

Los Documentos de Trabajo del CONAPRED representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación en estudios y para recibir comentarios sobre su posible publicación futura. Se agradecerá que éstos se hagan llegar directamente a la Dirección General Adjunta de Estudios, Legislación y Políticas Públicas del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. Dante 14, séptimo piso, Col. Anzures, Del. Miguel Hidalgo, CP 11590, México, D.F., TEL. 52 03 36 49; o a las direcciones de correo: dceron@conapred.org.mx y lalvarezm@conapred.org.mx

Producción a cargo de las y los autores, por lo que tanto el contenido como la redacción son responsabilidad suya.

Este documento fue realizado por teodulo Aquino Cruz y David Sánchez García, a solicitud de la Dirección General Adjunta de Estudios, Legislación y Políticas Públicas.



**Dirección General Adjunta de Estudios, Legislación
y Políticas Públicas
Documento de Trabajo No. E-07-2008**

**“HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS
PÚBLICAS EN MATERIA DE ATENCIÓN DE GRUPOS
DISCRIMINADOS A CAUSA DEL DESPLAZAMIENTO
FORZADO DE SU LUGAR DE ORIGEN”**

Diciembre de 2008

© Derechos Reservados 2009
COLECCIÓN ESTUDIOS 2008
Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación

Dante Núm. 14, Col Anzures.
Del. Miguel Hidalgo.
CP 11590, México, D.F.

Se permite la reproducción total o parcial del material incluido en esta obra bajo autorización de la institución y siempre que se cite la fuente completa.

Directorio

Perla Patricia Bustamante Corona
Presidenta

José López Villegas
Director General Adjunto de Estudios, Legislación y Políticas Públicas

José Luis Gutiérrez Espíndola
Director General Adjunto de Vinculación, Programas Educativos y Divulgación

Vilma Ramírez Santiago
Directora General Adjunta de Quejas y Reclamaciones

María José Morales García
Directora de Coordinación Territorial e Interinstitucional

José Luis Páez Caballero
Director de Administración y Finanzas

María Elena Martínez Guerrero
Directora Jurídica, Planeación y Evaluación

Programa de Estudios 2008

José López Villegas
Director General

Alejandra Rojas Pérez
Directora de Programa

Diana Paola Cerón Ruiz
Coordinadora académica

Lillian Valerie Alvarez Melo
Coordinadora administrativa

Diana Paola Cerón Ruiz
Lillian Valerie Alvarez Melo
Editoras de sección

Síntesis del documento

Actualmente el desplazamiento forzado es un fenómeno dentro del cual se generan distintos tipos de discriminación (racial, política, social, económica, creencias religiosas, género, etc.), para analizarlo es necesario distinguirlo de otros conceptos como desalojos forzosos, libertad de tránsito, migración, refugiados, entre otros. Así el desplazamiento forzado en nuestro país es un hecho social poco estudiado de manera académica y poco atendido de manera política por el Estado, de ahí que no haya hasta el momento un marco jurídico que lo regule.

De esta manera, en el presente estudio resulta importante la comparación del caso mexicano con otras experiencias latinoamericanas sobre el tema, como el caso de Colombia, donde esta problemática ya ha sido tratada de forma académica, lo cual ha redundado en políticas públicas que buscan atender dicha cuestión. Esto con la finalidad de recuperar todos aquellos aportes que resulten de dicho procedimiento y que puedan contribuir para la construcción de cursos de acción en la materia en nuestro país.

Síntesis curricular de los investigadores

Teódulo Aquino Cruz es licenciado en ciencia política por la FCP y S de la UNAM y maestro en Políticas Públicas por la Universidad Autónoma Metropolitana. Actualmente se desempeña como consultor privado y como jefe de departamento de Transparencia y Gestión de la Información en el Instituto Federal Electoral, ha participado como investigador en varios proyectos vinculados a la política social como: “La Gestión del Agua Urbana en México” UAM-X, Evaluación del Programa “Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas-(PROFODECI)” CDI, entre otras.

David Sánchez García es licenciado en sociología y maestro en Políticas Públicas por la Universidad Autónoma Metropolitana. Ha participado como ponente en diversos foros sobre políticas públicas, cuestiones electorales y participación ciudadana, actualmente se desempeña como secretario técnico en la Coordinación de Posgrados de la misma institución. Se ha hecho acreedor a algunas distinciones académicas como “La Medalla al Mérito Universitario” a nivel licenciatura y maestría, y en el 2005, al “Premio Municipal de la Juventud”, que otorga el H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez.

ÍNDICE

<u>INTRODUCCIÓN</u>	10
<u>1.- MARCO TEÓRICO: APROXIMACIONES CONCEPTUALES NECESARIAS</u>	15
1.1 <u>Democracia y políticas públicas</u>	15
1.2 <u>Sobre el concepto de Discriminación</u>	24
1.3 <u>Desplazamiento y Desalojo forzados</u>	28
1.3.1 <u>Sobre el concepto de desalojo forzoso</u>	28
1.3.2 <u>Sobre el concepto de desplazamiento forzoso</u>	25
1.3.3 <u>Desalojos y desplazamientos forzosos y su relación con el concepto de vulnerabilidad</u>	33
1.3.4 <u>Algunas diferencias y similitudes entre desalojo y desplazamiento forzados</u>	35
1.4 <u>Tipología del desplazamiento forzado</u>	37
<u>2.- EL ESTADO MEXICANO FRENTE A LA DISCRIMINACIÓN QUE GENERA EL DESPLAZAMIENTO FORZADO</u>	40
2.1 <u>Problemática</u>	40
2.1.1 <u>Antecedentes, causas y efectos</u>	42
2.2 <u>Políticas públicas para la atención del problema y la responsabilidad jurídica del Estado</u>	47
2.2.1 <u>Instrumentos jurídicos nacionales en materia de desplazamiento forzado</u>	48
2.2.2 <u>Instrumentos jurídicos internacionales en materia de desplazamiento forzado</u>	50
<u>3.- DESPLAZAMIENTO FORZADO EN OTROS PAÍSES (EL CASO COLOMBIANO)</u>	53
3.1 <u>Problemática</u>	53
3.1.1 <u>Antecedentes, causas y efectos</u>	53
3.2 <u>Políticas públicas para la atención del problema</u>	62
3.2.1 <u>La Ley 387</u>	62

