la construcción de agenda pública confirma las diferentes perspectivas de las que se ha partido para entender el problema del desplazamiento interno en México, así como los elementos conceptuales que predominaban, y que en esencia siguen siendo una misma manifestación del problema del desplazamiento, solo que, visto y analizado desde diferentes aristas. La mirada en cómo se ha estructurado dicha comprensión, depende en mucho, del posicionamiento que los actores colocan sobre el problema.

De tal manera, en el momento en que se gestaba como situación problemática, se observó que los actores que incidían en la arena pública eran actores de corte social (organizaciones civiles, la Iglesia, líderes comunitarios y campesinos), algunas agencias internacionales,

sobre todo de atención humanitaria como el CICR, organismos autónomos de derechos humanos y algunas agencias gubernamentales como la Secretaría de la Reforma Agraria³⁸.

En ese momento la situación problemática se entendía a partir de dos problemas estructurales mayores: los conflictos territoriales y la creciente desigualdad provocada por el advenimiento del modelo económico neoliberal. Ese escenario derivó otras problemáticas tales como los conflictos regionales y comunales, conflictos religiosos, disputas por las tierras y recursos naturales, despojo de tierras; que a su vez trajo un conflicto político (conflicto zapatista) y finalmente eso se tradujo en un conflicto armado. Por lo que las ideas o principios de política ubicaban al desplazamiento como un problema territorial, que coincide en que en ese momento secretarías como la de la Reforma Agraria, fuera un actor presente en la esfera pública (Véase Figura 13).

Figura 13. Dimensión cognitiva del problema del desplazamiento interno (1990-2000).



Fuente: elaboración propia.

¿Por qué esta primera propuesta que se presenta del problema no es legítima y tiene aceptación entre los actores? En ese momento los actores que participaban eran pocos, y se presentaron en un escenario, propio del conflicto armado, es decir, el contexto en el que se presentaba el desplazamiento, tenía mayor relevancia, y el carácter de urgencia por atenderlo, era mayor que mirar los efectos que el conflicto armado había dejado. Asimismo, el énfasis de que el desplazamiento provenía de un problema territorial solamente se concentraba en estados como Chiapas y Guerrero, es decir, en una escala municipal y estatal, que no anticipaba ser un problema nacional, pues bastaba con solucionar el conflicto armado, a partir de acuerdos de paz, para que *per se*, se acabará el desplazamiento interno forzado.

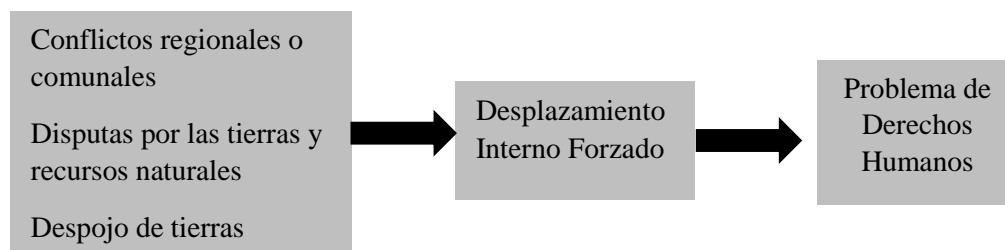
³⁸ En 2013 cambia de nombre a Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

Asimismo, en ese momento, no existía presión de la agenda internacional respecto a la atención de algunas problemáticas. Se desconocía qué marco normativo era el pertinente para la atención, cuáles eran las características de los lugares de conflicto, cómo se entendía el problema territorial, y sus efectos. Por lo que los actores no contaban con un nivel de legitimación para colocar el tema del desplazamiento dentro de la agenda gubernamental.

Posterior, en un contexto donde predominaba la acogida de la agenda internacional en materia de derechos humanos en México (2000-2006), así como el impulso democrático de mayor participación, motivó a que varias organizaciones de sociedad civil pusieran en la agenda gubernamental problemas de derechos humanos que solicitaban la atención urgente. A su vez, la experiencia del conflicto zapatista dejó en el tintero muchos temas de análisis e investigación, que logró formar un cúmulo de académicos para el tema del desplazamiento, sin embargo, este seguía analizándose a partir de lo ocurrido en Chiapas.

Ante el compromiso institucional con el *Diagnóstico* que la agencia internacional realizó y en vista de las observaciones del Relator especial de desplazamiento interno, SEGOB toma el mando, esta vez en una agencia específica de derechos humanos la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos. Por lo que el problema se estructura como un problema de derechos humanos (Véase Figura 14).

Figura 14. Dimensión cognitiva del problema del desplazamiento interno (2000-2006).



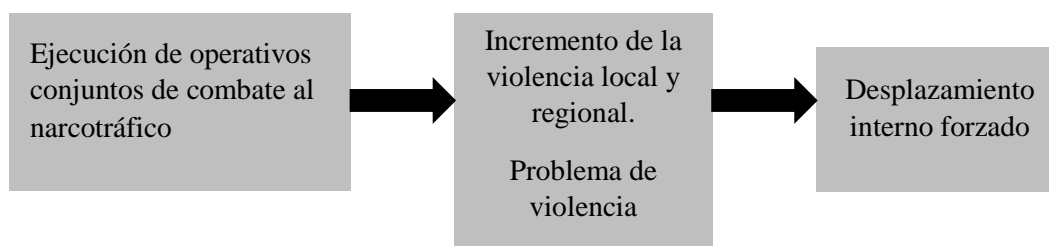
Fuente: elaboración propia.

Este primer acercamiento del problema, desde un eje de derechos humanos, presentó muchos obstáculos. En primera, porque si bien se contaba con un marco normativo internacional, los mecanismos institucionales nacionales, aún estaban en construcción, así que abordar directamente un problema que propiamente no estaba del todo bien construido, sumado al enfoque teórico que suponía el marco de derechos humanos, dejaba vacíos legales, jurídicos

y normativos, que posterior se quisieron solventar con la Reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos, pero que, hoy día sigue en construcción. Es decir, en ese momento, la preocupación llegó a ¿cómo garantizar los derechos humanos en México a partir de los tratados internacionales? Y ¿cómo el marco normativo internacional se puede instrumentar para la atención de los desplazados en México? Por lo que, lo único que se logró —por parte de SEGOB— fue integrar el tema en un segundo Programa Nacional de Derechos Humanos más robusto, pero con vacíos garantistas.

Posterior, en la etapa que comprende de 2006 a 2012, la agenda gubernamental ubico un problema inseguridad, sobre todo en escenarios marcados por el narcotráfico. Al definir el problema del narcotráfico como un problema de inseguridad, la solución fue garantizar la seguridad a partir de desplegar estrategias para combatir y erradicar al narcotráfico. Es en este contexto de “guerra contra el narcotráfico” que surge una oleada fuerte de desplazamiento por violencia (Comunicación personal, Luz María Salazar, 2020). Por lo que, el problema de desplazamiento, se entendió como un problema de violencia (Véase Figura 15).

Figura 15. Dimensión cognitiva del problema del desplazamiento interno (2006-2012).



Fuente: elaboración propia.

Lo que deja esta estrategia política fue la existencia de personas desplazadas, ya no por causas similares a lo sucedido en Chiapas, sino que esta vez, eran más los estados de la república en los que se manifestaba que personas habían salido de su lugar de origen para protegerse de la violencia. De tal manera que, durante el periodo 2012 a 2018, la agenda gubernamental decidió incluir una agenda donde evidenciaba que, tras lo sucedido, hubo muchas víctimas (ya sea por desaparición forzada, tortura, persecución, desplazamiento) que necesitaban atención, así como reconocer las graves violaciones a derechos humanos cometidas durante

el sexenio anterior. En ese tenor, el problema del desplazamiento se abordó desde un entendimiento como problema de derechos humanos, pero también de atención a víctimas (Véase Figura 16).

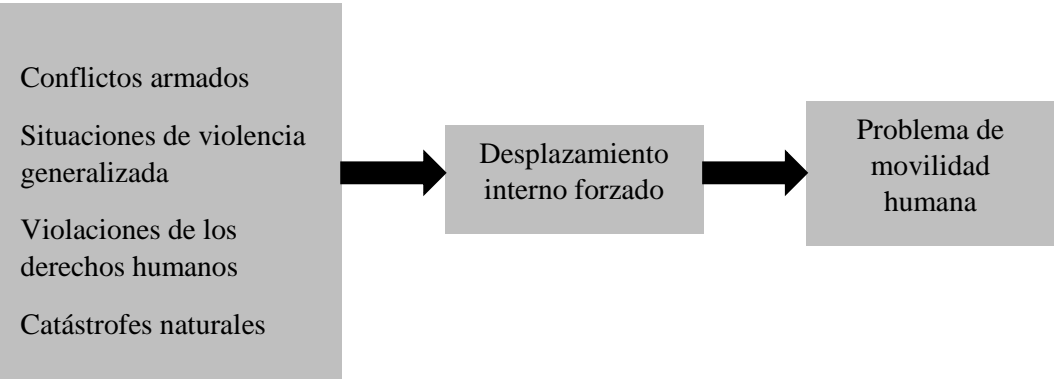
Figura 16. Dimensión cognitiva del problema del desplazamiento interno (2012-2018).



Fuente: elaboración propia.

Entrado el actual gobierno (2019-2020) la agenda gubernamental reconoce que el problema del desplazamiento tiene varias dimensiones que aún no han sido atendidas, y que, para atenderlas se ubican en el hecho propio del desplazamiento como un movimiento que sucede por diversas causas y que el marco teórico que respalda este movimiento, es el de movilidad humana. En ese orden de ideas, reconoce que el problema es un asunto de movilidad humana (Véase Figura 17).

Figura 17. Dimensión cognitiva del problema del desplazamiento interno (2019-2020).



Fuente: elaboración propia.

3.- Grado de consenso

Durante el proceso de construcción de agenda —tanto pública como gubernamental— hay actores importantes que pocas veces han incidido en la definición del problema público: las víctimas de desplazamiento interno forzado por violencia en México. Pocos han sido los actores que han buscado escuchar su experiencia y con ello registrarla. Solo actores como organizaciones civiles (en específico la CMDPDH) y académicos. Lo anterior, limita la participación de las víctimas en el debate y evidencia la prevalencia de la agenda gubernamental por asumir qué es lo mejor para las víctimas, limitando la agencia y capacidad de las personas desplazadas.

Esta exclusión, es una estrategia que no es desconocida dentro del proceso de construcción de agenda, mayormente en la gubernamental. La participación de las víctimas en los procesos de toma de decisiones se vuelve simbólica, es decir, basta con que acompañen y presenten el caso de algunas personas en eventos para que cuente como un acto de “participación”. La ausencia de escenarios y la desvinculación con los demás actores no ha permitido legitimar a las víctimas del desplazamiento como actores clave del problema. Es solo hasta que se dé un viraje a la importancia de la participación de las personas desplazadas en la definición del asunto como problema público que se hablará de la legitimación del problema. Aunque el discurso en construcción de las políticas públicas, sobre todo desde el enfoque de gobernanza, prevé la integración a un mayor número de participantes, en etapas como el diseño y la evaluación.

Cabe resaltar que el poder legislativo, tanto la Cámara de Diputados como de Senadores —como actores—han sido uno de los mayores obstáculos para que las iniciativas de propuesta de Ley prosperaran. La lejanía de sus procesos, la falta de interés en los temas, la temporalidad para sesionar, la distancia entre Comisiones, la diversidad de partidos que en ellas participan —cada uno con intereses políticos particulares—, el favoritismo tendencial a ciertos problemas de carácter asistencial, el clientelismo político, entre otros; son obstáculos políticos y técnicos que incidieron a que después de más de 12 iniciativas (desde 1998) en materia de desplazamiento interno forzado, ninguna de ellas haya sido aprobada (Comunicación personal, Senador Emilio Álvarez Icaza Longoria, 2020).

Otro elemento que dificulta la falta de consenso y a su vez, incide en que el movimiento dentro de la agenda legislativa sea lento y no aprobatorio, o que la agenda gubernamental no logre colocarlo en lo que Nelson (1984) llama la *adopción del asunto*, es la débil publicación que ha tenido el tema, desde la esfera societal, esto es al exterior. Una de las cuestiones más evidente, es que los medios de comunicación se encargan de visibilizar la violencia, pero minimiza los efectos de esta, por lo que son pocos los públicos que conocen el fenómeno del desplazamiento.

De igual manera, el proceso de movilidad humana que vive México, al ser un país expulsor (emisor), receptor, de tránsito, de retorno, concedente de asilo, país que alberga refugiados, hace difuso el reconocimiento de que hay un tipo de movilidad que es forzada, propiciada por la violencia y otros fenómenos y que es interna, que no es producto de una decisión de migración económica. Ante ello, los actores deben buscar, desde sus ámbitos, generar espacios que difundan la categoría jurídica que implica, dentro del marco de movilidad humana, la persona desplazada.

En cuanto a presencia de las víctimas, han sido pocas las manifestaciones que han tenido en lugares públicos. Es evidente que, al ser el desplazamiento producto de un hecho violento, la víctima rehúsa a exponerse al público; más aún, bajo instituciones donde permea la cultura de la revictimización. De ahí que la presencia de las víctimas en diversos escenarios, para manifestarse han sido pocas. Se hacen más a nivel municipal, en las cabeceras municipales y con apoyo de organizaciones civiles u organizaciones religiosas estatales o municipales. Mientras que, a nivel nacional, han sido pocas las ocasiones en que se han manifestado, salvo en 2019, primero frente a Palacio Nacional y frente a instancias gubernamentales, como SEGOB y la CEAV.

Por lo que se puede decir que, si bien hay un reconocimiento gubernamental del problema, y que, por primera vez, desde el ámbito federal, se trabajó en la elaboración de una iniciativa de Ley, sigue sin existir la legitimación del problema debido a que, no hay coincidencias en algunos aspectos del problema, esto es, consenso entre los actores respecto a la problemática. Durante el proceso de elaboración de la iniciativa se excluyó la participación de muchos actores importantes, y se privilegió un consenso que asumió la problemática desde la perspectiva dictada por ACNUR. No se dejó del todo afuera las aportaciones de actores como académicos y organizaciones civiles, que ubican el problema

del desplazamiento como un problema de violaciones a derechos humanos, o como un problema de violencia, que son discusiones que, actualmente, la mayoría de los actores consideran importantes. Pero sí se dejó fuera, la incorporación de la perspectiva de las víctimas de cómo comprenden el hecho de salir de sus hogares, así como la del gobierno municipal y estatal, que tiende a ser el primer momento en que sucede el desplazamiento interno forzado.

La falta de presencia de las víctimas en la definición del problema es inclusive perjudicial, ya que, por ejemplo, en entrevistas con las víctimas, manifestaron que, les cuesta trabajo identificarse como personas desplazadas, esto es, la comprensión del hecho de haberse tenido que ir, y cómo se le llamaba a ese acto violento que culminó en tener que abandonar su hogar. Aunado a esta primera observación, las víctimas no distinguen que la situación de desplazamiento que vivieron se esté abordando desde un tema de movilidad humana, tan es así que para hacer sus consignas o peticiones se dirigen a la CEAV o bien a SEGOB, a partir de la agencia disponible que lleve el tema de derechos humanos, atención a víctimas o acceso a la justicia, y no así en instituciones como COMAR o bien la UPMRIP.

De igual manera, algunos actores señalaron —sobre todo institucionales— que caminan hacia el problema desde cero, es decir, de la premisa de que no hay nada. Esta resistencia por abordar el tema, desde el desconocimiento, prescribe a que los actores gubernamentales ponderen más el trabajo de algunos actores, como es el caso de ACNUR, sobre otros. De ahí que sea ACNUR quien está llevando por una dirección el problema, que, si bien es el enfoque teórico del que parten, para definirlo como un problema de movilidad humana, no es del todo discrepante para los demás actores. Se debe considerar, que ACNUR será un actor que puede actuar más en la fase del ciclo durante, y quizá en la fase posterior. Más es importante que en la primera fase, que se habla de prevención el Estado cumpla con la misión importante de evitar que sucedan los desplazamientos. Al respecto, no se puede pedir o esperar a que ACNUR establezca todo, sino que hay ámbitos o directrices para la atención del desplazamiento que ya se pueden instrumentar desde la actual capacidad con la que cuenta el gobierno, en el margen que dispone su quehacer institucional y en la vigencia de su normatividad administrativa.

Cabe mencionar que, en cuanto al reconocimiento público, la mayoría de los actores coincidió que, a diferencia de otros años, es la primera vez que se da un reconocimiento

nacional, encabezado por la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración. Los actores sostienen que el tema es prioridad en la agenda gubernamental y que se ha dado la indicación de atenderlo, por lo que, en esa medida se han emprendido trabajos de discusión, la propuesta de Ley, y la integración de esfuerzos por ver lo que ya se tiene y ver qué es lo que falta.

“Y el otro tema, es primero el reconocimiento. Se dio el reconocimiento de manera estatal de los desplazados en Chiapas, pero realmente el reconocimiento oficial del fenómeno apenas se hizo con López Obrador. Tengo que reconocer que en todos los años que llevo trabajando el tema del desplazamiento es la primera vez que ha habido un intento de coordinar actores” (Laura Rubio, comunicación personal, 2020).

Los avances al respecto han sido consistentes, toda vez que el actual gobierno se encuentra en mayoría partidaria (Morena) en el Congreso, y una vez que se consideró el tema como prioritario. Con esto, el pasado 29 de septiembre de 2020 la Cámara de Diputados aprobó de manera unánime con 395 votos el dictamen por el cual se expide la Ley General para Prevenir, Atender y Reparar Integralmente el Desplazamiento Interno Forzado. Dicho dictamen pasa a la Cámara de Senadores para su revisión con altas posibilidades de que sea ratificada.

5.4 Factores técnicos de la definición del problema público del Desplazamiento Interno Forzado por violencia en México

1.- Factores conceptuales

De acuerdo con las entrevistas realizadas, la mayoría de los actores —sobre todo gubernamentales—, coincide en que uno de los factores que ha incidido en la larga serie de discusiones sobre cómo atender el fenómeno del desplazamiento interno forzado, es el factor conceptual. Ya que, si bien se ha logrado comprender algunas de las manifestaciones de la problemática, se cuenta con estudios que evidencian la magnitud del problema, algunos medios de comunicación ya reportan los episodios de desplazamiento y le nombran como tal: desplazamiento interno forzado. “Aún hay lagunas que se quedan, que son tareas inconclusas que han dejado vacíos” (Laura Rubio, comunicación personal, 2020).

“Si bien existen los Principios Rectores, en México el gobierno, incluso la sociedad civil no terminamos por ponernos de acuerdo ¿qué es lo que le vamos a llamar desplazamiento

interno? Y precisamente con la CMDPDH y JIPS estamos tratando de definir, es una cosa que queremos aterrizar y decir: a esto es lo que vamos a llamar desplazamiento” “Hay repercusiones de lo que se va a llamar desplazamiento en términos metodológicos” (CONAPO, UPMRIP, comunicación personal, 2020).