3.2.2 <u>Sistema Nacional de Atención Integral a la Población desplazada por la violencia (SNAIPD)</u>	64
3.2.3 <u>Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia</u>	65
4 <u>Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia</u>	66
3.2.5 <u>Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia</u>	66
3.2.6 <u>Comités municipales, distritales y departamentales para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia</u>	67
3.2.7 <u>Red Nacional de Información para la Atención a la Población Desplazada por la Violencia</u>	68
3.2.8 <u>Sistema Único de Registro de Desplazados (SUR)</u>	68
3.2.9 <u>Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia</u>	70
3.3 <u>Resultados de la política</u>	72
4.- <u>ANÁLISIS COMPARATIVO DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN MÉXICO Y COLOMBIA</u>	75
4.1 <u>Principales diferencias</u>	75
4.2 <u>Principales similitudes</u>	78
5. <u>HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA PARA LA ATENCIÓN DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO</u>	81
5.1 <u>Políticas públicas con enfoque de derechos humanos</u>	82
5.2 <u>Definición del problema</u>	84
5.3 <u>Características generales para una política pública en materia de atención del desplazamiento forzado</u>	87
5.4 <u>Objetivos de la política</u>	90
5.5 <u>La Factibilidad de la política pública</u>	91
5.5.1 <u>Agentes, recursos, sitios e intercambios</u>	92
5.5.2 <u>Consideraciones para la elección de alternativas</u>	94
5.6 <u>Cambios al marco jurídico y responsabilidad institucional</u>	99
6.- <u>CONCLUSIONES</u>	104

7.- <u>RECOMENDACIONES</u>	111
----------------------------------	-----

<u>GLOSARIO</u>	115
-----------------------	-----

<u>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</u>	130
---	-----

<u>ANEXOS</u>	140
---------------------	-----

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Dinámica del desplazamiento forzado.....	19
Cuadro 2. Fases de políticas públicas.....	20
Cuadro 3. Clasificación de las formas de vulnerabilidad que se pueden presentar en los grupos de personas desplazadas.....	34
Cuadro 4. Principales diferencias entre el desalojo y desplazamiento forzados...36	
Cuadro 5. Principales similitudes entre el desalojo y desplazamiento forzados....37	
Cuadro 6. Clasificación del desplazamiento forzado de acuerdo a la prevención o respuesta a un conflicto.....	37
Cuadro 7. Clasificación del desplazamiento forzado de acuerdo a la cantidad de personas.....	38
Cuadro 8. Clasificación del desplazamiento forzado de acuerdo al lugar al que la población indígena desplazada se traslada.....	39
Cuadro 9. Desplazamiento forzado en el mundo.....	55
Cuadro 10. Características del desplazamiento forzado en Colombia.....	61
Cuadro 11. Principios del desplazamiento forzado.....	63
Cuadro 12. Diferencias del desplazamiento forzado en México y Colombia.....	78
Cuadro 13. Principales similitudes entre los desplazamiento forzados de México y Colombia.....	80
Cuadro 14. Clasificación de las políticas públicas con enfoque de Derechos Humanos.....	83
Cuadro 15. Métodos para la realización de toma de decisiones.....	96
Cuadro 16. Atención al problema del desplazamiento forzado por parte de los países latinoamericanos.....	104

ÍNDICE DE ESQUEMAS

Esquema 1. El proceso de las políticas públicas.	23
Esquema 2. Política Pública en materia de Desplazamiento Forzado en Colombia.....	71
Esquema 3. Estructura general de una política pública en materia de prevención y atención al desplazamiento.	88
Esquema 4. La factibilidad de la política pública en materia de atención al desplazamiento forzado en México.	97
Esquema 5. El ciclo del desplazamiento forzado.....	106

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Región de los Altos: tasa de crecimiento de católicos y protestantes o evangélicos, 1940-2000.....	43
Gráfico 2. Desplazamiento Forzado en Colombia. 1985-2003.....	57

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1. Desplazamiento Forzado en Latinoamérica y el resto del mundo.....	56
Mapa 2. Tasa de recepción de municipios de frontera, 2003.....	59

GLOSARIO DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

AC	Asociación Civil
ACIA	Asociación Campesina Integral del Atrato
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
DEFO (S)	Desalojo (s) Forzoso (s)
D.F.	Distrito Federal
Cap.	capítulo
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de México
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CODHES	Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento
COFIPE	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
COMAR	Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados
CEDE	Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico
CNUAH-HÁBITAT	Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo de los Asentamientos Humanos
Comp.	Compilador
CONAPRED	Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
DH	Derechos Humanos
EPR	Ejército Popular Revolucionario
ED	Estado de Derecho
FEDES	Fundación para la Educación y el Desarrollo
IDRC	Centro de Investigación para el Desarrollo
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
IPC	Instituto Popular de Capacitación, Medellín
LFPED	Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación
MCD	Movimiento Ciudadano por la Democracia
MIMDES	Ministerio de la Mujer y Desarrollo social
ONG´S	Organizaciones No Gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OUA	Organización de la Unidad Africana
PAN	Partido Acción Nacional

PGR	Procuraduría General de la República
PRI	Partido Revolucionario Institucional
RADI	Sistema de Registro y Acreditación de Desplazados internos
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SNAIPD	Sistema Nacional de Atención Integral a la Población desplazada por la violencia
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UPDDH	Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos
SEDENA	Secretaría de la Defensa Nacional
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SEP	Secretaría de Educación Pública
SRA	Secretaría de la Reforma Agraria
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
SS	Secretaría de Salud
SUR	Sistema Único de Registro de Desplazados

INTRODUCCIÓN

El desplazamiento forzado¹ es uno de los fenómenos en los que mayor discriminación se presenta en las personas que lo enfrentan, este puede ser propiciado por múltiples causas (intolerancia religiosa, conflictos sociales, conflictos gubernamentales, entre otros) que son recurrentes tanto en el lugar de expulsión como en el lugar de llegada.

Ante la diversidad de factores que lo favorecen es necesario crear un marco analítico que permita explicarlo y sentar las bases para el desarrollo de cursos de acción específicos para atenderlo.

Como fenómeno social multicausal, involucra a distintos agentes, todos ellos con grado diferente de responsabilidad y de actuación, lo cual obliga a revisar la existencia de las estrategias seguidas hasta el momento por las distintas instituciones y autoridades responsables de atender el problema.

La falta de referentes teóricos limita el desarrollo de investigaciones más completas y no permite acercar a la sociedad, organismos públicos y privados a consensos que generen programas y mecanismos viables en la atención y prevención del mismo.

Por tanto, el establecimiento de nuevos elementos para ir constituyendo una política pública en el tema requiere del seguimiento de los casos monitoreados, acciones transversales con la finalidad de atender a las personas que ya viven el problema y proporcionar marcos de referencia tomando en cuenta las experiencias de otros países.

Establecer esta nueva discusión basada en los hallazgos de México y otros países permitirá proponer modificaciones a la legislación vigente, replantear algunos programas educativos para *reeducar a la sociedad*, y sobre todo hacer que las autoridades de los tres órdenes de gobierno proporcionen información en el

mediano plazo de su responsabilidad en el problema, a los sectores sociales en general que así lo soliciten.

La finalidad de una política pública en este sentido no estriba en justificar presupuesto o legitimar la acción cotidiana de una institución o gobierno, sino que debe buscar la atención al problema por medio de dos frentes: el primero consiste en plantear mecanismos concretos de acción y el segundo en fortalecer la discusión teórica al respecto. Ambos aspectos son interdependientes ya que el uno no se sustenta sin el otro.

Por otra parte si se desea acelerar el proceso de democratización del país se debe hacer de estos cursos de acción un instrumento eficiente, eficaz y efectivo que permita el mejoramiento de la gestión gubernamental y no sólo mecanismos que generen nuevas cargas de trabajo y rutinas para las instituciones que las implementan y nuevas tarifas impositivas para las y los ciudadanos que las financian.

En este contexto, la pretensión de esta investigación es, por un lado, ampliar el marco teórico que se tiene hasta el momento sobre la discriminación que enfrentan las personas afectadas por el desplazamiento forzado, y por otro, utilizar el paradigma de las políticas públicas para proponer elementos teórico-metodológicos para la construcción de cursos de acción específicos para la atención de esta cuestión.

Además por las características de la investigación, de forma complementaria se pretende:

Analizar otras experiencias de políticas públicas diseñadas e implementadas por otros países y su pertinencia para el caso mexicano.

Identificar el daño que produce la discriminación en la cohesión social y sentido de pertenencia que enfrentan las personas desplazadas.

¹ Para fines de esta investigación el término “Desplazamiento forzado” y “Desplazamiento interno o

Analizar la responsabilidad de los tres órdenes de gobierno, donde se presenta la discriminación por desplazamiento forzado en grupos discriminados, para proponer cursos de acción que coadyuven al desarrollo de una política pública en la materia.

Para alcanzar dichos objetivos se utilizó una metodología consistente en el procedimiento de síntesis y análisis bibliográfico y documental para la elaboración del marco teórico correspondiente, actividad que se vio reflejada en la revisión de libros, estudios y documentos electrónicos referentes al problema y de los que se obtuvo información necesaria y pertinente para fundamentar de manera conceptual esta investigación. Por otro lado, también se revisó la legislación vigente en nuestro país y a nivel internacional, con el fin de verificar como es tratado por este ámbito el objeto de estudio abordado.

De esta manera el presente trabajo esta estructurado a partir de cinco capítulos que de manera general se describen a continuación.

El primer capítulo se refiere a la construcción de un marco teórico que fundamenta la definición de los conceptos que a su vez sustentan el análisis de esta investigación como son: discriminación, democracia, desplazamiento forzado y sus diversas clasificaciones, además de su diferencia con otras concepciones similares como desalojos forzosos o migración, política públicas, su ciclo, factibilidad, etc.

El capítulo siguiente alude al tratamiento del desplazamiento por parte del Estado mexicano, y en él, se describen los antecedentes causas y efectos de este fenómeno y sus repercusiones en las personas o grupo de éstas afectadas por el mismo, y de los cuales se desprende el establecimiento de un diagnóstico actual del problema.

Además en este contexto, se expone la forma en que el legislativo y ejecutivo han abordado el tema y las políticas públicas que en su caso pudieran existir para su

forzoso” se utilizan como sinónimos.

atención. No obstante también se enuncian los instrumentos jurídicos internacionales y nacionales de los cuales se podrían derivar estos cursos de acción.

Por su parte en el capítulo tercero se aborda la problemática del desplazamiento forzado en otros países, en específico sólo se toca de manera muy general el caso peruano y con mayor énfasis el colombiano, ya que es el país que a nivel internacional, mayor seguimiento le ha dado a esta cuestión, a partir de una legislación particular al respecto que desde hace más de una década ha creado y de la que se desprende una política pública y un conjunto de planes y programas para el tratamiento de la misma.

El capítulo cuarto tiene que ver con un estudio comparativo del desplazamiento forzado que se ha dado en México y Colombia, en dicho estudios se establecen las diferencias y similitudes entre ambos casos, destacando los aspectos de historicidad del fenómeno, sus causas, conflictos, efectos, composición social de las personas desplazadas, la magnitud de la problemática, la clase de derechos violados, la atención al mismo por parte de las autoridades correspondientes, en su caso las políticas públicas correspondientes, etc., con el propósito de identificar aquellos elementos y procesos que ha llevado Colombia para subsanar esta cuestión, y que en determinado momento pueden ser de utilidad práctica con sus respectivas adecuaciones para el caso mexicano.

Con base en todo lo anterior, en el capítulo cinco se expone una propuesta que incluye una serie de directrices útiles para la construcción de una política pública para la atención al desplazamiento forzado en nuestro país.

En dicha propuesta se muestran los elementos necesarios para la factibilidad en todos sus ámbitos de la política, además del enfoque de derechos humanos como hilo conductor de la misma, así como cambios a la legislación correspondiente y la identificación de las instancias responsables para su implementación y seguimiento.

Por último en las conclusiones se establecen las reflexiones finales sobre los resultados obtenidos y el análisis realizado a lo largo de la investigación, y en el apartado de recomendaciones se manifiestan una serie de líneas temáticas que a juicio de los autores sirven como principio para el tratamiento de la cuestión en nuestro país.

1.- MARCO TEÓRICO: APROXIMACIONES CONCEPTUALES NECESARIAS

1.1 Democracia y políticas públicas

Lo que hoy en día se conoce como democracia moderna tiene su origen en dos corrientes filosóficas que han permeado a la mayoría de los países occidentales del mundo, entre ellos México.

Por una parte el liberalismo político, útil y necesario para explicar el desarrollo de la teoría de los Derechos Universales, Derechos Humanos y Garantías Individuales.

Por otra, el republicanismo, sin el cual la noción de Estado de Derecho, Ciudadanía, Transparencia y Rendición de Cuentas, no formarían parte del quehacer cotidiano del Estado como regulador y organizador de la vida colectiva o social.

Bajo estos principios la democracia rige en todos los ámbitos de la sociedad (económico, político, social, jurídico, etcétera). En términos comunes, la democracia es sencillamente una forma de gobernar o de organizar y estructurar el poder político, donde el pueblo (conjunto de ciudadanos y ciudadanas con derechos y obligaciones), es a su vez gobernado de manera directa y también el que gobierna de manera indirecta (a través de sus representantes e instituciones).²

Los valores o principios de la democracia nos permiten entender cuál es la responsabilidad del Estado como garante de los mismos, por ejemplo: la igualdad, justicia, libertad, pluralidad y tolerancia, los cuales tienen una relación directa con los fines que éste persigue. De manera general la igualdad y la justicia son dos valores que están entrelazados en su esencia, por una parte la igualdad como

² Véase Salazar, Luis y Woldenberg, José. *Principios y Valores de la Democracia*. Colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 1. Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Federal Electoral. 1993, pp. 25-32.

valor no se puede traducir en la abolición de las diferencias o desigualdades de tipo económico, social, cultural, físicas, de género, sexuales o religiosas ya que eso implicaría coartar el derecho al ejercicio de algunas garantías individuales.

Sin embargo, tales diferencias o desigualdades no justifican que unas personas, por el simple hecho de ser diferentes en lo económico, religioso, sexual, político, social, etcétera, puedan gozar de ciertos privilegios jurídicos y políticos exclusivos que los coloquen por encima de otras.