Problemas conceptuales del desplazamiento interno forzado por violencia que se presentan en la definición como problema público

- **Categorías forzado e interno**
- **Desplazamiento preventivo y reactivo**

En la revisión del marco conceptual del desplazamiento interno forzado, así como el proceso de construcción de agenda y las entrevistas realizadas, algunos de los problemas que señalaron son la comprensión del adjetivo forzado e interno. Y es que la misma teoría de movilidad humana que se sustenta en migraciones de carácter económico, y en el factor decisivo, la decisión de migrar, ha nublado una discusión de qué se va a entender por forzado. Discusión que el gobierno colombiano fue claro en reconocer “la gente se desplaza producto de una estrategia coercitiva, no es si quieres, debes desplazarte para salvaguardar tu vida”.

Esta consideración incluye otra problemática conceptual, el hecho de asimilar que existe un desplazamiento preventivo y reactivo. En el preventivo, en un escenario de inseguridad y violencia, puedes tomar la decisión de irte antes de que suceda un hecho detonador y expulsor, te da incluso tiempo de asimilar el hecho de irte, pero en el reactivo es con el carácter de urgente, te vas sin nada. Las dos categorías son legítimas, ¿cómo se podrían identificar?

Por lo que, es importante que se especifique la correlación entre las causas, el adjetivo forzado y el momento en que se presenta el hecho: preventivo o reactivo.

“Hay un vacío importante en términos del comportamiento de la correlación en el momento en que se gestan las causas y cómo se da el desplazamiento. Falta la comprensión de las dinámicas de cómo se da el desplazamiento. Sobre todo, si partimos de la idea de que hay un desplazamiento preventivo, una vez que se deterioran las condiciones de seguridad en un lugar, la gente para evitar ser víctima de violencia huye. Luego está el reactivo que es cuando la gente es víctima de la violencia, entonces decide huir. Entonces, esta doble categorización, que es legítima, tanto el que huye para prevenir los efectos, como aquel que ya fue víctima, es importante distinguirla. Cuando

hablamos de desplazados, no podemos incluir a unos sí y otros no” (Laura Rubio, comunicación personal, 2020).

Siguiendo con el análisis otra discusión que se plantea es la categoría de interno. Si bien es fácil determinar que las personas desplazadas no cruzan una frontera internacionalmente establecida, el carácter interno, correspondiente a lo nacional que asume una movilidad (dadas sus condiciones territoriales) que confluye en escenarios de emisión, recepción, tránsito y retorno de personas migrantes. Por lo que la comprensión de la categoría interno debería asumirse desde las localidades de expulsión como el tipo de destino: intraestatal, intramunicipal e interestatal.

- **Sobre cómo se presentan las causas que propician el desplazamiento en México**

Hasta el día de hoy, si bien se cuenta con la descripción de las cuatro causas de desplazamiento que sugieren los Principios Rectores: conflictos armados, situaciones de violencia generalizada, violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, no se ha descrito, en un acercamiento detallado de cómo se presentan las causas que propician el desplazamiento en México, y sobre todo aquellas relacionadas con violencia. En este tema, los entrevistados difieren, sobre si se tienen que dejar las causas que los Principios Rectores determinan en la propuesta de iniciativa de Ley, o se deben especificar las causales propias del desplazamiento en México.

“En la definición, el tema de las causas, en los principios Rectores es muy amplia al propósito, la causa de violencia generalizada” “No se tiene que dar todas las causales, basta que haya una para que se pueda reconocer el fenómeno” (Laura Rubio, comunicación personal, 2020).

Al respecto, para las personas víctimas de desplazamiento es importante que se enfatice qué es lo que propicia el desplazamiento. “Ubicar las causas particulares de lo que suscita el desplazamiento, permitiría atenderlo directamente, y no solo como una medida, ya cuando paso” (Personas desplazadas, Jornada de trabajo psicosocial con personas internamente desplazadas, CMDPDH, febrero 2020).

El espectro de causas que mencionaron las personas víctimas de desplazamiento fueron: desalojo forzado, estrategias de expulsión por parte de compañías de corte extractivista en colusión con grupos del crimen organizado y agentes institucionales del estado, y la incorporación de mecanismos de acumulación por desposesión a partir de megaproyectos. “Tratan de intimidarnos para que nos vayamos, primero matan a los líderes de la comunidad, y luego a los padres de familia, ya cuando no tenemos nada, ya nos toca irnos, y no tenemos a dónde más ir” (Personas desplazadas, Jornada de trabajo psicosocial con personas internamente desplazadas, CMDPDH, febrero 2020).

Por su parte, algunas instancias gubernamentales, coinciden con este tipo de causales:

“También se menciona que algunos proyectos, de grandes obras, por ejemplo, la minería, se contrata a grupos delincuenciales para que ellos sean quien se encargue de desplazar a estas comunidades completas y entonces estos grandes proyectos puedan tener puerta libre para entrar y hacer minería. En Guerrero pasa eso” (CONAPO, CEAV, UPMRIP, comunicación personal, 2020).

Respecto a la causa de violencia generalizada, la mayoría de los actores coinciden que esta causa presenta ambigüedad. Y es justo ponerlo en el espectro de generalizado lo que ha dificultado, primero que se reconozca al desplazamiento como causa de la violencia generalizada y posterior la comprensión de qué se entiende por generalizado.

“No hubo la apertura política para reconocer el fenómeno, ahí el problema era que dentro de los Principios Rectores se habla de la violencia generalizada, entonces el gobierno en 2012 no vio bien que se reconociera que había violencia generalizada en el país, interpretando de forma distinta que eso podría tener implicaciones políticas. Se asumía que la violencia generalizada era de todo el país, por eso no se quiso reconocer la problemática del desplazamiento” (CONAPO, comunicación personal, 2020).

“El tema de violencia generalizada genera mucho ruido. En todas las conversaciones con funcionarios, siempre esa palabra “generalizada” ha sido cuestionada. Y hasta ahorita, no se ha definido violencia generalizada, definir un umbral. El umbral de acuerdo al DIH y ahí si dice que si están las causas como para poder hablar de la necesidad de incluir el tema del DIH cuando hablamos de desplazamiento. Es toda una discusión legal que al gobierno no le gusta. ¿Cuál es el umbral para decir que ya la violencia se ha alcanzado en el país?” (Laura Rubio, comunicación personal, 2020).

La anterior observación coincide con lo que algunos otros entrevistados mencionan respecto a qué se debe entender por violencia y cómo esta genera el desplazamiento. Especialistas en

desplazamiento señalan que la violencia generalizada que está ligada al desplazamiento es aquella que se vincula con el crimen organizado y el narcotráfico “para mí por violencia generalizada se debe entender la violencia criminal, grupos de pandilla. Tiene que ver una noción a violencia criminal porque tienen un comportamiento específico, es diferente a un conflicto armado” (Laura Rubio, comunicación personal, 2020).

De igual manera, Luz María Salazar sostiene que:

“El narcotráfico tuvo un nivel redituable importante, pero el narcotráfico establece vínculos con el crimen organizado. ¿El crimen organizado qué es? El crimen organizado es la trata, es todo el sistema extorsivo, es todo el sistema delincuencia, la violencia contra los menores, el apoderamiento de las tierras. Es todo el mercado ilegal de bienes y servicios y recursos. Por lo tanto, toda la explotación de materias primas, todo el sistema extractivo queda involucrado en términos ilegales en el crimen organizado. El narcotráfico establece vínculos con el crimen organizado y en ese sentido se expande la capacidad de intervención ilegal en todos los ámbitos de la vida social.

Por otra parte, quedan coactados todos los recursos, inclusive en algunas zonas como Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Michoacán que reciben todas las remesas, las remesas quedan involucradas en el sistema extorsivo del crimen organizado. Y la gente se tiene que salir de sus localidades por eso. La población civil que no está vinculada al narcotráfico como base social, es una población civil que vive de su medio ambiente y si recibe remesas queda involucrado en el sistema. Si trabaja en una mina o en mercados legales, queda involucrado, si tiene tierras queda involucrado. Si los terrenos de un ejido tienen madera, queda involucrado, si los terrenos tienen alguna minería queda involucrado. Es decir, quedan involucradas todas las poblaciones locales que tienen algún recurso, incluso fuerza de trabajo.

Entonces las poblaciones civiles, no se pueden defender, saben que no hay ninguna institución que les pueda garantizar su sobrevivencia. Ninguno de los autores militarizados le pueden garantizar su sobrevivencia y ellos no pueden garantizar su sobrevivencia, se tienen que ir. El Estado sabe que no les puede garantizar su sobrevivencia. En la medida que el Estado no contribuye a la sobrevivencia es un agente que promueve pasivamente el desplazamiento. Promueve pasivamente la hegemonía de un actor militarizado ilegal y promueve la producción del desplazamiento (Luz María Salazar, comunicación personal, 2020).

Por su parte la CMDPDH también identifica formas de violencia registradas antes y durante los desplazamientos: temor infundado por parte de organizaciones criminales a pobladores, incursiones y ataques armados en contra de la población civil, enfrentamientos armados de grupos delincuenciales entre sí o entre grupos delincuenciales y agentes del estado, asesinato a miembros de la comunidad. En acciones como:

- Amenazas e intimidación

- Casas, cultivos o negocios quemados, destruidos o baleados
- Saqueo de viviendas, robo de animales, cultivos u otras pertenencias
- Extorsiones y cobros de cuota de piso
- Desalojo con violencia
- Reclutamiento forzado
- Desaparición de personas (CMDPDH, 2018; 2020).

En esa línea las víctimas también aseguran que el desplazamiento es una estrategia, esto es, ya es un acto planeado. De ahí que tengan que ejercer la violencia “el desplazamiento, no es cuestión de azar, es premeditado por el Estado y sus redes criminales” (Personas desplazadas, Jornada de trabajo psicosocial con personas internamente desplazadas, CMDPDH, febrero 2020).

- **Lugares donde se presenta el desplazamiento interno forzado**

Relacionado con el tema de violencia como causa, está la identificación de cuáles son los lugares donde surge el desplazamiento. Como se ha señalado, el desplazamiento puede darse en casi cualquier región del país, no obstante, hay una relación “donde hay violencia, hay desplazamiento”. Lo que la especialista en el tema, la doctora Laura Rubio llama “focos rojos”.

“Se está hablando de una política pública muy compleja que implicaría conocer bien el fenómeno de los *focos rojos*, porque se sabe que donde hay violencia hay desplazamiento, no importan el contexto, no importa el país es un instinto humano que cuando se dan las condiciones se genera la imposibilidad de tener una vida digna en un lugar y donde hay miedo, hay desplazamiento. Eso está comprobado, hay evidencia clara. Se debe implementar una política pública de prevención basado en un sistema de focos rojos. Para evitar futuros desplazamientos estaría bien que se implemente algo para tratar de generar un tipo de intervención cuando se dan esos focos rojos. Que no sea una implementación como los operativos conjuntos, que, por el contrario, acaban generado más desplazamiento” (Laura Rubio, comunicación personal, 2020).

- **¿Quiénes son las personas desplazadas internas?**

Otro tema de discusión entre los actores que están involucrados en la definición del problema público del desplazamiento, es el tema de identificar y caracterizar a la población desplazada. Normalmente, se relacionaba a la población desplazada con características en zonas rurales,

en zonas marginadas y personas indígenas. Actualmente, no existe un patrón que distinga qué población es susceptible de ser desplazada, pero sí hay coincidencias en el flujo de los movimientos masivos de desplazamiento, del lugar que propició el desplazamiento, a los lugares destino.

“Un campesino no puede restablecerse del todo. Porque en muchas ocasiones hablamos de un desplazamiento, generalmente, rural urbano. ¿Cuál es la población susceptible de ser desplazada? Toda”.

“Hemos encontrado localidades donde han sido desplazados todos, los médicos, el personal hospitalario, los comerciantes, todos los habitantes. Así que sí su fuente económica más importante la tenía ahí lo perdió, pero eso quiere decir que esa población de tradición urbana, puede restablecerse en otra parte” (Luz María Salazar, comunicación personal, 2020).

Algunas personas víctimas de desplazamiento sostuvieron que por temor a represalias o inclusive por temor a ser perseguidos, no dicen su nombre, no dan información acerca de su perfil socioeconómico o de dónde vienen, por lo que registrar y cuantificar a la población también representa un reto.

“Tiene que haber acciones de registros de propiedad. Sobre todo, para el caso de retorno o no retorno, tiene que existir un registro. Y se tienen que ver los mecanismos a efecto de brindar seguridad, el registro en todos los casos tiene que ser protegido para las personas, tanto de los que han sido desplazado por violencia de los que no. A inicio levantas un censo y luego hacer verificación de la ayuda humanitaria. Mecanismos de tipo testigo protegido” (COMAR, comunicación personal, 2020).

A su vez, no contar con la definición de quién es una persona desplazada incide a nivel política pública de atención a víctimas

“en los registros que hace la CEAV de las denuncias, las víctimas describían los hechos, decían que desaparecieron a un familiar, que secuestraron a un familiar y que tuvieron que irse a vivir a otro lugar. La persona describe el delito de desaparición o secuestro, pero no se identifica como una persona desplazada, cuando escuchas que tuvo que irse de su lugar de origen, piensas: él fue desplazado. Pero el hecho es que las víctimas no saben que también son personas desplazadas. Esto se debe a que su categoría jurídica no se ha establecido, para que ante la CEAV lleguen y nos digan: fui una persona desplazada” “Pero la ausencia de la categoría jurídica se comprende, el desplazado vive una serie de efectos con carga emocional y de pérdida, así como sufrir otros delitos le hace querer no sentirse desplazado, por miedo a que se le estigmatice más” (Comunicación personal CEAV, 2020).

Lo anterior coincide con las voces de las víctimas de desplazamiento que señalan que, durante el proceso de denuncia, lo que menos quieren es interactuar con las instituciones que debieron

garantizarles seguridad, aunado a que en el proceso se les revictimiza. Otro ejemplo de ello es lo que se detalla en la definición de los Principios Rectores cuando menciona que entenderá por desplazado interno “a 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”. Donde, de acuerdo con la población desplazada, el adjetivo huir significa un hecho con carga negativa para el desplazado, como si se tratara de que cometió un delito y por eso huye

“Huir no es una buena definición, porque es como si tu hubieras tenido la culpa” “Uno no está huyendo porque cometió un delito, a uno lo expulsaron, lo violentaron y por eso tiene que irse” “El Estado a partir de ejercer violencia te despoja, te expulsa, y tienes que irte, no huyes, yo no hice nada, por qué tendría que huir” (Personas desplazadas, Jornada de trabajo psicosocial con personas internamente desplazadas, CMDPDH, febrero 2020).

Enfoque teórico del que se parte para la definición del problema público del desplazamiento interno forzado por violencia en México

Como ya se señaló, a lo largo del proceso de construcción de agenda la definición del problema público del desplazamiento ha tenido varios abordajes teóricos, algunos de ellos no pudieron desarrollarse y otros —en un plano político—alcanzaron mayor posicionamiento. Por ejemplo, el enfoque teórico que asocia el desplazamiento con los conflictos agrarios, comunales, (problema territorial) ha perdido análisis y reflexión ante el enfoque teórico de movilidad humana o la problematización que por sí misma genera la causa de violencia. La mayoría de los actores, con acuerdo con la perspectiva teórica de ACNUR, al ser la que mayor legitimidad tiene. Sin embargo, académicas como María Salazar y las víctimas de desplazamiento evidencian la importancia de considerar en el análisis la reflexión del problema territorial.

“Se sabe los estados en los que sucede el desplazamiento, se sabe de los lugares donde esto pasa, cada año se presentan los mismos episodios de desplazamiento, ¿por qué? ¿por qué el Estado no hace nada? ¿Por qué no identifica en qué lugares sucede y emprende políticas para salvaguardar a los pobladores? (Personas desplazadas, Jornada de trabajo psicosocial con personas internamente desplazadas, CMDPDH, febrero 2020).

“Una de las razones es porque no comprenden, pueden entender que hay un factor que los está amenazando, pueden identificar un actor, pero una cosa es poder identificar al

autor y lo puedes responsabilizar o culpabilizar (cualquier actor militarizado) que esté en la zona. Pero otra cosa, es que hay un poder mayor que es el que está generando un sistema que está aplastando la capacidad de respuesta societal, es decir, del Estado, de las instituciones, de las autoridades, de las personas, de las comunidades, de las localidades, de la tradición, de la civilización. Es decir, hay un sistema mayor que se siente pero que no se puede identificar dentro de los territorios donde sucede el desplazamiento. Entonces hay unos límites de comprensión y en esos límites hay un estado abrumador de la subjetividad” (Luz María Salazar, comunicación personal, 2020).

Mientras que, en el enfoque teórico de movilidad humana, también es difuso distinguir el flujo, los lugares de expulsión y recepción, o de tránsito, o ubicarlos cuando han llegado hasta la frontera norte para pedir asilo por causa de violencia, así como propiamente su categoría jurídica del desplazado. Por lo que si bien la teoría de movilidad humana, puede dar soporte del proceso durante y posterior, no abarca el primer momento, previo.

“Si lo comparas con el tema migratorio, los refugiados primero fueron desplazados y después se convirtieron en solicitantes. ACNUR tiene dos brazos de atención, si bien la situación es diferente entre refugio y desplazamiento el origen es el mismo. Ambos universos de personas han sido desplazados, por eso es que se decidió que COMAR llevará ambos”.

“La estructura de COMAR tiene que crecer, una para solicitantes y otra para atender a las personas desplazadas. Para los desplazados tenemos más responsabilidad, los procedimientos de atención son diferentes para refugiados. Incluso COMAR tendría que cambiar de nombre, con la finalidad de que entre sus siglas se incluya la atención a los desplazados” (COMAR, comunicación personal, 2020).

El viraje teórico de movilidad humana presenta dos disyuntivas: por un lado, pretende integrar a la persona que tuvo que desplazarse en un complejo de movilidad humana. No obstante, la misma capacidad de ACNUR entre migrantes, refugiados, solicitantes de asilo, y desplazados, puede no ponderar la atención primaria —que en primera instancia la tiene que brindar el Estado— a los desplazados, al ser estos nacionales. No puedes instrumentar una política pública consolidada de atención a migrantes, de atención a refugiados, sin mirar a las personas que están siendo desplazadas en los países de origen. Es decir, ¿la capacidad de ACNUR, junto con COMAR, alcanzaría para atender a los desplazados internos? En entrevista, COMAR menciona lo siguiente:

“COMAR tendría que transitar a otro nombre. La COMAR tendría una organización diferenciada, atender refugio como lo hace ahora y tener otro brazo que sería atender lo que es el desplazamiento forzado” (COMAR, comunicación personal, 2020).

Un refugiado en México sabe que tiene que asistir a COMAR y ahí ya se cuenta con mecanismos de atención, un desplazado, se encuentra en su municipio o en alguna parte del interior de la república, con miedo, porque su idea nunca fue moverse, desplazarse, pero tiene que registrarse ante COMAR, y este brindará ayuda humanitaria, al igual que con las personas refugiadas, sin que necesariamente se resuelva el problema. Y, por otro lado, vista desde el enfoque de movilidad humana, pierde toda oportunidad de resolver, las otras dos fases que se presentan en el desplazamiento interno, previo y el posterior.

2.- Factores normativos

Se han propuesto —desde 1998 hasta el momento—once iniciativas con Proyecto de Ley o reformas a artículos en materia de desplazamiento interno. Así como la incorporación en tres Programas Nacionales de Derecho Humanos, dos leyes estatales —Chiapas y Guerrero—, la Ley General de Víctimas, la Ley de Asistencia Social, Constitucionales Políticas estatales (Ciudad de México y Oaxaca), entre otras leyes específicas, e incluso la tipificación como delito. Sin embargo ¿por qué aún no hay una Ley general? Los actores que participaron en la elaboración de la propuesta de iniciativa coinciden que las dificultades que se han presentado es la comprensión conceptual del problema y la revisión administrativa de qué le tocaría a cada quien, sobre todo en la parte operativa de implementación.