La justicia es un valor que implica que cada persona pueda gozar o ejercer de manera democrática y sin ningún tipo de coacción derechos inalienables a ella plasmados en un pacto social conocido como Norma Suprema o Constitución; así también significa que las instituciones políticas y jurídicas apliquen la Ley por igual y sin distinciones a cada persona, de aquí su relación estrecha con el valor de igualdad y también con el de libertad. La justicia es un término relativo que dependerá del modo de vida de una sociedad y de las leyes que la rigen, las cuales, además, serán las que dicten lo que le corresponde a cada persona con base en sus derechos y obligaciones.³

Así, la libertad es derecho fundamental de cada una de las personas que viven en una nación democrática, la cual está relacionada con la posibilidad de elegir (sin poder de elección no hay libertad).

Con esto, una ciudadana o ciudadano con libertades ante los demás, es aquella o aquel que puede elegir el credo o religión que desea predicar, el trabajo honesto en el que quiera laborar, el lugar por el que quiera transitar, el voto a favor del partido o candidato(a) político de su preferencia, la escuela pública o privada para sus hijos e hijas, etcétera, todas son opciones que esta figura política puede tener y elegir sin que nadie se lo pueda impedir, abolir, suprimir o suspender.⁴

No obstante la libertad como derecho, no es ilimitada o plena, es decir la libertad

³ Véase M. Walter, *Las esferas de la justicia: una defensa del pluralismo y la igualdad*, Fondo de Cultura Económica, México. 1993.

⁴ Serret, Estela *Discriminación de género. Las Inconsecuencias de la democracia*. Cuadernos de

de unos termina donde comienza la libertad de otros, es decir una libertad limitada por el marco legal de una sociedad que garantiza y restringe a su vez la de todos y todas.

De esta manera, en todo Estado que sea democrático, se deberán fomentar y garantizar las libertades (de culto, políticas, sociales, etcétera) de las y los ciudadanos y limitarlas, cuando éstas atenten contra las libertades de los demás o bien incurran en otro tipo de actos ilegales.⁵

En este orden de ideas, la *pluralidad* y *tolerancia* son dos valores que se interrelacionan entre sí. Por un lado el primero se puede abordar desde la idea de que en toda sociedad democrática existen personas o individuos con ideas o preferencias distintas a las de los demás, pero iguales en cuanto a la validez, ya que todos tienen el mismo derecho a pensar o actuar diferente dentro de un marco legal que permite hacerlo y sin atentar contra los derechos de los demás.

Por otro lado la tolerancia se describe como el respeto y aceptación de manera legítima y no obligada que nos merece y se le debe a otra persona considerada como diferente en cuanto a sus ideas (políticas, sociales, religiosas, económicas, etcétera) respecto a las de uno mismo, de manera que se pueda convivir democráticamente admitiendo la diferencia.⁶

Un concepto que va de la mano con la tolerancia, es el de *respeto*, que consiste básicamente en el reconocimiento de la dignidad humana de las personas es decir; el valor intrínseco y supremo que goza cada ser individuo, independientemente de su situación económica, social, cultural, política, religiosa, étnica, preferencias sexuales, de género, etc.

Es así, que para que las instituciones que materializan al Estado puedan cumplir

Igualdad, Núm. 6, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, México, D.F. 2006, p. 33.

⁵ Salazar, Luis y Woldenberg, José, *Op. cit.* p.30

⁶ Isidro Cisneros Ramírez, *Tolerancia y Democracia*. Colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 10. Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Federal Electoral. 1996, p.31-35.

con los fines que la sociedad y el marco jurídico les demandan, éstas se han ido nutriendo a lo largo del tiempo de distintos paradigmas. En los últimos cincuenta años en México hemos transitado al menos por tres: la administración centralizada, las políticas públicas y la nueva gerencia pública, esta última es la menos desarrollada en el sector público.

Por tanto, desde su inicio las políticas públicas han intentado dotar de nuevas herramientas a la administración pública en busca de soluciones más óptimas a los problemas que enfrenta diariamente. Este nuevo campo multidisciplinario se consolidó como una ciencia de la acción, donde se privilegia la información y el análisis como insumo permanente para las autoridades gubernamentales.

Bajo este paradigma se busca la transformación en la actuación de las instituciones y de los distintos sectores de la sociedad. En este sentido:

Las políticas públicas son un fenómeno en donde convergen agentes estatales, gubernamentales y sociales en relación a una determinada cuestión o problema, que podemos considerar como público. Las políticas públicas son conjuntos de toma de posición, decisión, prevención de acción de ese grupo de agentes que se interesan por determinada situación en particular. De tal forma, que esas interacciones conforman cadenas o instancias de negociación de conflictos y se constituyen en verdaderos foros de solución a problemas”,⁷ [de carácter público]

Esta nueva modalidad de abordar una problemática implica tener en cuenta:

a) un reparto o una distribución diversificada y variable de agentes gubernamentales y no gubernamentales [...] la cual puede cambiar de una política a otra; b) una red de acciones visibles y no visibles, que pueden ser registradas textualmente; c) la orientación de la acción hacia la provocación de cambios sociales.⁸

Lo cual significa que en el tratamiento de un problema como el desplazamiento forzado, intervienen diversos agentes: por un lado las personas afectadas de manera directa, las autoridades encargadas de atender el problema y los distintos sectores de la sociedad interesados (Comisiones de Derechos Humanos, organizaciones civiles, por ejemplo) en el mismo, estos participantes actúan con distinta intensidad y en momentos diferentes.

⁷ Moreno Salazar, Pedro H. “Régimen político-administrativo y políticas públicas”. En *Prospectiva, Revista de Administración Pública*. México, Año 4, Número 12. Marzo de 1999. p. 8. [El énfasis es de los autores]

Las acciones visibles serán todas aquellas susceptibles de ser registradas por una autoridad u organización interesada. Sin embargo, frecuentemente existe una gran cantidad de hechos que no se pueden documentar y aumentan la incertidumbre al momento de tomar una decisión, en este sentido, el tema central de esta investigación, presenta una arista sobresaliente en este aspecto ya que debido a que en México, se cuenta con pocos estudios que abordan esta cuestión, no existe un diagnóstico preciso para reorientar el análisis.

El cuadro 1 muestra de manera sintetizada la dinámica que siguen los conflictos que dan origen al desplazamiento forzado. En ellos se dan distintas causas y en consecuencia respuestas diferentes, el grado de participación de los agentes se determina en buena medida por la mediatización del conflicto y el seguimiento del mismo.

Cuadro 1. Dinámica del desplazamiento forzado

Causas	Inicio del Conflicto	Hechos	Agentes involucrados	Intervención de los medios masivos de comunicación	Intervención de la autoridad	Resultados
Sociales	Religiosas , étnicas, etc.	Discriminación (violación de derechos sociales)	Comunidades	Prensa	Comisión de Derechos Humanos	Documentación del caso. Sólo en algunos se da seguimiento.
Políticas	Incumplimiento de demandas .	Violación de derechos políticos	Comunidades con autoridades locales	Prensa	Comisión de Derechos Humanos	Acciones específicas
Económicas	Construcción de obras públicas	Explotación.	Autoridades federales, empresas y las propias comunidades	Prensa	Comisión de Derechos Humanos	Recomendaciones y acciones específicas

Fuente: Elaboración propia con base en lo aludido en este apartado.

Así, se puede afirmar que la elección de alternativas para atender una determinada cuestión, desde la perspectiva de las personas decisoras encargadas de este proceso deberán considerar la factibilidad asociada a dichas opciones. Así una política pública se dice que es factible si puede satisfacer las restricciones del problema; donde restricción significa cualquier característica de la *issue* que

⁸ González Madrid, Miguel “¿A que llamamos políticas públicas?” En *Políticas Públicas para el Siglo XXI*. Iztapalapa, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, Año 19. Núm. 46, julio-diciembre de 1999. p. 20.

pueda afectar los resultados de la política; y que por lo tanto no esté bajo el control de los encargados de tomar la decisión.

De acuerdo a estas consideraciones, una política pública es un espacio donde confluyen recursos públicos para generar resultados, los cuales deben ser susceptibles de evaluarse, conformando una cadena de decisiones y actuaciones constantes de distintos agentes, que suponen la inclusión de valores y un marco regulatorio. El conjunto de las políticas públicas que el Estado desarrolla deben fortalecer el régimen democrático del país, haciendo que la convivencia cotidiana entre ciudadanía y gobierno sea un eje de comunicación para fortalecer mutuamente el tejido social.

Así, para poder materializarse, las políticas públicas se desagregan en un conjunto de programas, diseñados e implementados para modificar las situaciones que el decisor (a) asume como problemas públicos susceptibles de ser atendidos. Así, las políticas públicas deben ser configuradas de acuerdo con las nuevas exigencias, circunstancias y necesidades de ciudadanas y ciudadanos, toda vez que no se consideren como una panacea para resolver todos los problemas de carácter público y se utilicen racionalmente y no con fines electorales o clientelares.

Cuadro 2. Fases de políticas públicas.

Agenda.	Es la definición clara del problema a partir de un conjunto de temas controversiales que demanda la intervención de agentes como la autoridad política, la ciudadanía, etc., para su resolución.
Análisis de alternativas.	Consiste en analizar las diversas alternativas que puede tener un problema para resolverlo tomando como referencia, entre otros aspectos, la factibilidad política, económica y legal de cada una de ellas como criterios de elección.
Decisión.	Es la elección de una alternativa a partir de un cierto grado de racionalidad para decidir la política, además es el espacio donde intervienen las voluntades facultadas para decidir.
Implementación.	Es la puesta en marcha de las políticas a través de una distancia (factor político) entre lo acordado por los decisores (as) y lo realizado por los ejecutores.
Evaluación.	Contrastación de lo planeado con lo logrado, es decir; medir la distancia entre los objetivos planteados y los resultados obtenidos, a través de ciertas técnicas y métodos.

Fuente: Elaboración propia con base en lo aludido en este apartado.

De esta forma, en la literatura sobre el tema de políticas públicas existen distintas clasificaciones para determinar las fases del proceso de las políticas⁹, unas abarcan sólo 3 etapas otras 4 ó 5, no obstante una de las más comunes es la que establece las siguientes etapas: Agenda de Gobierno, Análisis de Alternativas, Toma de Decisión, Implementación y Evaluación¹⁰. Todas consideradas además como *procesos* ya que implican una serie de actos u operaciones de carácter político, técnico, etc., que conducen a conseguir objetivos determinados, por lo que es muy importante recalcar el aspecto *político* del cual no escapa ninguna de éstas. Con esto, el problema del desplazamiento forzoso es una cuestión que en México no ha sido considerada como una prioridad a atender por parte del Estado, prueba de ello es que no está reconocido como tal en nuestro marco jurídico vigente, y más aun, no existe política pública que busque por lo menos reconocerlo. Las personas que hoy lo enfrentan y lo sufren, denuncian que:

La negligencia, omisión y complacencia del Gobierno y sus instituciones por no dar alternativas a la población desplazada por el conflicto armado interno en Chiapas [...]. La violación sistemática y estructural de los Derechos Humanos y derechos de los pueblos indios por la imposibilidad de dar solución a la población más vulnerable, como somos las y los desplazados por la situación de normas ausentes y de falta de políticas públicas para atender este fenómeno¹¹.

Así el desplazamiento forzado ha sido tipificado por el derecho internacional (Principios Rectores del desplazamiento Forzado¹², Derecho Internacional

⁹ Entendiendo por *Proceso de Políticas* el conjunto de las fases sucesivas de la política, las cuales se mencionan en el mismo párrafo.

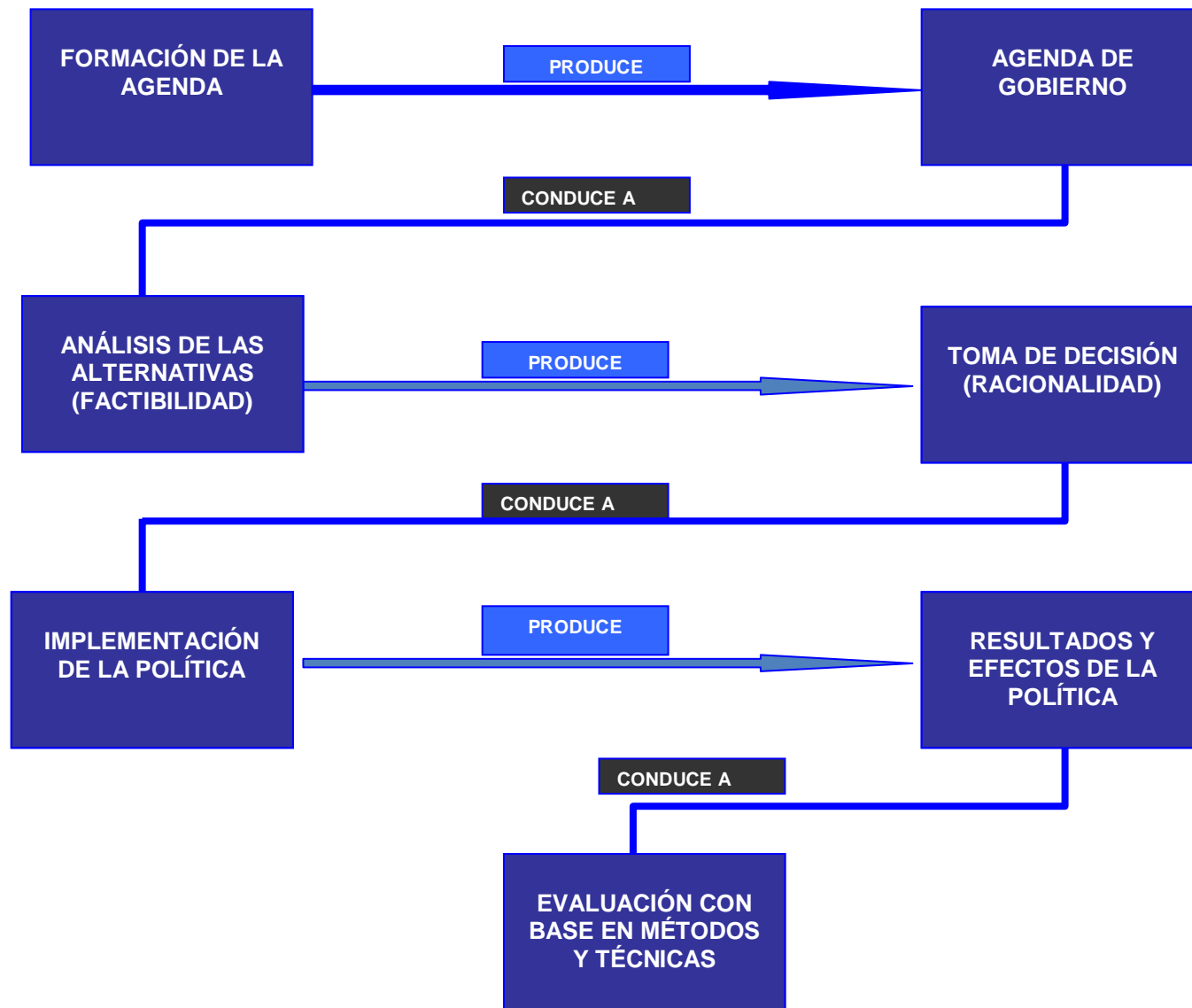
¹⁰ Véase, Canto Chac, Manuel. *Introducción al Estudio de las políticas públicas*. En *Participación Ciudadana y Políticas Públicas en el Municipio*. Canto Manuel y Oscar Castro (coordinadores). México, D.F. MCD. 2001.