De momento la propuesta de iniciativa de Ley, incluirá los 30 Principios Rectores, tomará en cuenta, —al igual que el caso colombiano— el ciclo del desplazamiento: previo, durante y posterior. Buscará que no haya duplicidades en funciones o beneficios, se pretende incluir enfoque diferenciado, los mecanismos de coordinación y partirá de un marco conceptual general, el propio que dicta los Principios Rectores.

“Al hacer una ley general lo que se está planteando es considerar el marco conceptual general. Para que, sobre este marco general, los estados y los municipios hagan su ley, se les proporcionaría asesoría todas las herramientas a efecto de que se haga su ley y que no se contraponga con la normatividad vigente. No se les puede decir cómo hacer su ley, pero sí que consideren los pilares que la ley debe tener. Se debe incluir en la ley las tres fases. ¿De qué forma? La colaboración sin vulnerar la autonomía de los municipios”.

“Se busca que, con esto, los estados y municipios instrumenten su propia legislación en la materia. Por su parte, en cuanto a la parte conceptual, se habla de que se tomará la

definición dada por los Principios Rectores, y solo se tratará de “tropicalizar” al contexto mexicano”.

“No se tiene que inventar el hilo negro, es adaptar lo que ya existe en materia internacional a nuestra realidad a las causas que lo están originando y echar mano de las instituciones que ya tienen brazo. Hacer la tropicalización de la ley, y que sea una ley realizable” (COMAR, comunicación personal, 2020).

3.- Factores administrativos

En cuanto a los factores administrativos, durante la construcción de agenda, el problema pasó de ubicarse —a nivel federal— de la Secretaría de la Reforma Agraria, a la Secretaría de Gobernación. La estructura de la SEGOB con sus Subsecretarías y sus órganos desconcentrados, es una agencia que puede proveer las bases de la política pública para el desplazamiento interno, sin embargo, al ser un problema nacional, la coordinación y articulación debe integrarse también de la propia estructura horizontal de los niveles estatales y municipales. Al respecto, la mayoría de los actores coincide que este factor técnico, también representa un gran reto. “La idea es crear toda una estructura, una política pública que pueda prevenir, atender y posterior implementar soluciones duraderas, esto implica darles opciones a las personas” (COMAR, comunicación personal, 2020). “Si quieres prevenir o prever no puedes desde arriba detectarlo, sino que tienes que integrar esfuerzos de los tres niveles de gobierno para atender y posterior realizar las soluciones duraderas” (UPMRIP, comunicación personal, 2020).

- **Cooperación, coordinación y articulación**

Se entiende que para atender el fenómeno de desplazamiento se requiere de una gran estructura, más aún, si se considera la atención previa, durante y posterior al desplazamiento. ¿Qué agencias entrarías en cada fase, y de qué manera se podrían coordinar? Al respecto, se menciona que

“A la UPMRIP dentro de sus facultades que es generar política migratoria, registro e identidad de personas, le tocaría el diseño de la política pública. A COMAR le tocaría coordinar todo lo que es la atención del desplazamiento interno para esto habría toda una colaboración con instituciones con la CEAV, Secretaría de Salud, Protección civil, Secretaría de Bienestar, y el gobierno federal, estatal o municipal. Mientras que a CONAPO, por sus facultades le va a tocar hacer el análisis, medir, evaluar” (COMAR, comunicación personal, 2020).

“Yo creo que a COMAR y a la UPMRIP, les va a tocar coordinar la respuesta. Pero no sé si uno de los canales será la CEAV que tampoco tiene grandes atribuciones. No tiene un área de desplazamiento interno” (Laura Rubio, comunicación personal, 2020).

Sin embargo, esta observación es sólo en la atención durante, ¿qué hacer con el previo y con la parte posterior del desplazamiento, las soluciones duraderas? Esa es una discusión en la que aún los actores señalan se necesita virar a una política pública de prevención. Evitar que suceda. Como algunos actores identificaron, se sabe que estados son los que causan mayor desplazamiento “focos rojos”, identificar eso permitirá anticipar una política pública que disponga mecanismos de protección y riesgo, que a su vez ayudaría en la fase posterior, en materia de reubicación, reasentamiento y retorno ¿volverían a regresar las personas desplazadas a un lugar, que persiste en desplazarlos?

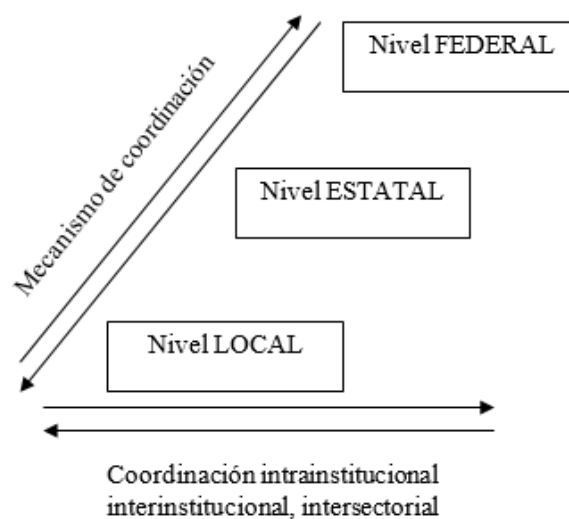
Por ejemplo, el caso colombiano dispuso mecanismos de alerta para la identificación de la ocurrencia de desplazamiento. Identificar esto también permite anticipar un acompañamiento y traslado de poblaciones en riesgo de desplazamiento. También se creó un Sistema de Alertas Tempranas para el análisis de riesgo en las regiones que consideraban:

- Configuración territorial
- Procesos de poblamiento
- Movimientos y luchas sociales
- Estructura de fronteras y ocupación del territorio (Se podría mirar a nivel intramunicipal, intraestatal, interestatal) Ver el flujo de movilidad en los episodios de desplazamiento, para a su vez identificar cuáles son los municipios destino, y en ese lugar instrumentar protocolos de atención.
- Condiciones sociales del territorio (Esto permitirá observar aquellos territorios que, por su ubicación territorial, por sus recursos naturales, por su posición entre grupos, y por las características de la población, son susceptibles al desplazamiento).
- Estructura social, económica y política del territorio (ver que estados o municipios tienen una estructura administrativa coludida con grupos del crimen organizado, o grupos del narcotráfico, y en cuales se han otorgado concesiones mineras, proyectos extractivista, y mega proyectos. Inclusive ligar, en que estados o municipios ha existido muerte, desapariciones de líderes defensores del territorio o recursos naturales).

- Relación centro-periferia.

De igual manera, la cooperación coordinación tiene que darse de manera inter e intrainstitucional, e intersectorial, es decir, entre los tres niveles de gobierno, y entre secretarías, desconcentrados, instituciones. Donde la retroalimentación sea de horizontal y vertical, y de arriba, hacia abajo, y viceversa (Véase Figura 18).

Figura 18. Coordinación para la atención del desplazamiento interno forzado en México



Fuente: elaboración propia

Otra preocupación que se planteó en las entrevistas es el mecanismo de registro de la población desplazada. Se sostiene que debe existir el registro de las personas que han sido desplazadas, pero que este registro se enfrenta, de manera administrativa, a que agencia, a nivel local se encargaría de realizar ese mecanismo, y bajo qué condiciones, en el sentido del carácter forzado, y apremiante de la salida las personas, y bajo qué rubros sería la inscripción al mecanismo.

“Tiene que haber acciones de registros de propiedad, y se tiene que hacer, sobre todo, para el caso de retorno o no retorno”. “Se debe tener un registro y se tienen que ver los mecanismos a efecto de blindar seguridad” “El registro en todos los casos tiene que proteger a las personas. Tanto de los que han sido desplazado por violencia de los que no”. “El registro debe precisar factores de inscripción, y eso no sucederá hasta que no se sepa quiénes serán considerados como personas desplazadas, bajo qué esquemas. “Se

debe cuidar que el registro, al momento de buscar registrarlos no se les revictimice” (COMAR, CONAPO, UPMRIP, DGPPDH, CEAV, comunicación personal, 2020).

“El tema del registro nacional de personas desaparecidas y ahora la modalidad en todo el mundo del registro de personas desplazadas que es un instrumento burocrático importante, pero es riesgoso. A eso hay que ponerle atención de cómo se implementa y en qué condiciones. La gente no permite un registro porque se siente identificado” (Luz María Salazar, comunicación personal, 2020).

Por otra parte, pocas agencias reconocieron la necesidad de incorporar durante la atención y el proceso posterior del ciclo del desplazamiento, mecanismos de atención y soluciones duraderas con trabajo psicosocial. Organizaciones civiles y académicos, precisan que la incorporación de este mecanismo es importante, pues es un acompañamiento —dentro de una política pública de atención a víctimas— que habla de garantías de no repetición y reparación integral del daño.

“Habrá situaciones en las que sí se tenga que dar una atención psicológica por cómo se dio el desplazamiento”

“En los efectos es muy subjetivo, y todo eso tendría que quedar en los procedimientos. Respetar la identidad, respetar el deseo de las comunidades” (COMAR, comunicación personal, 2020).

“Es en las leyes, es donde se debe incluir el tema psicosocial, porque no se reconocen los impactos. Hay impactos tangibles y no tangibles, nunca se reconocen los no tangibles. Hasta problemas de salud que se manifiestan de manera casi obvia que son resultado de la condición de desplazamiento de la experiencia, no están vinculados directamente con el hecho victimizante. Una enfermedad que emana de una experiencia así” (Laura Rubio, comunicación personal, 2020).

“La gente sale sin nada y la gente no se recupera en el corto tiempo ni en el mediano plazo de un desplazamiento de estos. La gente no solamente pierde todos los derechos humanos y pierde todos los derechos de residencia y de propiedad, pero fundamentalmente la gente no tiene capacidad para restablecerse en otra parte porque la tradición personal que le permite producir su sobrevivencia, la tradición económica no lo habilitan necesariamente para otros medios”

“Las necesidades de atención tienen que ir con salud, porque inmediatamente uno pierde todo el sistema inmunológico se deprime y puede ser uno presa de cualquier enfermedad. Hay una disminución de la esperanza de vida. Los niños son las personas más vulnerables y las personas dependientes. Y las personas adultas que agencian la sobrevivencia hacen un doble esfuerzo, personal por generar recursos, no solamente económicos y de alimentación, sino generar recursos emocionales y subjetivos para que

la depresión no sea mayor. Necesitan redoblar sus esfuerzos por lo tanto hacer un gasto mayor energético y subjetivo para poder responder a una situación de deterioro abrumador, como lo es el desplazamiento” (Luz María Salazar, comunicación personal, 2020).

4.- Factores presupuestales

La mayoría de los actores entrevistados refieren las limitaciones presupuestales que tienen para la atención del desplazamiento. La falta de presupuesto se presenta, porque al no contar con una Ley en materia de atención, y no tener asignación de atribuciones para la atención, no se sabe cuánto se va a asignar a cada una de las agencias que participen en la atención de las personas desplazadas. Lo anterior, aunado al escenario de políticas públicas de recursos escasos y ante una política económica y política de austeridad. En este sentido, se reconoce que ACNUR cuenta con la asignación de presupuesto para la atención, por lo que su apoyo es fundamental.

“Si se aprueba la ley se integraría el anteproyecto hasta el próximo año para dar presupuesto”

“Tener presupuesto para una estructura mínima, para que COMAR pueda funcionar. Aún no existe una dirección general en COMAR para la atención de los desplazados.

“En 2019 el presupuesto de COMAR fue pequeño, ACNUR pago las $\frac{3}{4}$ partes. La mayoría de la gente que trabaja para COMAR está contratada por ACNUR” (COMAR, comunicación personal, 2020).

En este caso, sí COMAR se queda con la atención del desplazamiento contaría con el apoyo presupuestal que ACNUR brinda, sin embargo, como bien señalan, en mucho, y en el actual contexto de movilidad humana, la capacidad de COMAR ha sido rebasada por la atención a las personas refugiadas en México.

“COMAR cuenta con el apoyo de ACNUR, y de ahí a que supuestamente será COMAR quien lo va a atender. Pero, no cuentan con personal suficiente, no son especialistas para la atención de personas desplazadas, tienen solo buenas intenciones. El director de la COMAR, Andrés Alfonso, me parece una persona muy capaz y con gran experiencia en el tema de refugiados. Entonces COMAR, para la atención de los desplazados aún se encuentra en cero. Ojalá dé tiempo para que en seis años se haga algo, que de esa intención y de ese discurso y de la política migratoria se haga algo. Yo sí creo que la

SEGOB tiene que tomar mando de eso. La COMAR con el poco presupuesto que tiene no puede hacer mucho” (Laura Rubio, comunicación personal, 2020).

5.5 Un acercamiento a la definición del problema público del desplazamiento interno forzado por violencia en México

Como se observó la relación entre los factores políticos y técnicos a lo largo del desarrollo de la agenda —tanto pública como gubernamental—han tenido diferentes dimensiones para la definición del problema público del desplazamiento interno forzado por violencia en México. Son nueve las dimensiones de análisis en torno a la definición del problema público. Por lo que este acercamiento a la definición del problema público comprenderá la estructura en que se presenta el problema público del desplazamiento a partir de los problemas que la propia configuración de la agenda pública y gubernamental fue prescribiendo.

1. Problema territorial
2. Problema de seguridad
3. Problema de violencia
4. Problema de movilidad humana
5. Problema de violaciones a derechos humanos
6. Problema de seguridad humana
7. Problema poblacional
8. Problema de acceso a la justicia
9. Problema de atención a víctimas

1. Problema territorial. señala que en primera instancia sucede un problema territorial que pasa por el tamiz de conflictos comunales, conflictos políticos, religiosos, conflictos por ubicación geográfica estratégica, conflictos estratégicos por la disposición del uso del suelo, despojo de tierras, presencia de organizaciones del crimen organizado, uso de tierras (siembra y trasiego) para el establecimiento del narcotráfico, proyectos de “desarrollo”, la apropiación de industrias de corte extractivista, explotación de recursos naturales específicos y la degradación medio ambiental progresiva; y aquellas problemáticas que *per se* representan un proceso de acumulación por desposesión.

Este tipo de interferencia a los territorios, en cualquiera de sus márgenes, establece un tipo de violencia —en redes macrocriminales— que ejerce en las personas coerción, intimidación, presión, despojo, expulsión. Al ser el sujeto social que queda en medio de los intereses que disputan la tierra, es un actor que se ve obligado, forzado a salir de la ocupación territorial en la que desarrolló su historia de vida. Es la población civil la que tiene que desplazarse, pues no hay condiciones para sobrevivir en un territorio ocupado por estas redes macrocriminales.

2. Problema de seguridad. Al entender la presencia de un conflicto territorial, en cualquiera de sus particularidades se conoce también que el conflicto genera disputa de partes, ya sea directa e indirectamente. Directa cuando son dos grupos que disputan de manera latente el dominio de un espacio. Indirecta cuando es un grupo que disputa con grupos comunales establecidos, ejerciendo despojo, coerción y expulsión. En cualquiera que sea, el conflicto genera formas de violencia sobre la población civil establecida.

Se dice que es un problema de seguridad, porque existió una falla sistemática de atención a un conflicto presentado. La ausencia de mecanismos previos que garantizaran seguridad a la población, suscita que la violencia sea la causa que genere el desplazamiento. Dicha violencia se propaga e intensifica en los territorios en disputa, y al no existir mecanismos de protección, la población decide huir, en un acto inmediato y urgente por salvaguardar su vida.

3. Problema de violencia. La violencia —en cualquiera de sus expresiones— persiste como causa, consecuencia y efectos del desplazamiento. Es un problema de violencia, porque se recurrió, expresamente, a acciones violentas para propiciar el desplazamiento, acciones de invisibilización, omisión y negación durante el desplazamiento y acciones de falta de reconocimiento y atención, posterior al desplazamiento. La violencia se presenta como un hecho transversal en cualquiera de los escenarios del desplazamiento.

4. Problema de movilidad humana. Se presenta como un problema de movimiento, el tener que irse de un sitio, en específico, del que se considera hogar, de un espacio de actividades rutinarias que hacen parte de una forma de vida, de la historia de vida de la persona. En ese escenario surge el desplazamiento interno forzado. Lo que implica una concepción amplificadora del problema ¿qué hacer con las personas que se desplazan? Pierden todo, se salen sin nada. Se tienen que ir a otro espacio donde asentarse “en lo que pasa la gravedad del suceso”. El lugar de asentamiento, ¿está habilitado para brindar una atención

que no tenía contemplada? ¿Por cuánto tiempo? Y si las personas desplazadas, ya no pueden regresar porque esos territorios ya están destinados a otras operaciones, ¿Cuál es la promesa de no volver a ser desplazados?, y si no regresan, ¿dónde ubicarlos? Y mientras, durante, en lo que se resuelve, ¿qué haces con las personas desplazadas? ¿cómo las atiendes?

5. Problema de violaciones a derechos humanos. Las violaciones múltiples a derechos humanos se extienden y prolongan de forma previa, durante y posterior al desplazamiento. *Per se* el desplazamiento ya es una violación a los derechos humanos. En primera instancia, al no garantizar los derechos pertinentes para la protección de las personas contra la violencia, y más aún, contra el desplazamiento. La garantía y respeto de los derechos cuando se presenta el desplazamiento, y posterior durante el retorno, reasentamiento o reubicación.

6. Problema de seguridad humana. Una vez sucedido el desplazamiento de personas, se presenta un problema de seguridad humana. La seguridad humana comprende la protección contra interrupciones súbitas y dañinas en los patrones de la vida diaria, en aspectos económicos, alimenticios, sanitarios, personales, familiares y comunales, políticos y ambientales. Al tener que dejar todo, la persona desplazada lo pierde todo, personal y materialmente. Es decir, se encuentra en total desprotección. Por lo que no atender a los principios de seguridad humana perpetua violaciones a derechos humanos, a la salud, educación, trabajo, alimentación, vivienda, entre otros.

7. Problema poblacional. Como problema de movilidad humana, se establece que hay un factor expulsión y esto genera el desplazamiento de familias, personas de un lugar emisor a una donde asentar, llamado lugar receptor, evidenciando, en muchos de los casos, el presenta un movimiento masivo o gota o gota de una población. Por lo que esto a su vez, se presenta como un problema poblacional de flujo de personas que a su vez condiciona nuevas formas de reubicación en otros territorios o municipios. Debido a la magnitud con que se han presentado algunos desplazamientos de carácter masivo, el desplazamiento puede presentarse como un componente demográfico que indica descenso poblacional en ciertos territorios, mejor conocidos como “pueblos fantasma” y aumento poblacional en otros municipios, o bien, incentivar procesos de emigración a otros estados y posterior a otro país.