¹¹ Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de Las Casas, *Desplazados Internos en Chiapas*. Edit. Humanos Fray Bartolomé de Las Casas A.C. Chiapas, México, 2004, pp. 12-14.

¹² Manding Deng, Francis. *Principios Rectores de los desplazamientos Internos*. Documento de las Naciones Unidas E/CN.4/1998/53, 11 de febrero, 1998.

Humanitario, Protocolo II de 1977, adicional a los convenios de Ginebra, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) como delito de la humanidad, debido a la violación de derechos que sus acciones trae consigo. Por sus características, se puede decir que es una infracción que se produce porque el Estado no puede garantizar la protección de estas personas y prevenir sus efectos negativos.

Esquema 1. El proceso de las políticas públicas.



Fuente: Elaboración propia con base en lo aludido en este apartado.

1.2 Sobre el concepto de Discriminación

Como parte de la definición de un problema público susceptible de ser atendido por una política pública, se vuelve imprescindible tener un marco conceptual mínimo para ubicarlo y las causas que lo generan. Si se atiende a un problema de discriminación por desplazamiento forzado, se deben entonces hacer algunas precisiones sobre el concepto de discriminación inherente a esta investigación.

La discriminación es un fenómeno producto del propio intercambio cultural histórico y cotidiano entre personas que forman parte de un grupo social. Sin embargo, este hecho no implica que sea o que tenga que ser generalizado o de carácter permanente, por eso es necesario ampliar la noción del mismo. La democracia como forma ideal de gobierno y de vida, orienta esta convivencia bajo una serie de principios o valores que buscan armonizar y hacer duraderas las relaciones sociales a través de la aplicación de un marco normativo, dicho marco tiene dos dimensiones, la primera jurídica la cual le da el carácter de obligatorio para todos y otra moral, que trata de formar la conciencia en los individuos a partir de diferenciar aspectos tan sencillos como la noción de lo bueno y lo malo.

Un primer problema para decantar el concepto de discriminación se presenta asociado a:

Una contradicción donde el principio de no discriminación se ha formulado en los terrenos político y jurídico como una extensión, o como un capítulo, del principio de igualdad. Por ello el consenso general en las democracias acerca de que es inaceptable todo trato diferenciado que puede ser considerado discriminatorio se transforma en una agria disputa apenas se entra en la discusión de cuál ha de ser la conducta del Estado y los particulares a la vista de los efectos históricos de la discriminación sobre grupos como las mujeres o las minorías étnicas.¹³

Los valores que el liberalismo político heredó a la democracia como la justicia, libertad e igualdad, constituyen un elemento importante para el avance de un concepto más acabado que sirva para entender cual es la responsabilidad del Estado ante este problema y como se pueden ir diseñando las posibles soluciones. La vinculación de la discriminación como una práctica donde se

niegan o violentan los derechos de otros hace de esta un problema público. Toda vez que los derechos son universales y están tutelados por la ley y garantizados por las instituciones que el Estado designe para ello. De tal manera que:

La discriminación se trata, en primer lugar, de una conducta con raíces culturales profundas y socialmente extendidas. Esto implica que no puede reducirse a una mera suma de actos directos o individuales ni a una cuestión de gustos personales o de libertad de opinión. Su lógica de funcionamiento se halla en la expresión sistemática de desprecio hacia determinados grupos a los que los prejuicios o los estigmas (ambos socialmente construidos, pero no defendibles racionalmente) han individualizado, separado y señalado. Esta conducta de desprecio se ejerce con independencia de las acciones del grupo discriminado, por lo que decimos que la suya es una situación de desventaja inmerecida, ya que sus miembros nunca han hecho nada que justifique el maltrato y el desprecio en términos de justicia retributiva. Sus resultados son siempre la limitación de derechos y oportunidades fundamentales, aunque esta limitación se ejerza consciente y voluntariamente o se dé de manera inercial, involuntaria y hasta inconsciente.¹⁴

La violación de derechos considerados como fundamentales implica que la discriminación tiene daños o efectos negativos¹⁵ para las personas que la viven o enfrentan, eso abre una nueva discusión teórica ya que estos derechos no sólo pueden ser violados por una autoridad, sino que también por un particular y ante esa situación cómo actúa la autoridad. Este hecho se hace evidente cuando hablamos del desplazamiento forzado, si es generado por conflicto religioso por ejemplo, ahí la violación a las garantías individuales se da entre particulares, por motivaciones conscientes o inconscientes. La situación es ¿quién tutela esos derechos entre particulares?

En un sentido amplio debemos buscar, como lo señala Jesús Rodríguez, una definición más amplia que permita no sólo la operatividad técnica de la misma, sino que amplíe los horizontes de la cultura política de la sociedad para prevenir esas conductas. Así, el autor propone que la discriminación debe ser entendida como:

¹³ Rodríguez Zepeda, Jesús. *“Un Marco teórico para la Discriminación”* Colección Estudios, N° 2. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. México, 2006. pp. 20.

¹⁴ Rodríguez Zepeda, Jesús. *Op cit.*, pp. 26-27.

¹⁵ Consideradas como daños (violación de los derechos fundamentales) que sufren las personas que lo enfrentan. Véase Aquino Cruz Teódulo y Sánchez García David, *Desplazamiento forzado de personas por intolerancia religiosa, por decisiones gubernamentales y conflictos sociales en México que afecten a personas en situación de vulnerabilidad*. CONAPRED, Dirección General Adjunta de Estudios, Legislación y Políticas Públicas Documento de Trabajo No. E-06-2007, diciembre de 2007.

Una conducta, culturalmente fundada, y sistemática y socialmente extendida, de desprecio contra una persona o grupo de personas sobre la base de un prejuicio negativo o estigma relacionado con una desventaja inmerecida, y que tiene por efecto (intencional o no) dañar sus derechos y libertades fundamentales.¹⁶ [Y a su contra parte, es decir a la no discriminación como:] el derecho de toda persona a ser tratada de manera homogénea, sin exclusión, distinción o restricción arbitraria, de tal modo que se le haga posible el aprovechamiento de sus derechos y libertades fundamentales y el libre acceso a las oportunidades socialmente disponibles; siempre y cuando un tratamiento preferencial temporal hacia ella o hacia su grupo de adscripción no sea necesario para reponer o compensar el daño histórico y la situación de debilidad y vulnerabilidad actuales causada por prácticas discriminatorias previas contra su grupo.¹⁷

De este primer acercamiento teórico al concepto de discriminación se desprende que todo acto que limita o restringe el libre ejercicio de las libertades y derechos individuales y colectivos genera un daño en la persona y pone en situación de desventaja a la o a las personas a quienes se les restringe ese derecho. Puede inferirse también que la violación constante de estos derechos constituye un problema público y en consecuencia se espera la intervención del Estado.

La intervención del Estado cuando estos derechos fundamentales se vulneran es explícita en la legislación mexicana, en particular en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación¹⁸ (LFPED) en su artículo 2º señala:

Corresponde al Estado promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas sean reales y efectivas. Los poderes públicos federales deberán eliminar aquellos obstáculos que limitan en los hechos su ejercicio e impidan el pleno desarrollo de las personas, así como su efectiva participación en la vida política, económica, cultural y social del país, y promoverán la participación de las autoridades de los demás órdenes de gobierno y de los particulares en la eliminación de dichos obstáculos.¹⁹

Sin embargo, sigue abierto el problema de la discriminación entre particulares, se espera que bajo un régimen democrático materializado constitucionalmente los:

Particulares cumplan con la Constitución cuando se abstienen de violar sus preceptos, sin que sea necesario además que realicen conductas positivas para su cumplimiento [...]. Dicho en otras palabras, los particulares están obligados a respetar la libertad de tránsito, la libertad de expresión, el derecho a la no discriminación, la igualdad entre el hombre y la mujer, los derechos laborales y sindicales, la

¹⁶ Rodríguez Zepeda, Jesús. *Op cit.*, pp. 26.

¹⁷ *Ibidem.*, pp. 29-30.

¹⁸ Cabe mencionar que esta Ley no toca el tema del desplazamiento forzoso en nuestro país.

¹⁹ Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. Comentada por Miguel Carbonell. Colección Estudios N° 4. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. México, 2007. pp. 8.

inviolabilidad de las comunicaciones privadas, la libertad religiosa, etcétera, pero no están obligados a construir escuelas u hospitales para satisfacer los derechos fundamentales a la educación o a la salud.²⁰

Bajo esta premisa podemos argumentar a favor de la segunda dimensión del marco normativo, la dimensión moral, entendida como un conjunto de reglas interiorizadas por todas las personas, que orienten el comportamiento personal y colectivo al cumplimiento de la norma, no por el hecho de hacerse acreedor a una sanción por omitirla, sino con la convicción de que esa asimilación hará mas llevadera la vida en sociedad, *la moral bien educada es más eficiente que la ley*. Dejando así, en manos de las instituciones y autoridades el garantizar que quienes no pueden hacer valer estos derechos tengan acceso a demandar su respeto.

La responsabilidad del Estado en materia de discriminación va más allá, porque no sólo está obligado a hacer cumplir la ley, sino que debe ser el primero en cumplirla. Adicionalmente corresponde a este ente político a través del Poder Legislativo la definición técnica que permita su operatividad, es decir que sea capaz de implementarse en cualquier política o programa preventivo o correctivo del problema.

En este sentido, diversos autores coinciden en que la LFPED es vanguardista por que ha dotado a las instituciones y ciudadanos de una definición lo suficientemente amplia para hacer frente al fenómeno, ya que desarrolla el marco de acción de la sociedad al permitir que los particulares participen en la eliminación de los obstáculos que la generan como se señala en el artículo 4º y potencia el alcance del concepto al definir la discriminación como:

“...toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas. También se entenderá como discriminación la xenofobia y el antisemitismo en cualquiera de sus manifestaciones”.²¹

²⁰ Carbonell, Miguel. *El derecho a no ser discriminado entre particulares y la no discriminación en el texto de la Constitución mexicana*. Colección Estudios N° 3. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, México, 2006. pp. 25.

Miguel Carbonell, apunta que con este avance en la legislación se:

Distingue entre las discriminaciones entendidas como actos que impiden el “reconocimiento” de un derecho y aquellas que impiden su “ejercicio”; se trata, como es obvio, de dos cuestiones distintas: la primera referida a la titularidad del derecho – es decir, se discrimina a una persona cuando no se le reconoce como titular del derecho, o sea cuando se determina que esa persona no entra dentro del ámbito personal de validez de la norma que contiene el derecho en cuestión- ; la segunda se proyecta sobre el momento en que se intenta hacer realidad el derecho, al ejercerlo a través de las distintas posibilidades existentes (al intentar acceder a un establecimiento de servicio abierto al público, al inscribirse en una escuela, al necesitar una atención médica, etcétera).²²

Una vez expuestos estos argumentos, ahora pueden empezar a plantearse los rasgos del desalojo y el desplazamiento forzados.

1.3 Desalojos y desplazamientos forzados

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, tanto el término “desplazar” como “desalojar” se consideran sinónimos ya que ambos son una acción consistente en *sacar o hacer salir de un lugar a alguien o algo [o bien] Mover o sacar a alguien o algo del lugar en que está.*²³

Sin embargo cuando a éstos se les agrega el calificativo de forzoso o forzado, ya se les otorga una consecuencia negativa, y cambia el sentido de ambos, ya que las causas o motivos que originan dicha salida, son las características que distinguen a uno del otro.

1.3.1 Sobre el concepto de desalojo forzoso

En la literatura sobre el fenómeno del desalojo forzoso (DEFO) es posible visualizar que la mayoría de los estudios al respecto (por no decir todos) parten de una concepción del término que ha sido abordada por organismos del Derecho Internacional a lo largo de las últimas décadas, más que de una postura teórica-académica. La Observación General No. 7 de la Organización de las Naciones unidas (ONU) considera que:

²¹ *Ibidem.* pp. 18.

²² *Ibidem.* pp. 20.

²³ Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Vigésima Segunda Edición, España. 2001.