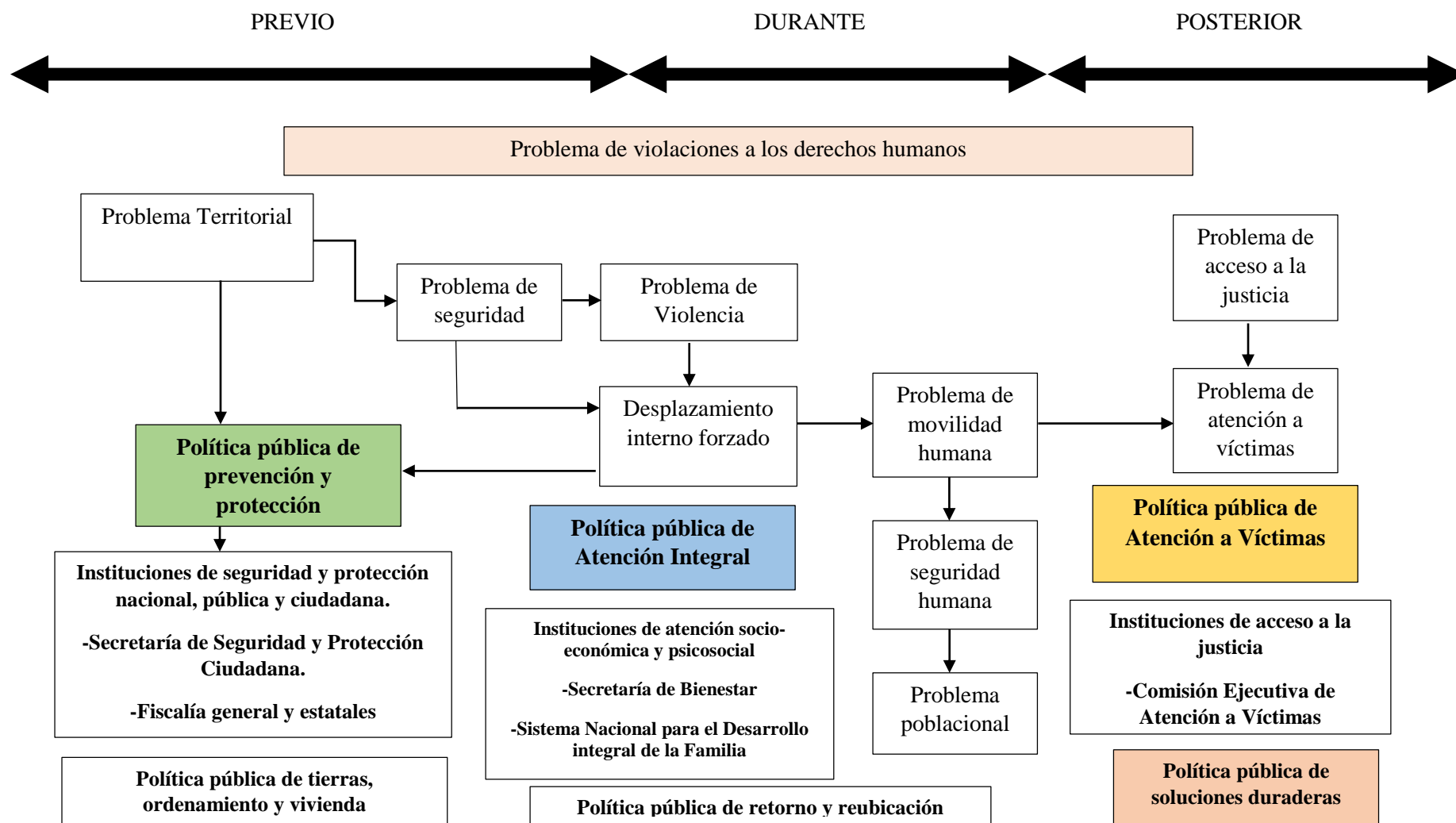
8. Problema de acceso a la justicia. La negación o desconocimiento del desplazamiento interno como un problema público ha invisibilizado, a su vez, a las personas víctimas de esta situación y a la consideración de la problemática como un delito que persiste en algunas

comunidades. Esto se vuelve un problema en la medida que las personas que padecen las causas y los efectos del problema no conocen mecanismos de acceso a la justicia. Empezando por una instancia a la cual dirigirse en caso de que viva el desplazamiento y de ahí los mecanismos que permitan a la persona acceder a las soluciones duraderas necesarias para resarcir el daño —en la medida de lo posible—.

9. Problema de atención a víctimas. La incorporación del problema público del desplazamiento en la agenda gubernamental permitirá a su vez el reconocimiento jurídico, legal, social, administrativo y político de las personas víctimas de esta problemática, lo que a su vez incidiría en mecanismos para atenderlos en cualquiera de las fases, inclusive prevenir que la gente tenga que desplazarse. El problema de atención a víctimas suele colocarse en la fase posterior al desplazamiento, esto es, ¿cómo atiendo a las víctimas?

Asimismo, se pudo observar que el problema de acceso a la justicia se presenta desde la fase previa y se extiende a cualquiera de las fases (durante y posterior) del desplazamiento. Al respecto, cabe mencionar que el ciclo del desplazamiento, para esta investigación no se ve como un proceso de fases que se cumple, de manera escalonada. Hoy día se sabe que llegar a soluciones duraderas es el gran reto de la atención de una política pública, y también se sabe que, cada día es más atenuante el tipo de estrategias de desposesión territorial, por lo que el ciclo se puede extender en una fase, o bien ser prologado. Por lo que, la estructura general del problema público, también comprende el problema de la atención a víctimas. En esa medida la estructura del problema público del desplazamiento interno forzado por violencia en México se esquematiza conforme a la Figura 19.

Figura 19. Estructura del problema público del desplazamiento interno forzado por violencia en México



Fuente: elaboración propia.

Como se observó, las problemáticas se entrecruzan y persisten entre ellas, como causa y consecuencia la una de la otra. Teniendo en cuenta lo anterior, el acercamiento a la definición del problema público de desplazamiento interno forzado por violencia en México, se va a centrar en mirar de manera general y estructural el problema. Es decir, se considera que el desplazamiento interno forzado es causa y consecuencia de otros problemas estructurales, y que su atención no puede separarse de otros problemas que se presentan de manera previa, antes de que suceda el desplazamiento, durante, una vez que ya sucedió, y de forma posterior, la atención a soluciones duraderas.

Lo anterior siguiendo a autores como Rittel y Webber cuando hablan de la existencia de problemas que se presentan en cadenas causales que unen los sistemas abiertos y que interactúan sin término. Esto es, no se puede mirar el problema del desplazamiento interno forzado, si no se mira el problema de violencia y no se puede mirar el problema de violencia si no se entiende el problema que suscita esa violencia, o el problema de derechos humanos. Por otra parte, no se puede mirar el problema de desplazamiento o el problema de la atención emergente, una vez que ya sucede el problema, sin la mirada de la atención a víctimas.

De igual manera, definir la problemática de forma estructural, permite, en concordancia con Bardach, no perder de vista elementos integrales del problema. Esto cuando señala el problema de la suboptimización de los problemas, donde se tiende a perder la visión global del problema, por solo atenderse una parte de este. Y también, coincidiendo con Moore, cuando señala el problema de perder de vista variables importantes que afectan el sistema del problema y que puede caer en soluciones que pasaron por alto, de otras condiciones del problema.

De ahí que, de acuerdo con la recién aprobada en la Cámara de Diputados la Ley, y toda vez que la propuesta vertida en esa ley es ampliar la capacidad institucional de COMAR, puede caer en este problema de solo atenderse el tema del desplazamiento desde la teoría de movilidad humana, que, si bien es una de las dimensiones del problema del desplazamiento, únicamente resuelve la parte de movilidad, y quizá, siguiendo los preceptos institucionales que tiene con la atención a refugiados. Sin embargo, si solo se mira esta dimensión, la atención puede ser tan solo asistencialista, y esto, en ninguna de las formas, resuelve el problema.

Asimismo, ver el problema de manera estructural, coincide con la puesta en marcha de la política pública de desplazamiento forzado en Colombia, que consideró que el problema tenía que mirarse y atenderse con políticas complementarias, desde un enfoque sistémico, a partir de lo que ellos llamaron sistema integral de atención. Sistema que se abordaba a nivel nacional, bajo una política pública sustentada en el principio de integralidad centrada en tres fases 1. Prevención y protección, 2. Atención humanitaria de emergencia y 3. Soluciones duraderas.

En ese tenor, se entiende que el problema de desplazamiento interno forzado se presenta como un *wicked problem*, es decir, es un problema difícil de resolver dado que los factores, tanto políticos, como técnicos, se presentan incompletos, y son difíciles de reconocer. Entre los factores políticos se evidenció la falta de interacción entre un mayor grupo de actores, — las víctimas del desplazamiento, actores del nivel de gobierno municipal y estatal; y el Congreso de la Unión—. Asimismo, la movilización y expansión a un público más amplio. Por lo que, el nivel de legitimación entre los actores centra la discusión en abordar el análisis desde la perspectiva de movilidad humana. Lo anterior al ser la que se posiciona entre los actores que participan y obtiene un mayor grado de consenso.

En cuanto a los factores técnicos, sobresale que el factor conceptual es una de las mayores problemáticas que dificulta una clara definición del asunto. Situación que a su vez repercute en el factor normativo y en el administrativo. No se tiene la comprensión de algunos elementos que caracterizan el fenómeno del desplazamiento, por lo que sigue persistiendo desacuerdo sobre la comprensión y alcance del problema, sobre las causas que lo ocasionan y la manera para abordarlo. Esta falta de comprensión del fenómeno impacta en el aspecto normativo, sobre cuáles son los elementos esenciales que debe tener la ley general, y al no contar con normatividad, no se tienen las directrices administrativas para la puesta en marcha, que dé cuenta de las atribuciones que les corresponderían a las agencias y la forma de atenderlo. Y al no contar con una base conceptual, normativa y administrativa, el factor presupuestal también se ve afectado.

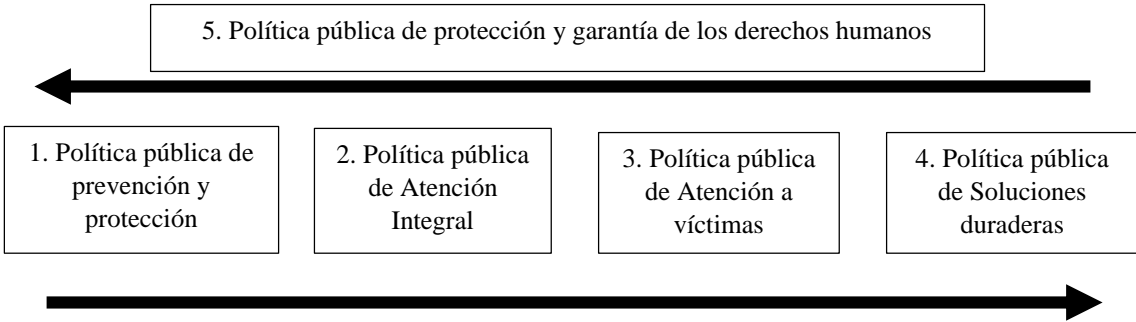
Considerando el análisis anterior a partir de reconocer la existencia de nueve dimensiones del fenómeno de desplazamiento interno forzado y una vez que estas dimensiones presentan al problema de manera estructural, la propuesta de definición como problema público considera que este se define como la **Inexistencia de mecanismos de**

atención integral que incorporen las múltiples dimensiones que presenta el desplazamiento interno forzado por violencia en México.

Definirlo de esta manera permite reconocer que para que el problema alcance la siguiente etapa —de acuerdo con el ciclo de política pública— de propuesta de alternativas de solución, se debe partir de que exista un mecanismo integral, esto es, que contemple las nueve dimensiones abordadas para la estructura general del problema del desplazamiento interno. Abordar de esta manera el problema permite integrar mayor amplitud de acciones durante el llamado ciclo del desplazamiento interno, y más aún atender —no solo de forma asistencial— a las personas víctimas de desplazamiento.

Por lo anterior, una definición como la que se presenta, la cual mantiene la estructura de análisis del problema público del desplazamiento interno forzado debe perseguir —sobre todo al momento de diseñarse— cinco componentes de política pública (Véase Figura 20).

Figura 20. Política pública para el desplazamiento interno forzado en México.



Fuente: elaboración propia.

El primero *Política pública de prevención y protección* tendrá que centrarse en que en primera instancia no suceda el desplazamiento. Esto con acciones de prevención y protección. Dichas acciones mantendrán su eje en las problemáticas territoriales que se presentan, el problema de la seguridad, el problema de la violencia y con esto evitar que suceda el desplazamiento.

El segundo componente *Política pública de Atención Integral* se centrará en el momento “durante”, esto es, cuando ya no se pudo prevenir que sucediera y no hubo garantía de protección; entonces ocurre el desplazamiento. Por lo que las acciones se centraran en atención integral. Esto quiere decir, se atenderá por sí mismo el problema del desplazamiento,

el problema de movilidad humana, el problema de seguridad humana y el problema poblacional. Cuando se habla del problema del desplazamiento se observarán las causas que propiciaron ese episodio de desplazamiento. El problema de movilidad humana comprenderá la dinámica de movimiento que persiguió el desplazamiento, el problema de seguridad humana abordará las condiciones necesarias para atender y asistir durante el desplazamiento. Condiciones humanas, psicológicas, psicosociales, materiales, de servicios, de seguridad, de protección, de asistencia (jurídica, legal, institucional), de participación, entre otras. Todo persiguiendo siempre la máxima protección de la persona víctima de desplazamiento. El problema poblacional considerará el registro de las personas que se desplazaron, la distribución y dinámica del movimiento, la seguridad en el registro, las condiciones del lugar expulsor, las condiciones del lugar receptor, y la salvaguarda y garantía del lugar de asentamiento. Así como la duración del desplazamiento y posterior movimiento ya sea retorno, reasentamiento o reubicación.

El tercer componente *Política pública de Atención a víctimas* cumplirá acciones de atención a víctimas, es decir, el reconocimiento del hecho del desplazamiento, de la condición de víctima de la persona desplazada, los mecanismos de atención, protección, seguridad, ayuda, asistencia o reparación integral, de acuerdo a la Ley General de Víctimas, con miras a la comprensión de lo que, los principios rectores llaman: soluciones duraderas.

El cuarto componente, *Política pública de Soluciones duraderas* —reconociendo lo que implica esta propuesta y componente—es aquel que integra acciones que tienen que ver con las llamadas soluciones duraderas. Es decir, cuando las personas desplazadas internas dejan de necesitar asistencia o protección específicas vinculadas con su situación de desplazamiento. El abordaje de soluciones duraderas integra acciones como: reintegración sostenible en el lugar de origen (se habla de un regreso, siempre y cuando las condiciones lo permitan), la integración local sostenible en las zonas en que se hayan asentado, la integración en cualquier otra parte del país. También que integre los criterios previamente explicados en la sección de soluciones duraderas y a efectos de lo que sea siempre mejor para la persona desplazada.

En cuanto al quinto componente *Política pública de protección y garantía de los derechos humanos* se integrará en cada una de las acciones de política pública, y es quien será el eje rector o principio del que partirá la política pública para atender la problemática

del desplazamiento interno. Dichas acciones se amplían a las nueve dimensiones antes propuestas. El enfoque basado en la protección y garantía de los derechos humanos reconocerá siempre y en todo momento las necesidades particulares de atención de cada una de las personas en situación de desplazamiento interno. Acciones que responsabilizan al Estado para proteger y garantizar los derechos humanos que la constitución y los tratados internacionales suscriben y que están señaladas en los Principios Rectores, pero que solventaran que las personas desplazadas internas puedan decidir lo que consideran mejor, de acuerdo a su situación.

Siguiendo con la definición propuesta, la política pública para el desplazamiento interno forzado en México mantiene niveles de interacción recíproca, regresiva y coordinada para cada una de las acciones que se persiguen. Lo cual tendrá que solventar mecanismos internos y externos, inter, intra, participativos y colaborativos, que tendrán que ver más con la creación de un sistema nacional que busque coordinar y articular las acciones de política pública de cada una de las agencias que participen.

Cabe señalar que, de acuerdo con la teoría de definición de problema público, la anterior propuesta de definición es un acercamiento que se obtuvo del análisis histórico retrospectivo del proceso de construcción de agenda pública de los años noventa y hasta su actual debate en la agenda gubernamental. Es también un análisis que se suscribe al contexto político actual y que recupera las perspectivas de las personas entrevistadas. Lo que en su totalidad integró la relación entre la variable Factores políticos y la variable Factores técnicos y que permitió definir de tal manera el problema público. La definición propuesta para la presente investigación no es conclusiva, se reconoce la existencia de posteriores cambios, toda vez que se vayan integrando más aristas en la comprensión del desplazamiento interno forzado por violencia como problema público.

RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

Las recomendaciones de política pública que a continuación se presentan tienen sustento a partir del trabajo de campo realizado por medio de las entrevistas directas y semiestructuradas, también del proceso de construcción de agenda —pública y gubernamental— y del análisis del capítulo cinco. Para su orden se presentan primero las recomendaciones de los factores técnicos —conceptuales, administrativos, normativos y presupuestales—, posterior los factores políticos —interacción de los actores, nivel de legitimación y grado de consenso—.

De esta manera, en cuanto a los factores técnicos, en los aspectos conceptuales es preciso que, para la definición del problema público del desplazamiento interno forzado por violencia se considere en el análisis:

1.- Sobre la dinámica del desplazamiento interno forzado

Diagnóstico: municipios expulsores y los municipios receptores, estados de la república mexicana donde se vive desplazamiento interno forzado y cuáles son las causas principales que se presentan por municipio y estado

Esta es una recomendación que se tendría que prescribir desde el nivel federal, de manera colaborativa y coordinada con los niveles estatales y municipales, no obstante, la dirección a cargo del este mapeo territorial correspondería a una agencia —dentro de las dispuestas en la administración pública federal—, para que, bajo un registro nacional se identifiquen los estados que generan desplazamiento, las causas correspondientes que generan ese desplazamiento por estado, los municipios de los que sale la gente y donde llegan a asentarse, la duración de las personas en condición de resguardo o asentamiento, y de ahí a que estados se van o bien si existe el retorno, o por el contrario, el desplazamiento persiste de manera

prolongada. Este registro a su vez permitiría conocer el número aproximado de personas que fueron desplazadas por comunidad, y con esto observar la dinámica poblacional entre comunidades, municipios y estados.

De acuerdo con la normatividad nacional, y dentro del objeto y atribuciones marcadas en la Ley General de Población corresponde a CONAPO instrumentar este tipo de tarea. Toda vez que su marco normativo especifica que “su objeto es regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional”. Empezar esta acción de política pública contribuiría a su vez a atender el problema de acceso a la justicia y atención a víctimas; ya que al contar con un registro se les podría dar seguimiento a las personas víctimas de desplazamiento, explicándoles las condiciones del territorio donde surgió el desplazamiento, el lugar de acogida y la posibilidad de retorno o bien reasentamiento, conforme a condiciones específicas y particulares que previamente contaba el territorio de origen. De igual manera se podría considerar a la UPMRIP que entre sus atribuciones está “la atención del tema migratorio en cuatro dimensiones origen, tránsito, destino y retorno” pero enfocado en la dimensión interna — nivel intramunicipal, intraestatal, interestatal, intraurbano—.

En entrevistas con algunos servidores públicos de la administración pública federal, se habló de la posibilidad de instrumentar un registro nacional de las personas que habían sido desplazadas, no obstante, es importante que si este instrumento se pone en marcha se debe cuidar la confidencialidad y las causas que propiciaron el desplazamiento. Considerando que muchas de las personas que han sido desplazadas previamente vivieron actos de hostigamiento, amenazas, desapariciones forzadas de familiares, secuestros, extorsión, entre otros. El hecho victimizante que provocó el desplazamiento, obliga a cualquier autoridad — municipal, estatal y federal— a anteponer mecanismos de seguridad, protección y confidencialidad que garanticen a la persona desplazada confianza y seguridad en el registro. Quizá este es el proceso más difícil, ¿cómo crear mecanismos de confianza de la población desplazada en las autoridades?

Dicha recomendación persigue dar vida a la voz a las personas desplazadas, quienes viven en temor constante y sobre todo desconfían de las instituciones que, de antemano, de forma previa no garantizaron su seguridad ¿cómo confiar nuevamente? De igual manera, la recomendación sigue preceptos que se indicaron en las entrevistas, tales como la disposición

de lo que se llama “focos rojos” que ubica la correlación entre violencia y desplazamiento, es decir, en qué medida el gobierno puede prever que en ciertas localidades ya hay indicios de violencia que puede provocar el desplazamiento, y con esto poder evitarlo, o bien anticipar un plan emergente.

2.- Sobre la caracterización de la población desplazada

De manera complementaria a la recomendación uno, se encuentra esta recomendación, la cual se presenta en torno a los criterios que se deben utilizar para caracterizar a la población internamente desplazada y que sugieren a su vez la atención y reparación que debe darse en cuanto a las especificaciones correspondientes de manera previa, las necesidades específicas del perfil de la población, en cuanto a atención humanitaria —durante el desplazamiento— y posterior, —soluciones duraderas—.

Los criterios de caracterización deben considerar aspectos como el género, etnia, comunidad indígena, edad, si tiene alguna discapacidad, las condiciones sociodemográficas del lugar de partida. Pero también se debe registrar los hechos que propiciaron el desplazamiento, la experiencia vivida, proyectos de vida (cabe señalar que este aspecto debe tratarse con especial cuidado, pues requiere de atención psicosocial especializada), patrones de desplazamiento que se siguieron, la consideración del tipo de desplazamiento, el tipo de violencia ejercida, el acompañamiento familiar, o número de familias desplazadas, condiciones contextuales del lugar de expulsión (urbano o rural) y las nuevas condiciones del lugar de acogida o asentamiento.

3.- Sobre los efectos del desplazamiento interno forzado y la política social para atenderlos

Como se vio, el desplazamiento interno forzado es un problema de carácter complejo. En principio por las causas que lo ocasionan, pero lo es más durante todo el ciclo que vive una persona desde el momento en que sale intempestivamente de su hogar o lugar de origen para refugiarse en algún sitio —relativamente seguro—, hasta el momento en el que logra asentarse en un lugar para continuar con su vida. En ese sentido, no basta con la

compensación de carácter asistencialista del lugar de refugio, —en la mayoría de los casos se recurre a despensas, cobijas y algunas colchonetas—. Este procedimiento no contempla, la condición que propició la salida de la persona (algunas personas sufrieron desapariciones forzadas, tortura, secuestros a familiares y amenazas directas) y muchas veces son perseguidos. Y tampoco considera el escenario que provocó la salida, esto es, si es un lugar dominado por el crimen organizado o es un contexto de violencia generalizada; que obliga a que las personas desplazadas puedan requerir de un apoyo más extenso de servicios de acceso a una alimentación adecuada, a vestido, servicios de salud, entre otros.

Recordemos que al ser una salida forzada y con carácter urgente, la mayoría de las personas se marcha con lo único que alcanzó a llevarse, sino es que con nada. Por lo que, en un mediano plazo, se requerirá recuperar su documentación. Ahora bien, ¿qué pasa con las pertenencias y el acceso a los servicios públicos y sociales que ya disponían? Mujeres que ya contaban con una clínica de servicios de salud, hombres que tenían un lugar de trabajo, niños que ya estaban inscritos en la escuela, los programas de apoyo de las personas con discapacidad y adultos mayores, y ¿qué pasa con la vivienda que ya tenían? ¿Dónde queda todo? Preguntas que precisan una respuesta urgente por parte de las instancias municipales, como primer contacto —en su mayoría— de los desplazados internos, estatales de respuestas de mediano plazo y federales en respuesta integrales de largo plazo, con miras a soluciones duraderas.

La literatura sobre inclusión y protección social a personas migrantes ha sugerido un concepto, que quizá serviría considerar para el caso de los desplazados internos forzados en México: el de la portabilidad de derechos de seguridad social y las prestaciones adquiridas. La portabilidad remite a la situación que viven muchos trabajadores migrantes que, tras trabajar y cotizar en el sistema de seguridad social del país de destino, cuando deciden regresar a su país de origen encuentran que los derechos que han adquirido no les son reconocidos (CEPAL, 2019, p. 242).

Este tipo de mecanismo, para el caso de las personas internamente desplazadas en México, permitiría que las personas desplazadas puedan recuperar, —toda vez que ya lo tenían— cuestiones como seguridad social —de cobertura de las necesidades— tales como las propias de un seguro social (cuidados médicos, pensiones, seguro de desempleo), garantía

de la seguridad económica (a personas adultas mayores, personas con discapacidad, mujeres y niños), empleo (cotizaciones, vivienda, préstamos) y educación (becas).

Lo anterior se menciona para comprender por qué es preciso, en particular —pero sin hacer excepción de otros grupos en situación de vulnerabilidad— entender las pérdidas económicas y materiales que sufre un desplazado interno. Pero ¿qué pasa con las pérdidas personales, sociales, culturales y de salud? Una persona desplazada lo pierde todo. Es expulsado de su contexto cultural y social donde creció, de su sentido de pertenencia. Es violentado en cada uno de sus derechos humanos, comenzando por el derecho a la vida, a la dignidad y a la integridad física o mental, pasando por el derecho a la libertad y seguridad personales.

De ahí que es preciso que el modelo de asistencia humanitaria cambie, ya que no basta con solo atender de manera material —cobijas, colchonetas y demás— sino que se busque una atención tendiente al bienestar social, entendiendo bienestar social como aquella que incorpora la atención de los llamados elementos subjetivos, esto es, los efectos psicosociales que trae el desplazamiento. En resaltar aquellos efectos que se asocian al bienestar de la población desplazada, tales como los efectos emocionales generados por la violación de los derechos humanos y el cambio de vida que genera el desplazamiento.

Además, el estrago de la violencia permea en el desarrollo de su vida. Primero en el sentido de injusticia que crea haber sido despojados de manera violenta de lo que tenían — el tamiz de lo material, pero también del lugar de pertenencia—, la ansiedad de no poder recuperar nada en absoluto, y el miedo que provocan las amenazas, o sentir que en cualquier momento pueden atentar contra su vida. En primera instancia, la persona víctima de desplazamiento, no confía en las instituciones porque sabe que incluso es el propio Estado, en el conjunto de sus instituciones quien perpetua, —por omisión, acción o colusión— el desplazamiento.

Posterior, tiene que vivir un proceso de asimilación del lugar de acogida —también llamado lugar de recepción o de refugio— donde es otro municipio o localidad quien les brinda un espacio —en lo inmediato y cercano—, y de ahí la idea de recuperar todo lo que era suyo. Esta recuperación, se establece a partir de las llamadas soluciones duraderas que deben estar guiadas, siempre y en todo momento, sí en una recuperación material y territorial, pero también en una recuperación moral, psicosocial y con enfoque de derechos humanos.

De igual manera, en correspondencia a los elementos subjetivos, considerados como aquellos efectos emocionales que se derivan del hecho de vivir el desplazamiento es importante que la implementación de un programa social, tenga carácter de desarrollo integral, es decir, considere, además del cumplimiento de los derechos sociales, económicos, civiles, políticos y culturales, un acompañamiento legal y de trabajo psicosocial pertinente para la población desplazada, en el mediano y largo plazo.

En cuanto a los *factores administrativos*:

4. Sobre la competencia administrativa para la atención del desplazamiento interno forzado

Académicos aseguran que el hecho de que se creen más instituciones para resolver un problema, habla de que las que se tienen no han servido para resolver y, más aún, no han evitado que se susciten más problemas. Siguiendo esta opinión, la política pública para la atención del desplazamiento interno forzado debe instrumentarse a partir de las instituciones que a nivel federal, estatal y municipal se tienen. No obstante, las atribuciones deben ampliarse, para que su margen y ámbito de acción se adecue a actividades administrativas que se orienten a dicha atención.

La ruta de atención debe ser nacional, al ser un problema que alcanza a los tres niveles, que afecta varias esferas sociales y de mecanismos de justicia, así como derechos humanos vulnerados. Por lo que, institucionalmente, debe cimentarse de manera sistémica, esto es, considerando la estructura general del problema, el contexto y las características en las que se presenta el desplazamiento interno forzado por violencia en México.

Dicho lo anterior, se reconoce que, al plantearse las nueve dimensiones del problema del desplazamiento, y toda vez que la atención se plantea de forma integral y a manera de sistema, la propuesta formula la existencia de mecanismo rector que instrumente mecanismos eficientes de coordinación tanto para los tres niveles, como aquellos que tengan que ver con mecanismos de participación (población desplazada, organizaciones civiles, organismos autónomos, académicos, entre otros), y la articulación y distribución de competencias. Que, como se señaló anteriormente, podría ser un órgano administrativo desconcentrado creado

dentro de la Secretaría de Gobernación, quien sería la instancia rectora para atender la problemática.

No obstante, se reconoce que manejar la atención de forma amplia, a veces, es la planeación perfecta para el desastre. A todos les compete todo y nada. ¿Cómo asumir la correlación de acciones y actividades, la obligatoriedad y los mecanismos de acción y seguimiento de forma previa, durante y posterior al desplazamiento interno forzado? Si bien el marco normativo debe prever y precisar el esquema institucional que se va a perseguir, es importante que se considere:

- Mecanismos de coordinación: La problemática del desplazamiento interno comienza a nivel local, es decir, a nivel municipal, sin embargo, la atención comenzará a nivel federal, esto, al ser un problema que se instala en dimensiones de violencia, justicia, violaciones a derechos humanos, seguridad social, atención a víctimas, movilidad humana y problemas territoriales. De ahí que la atención empezaría a nivel federal, pasando por el nivel estatal y municipal, con un retorno —complementaria, articulado—del municipal, al estatal y de nuevo al nivel federal, con una articulación intra e interinstitucional.
- Mecanismos de monitoreo, acompañamiento y seguimiento: La procuración de instancias que regulen la adecuada articulación y coordinación. Un primer mecanismo debe darse a nivel municipal, es decir, que una vez que sucede el desplazamiento, se desplieguen mecanismos que monitoreen la atención y asistencia de las personas desplazadas, y esto con una regulación de carácter central-federal que mantenga comunicación directa de los hechos sucedidos y de las condiciones en las que se presenta el desplazamiento, el estatus de la población y condiciones de resguardo, retorno o reasentamiento.
- Mecanismos de participación y vigilancia de cumplimiento: Que se haga partícipe de cada uno de los procesos a la población desplazada, agencias internacionales, organizaciones civiles, académicos, medios de comunicación, entre otros públicos o afectados, en aquellos procesos que vigilan la garantía de protección de las personas víctimas de desplazamiento. Así como el pleno cumplimiento de soluciones duraderas y garantía de no repetición.

- Margen de acción institucional: que las actividades correspondan al margen de acción que le compete a cada institución, esto para evitar que se dupliquen actividades y gasto en presupuesto, y que la acción de una institución no obstruya, o haga más lento el proceso.

Al respecto, en el caso de Colombia, la política pública incluyó un Mecanismo de Coordinación encargado de integrar y supervisar los esfuerzos de todos los niveles de gobierno, y dentro de cada agencia. Es importante recordar, que los esfuerzos de coordinación deben tener un carácter colaborativo con otros actores, así como instaurar un mecanismo de participación de la población desplazada, para que, siempre y en todo momento, se integre las necesidades de las víctimas y sean ellos quienes puedan sugerir recomendaciones de atención.

La incorporación de un mecanismo de coordinación también serviría como mecanismo de monitoreo, acompañamiento y seguimiento, y quizá evaluación. En cuestión de capacidad administrativa actualmente SEGOB cuenta con direcciones generales que se encargan dentro de sus atribuciones de procesos de coordinación y vinculación, por lo que se podría integrar esfuerzos con estas direcciones para la creación del mecanismo de coordinación para la atención del desplazamiento interno forzado. Direcciones como la Dirección General de Vinculación interinstitucional, la cual tiene el objetivo de

“Generar y fortalecer esquemas de colaboración y coordinación con dependencias de los tres órdenes de gobierno, organismos nacionales e internacionales e instituciones públicas y privadas, para promover, otorgar y garantizar la ayuda, asistencia y atención integral a las víctimas de delitos y de violaciones a sus derechos humanos” (Página Oficial de SEGOB, 2020).

Cabe señalar que dichos mecanismos deben integrar una política rectora sustantiva, es decir, la atención del desplazamiento como un sistema, con las dimensiones y estructura que integra al problema público, la cantidad de agencias de las que dependerá la atención y la competencia de los tres niveles de gobierno; sugieren que la instancia federal —coordinada desde SEGOB— tenga atribuciones que permitan que las políticas, planes, programas sean

efectivos y oportunos. Con un amplio soporte de distribución, rendición de cuentas, transparencia, presupuesto suficiente, personal capacitado y dotado de amplias competencias.

En cuanto a los *factores normativos*, las recomendaciones versan:

5.- Sobre la Ley general en materia de desplazamiento interno forzado

La elaboración de una ley general en materia de desplazamiento interno forzado que contemple la *prevención* —evitar que en primera instancia suceda el desplazamiento interno— bajo medidas que den cuenta aquellos estados con mayor número de desplazamiento, y en específico las causas que lo generaron. Que considere también la *protección, asistencia y seguimiento*—durante el desplazamiento, que garantice mecanismos de protección en el lugar de asentamiento o acogida, que la asistencia sea conforme a los protocolos de seguridad humana y que el seguimiento vigile que la población desplazada sea atendida conforme a la garantía de derechos humanos, y se procure el restablecimiento social, con la intención de recuperar lo perdido —material y respecto a su derecho de libre desarrollo de la personalidad, entre otros—.

La generación y adecuación de *soluciones duraderas* conforme a una reparación integral de las personas víctimas de desplazamiento conforme a sus convicciones y su plan de vida. El proceso debe estar basado en los derechos de las personas desplazadas. Es decir, que las personas desplazadas siempre puedan tomar la decisión fundamentada y voluntaria sobre la solución duradera que más les conviene. La búsqueda de la solución debe considerar las necesidades y sus derechos en las estrategias de recuperación y desarrollo. El acceso a las repuestas y a los agentes que respaldan el logro de soluciones duraderas debe ser seguro y oportuno. En esa misma línea, se deben disponer mecanismos eficaces de supervisión del proceso.

De igual manera, la ley debe integrar el establecimiento de sanciones administrativas y penales. Sanciones administrativas a aquellos servidores públicos que por acción u omisión. Omisión de las autoridades sobre una situación de riesgo y violencia en determinado territorio, que pudo ser previsible y respecto a la cual no se tomaron medidas preventivas para evitar que sucediera el desplazamiento interno forzado. Omisiones en la investigación

adecuada que dirime la garantía del derecho de acceso a la justicia de las personas desplazadas. En cuanto a acciones serán aquellas en las que las autoridades incurran en actos que vulneren los derechos humanos de las personas internamente desplazadas.

6.- Sobre las particularidades de las causas que provocan el desplazamiento en México

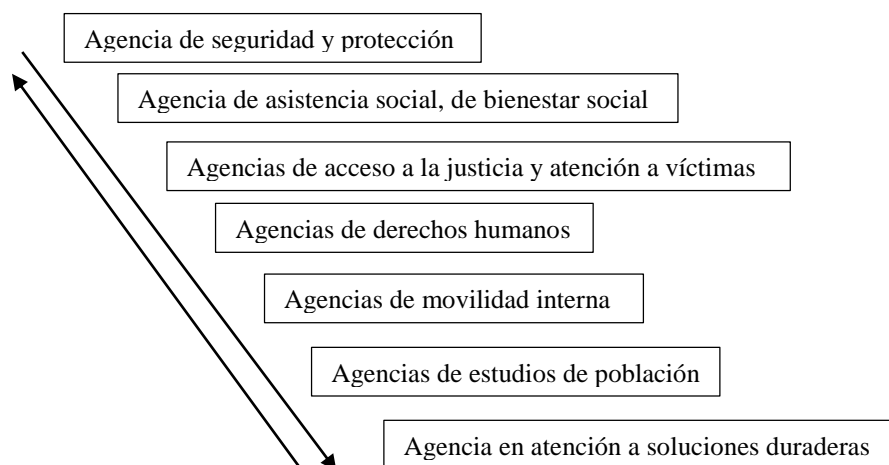
Es preciso, que, para el caso mexicano, se precise, en la normatividad, las causas particulares que suscitan el desplazamiento. Esto aun cuando los Principios Rectores establecen cuatro causas que propician el desplazamiento, si bien son generales, habría que hacer expreso las características de las causas que generan el desplazamiento en México. Esto debido a que, por ejemplo, la causa de conflicto armado que describe los Principios Rectores tiende a ser general, y habría que contextualizar cómo se presenta un conflicto armado en México y cómo suscita esta causa el desplazamiento. Mientras que, la causa de violencia generalizada debe buscar precisar qué se entiende por violencia generalizada para el caso mexicano, y todo esto asumido como causas que propician el desplazamiento interno forzado.

Es entonces que en la ley general se debe puntualizar las causas y su respectiva descripción, esto para la comprensión de la problemática y buscando que la ley atienda al carácter contextual presente para la situación en México, y que solo tome de manera general la referencia internacional de los Principios Rectores.

7.- Sobre la distribución de competencias, la complementariedad y atención entre las agencias

Como bien se dijo, se va a trabajar una política pública a partir de las instancias que ya se tiene y con un mecanismo rector que coordine y articule. La ley debe disponer la obligatoriedad que cada agencia debe cumplir, así como de la distribución de competencias y atribuciones, buscando que se reformen las respectivas leyes orgánicas o en materia. De manera general se instrumenta una distribución conforme a la Figura 21.

Figura 21. Distribución de competencias, la complementariedad y atención entre las agencias



Fuente: elaboración propia.

La ley en materia de desplazamiento interno debe hacer explícito qué agencias participarán de forma previa, durante y posterior al desplazamiento, de manera general se proponen estas siete agencias, no obstante, se conoce que pueden involucrarse otras, tal es el caso de agencias que se dediquen a la investigación en territorios, en cualquiera de las etapas del ciclo, quizá aún más en la parte de soluciones duraderas, para hablar de retorno, reubicaciones o integración. Al respecto, muchas de las agencias que actualmente existen si bien no disponen de una normatividad que indique la atención en materia de desplazamiento, si tendrían —a posterior—, modificar o adecuar su propia normatividad.

Tal es el caso de COMAR, la cual tendría que adecuar su orden jurídico, es decir, la Ley sobre refugiados, protección y asilo político, esto para incluir la categoría jurídica del desplazamiento interno, de las atribuciones correspondientes a esta categoría y la atención correspondiente a las personas internamente desplazadas. Lo mismo en instancias como CONAPO, la UPMRIP, algunos desconcentrados de SEGOB, y la CEAV tendría que ampliar su margen de acción en específico del artículo 5, artículo 8, artículo 28, artículo 38, artículo 47 dentro de su Ley General de Víctimas, algunas instancias de atención de bienestar social y de seguridad humana (salud, vivienda, educación, trabajo, entre otras). Lo anterior a nivel federal.

El nivel estatal perseguirá, dentro del margen normativo de la ley general de desplazamiento interno forzado, pero también de su ley estatal agencias que integren estos mismos comportamientos, homologados al nivel federal. Lo mismo a nivel municipal, sin

embargo, como primer contacto con el desplazamiento, se debe instruir un plan emergente de atención, es decir ¿qué hacer cuando ya ocurre el desplazamiento? ¿Cómo atenderlo conforme a la garantía de derechos humanos? Y de forma inmediata coordinarse a nivel estatal y federal para el seguimiento del episodio de desplazamiento interno que se presenta.

En esta propuesta se habla de una agencia, aquella que tenga que ver con la aplicación de soluciones duraderas. Actualmente no hay una agencia que con totalidad integre medidas de soluciones duraderas, las funciones que cubren reparación de daño, garantías de no repetición muchas veces están dispuestas en agencias como la CEAV. No obstante, para esta presente propuesta si es importante disponer de una agencia o bien un mecanismo específico de soluciones duraderas, esto al considerarse que una solución duradera implica medidas de satisfacción en rubros como el material, vivienda, seguridad humana, política social, derechos humanos, adaptación y bienestar social.

8.- Sobre la participación de la población internamente desplazada

La implementación de cada una de las medidas que se persigan para atender el problema público de desplazamiento interno forzado debe cimentarse desde un enfoque de derechos humanos. En esa medida, se deben garantizar es instrumentar procesos de participación social, no solo en el reconocimiento de necesidades, sino también de obligación jurídica para las instituciones y mecanismos que lo hagan exigibles. Ninguna acción o medida para atender el desplazamiento interno forzado se realizará sin la participación de las personas que padecen.

Por medio de esta perspectiva las personas, en cuanto titulares de derechos, adquieren el poder jurídico y social, de exigirle al Estado su cumplimiento, de ser escuchados y, principalmente, de desenvolverse como agentes activos bajo mecanismos de participación activa e informada. Sin embargo, de acuerdo con Mancini (2018) esta consideración representa un desafío, esto es, pasar del discurso de apoyo, la ayuda o la asistencia hacia el reconocimiento y la autodefinición de las personas como sujetas de derechos. Y más aún al proceso de participación activa que ejerza dicha titularidad. Donde el principio de participación se encuentra directamente relacionado con el principio de inclusión de los derechos humanos.

En cuanto a los *factores presupuestales*:

9.- Sobre los recursos para la atención del desplazamiento interno forzado

Uno de los temas más debatidos durante las entrevistas era el tema presupuestal. Si bien hay un reconocimiento de la problemática, la ausencia de una Ley —hasta que no sea aprobada por el Senado— no ha permitido que, primero, se distribuyan competencias y atribuciones jurídicas, normativas y administrativas, para posterior se empleen mecanismos de disposición presupuestal para cada una de las agencias que tendrían que intervenir en la implementación de la política pública de desplazamiento interno. En este caso, como se dijo, la atención va desde el nivel federal, pasando a nivel estatal y llegar a nivel municipal y viceversa. De ahí que la asignación presupuestal debe construirse de forma nodal, es decir, distribuida entre las agencias que participan a nivel federal, con aquellas que participan a nivel estatal y municipal.

Esta asignación será supervisada por el mecanismo de coordinación y monitoreo y seguimiento que integre la política pública de desplazamiento, pero también será supervisada por otros actores de corte social, inclusive de las personas desplazadas internamente. Asimismo, deberá publicarse la disposición del gasto y este contrastarse con el registro de personas desplazadas y registro de lugares con desplazamiento. Esto para observar correspondencia entre presupuesto, asignación, ejercicio y resultados obtenidos.

El presupuesto debe distribuirse en la etapa durante y posterior, en la etapa previa, se considera que el presupuesto anual asignado al rubro de protección y seguridad ya debió previamente integrar este aspecto, aunado a la información que el registro proporcionó respecto a la ubicación de posibles “focos rojos” de desplazamiento.

De igual manera, el presupuesto tiene que distribuir bienes y servicios necesarios para la población desplazada, conforme a las características particulares del desplazamiento vivido. El presupuesto para la etapa “durante” del desplazamiento, debe incluir la atención en materia de salud física y psicológica, alojamiento en condiciones adecuadas, alimentación adecuada, descanso, condiciones sociales seguras, previsión de estadía temporal, información constante sobre el lugar de expulsión y de las condiciones de retorno o, en su caso reasentamiento y reintegración. Trabajo social para la recuperación de documentación personal, asesoría

jurídica, y búsqueda de medidas de ampliación o compensación, esto es, un trabajo, educación o esparcimiento, en lo que dura el desplazamiento.

De manera posterior, la designación presupuestal se debe enfocar en las soluciones duraderas. El proceso debe estar basado en los derechos de las personas desplazadas. Es decir, que las personas desplazadas siempre puedan tomar la decisión fundamentada y voluntaria sobre la solución duradera que más les conviene. La búsqueda de la solución debe considerar las necesidades y sus derechos en las estrategias de recuperación y desarrollo. El acceso a las repuestas y a los agentes que respaldan el logro de soluciones duraderas debe ser seguro y oportuno. En esa misma línea, se deben disponer mecanismos eficaces de supervisión del proceso.

En cuanto a las medidas de soluciones duraderas, de acuerdo con los estándares internacionales, el objetivo de la reparación debe responder a brindar a las víctimas las herramientas para que logren dar sentido a la experiencia y construir, a partir de ello, un proyecto de vida de acorde a sus expectativas. Lo que significa, ayudarlas a mejorar su situación y enfrentar las consecuencias de la violencia vivida, restableciendo y reconociendo sus derechos y su dignidad como personas. Del mismo modo, se pretende restablecer la confianza de las víctimas en las instituciones y en la sociedad. En este sentido, las distintas medidas de reparación deben desplegar realmente su potencial reparador ya que tanto su incumplimiento, como el cumplimiento simulado o parcial, puede resultar incluso más pernicioso que el propio desplazamiento, lo que arraiga la afectación individual, familiar y social.

La actual propuesta de Ley aprobada por la Cámara de diputados dispone de un Fondo Nacional de Atención y su ejercicio estará a cargo de COMAR. Dicho fondo tiene por objeto brindar los recursos económicos para la prevención, atención, protección e implementación de soluciones duraderas para las personas desplazadas y que estén en el Registro Nacional de Personas Desplazadas. El fondo estará sujeto al Presupuesto de Egresos de la Federación. De tal manera, la disposición del fondo implica tres momentos: prevención, atención y soluciones duraderas, la pregunta es ¿cómo aplicaría el fondo para la etapa de prevención? ¿cómo para la etapa de atención? Que es la parte de la cual COMAR dispone más experiencia. Y más aún ¿cómo será la aplicación del fondo —desde COMAR— para la aplicación de soluciones duraderas.

Por su parte, las recomendaciones para los factores políticos se explican a continuación.

10.- Sobre la participación de actores en la definición del problema público

El proceso de construcción de agenda evidenció un recorrido para posicionar la atención del desplazamiento interno forzado por violencia como un tema prioritario, sin embargo, hasta este punto no existe una ley de carácter general que instrumente disposiciones para su atención. La recomendación, al ser un tema político, se apega a considerar aspectos que evidencien, es decir, que se trabaje con lo que ya se ha avanzado en materia de datos, tanto cualitativos como cuantitativos acerca del tema. Que se consideren las metodologías de organizaciones civiles como la CMDPDH, los protocolos e informes de organismos autónomos como la CNDH y los trabajos de agencias internacionales como ACNUR.

Que se integre, en mayor medida, la participación de actores como el Congreso de la Unión, esto bajo reuniones específicas sobre la preparación de una política pública en la materia, que se integre el trabajo municipal y estatal para extender la información y el registro, a organizaciones civiles o sociales locales, a defensores de derechos humanos, organismos autónomos de derechos humanos, grupos comunales, y sobre todo, que la población internamente desplazada sea un grupo decisor durante este proceso.

11.- Sobre la presentación del problema público y la categoría jurídica de la persona internamente desplazada

En cuanto a la presentación del problema, dado que el desplazamiento interno forzado se entremezcla con los problemas de movilidad humana y alcanza entre ellos un lugar difuso entre saber quién es un desplazado, de un migrante, o bien de un refugiado, o de una persona solicitante de asilo. Se recomienda, siguiendo a Cobb y Elder (1983), que la presentación del problema incorpore aspectos nuevos y de significación duradera para grandes números de población, esto es, ¿qué hace que una persona sea desplazada? ¿quién es una persona desplazada? ¿Cómo identificarla y lograr diferenciarla de las personas que también disponen del espectro semántico de movilidad humana?

Presentar el problema considerando lo anterior también ayudaría a que más público se entere y conozca, primero, qué es el desplazamiento, causas que provocan el desplazamiento,

efectos, entre otros. Y con esto ampliar el conocimiento a más públicos que también puedan movilizar, desde la inconformidad o la denuncia, el acto de desplazamiento interno forzado en nuestro país. O inclusive, que más públicos conozcan qué es el desplazamiento interno forzado permitiría conocer también la normatividad internacional —y someramente la nacional— en materia de desplazamiento. Permitiría incluso que las víctimas reconozcan el acto de desplazamiento interno forzado que padecen, reconozcan su condición de víctima y con esto ampliar la posibilidad de denunciar el hecho violento y exigir soluciones duraderas.

De igual manera, reconocerlos de manera jurídica, permitiría que no se ejerza acciones de discriminación sobre la población desplazada. Considerando las actuales tendencias de xenofobia y del contexto de movilidad humana en México, que genera acciones de discriminación contra toda persona que llega a “invadir”. De ahí que sea urgente distinguir categóricamente a la persona desplazada, para que esta no sufra del desarraigo de estar en su nación y no sentirse parte y seguro en ningún sitio.

Por lo que, en caso de que la atención del desplazamiento interno forzado, se lleve por instituciones como la COMAR, una de las iniciativas principales sería reconocer a sus nacionales como personas en condición de movilidad humana pero forzada y otorgarles una condición jurídica que las reconozca. Instrumentar este reconocimiento, desde un aspecto más jurídico concedería a la persona víctima de desplazamiento la atención a peticiones en otras instituciones como es la CEAV, las áreas de derechos humanos de la SEGOB, y con esto facilitar su registro y seguimiento futuro a soluciones duraderas.

CONCLUSIONES

Se reconoce que en la teoría de definición de problema público pueden existir diversos marcos de análisis, tales como el marco de análisis referencial de Muller, los que provienen de la perspectiva constructorista y algunos que surgen del enfoque de construcción de agenda. Para la presente investigación el análisis de la definición del problema público considerando los factores políticos y técnicos resultó ser un punto de partida para el ejercicio metodológico que permitió comprender el problema del desplazamiento interno forzado por violencia en México.

Al respecto, en cuanto a los conceptos teóricos propios del análisis de políticas públicas como marco de referencia para estudiar el desplazamiento interno forzado por violencia en México como un problema público, se puede decir que la teoría de definición del problema público es aún un espacio fértil para el análisis tanto empírico como epistemológico y metodológico dentro de las políticas públicas. Ya que, por ejemplo, no se le ha dado suficiente atención a las distintas dimensiones que implica la descripción de los problemas. Dimensiones que no solo incluyan la responsabilidad de la atención, los actores que lo definen, el carácter técnico de los asuntos, sino que se centren en el análisis de los componentes o atributos de los problemas. También, no se le ha dado relevancia a la relación entre la definición de los problemas públicos y sus resultados en términos de políticas.

Por ejemplo, el caso específico de la definición del problema público del desplazamiento interno forzado por violencia en México evidenció que la misma naturaleza del problema, en cuanto a sus dimensiones complejiza su definición como problema público, por lo que su atención lo ubica como un *wicked problem*, es decir, no hay una formulación definitiva del problema, por lo que tampoco hay manera de saber si hay una formulación en términos de alternativas que sea la más adecuada. No obstante, justo descubrir las dimensiones problemáticas en las que se presenta el desplazamiento, si bien lo complejiza también permite

observar las raíces del problema, que, en palabras de Moore permiten distinguir cuáles serían los objetivos e instrumentos de política que el gobierno debería comprender una vez que se conocen los atributos del problema.

De tal manera que identificar los factores políticos y técnicos para el estudio de caso del desplazamiento interno forzado como problema público, permitió distinguir un marco más amplio de oportunidades para la intervención gubernamental en cuanto a su atención y posible política pública. Observando también con ello la interdependencia entre los diferentes factores que, si bien complejiza el análisis, también lo nutre de elementos que quizá en un primer momento pasaron desapercibidos y que resuelven preguntarse por qué se decanta por mirar más al problema como un tema de movilidad humana, que un problema de derechos humanos, o que lo aleja del problema territorial o de violencia que lo precede.

En cuanto al análisis del marco conceptual propio del desplazamiento interno forzado, en lo general y, por causa de violencia en lo particular se pudo conocer:

1.- El campo semántico de movilidad humana y cuáles son las categorías específicas que determinan el carácter forzado e interno.

2. Las causas particulares que generan la violencia en México

3. El ciclo del desplazamiento interno forzado en México

4. Los efectos propiciados más allá de los efectos materiales

5. Los derechos humanos y el término de atención aplicable a las personas internamente desplazadas: soluciones duraderas.

Al respecto, se puede decir que es importante que en la persistencia de la teoría de movilidad humana para comprender el acto de movimiento que significa desplazarse, resulta importante que se enfatice y especifique por qué el desplazamiento no corresponde a una migración económica o a un acto de elección. También distinguirlo de la categoría de refugiado o solicitante de asilo. Sobre todo, para distinguirlos en el contexto actual de movilidad humana.

Respecto a las cuatro causas que señalan los Principios Rectores, se distingue la importancia de que en el caso mexicano se logre especificar cómo se presentan estas y qué se entiende por violencia generalizada, violencia a derechos humanos, o la causa de conflicto armado. Respecto a los efectos, es importante que estos se entiendan a partir de las experiencias vividas de las personas que padecen o padecieron desplazamiento interno, y que

por efectos no se entienda únicamente aquellos que comprenden lo económico o material. Sino también aquellos efectos emocionales, psicológicos y psicosociales.

En cuanto a las causas particulares relacionadas con la violencia en México, la presente investigación antepone la experiencia de las víctimas de desplazamiento interno y al igual que ellas, se asume que hubo acciones u omisiones por parte de instancias gubernamentales (en los tres niveles) que propiciaron el desplazamiento interno. También reconoce las acciones de despojo provenientes por actores que ejercen la violencia de forma deliberada y entre ellas reconoce la participación de agentes del Estado.

Por su parte, el desarrollo del balance del proceso de construcción de agenda pública y gubernamental del desplazamiento interno forzado por violencia en México permitió identificar cómo era la comprensión de la problemática entre cada cambio de gobierno, cómo los factores (tanto técnicos como políticos) fueron modificándose con diferentes comprensiones del problema. Situaciones que ubicaban a la problemática, en los años noventa, como expulsiones o despojo, a aquella mención del desplazamiento interno propuesta por los Principios Rectores, y a la adopción actual de la problemática desde la teoría y el campo semántico de movilidad humana.

De igual manera el proceso de construcción de agenda del desplazamiento permitió ubicar que el fenómeno se ha entendido desde diversas dimensiones, que, si bien han cambiado conforme situaciones contextuales, a los factores políticos que fueron influyendo, a los actores que lo fueron posicionando como tema de atención; siguen siendo consistentes entre cada una de ellas y en conjunto, implica que la definición como problema público se podría analizar de forma estructural para su atención. Con esto, siguiendo a Bardach se evita caer en la suboptimización del problema, considerando que el problema de desplazamiento forma parte de otros sistemas de acción más amplios, como es el problema de la violencia, derechos humanos o problemas territoriales.

Por lo que se refiere al diseño metodológico para la presente investigación se concluye la importancia de haber integrado un análisis histórico que se complementó con las entrevistas realizadas. De igual manera, es importante reconocer que la investigación se nutrió esencialmente de las voces de las personas que han padecido desplazamiento interno y que fue su experiencia un elemento importante que permitió conocer cómo se presenta la violencia en México, la opinión de las víctimas respecto a la definición del concepto

desplazamiento interno, su tránsito desde que tuvieron que desplazarse, sus actuales condiciones de vida y cómo han superado la condición de desplazamiento. Por lo que se reconoce que todo análisis de definición de problema público, de diseño, implementación y evaluación, debe, en todo momento, hacer partícipe a aquellos a quienes va dirigida una política pública.

Por su parte, en cuanto a los factores políticos se observó que la participación de los actores no es conflictiva, no obstante, hay actores que han decantado la problemática a la comprensión de una arista, como es el caso de movilidad humana. Dicha influencia se debió a que ACNUR México como actor promotor, cuenta con mayores recursos —materiales, presupuestales, de experiencia, de capacitación— frente a otros actores que también participan en la definición.

Por lo que refiere a los factores técnicos, el factor conceptual y —hasta entonces—el normativo son elementos que han dificultado la comprensión del problema. Sobre todo, en aspectos como la caracterización de la población desplazada, el carácter preventivo o reactivo del momento del desplazamiento, la dinámica del desplazamiento, las causas violentas que propician el desplazamiento, los municipios o comunidades expulsoras y receptoras, el tiempo del ciclo del desplazamiento, los efectos y qué se entiende por soluciones duraderas.

Finalmente, el valor de esta investigación radica en el análisis realizado y en la incorporación de elementos (llamados variables políticas y técnicas) que permitieron examinar el problema del desplazamiento interno forzado por violencia en México y con ello identificar cuáles eran los factores —ya sea políticos y técnicos— que dificultaban su definición como problema público y que, hasta el término de esta investigación, limitaban la instrumentación de cursos de acción para la atención en la agenda gubernamental.

Cabe señalar que, derivado de las entrevistas realizadas, ya se tenía contemplado la cercana y posible aprobación de la Ley General para Prevenir, Atender y Reparar Integralmente el Desplazamiento Forzado Interno. Por lo que, esta investigación integró recomendaciones para considerarse en la Ley en materia de desplazamiento interno. Algunas de estas recomendaciones pueden coincidir o bien, ser similares a reciente aprobación.

REFERENCIAS

Achotegui, J. (2012). Emigrar hoy en situaciones extremas. El síndrome de Ulises. *Aloma, Revista de Psicología, Ciències de l'Educació i de l'Esport*. 30(2), 79-86.

Acuerdo de San Andrés Larrainzar entre gobierno y zapatistas (1996). Recuperado de <https://es.scribd.com/document/193290291/Acuerdo>

Aguilar, L. F. (2017). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Alpargatero, L. (2011). *La política pública de desplazamiento forzado en Colombia: de la entropía a la termodinámica del no equilibrio*. Colombia: Pontifica Universidad Javeriana (Tesis de maestría).

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados [ACNUR]. (19 al 22 de noviembre 1984). *Declaración de Cartagena sobre Refugiados*. Adoptado por el “Coloquio sobre la Protección Internacional sobre los Refugiados en América Central, México y Panamá: problemas jurídicos y humanitarios”. Cartagena, Colombia. Recuperado de: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0008.pdf?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0008>

_____ (octubre 2018). ¿Quiénes son los desplazados internos y cómo se les protege? Recuperado de https://eacnur.org/blog/desplazados-internos-quienes-son-tc_alt45664n_o_pstn_o_pst/

_____ (marzo 2018). *Manual para la protección de los Desplazados Internos*. Grupo de Trabajo del Grupo Sectorial Global de Protección.

Asamblea General de Naciones Unidas [AG]. (9 de febrero de 2010). Informe del Representante del Secretario General sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos, Walter Kälin. *Marco de soluciones duraderas para los*

desplazados internos. Recuperado de https://www.globalprotectioncluster.org/_assets/files/marco-de-soluciones-duraderas-para-los-desplazados-internos-2010_es.pdf

Bardach, E. (1981). Problems of problem definition in policy analysis. *Research in Public Policy Analysis and Management*. 1, pp. 161-171.

Blumer, H. (1971). Social problems as collective behaviour. *Social Problems*. 18, pp. 298-306.

Brookings Institution, Internal Displacement Monitoring Centre [IDMC] y Consejo Noruego para Refugiados. (enero 2011). *Los desplazados internos en situación de desplazamiento prolongado: ¿Es la integración local una solución?* Informe del Segundo Seminario de Expertos sobre Desplazamiento Interno Prolongado. Ginebra, Suiza.

Calderón, L. (2020, enero 01). Familias desplazadas por la violencia en sus estados se refugian en casas de campañas. *Infórmate*. Recuperado de <https://www.informate.com.mx/informacion-general/familias-desplazadas-por-la-El-violencia-en-sus-estados-se-refugian-en-casas-de-campana.html>

Cámara de Diputados (2012). *Proyecto de decreto que expide la Ley Federal para la Atención y Protección a las Personas Desplazadas por la lucha del Gobierno Federal contra el Crimen Organizado*.

Cámara de Diputados. (23 de abril 1998). Iniciativa de Ley General para Personas Desplazadas Internamente. Recuperado de http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/1998/04/asun_151_19980423_1155802.pdf

Cámara de Diputados. (29 de septiembre 2020). Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población a la Iniciativa con Proyecto de Decreto que expide la Ley General para Prevenir, Atender y Reparar Integralmente el Desplazamiento Forzado Interno. Gaceta Parlamentaria Número 5619-III. Recuperada de <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2020/sep/20200929-III.pdf>

Canto, M. y Castro, O. (Coord.) (2002). *Participación ciudadana y políticas públicas en el municipio*. México: MCD.

- Capacci, A. y Mangano, S. (2015). Las catástrofes naturales. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 24 (2), 35-51.
- Casar, M.A. y Maldonado, C. (noviembre, 2008). Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política. *CIDE*. (207), 1-20.
- Cefaï, D. y Terzi, C. (2012). *L'expérience des problèmes publics*. Paris: École des Hautes Études en Science Sociales.
- Celis, R. y Urraza, X. (2015). ¿Migración o desplazamiento forzado? Las causas de los movimientos de población a debate. *Cuadernos Deusto de Derechos Humanos*. Núm. 81.
- Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de Las Casas, AC. (2003). *Desplazados por el conflicto armado en Chiapas. Informe para el Relator Especial de la ONU para los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*. México: Frayba.
- Cobb, R. y Elder, C. (1983). *Participation in American politics. The dynamics of agenda building*. México: editores Noema.
- Cobb, R., Ross, J. y Ross, M. (marzo, 1976). Agenda building as a comparative political process. *The American Political Science Review*, 70 (1), 126-138.
- Cohen, E. y Martínez, R. (Sin fecha). *Manual. Formulación, evaluación y monitoreo de proyectos sociales*. Santiago Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cohen, M., March, J. y Olsen, J. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*. 17, pp. 1-25.
- Cohen, R. y Deng, F. (diciembre 2008). Orígenes y desafíos. En Diez años de los Principios Rectores del Desplazamiento Interno. *Revista Migraciones Forzadas*. España.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2019). *Panorama social de América Latina*. Santiago: CEPAL.
- Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) (29 de julio 2014). Acta de la Cuadragésima Tercera Sesión Ordinaria del Pleno de la Comisión Ejecutiva de Atención

a Víctimas. Recuperado de <http://www.ceav.gob.mx/wp-content/uploads/2014/04/AO-43.pdf>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*. Doc.48/13. CIDH-OEA.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], (2015). *Movilidad humana. Estándares interamericanos*. España.

Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos [CMDPDH]. (2017). *Episodios de Desplazamiento Interno Forzado Masivo en México. Informe 2017*. México: CMDPDH, PADF Y USAID.

_____ (febrero 2019). *Entre la invisibilidad y el abandono: un acercamiento cualitativo al desplazamiento interno forzado en México*. México: CMDPDH y PADF.

_____ (2020). *¿Qué es el Desplazamiento Interno Forzado?* Página Oficial. Recuperada de <http://cmdpdh.org/temas/desplazamiento/>

_____ (2014). *Desplazamiento Interno Forzado en México*. México: CMDPDH.

_____ (mayo 2019). *Episodios de desplazamiento interno forzado masivo en México: Informe 2018*.

_____ (agosto 2020). *Episodios de desplazamiento interno forzado masivo en México: Informe 2019*.

Comisión Nacional de Derechos Humanos [CNDH], (2016). *Informe especial sobre desplazamiento forzado interno en México*.

_____ (1992). *Recomendación 197/1992. Caso del poblado Paso Achiote, municipio de Chiapa de Corzo, Estado de Chiapas*. Recuperado de https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/1992/REC_19_92_197.pdf

_____ (1994). *Recomendación 58/1994. Caso de las expulsiones en distintos parajes del Municipio de San Juan Chamula, Chiapas*. Recuperado de https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/1994/REC_1994_058.pdf

_____ (2019). *Recomendación 94/2019. Sobre el caso de desplazamiento forzado interno de 80 personas integrante de un grupo familiar originario de Chihuahua*. Recuperado de https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-10/REC_2019_094.pdf

Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). (30 de junio 2004). *México: termina la asistencia humanitaria del CICR en Chiapas*. Recuperado de <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/62fgh3.htm>

Consejo Nacional de Población (CONAPO). (marzo 2019). *La violencia como causa de Desplazamiento Interno Forzado. Aproximaciones a su análisis en México*. México: SEGOB, CONAPO, UNFPA.

Departamento Administrativo de la Función Pública. (28 de abril 1997). Decreto 1165 de 1997 “Por medio del cual se crea la Consejería Presidencial para la Atención de la Población Desplazada por la Violencia y se le asignan funciones” Recuperado de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=68984

Departamento Nacional de Población (octubre 2017). *Metodología para la regionalización de los proyectos de inversión nacional dirigidos a la “Política pública de prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado”*. Bogotá.

Dery, D. (1984). *Problem definition in policy analysis*. Kansas University Press a Kansas.

Diario Oficial de la Federación (15 de junio 2006). Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Lineamientos específicos del Proyecto para la Atención de Indígenas Desplazados (PAID).

_____ (29 de agosto 2008). Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012.

- _____ (12 de julio 2018). *Ley General de Población*. Recuperada de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/140_120718.pdf
- _____ (30 de octubre 2014). *Ley sobre Refugiados, Protección complementaria y Asilo Político*. Recuperada de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LR_PCAP_301014.pdf
- _____ (30 de enero 2017). *Ley General de Víctimas*. Recuperada de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV_030117.pdf
- Domínguez, J.C. (2014). *Desplazamiento forzado por proyectos de desarrollo: retos para la cooperación internacional en América Latina*. Cuadernos de Cooperación Internacional y desarrollo Instituto Mora. México: CONACYT y Universidad Iberoamericana.
- Durin, S. (2019). *¡Sálvese quien pueda! Violencia generalizada y desplazamiento forzado en el noreste de México*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores de Antropología Social.
- Edelman, M. (1988). *Constructing the political spectacle*. Urbana, IL: University of Illinois Press.
- El Colegio de la Frontera Norte. (2020, diciembre, 12). Encuesta sobre Mexicanos Desplazados Solicitantes de Asilo Político (ENMEDESA). Recuperado de <https://www.colef.mx/noticia/resultados-de-la-encuesta-sobre-mexicanos-desplazados-solicitantes-de-asilo-politico-ciudad-juarez-2019/>
- Elder, C. y Cobb, R. (1984). Agenda-Building and the Politics of Aging en Policy Sciences Journal. *13* (1), 115-129.
- Galindo de Pablo, A. (2015). El paramilitarismo en Chiapas. Respuesta del poder contra la sociedad organizada. *Revista Política y Cultura*. *44* (1). 189-2013.
- Galtung, J. (2018). *Violencia, guerra y su impacto*. Recuperado de <https://www.ersilias.com/wp-content/uploads/2018/11/Violencia-guerra-y-su-impacto-Johan-Galtung.pdf>

- Gobierno de la República (2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.
- _____ (2014). Programa de Atención Integral a Víctimas 2014- 2018.
- Gobierno del Estado de Guerrero (24 de abril 2019). Cuarto Informe de Gobierno, Héctor Astudillo Flores, 2019. Recuperado de <http://i.guerrero.gob.mx/uploads/2019/10/Cuarto-Informe-de-Gobierno.pdf>
- González, O. (2006). Derechos humanos en la administración de Fox, 2000-2006. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Gusfield, J. (1981). *The culture of public problems*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hernández, C. (abril, 2016). Neoextractivismo: tendencia del desplazamiento interno forzado. *Revista de Derechos Humanos Defensor*, 4, 21-25.
- Hernández-Sampieri, R., Collado, C. y Baptista, P. (2010). *Metodología de la investigación*. México: McGraw Hill.
- Hogwood, B.W. y Gunn, L.A. (1984). *Policy analysis for the real world*. Oxford University Press.
- Holguín, C.J. (2017). El concepto de referencial de Pierre Muller en algunos instrumentos de política pública sobre desplazamiento forzado en Colombia. *Ciencia Política*, 12 (23), 115-147
- Human Rights Watch (mayo 2006). *El cambio inconcluso. Avances y desaciertos en derechos humanos durante el gobierno de Fox*. Recuperado de <https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/mexico0506spwebwcover.pdf>
- Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) y Norwegian Refugee Council (NRC). (abril 2020). *Global Report On Internal Displacement, 2020* (GRID, 2020). Recuperado de: <https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/2020-IDMC-GRID.pdf>
- International Crisis Group (4 de mayo de 2020). La guerra cotidiana: Guerrero y los retos a la paz en México. Informe sobre América Latina No. 80. Recuperado de https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/080-mexicos-everyday-war-spanish_0.pdf

- Lindblom, C. E. (1959). The Science of “Muddling Through”. *Public Administration Review*. 19 (2), pp. 79-88.
- Mancini, F. (2018). La pobreza y el enfoque de derechos humanos: algunas reflexiones teóricas. En G. Hernández, R. Aparicio y F. Mancini (coords.), *Pobreza y Derechos Sociales en México*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) e Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Mballa, L. V. y González, C. (2017). La complejidad de los problemas públicos: institucionalización de las situaciones problemáticas y anterioridad de la solución a la acción pública. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*. 15 (27), pp. 97-121. Santiago Chile: Universidad Central de Chile.
- Meny, I. y Thoenig, J. (1992). *Las Políticas Públicas*. Barcelona, España: Editorial Ariel.
- Ministerio del Interior (22 de enero de 2004). Sentencia T-025 de 2004. Recuperada de https://siic.mininterior.gov.co/sites/default/files/sentencia-t-025-04_0.pdf
- Morton, A., Boncour, P. y Laczko, F. (noviembre 2008). Seguridad humana y desafíos políticos. *Revista Migraciones Forzadas*, 31, 5-7.
- Muller, P. (2006). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad de Externado de Colombia.
- Naciones Unidas (enero 2003). Grupos e individuos específicos. Éxodos en masas y personas desplazadas. Informe del Representante del Secretario General sobre los desplazados internos, Sr. Francis M. Deng, presentado de conformidad con la resolución 2002/56 de la Comisión de Derechos Humanos. *Adición Pautas sobre los desplazamientos: México*. Consejo Económico y Social. Recuperado de <http://old.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2003/2266.pdf>
- Nimmo, D. (1974). *Popular images of politics*. Englewood Cliffs. New Jersey: Prentice-Hall.
- OCAH, UN HABITAT, ACNUR, FAO, ACNUDH, CNR y IDMC (marzo 2007). *Manual sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de Refugiados y Personas Desplazadas. Aplicación de los “Principios Pinheiro”*. Recuperado de https://www.ohchr.org/Documents/Publications/pinheiro_principles_sp.pdf

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat). (2014). *Forced Evictions*. Fact Sheet No. 25/Rev. 1. Recuperado de <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS25.Rev.1.pdf>

_____ (2004). *Diagnóstico sobre la situación de Derechos Humanos en México*. México: ACNUDH.

Organización de las Naciones Unidas (ONU) (Del 29 al 31 de mayo de 1989). Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA). *Principios y criterios para la protección y asistencia a los Refugiados, Repatriados Y Desplazados Centroamericanos en América Latina*.

Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1998). *Principios rectores de los desplazamientos internos*.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2015). *Desplazamientos internos en el Perú*.

Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO.

Pérez, B. (enero-febrero 2014). El tema del desplazamiento interno en la agenda pública: una comparación de su situación en México y Colombia. *El Cotidiano*. 183 (1). 7-16.

Presidencia de la República. Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Recuperado de <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2019-2024.pdf>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados [ACNUR]. (enero 2016). *Guía operativa preliminar de Soluciones duraderas para desplazados internos y refugiados que vuelven a su país de origen*.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (2011). *Desplazamiento forzado, tierras y territorios: agendas pendientes: la estabilización socioeconómica y la reparación*. Bogotá.

- Rittel, H. W.J. y Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*, vol. 4, pp. 155-159.
- Rocheftort, D. A. y Cobb, R.W. (1994). *The politics of problema definition. Shaping the policy agenda*. United States of America: University Press of Kansas.
- Rojas, R. (2013). *Guía para realizar investigaciones sociales*. México: Plaza y Valdés, editores.
- Rosas, A. (2015), La capacidad institucional de gobiernos locales para hacer frente al cambio climático, UAM-X, México.
- Roth, A. (2018). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Rubio, L. (2014). *Desplazamiento Interno inducido por la violencia: una experiencia global, una realidad mexicana*. México: ITAM- CMDPDH
- Rubio, L. y Pérez, B. (enero 2016). Desplazados por violencia. La tragedia invisible. *Revista Nexos*. 38, (457). 30-39.
- Sabatier, P. (2010). *Teorías del proceso de políticas públicas*. Argentina: Westview Press. Traducción Proyecto de Modernización del Estado Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación República Argentina. Tercera edición.
- Sabatier, P. y Weible, C. (2018). *Theories of the policy process*. Fourth edition,
- Salazar, L.M. y Álvarez, J. A. (2017). *Desplazamiento Interno Forzado. Regiones y violencia en México, 2006-2013*. México: El Colegio Mexiquense y la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.
- Sánchez, L.A. y Atehortúa, C. (julio-diciembre, 2008). Narraciones sobre la experiencia del éxodo. El caso del desplazamiento forzado en la Comuna 13. *Vniversitas*, 117, 15-40.
- Se lleva a cabo en Guerrero el Foro: Desplazamiento Forzado Interno. (2019, septiembre 06). *Otro País*. Recuperado de <https://otropaisnoticias.com/se-lleva-acabo-en-guerrero-el-foro-desplazamiento-forzado-interno/>
- Secretaría de Gobernación (2004). Programa Nacional de Derechos Humanos 2001-2006.

- Senado de la República (2005). *Iniciativa con Proyecto de decreto que reforma la Ley General de Población*.
- Senado de la República (2012). *Iniciativa con Proyecto de Decreto de Ley General para la prevención y atención del desplazamiento interno*.
- Simon, H.A. (1960). The Structure of Ill-Structured Problems. *Artificial Intelligence*. 4, pp. 181-201.
- Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD) (marzo 2011). *Pronunciamento del gobierno nacional sobre la Política pública para la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia*. Bogotá.
- Sour, L. (2008). *El enfoque económico en el estudio de las políticas públicas*. México: Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).
- Stone, D.A. (1989). Causal stories and the formation of policy agendas. *Political Science Quarterly*. 104, pp. 281-300.
- Subirats, J. (1992). *Análisis de políticas pública y eficacia de la Administración*. Madrid, España: Ministerio para las administraciones públicas.
- Swanson, S.S. (Coord.). (2012). *Estudio sobre los desplazados por el conflicto armado en Chiapas*. México: Programa Conjunto OPAS-1969.
- Unidad Legal Regional del Buró para las Américas del ACNUR (2009). *Convención de la Unión Africana para la Protección y la asistencia de los Desplazados Internos en África (Convención de Kampala)*. Recuperado de <https://www.acnur.org/5c7408004.pdf>
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2019). *Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV)*. Recuperado de <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/gestion-interinstitucional/sistema-nacional-de-atencion-y-reparacion-integral-las-victimas/77>
- United Nations Office for Disaster Risk Reduction [UNDRR] (2010). *Natural hazards, unnatural disasters: the economics of effective prevention*. Recuperado de

<https://www.undrr.org/publication/natural-hazards-unnatural-disasters-economics-effective-prevention>

Vega, A. (19 de febrero de 2019). Desplazados de Guerrero esperan frente a Palacio Nacional audiencia con López Obrador.

Velázquez, M. (10 de abril de 2019). Desplazamiento forzado es tipificado. *El Economista*. Recuperado de <https://www.economista.com.mx/politica/Desplazamiento-forzado-es-tipificado-20190410-0150.html>

Villatoro, P. (julio 2012). *La medición del bienestar a través de indicadores subjetivos: una revisión*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Wildavsky, A. (1979). *Speaking truth to power*. Boston: Little Brown.

Zebadúa, E. (30 de marzo 2004). Proyecto de decreto por el que se adiciona el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de desplazados internos. Gaceta Parlamentaria, año VII, Número 1466.

Zebadúa, E. (Coord.). (2004). *Desplazados Internos en México*. México: Grupo Parlamentario del PRD de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

ANEXOS

Anexo 1. Interacción de los actores en la definición del problema público del desplazamiento interno forzado por violencia en México

Actores		Intereses	Ideas (Principios de Política Pública)	Recursos de poder	Interacciones
Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).		<p>-Político: Posicionamiento como agencia en temas de movilidad humana. Acercar la atención a todos los grupos sociales que tienen que salir de su lugar de origen.</p> <p>-Social: Contribuir como agencia internacional a reducir el impacto que produce la movilidad humana en diversos escenarios, sobre todo violentos. Ganar presencia con más agencias nacionales.</p> <p>-Cultural: Promover la investigación, documentación y normatividad en materia de desplazamiento.</p> <p>-Económico: Captación de mayores ingresos para sus programas.</p>	<p>-Proteger y ayudar a las personas afectadas por el desplazamiento interno.</p> <p>-Proporcionar asistencia e identificar soluciones para las comunidades desplazadas.</p> <p>-Colocar la categoría de desplazamiento en el tema de movilidad humana.</p> <p>El desplazamiento interno forzado en México es un problema público de movilidad humana.</p>	<p>-Normativos: Apoyo internacional</p> <p>-Presupuestal: Apoyo por medio de donaciones y de otras agencias internacionales</p> <p>-De conocimiento: cuentan con amplia experiencia en la atención de los fenómenos de movilidad humana y asistencia humanitaria.</p> <p>-Políticos sociales: cuenta con un amplio reconocimiento a partir de su experiencia y trayectoria</p>	<p>Es un actor influyente, por el respaldo de su experiencia y su aval jurídico internacional en la materia. Tiene la capacidad de interactuar con varios actores y su experiencia en el tema de movilidad humana lo vuelve un actor con alta influencia sobre los demás actores.</p> <p>Es un actor que puede moverse en varias esferas, públicas, privadas, institucionales, en el Congreso de la Unión, con los niveles estatales y municipales y con población desplazada, por lo que su margen y capacidad de acción es amplia.</p>
Secretaría de Gobernación	Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV).	<p>-Político: Ganar reconocimiento institucional en materia de atención a víctimas</p> <p>-Económico: Obtener mayor presupuesto para la atención.</p>	<p>-Posicionar la importancia de programas de atención y apoyo a las víctimas de desplazamiento.</p> <p>-Desde su margen de acción el desplazamiento interno forzado en México es un problema público de atención a víctimas,</p>	<p>-Político: Vínculos institucionales a nivel federal y estatal</p> <p>-Social: Las personas víctimas (pese a todo) y también organizaciones civiles consideran que es importante que existan una institución que se encargue de apoyar a las víctimas.</p>	<p>La CEAV se ha mostrado como un actor que trata de colaborar con otros actores en proyectos para la atención del desplazamiento. Sin embargo, muestra renuencia en algunos temas, sobre todo en el de soluciones duraderas y en los apoyos económicos que tendrían que dar. Es un actor que ha mostrado, de manera interna, resistencia para incorporar mecanismos que reconozcan, de manera más amplia a las personas víctimas de desplazamiento.</p>

<p>Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR).</p>	<p>-Político: Colocarse como una institución capaz de atender los problemas de movilidad humana del país. Buscan el reconocimiento internacional, sobre todo de ACNUR. -Económico: Obtener mayor presupuesto para la atención. -Social: Que sea una institución reconocida socialmente.</p>	<p>-Es un problema que debe atenderse. “Se necesita brindar asistencia humanitaria durante el momento del desplazamiento, ahí es donde COMAR puede contribuir”. El desplazamiento interno forzado en México es un problema público de movilidad humana.</p>	<p>-Político: Vínculos institucionales a nivel federal y estatal y con agencias internacionales, en específico, con ACNUR. -Social: Las personas en contextos de movilidad, sobre todo las personas refugiadas respaldan las acciones de COMAR y consideran que sus funciones son necesarias para atender el tema de movilidad nacional. -Presupuestal: Cuentan con apoyo económica de ACNUR. Que es casi las ¾ partes del presupuesto que cuneta COMAR para sus funciones.</p>	<p>COMAR interactúa de manera cercana, por la similitud de sus proyectos y temas con ACNUR. Y esta agencia respalda su trabajo. Recientemente, ha interactuado con organizaciones civiles y con otras agencias dentro de SEGOB. Por su misma experiencia, es un actor que interactúa a nivel estatal y municipal. Es un actor que se acerca con poblaciones en situación de movilidad, ya sea con refugiados o personas migrantes.</p>
<p>Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración</p>	<p>-Político: Legitimar el gobierno en turno. Posicionarse como una agencia fuerte en materia de derechos humanos. -Económico: Obtener mayor presupuesto para sus programas.</p>	<p>-El desplazamiento es un problema grave de derechos humanos que debe atenderse, es un problema producto de la situación de violencia. El desplazamiento interno forzado en México es un problema público consecuencia de la violencia y es una situación grave de derechos humanos</p>	<p>-Político: Es quien encabeza el liderazgo de la Iniciativa de Ley, por medio del que hoy día es el promotor Alejandro Encinas, quien tiene la encomienda de legitimar en materia de derechos humanos las acciones del actual gobierno. -Cuenta con el respaldo de las otras agencias (COMAR, UPMRIP, CONAPO, CEAV).</p>	<p>Al igual que ACNUR, dentro de SEGOB es el actor que encabeza las reuniones y mesas de trabajo, es quien coordina y articula las reuniones de trabajo, así como quien valida el trabajo. Interactúa con ACNUR y con las demás agencias desconcentradas en SEGOB. Interactúa también con los niveles de gobierno estatal y municipal. Interactúa con el Congreso de la Unión. Ha tenido acercamientos con la población desplazada, sobre todo de estados como Guerrero y Chiapas.</p>
<p>Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (UPMRIP).</p>	<p>-Político: Posicionarse como una agencia especializada en temas migratorios.</p>	<p>Investigar más acerca del desplazamiento, dónde se presenta, población, el flujo de movilidad,</p>	<p>-Político: Vínculos institucionales a nivel federal. -De conocimiento: cuentan con proyectos de investigación</p>	<p>Sus interacciones se dan más entre las propias agencias desconcentradas dentro de SEGOB.</p>

		<p>-Económico: Obtener mayor presupuesto para sus programas e investigaciones.</p>	<p>lugares expulsores y receptores. Crear proyectos de investigación que evidencien el fenómeno del desplazamiento. El desplazamiento interno forzado en México es un problema público de poblacional, causado por la violencia. Es un problema de movilidad humana.</p>	<p>que abordan el tema del desplazamiento interno</p>	<p>Asimismo, cuentan con el apoyo de ACNUR en algunos proyectos. Recientemente han asistido a eventos en estados de la república como Sinaloa, por lo que también interactúan con el nivel estatal. Han participado con organizaciones de la sociedad civil y académicos.</p>
	<p>Consejo Nacional de Población (CONAPO)</p>	<p>-Político: Posicionarse como una agencia especializada en temas demográficos, poblacionales en materia de desplazamiento interno. -Económico: Obtener mayor presupuesto para sus programas e investigaciones. -Social: es una de las agencias que mayor interés ha tenido durante, ya hace varios años en el tema de desplazamiento.</p>	<p>-Especializarse y proyectar investigaciones acerca del impacto del fenómeno del desplazamiento interno. Poder evidenciar, de manera cuantitativa y cualitativa la magnitud del problema. Medir el desplazamiento. Contar con cifras. El desplazamiento interno forzado en México es un problema público de demográfico poblacional, causado por la violencia. Es un problema de movilidad humana.</p>	<p>Político: Vínculos institucionales a nivel federal y estatal y municipal. -De conocimiento: Han realizado proyectos de investigación sobre el tema de desplazamiento interno, es quizá la agencia —a nivel federal— que más se ha acercado al análisis del tema.</p>	<p>-Es una agencia con capacidad de interacción con los órganos desconcentrados. -Cuentan con conocimiento en el tema. -Participan junto con ACNUR. -Su propia función la hace una agencia cercana al nivel estatal y municipal. -Durante el proceso de construcción de agenda en materia de desplazamiento han estado presentes, por lo cuentan con referencias acerca de cómo se ha abordado el tema. -Han participado con organizaciones de la sociedad civil y académicos.</p>
	<p>Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH)</p>	<p>-Social: Posicionarse como una organización de acompañamiento integral a víctimas de violaciones graves a derechos humanos.</p>	<p>-La atención del desplazamiento es un tema urgente. Se necesita que el gobierno instrumente una política</p>	<p>-De conocimiento: Es una de las organizaciones con mayor experiencia en el tema. Han hecho una serie de aportaciones al análisis del problema.</p>	<p>Es uno de los actores que tiene mayor interacción con todos los actores presentes en la construcción de agenda. Su incidencia es reconocida por ACNUR, los tres niveles de</p>

	<p>-Contribuir con la erradicación de las causas de violaciones de los derechos humanos a partir del diseño e implementación de estrategias psicosociales, de investigación legales, de incidencia y difusión.</p> <p>-Económico: Obtener mayor financiamiento para sus programas e investigaciones.</p> <p>-Cultural: Promover la investigación, documentación y normatividad en materia de desplazamiento, así como la visibilidad del tema en la esfera social.</p>	<p>pública para la atención del desplazamiento.</p> <p>-Se debe promover la investigación exhaustiva de las causas del fenómeno y sus efectos.</p> <p>-La atención debe tener un enfoque psicosocial.</p> <p>El desplazamiento interno forzado en México es un problema público de causado por la violencia. Es un problema de violaciones a derechos humanos.</p>	<p>Cuentan con publicaciones, e impulsan un registro de episodios masivos de desplazamiento por medio de una propuesta metodológica que diseñaron.</p> <p>Participan en la mayoría de los eventos, y es un referente para consultas.</p> <p>-Políticos sociales: cuenta con un amplio reconocimiento a partir de su experiencia y trayectoria por parte de organizaciones civiles, por la administración pública federal, el Congreso de la Unión en sus dos cámaras, y sobre todo con el apoyo de la población víctima de desplazamiento interno forzado.</p> <p>-Presupuestal: Cuentan con el apoyo de agencias internacionales y apoyo nacional para la investigación.</p>	<p>gobierno —federal, estatal y municipal—, cuentan con la confianza de las víctimas, apoyo internacional por agencia como ACNUR, la ONU, JIPS, IDCM entre otras. Han colaborado en eventos con académicos, el Congreso de las Unión en sus dos cámaras, con organismos autónomos de derechos humanos y con otras organizaciones de la sociedad civil.</p>
Académicos	<p>-Social: evidenciar la problemática por medio de investigaciones, publicaciones e informes.</p> <p>Promover la importancia de generar espacios de investigación para acercarse al tema.</p>	<p>-El desplazamiento interno forzado es un problema que se ha presentado durante años y en el cual no se cuenta con una política pública para su atención.</p> <p>-Se necesitan más estudios que evidencien la problemática.</p> <p>El desplazamiento interno forzado en México es un problema público de causado por la violencia. Es un problema de violaciones a derechos humanos.</p>	<p>-De conocimiento: cuentan con amplia experiencia en investigación del tema.</p> <p>-Social: cuenta con reconocimiento social a sus investigaciones respecto al tema del desplazamiento.</p> <p>Presupuestal: Apoyo de instituciones académicas y financiamiento de investigación internacional.</p>	<p>Es un actor que por su experiencia y conocimiento tiende a interactuar con varios actores.</p> <p>Interactuar en proyectos con ACNUR, brindan asesoría y su experiencia a la administración pública a nivel federal, estatal y en ocasiones municipal.</p> <p>Trabajan con otras agencias internacionales como IDCM.</p> <p>Trabajan con organizaciones civiles.</p> <p>Han hecho investigaciones con trabajo de campo para acercarse a la población víctima de desplazamiento.</p>

				Han colaborado con el Congreso de la Unión en sus dos cámaras y con la CNDH.
Población desplazada	<p>-Social: que se resuelvan los problemas de violencia en sus territorios, que la gente no tenga que ir, que el gobierno interfiera y haga algo, que no haya más injusticia hacia las mismas poblaciones en situación de vulnerabilidad.</p> <p>-Cultural: que sean respetados en sus costumbres. Que se respete su territorio y su cultura, idioma, religión. Que ya no se les violente y sigan segregando como grupo vulnerable,</p> <p>-Económico: que se respeten sus formas de trabajo, que se incentiven proyectos donde sean de ellos las tierras, que no haya despojo de sus recursos naturales.</p> <p>-Políticos: que el gobierno establezca esquemas de participación ciudadana en las comunidades.</p>	<p>Es insostenible la violencia que se viven los territorios.</p> <p>El gobierno en sus tres niveles tiene que actuar. Son años los que se vive esta situación de despojo y desplazamiento.</p> <p>El desplazamiento es propiciado por entes gubernamentales coludidos con el crimen organizado y las grandes industrias mineras</p> <p>Hay una descoordinación entre los tres niveles. Ninguna autoridad se quiere hacer responsable. El desplazamiento interno forzado en México es un problema público de causado por la violencia. Es un problema de violaciones a derechos humanos.</p>	<p>-Social: cuentan con el apoyo de algunas organizaciones civiles tanto estatales como nacionales.</p> <p>Así como con algunas universidades y académicos.</p>	<p>Su interacción ha sido itinerante tanto con ACNUR, como con los tres niveles de gobierno, así como con el Congreso de la Unión. Han interactuado más con organizaciones civiles, académicos y con la CNDH.</p>
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	<p>-Social: Contribuir en la protección y defensa de los derechos humanos de la población desplazada. Evitar que sucedan violaciones a sus derechos humanos.</p> <p>-Político: Que las contribuciones de la CNDH por medio de recomendaciones tengan impacto en que quehacer de las instituciones de la administración pública en cualquiera de sus niveles.</p>	<p>-La violencia se ha recrudecido y ejerce mayor impacto en la comunidades indígenas y pobres, que ante el fuego cruzado y en desventaja de grupos del crimen organizado tienen que desplazarse. El desplazamiento es una grave violación de los derechos humanos que se ha extendido debido a</p>	<p>-Social: cuentan con confianza institucional como primera agencia a la que uno puede dirigirse para denunciar violaciones de derechos humanos. Hay confianza ciudadana en esta agencia.</p> <p>-Política: cuentan con el aval institucional por la mayoría de las entidades de la administración pública en sus tres niveles. Por medio de</p>	<p>La CNDH es un actor que ha estado presente desde inicios de la situación problemática del desplazamiento en los años noventa. Ha realizado una serie de recomendaciones y se ha preocupado por la problemática, por lo que su interacción con otros actores es constante. Participa en eventos y colaboraciones con ONU, ACNUR y agencias</p>

	<p>Lograr establecer un estado de derecho.</p> <p>-Cultural: buscar la construcción de una cultura de paz, de respeto, y de garantía de los derechos humanos de las personas desplazadas. Contribuir con más investigaciones que acerquen la problemática a otros grupos y que con esto se logró que la población desplazada adquiera capacidad de agencia y participación en las decisiones y respeto de formas de vida de las personas.</p> <p>-Económico: Buscar mayor presupuesto para desarrollar documentos y protocolos que aborden el tema del desplazamiento.</p>	<p>que el gobierno no ha querido brindar soluciones a la población.</p> <p>-Se han realizado una serie de recomendaciones de las agencias a nivel municipal y estatal, pero la atención a ellas es limitada, se necesitan mecanismos de cumplimiento.</p> <p>El desplazamiento interno forzado en México es un problema público que se ubica en contextos de disputa territorial, es causado por la violencia. Es un problema de violaciones a derechos humanos.</p>	<p>procesos de dialogo y retroalimentación.</p> <p>De conocimiento: Han generado informes, recomendaciones y un protocolo de atención para las personas desplazadas.</p> <p>Presupuesto: Cuentan con presupuesto para realizar sus proyectos.</p>	<p>internacionales en materia de desplazamiento y derechos humanos.</p> <p>Trabajo con organizaciones de la sociedad civil y tiene acercamiento con la población desplazada.</p> <p>También colabora con académicos y con la administración pública en sus tres niveles.</p> <p>Interactúa con el poder legislativo en Proyectos. No obstante, no hay mucha colaboración entre esta institución y algunas Comisiones de derechos humanos y justicia en cualquiera de las dos cámaras.</p>
Gobiernos estatales	<p>Presupuestales: Se reconoce un problema de desplazamiento, se debe otorgar mayor presupuesto.</p> <p>Político: que el nivel federal reconozca la importancia del trabajo estatal y se puedan integrar esfuerzos entre los tres órdenes.</p>	<p>Ejemplo de Guerrero: El problema del desplazamiento es menor, hay desplazamiento, pero son pocas las zonas donde se presenta. No hay tanta violencia.</p> <p>Se puede controlar. El desplazamiento interno forzado en México es un problema público que se presenta por violencia.</p>	<p>Políticos: tienen a grupos políticos vinculados con grupos criminales y el narcotráfico por lo que su poder es influyente. La corrupción es un estado predominante.</p> <p>Presupuestales: cuenta con recursos pero estos son usados para otro tipo de campañas, y no en apoyo de la población</p>	<p>Son de los grupos de actores que menos interactúan con el resto de actores que participan. Su interacción se da más con el nivel federal y estatal.</p> <p>Hay difamación e incluso intimidación para las organizaciones civiles que se involucren el tema. Hay amenazas a los líderes de estas organizaciones.</p> <p>No hay un acercamiento con la población desplazada. La atención solo es asistencialista.</p>
Gobiernos municipales	<p>Político: que el nivel federal y estatal reconozcan la importancia del nivel municipal y se puedan integrar esfuerzos entre los tres órdenes.</p>	<p>Ejemplo Guerrero: A nivel municipal se han reportado episodios de desplazamiento. Más los municipios receptores</p>	<p>Políticos: tienen a grupos políticos vinculados con grupos criminales y el narcotráfico por lo que su poder es influyente. La</p>	<p>Es un actor alejado y con poca interacción con el resto de actores. En raras ocasiones hay acercamiento con ACNUR, pero, por lo que resta a los</p>

			tienen poca capacidad de atención. El desplazamiento interno forzado en México es un problema público que se presenta por violencia.	corrupción es un estado predominante.	demás actores a una evidente lejanía.
Congreso de la Unión	Senado	Político: Posicionamiento con propuestas de iniciativas de Ley y temas en la agenda legislativa.	Solo se han propuesto dos iniciativas del senado (Las dos iniciativas con proyecto que reforma al artículo 73 Constitucional en materia de desplazamiento interno) las dos del mismo partido (Morena). El desplazamiento interno forzado en México es un problema público que se presenta por violencia, invisibilidad gubernamental y legislativa, evasión y omisión hacia el reconocimiento de la figura legal y tratamiento para las personas. Es un problema de derechos humanos y atención a las víctimas.	Políticos: Al ser el partido que hoy día cuenta con la mayoría representativa en la cámara tiene el poder de posicionar la Iniciativa con miembros del mismo equipo, tendría legitimidad y consenso.	Es uno de los actores que oscila en la esfera en la que se va desarrollando la agenda pública y gubernamental. De hecho, la falta de apoyo de las cámaras ha sido un obstáculo para que se desarrolle una propuesta legislativa, plasmada en una ley. Han pasado 22 años de la primera propuesta de una Iniciativa por parte de la Cámara de diputados y hasta el día de hoy, no hay discusiones en ninguna de las Comisiones para que el problema logre colocarse en la agenda legislativa, como un tema prioritario. Varios actores, académicos, organizaciones de la sociedad civil, instituciones gubernamentales —sobre todo de nivel federal— sostienen que la esfera legislativa ha sido el mayor obstáculo para que el problema logré posicionarse.
	Diputados	Político: Posicionamiento con propuestas de iniciativas de Ley y temas en la agenda legislativa.	Se han propuesto nueve iniciativas desde la cámara de diputados. Ninguna pasa de las Comisiones tanto de Justicia como de	Político: Hay representatividad en la Cámara, lo que podría ayudar a colocar el tema como prioritario en la agenda legislativa.	

			<p>Derechos Humanos, que son en dónde se han discutido. El tema es relevante desde la mirada de derechos humanos, y aún más en la de justicia ¿por qué no han prosperad?</p> <p>En los primeros años se podría argumentar por falta de consenso, al no contar con representatividad en el legislativo.</p>		
--	--	--	--	--	--

Fuente: elaboración propia con información obtenida a partir de la revisión documental y de las entrevistas realizadas.