El empleo de la expresión "desalojos forzosos" es en cierto modo problemático. Esta expresión pretende transmitir el sentido de arbitrariedad e ilegalidad. Sin embargo, para muchos observadores la referencia a los "desalojos forzosos" es una tautología, en tanto que otros critican la expresión "desalojos ilegales" por cuanto que supone que la legislación pertinente brinda una protección adecuada y se ajusta al Pacto, cosa que no siempre es así en absoluto. Asimismo, se ha señalado que el término "desalojos injustos" es aún más subjetivo dado que no se refiere a ningún marco jurídico. La comunidad internacional, especialmente en el contexto de la Comisión de Derechos Humanos, ha optado por la expresión "desalojos forzosos" sobre todo teniendo en cuenta que todas las alternativas propuestas adolecían también de muchos de esos defectos. Tal como se emplea en la presente Observación general, el término "desalojos forzosos" se define *como el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos*. Sin embargo, la prohibición de los desalojos forzosos no se aplica a los desalojos forzosos efectuados legalmente y de acuerdo con las disposiciones de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos.

Primeramente esta cita manifiesta que los desalojos que son llevados a cabo conforme a un proceso legal (en materia de expropiación, de recalificación del suelo, etc.) no pueden ser considerados como forzados ya que son establecidos con base en un marco jurídico nacional o pacto internacional.²⁴

Al respecto el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha puesto énfasis en el tema de los desalojos forzosos y ha constatado que: "los desalojos forzosos son *prima facie*²⁵ incongruentes con lo establecido en el Pacto²⁶ y sólo pueden justificarse y llevarse a cabo en las circunstancias más excepcionales y de conformidad con los principios pertinentes del derecho internacional²⁷.

Las circunstancias excepcionales de las que se habla en el párrafo anterior son fundamentales para determinar los tipos de desalojo forzoso que son inaceptables. De modo que al realizar un análisis de esta clase, siempre hay que diferenciar entre aquellas personas que respetan y hacen valer los derechos de los demás y que además viven en un determinado lugar y que

²⁴ Entendiéndose por este: el "Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales".

²⁵ Significa literalmente "a primera vista". Aplicada dicha expresión a la prueba, implica un hecho que se presume correcto mientras no se presente prueba en contrario. Aplicada a un caso, implica que el demandante tiene todas las posibilidades de prevalecer a no ser que la otra parte contradiga su prueba

²⁶ Observación general N° 7 (1997). El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): los desalojos forzosos. Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la ONU. 16º período de sesiones. Ginebra, 28 de abril a 16 de mayo de 1997.

pueden sufrir este tipo de desalojo y quienes han incumplido de manera deliberada obligaciones jurídicas establecidas en un contrato con propietarios (as) (personas físicas o morales) de residencias o tierras, o bien han violado los derechos humanos de otras personas.

Entre las actividades que podrían constituir "circunstancias excepcionales" cabe mencionar las siguientes: a) declaraciones, ataques o tratos racistas o discriminatorios de algún otro modo de un arrendatario o residente contra otro; b) la destrucción injustificable de bienes de alquiler; c) la persistente morosidad en el pago del arrendamiento a pesar de que se ha demostrado la capacidad de pago y sin que medie el incumplimiento de los deberes del propietario en cuanto a la habitabilidad de la vivienda; d) una persistente conducta antisocial que amenaza, hostiga o intimida a los vecinos o una conducta continua que amenaza la sanidad o la seguridad públicas; e) una conducta claramente delictiva, tipificada en la ley, que amenaza los derechos ajenos; f) la ocupación ilícita de una propiedad que está habitada en el momento de la ocupación; g) la ocupación de tierras o viviendas de las poblaciones ocupadas por los nacionales de una Potencia ocupante.²⁸

No obstante, la definición de la Observación No. 7, enuncia los daños que sufren los desalojados de este tipo, en especial, el que se produce a la vivienda digna considerada como un derecho social de todas las personas y enmarcado en la legislación internacional y en la gran mayoría de todas las Constituciones de los países del mundo.²⁹

Además muestra la grave violación a un valor fundamental de la democracia el de la: *la libertad*, ya que la salida de sus tierras donde están establecidos sus hogares, es un acto no voluntario y obligado que realizan este tipo de las personas. Al respecto tenemos que:

La práctica del desalojo forzoso consiste en despojar a las personas de su casa o tierra contra su voluntad, de un modo atribuible directa o indirectamente al Estado. Esto implica la supresión efectiva de la posibilidad de que una persona o un grupo vivan en una casa, residencia o lugar determinados, y el traslado asistido (en el caso del reasentamiento) o no asistido (cuando no se trata de un reasentamiento) de las personas o grupos desalojados a otro lugar.³⁰

²⁷ Véase: Oficina del Alto comisionado para los Derechos Humanos. Los Desalojos Forzosos y los Derechos Humanos. Folleto Informativo No. 25. Ginebra, Suiza. Pág. Web. www.unhchr.ch/spanish/html/menu6/2/fs25_sp.htm Consultada el 20 de junio de 2008.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ ONU. Resolución 1993/77 de la Comisión de Derechos Humanos. (Aprobada el 10 de marzo de 1993).

³⁰ Oficina del Alto comisionado para los Derechos Humanos. *Op. cit.*

Así Naciones Unidas considera que las personas desalojadas de manera forzada son aquellas:

Obligadas a desocupar definitivamente sus hogares por *grandes proyectos de desarrollo o construcción, operaciones para eliminar barrios de tugurios, medidas de renovación urbana, órdenes de venta obligatoria o expropiación y el instrumento gubernamental del "dominio eminente", medidas de protección del medio ambiente, la especulación en terrenos o viviendas* y por otra serie de motivos, pueden considerarse un grupo aparte de personas a las que hay que aportar la protección del derecho internacional en materia de derechos humanos³¹.

Con base en lo anterior, se pueden observar algunas de las causas que producen este fenómeno que como se verá más adelante difieren de las causas que propician el desplazamiento forzado.

En este sentido los DEFOS siempre serán atribuidos directamente a la toma de decisiones, leyes o políticas específicas de los Estados (la Administración pública o los Poderes federales) o a que los mismos no hayan impedido que terceros de manera ilegal los lleven a cabo.

De esta manera, los desalojos forzosos contienen siempre un elemento *de fuerza o coacción* traducido en algún tipo de violencia, además son planeados, formulados y por lo regular se anuncian con anterioridad, por lo que pueden afectar o dañar tanto a personas como a grupos de éstas y ocurrir en gran o pequeña escala.

1.3.2 Sobre el concepto de desplazamiento forzado

En cuanto a la concepción del desplazamiento forzado, la mayoría de los trabajos y leyes sobre el tema parten de la definición que organismos internacionales como la ONU le han dado al fenómeno. De acuerdo con el *Informe analítico del Secretario General sobre los desplazados forzosos*, éste se considera como:

La acción llevada a cabo por personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular

³¹ Véase. Mestre i Mestre, Ruth. El desalojo forzado de los vecinos de La Punta: una violación grave de los derechos fundamentales. Agosto de 2002, p.p 3-4. Pág. Web. www.perlhorta.org/descarregues/informe%20La%20Punta-amnistia_ok.pdf Consultada el 20 de junio de 2008.

como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, situaciones de violencia generalizada, violaciones de los derechos humanos o catástrofes naturales o provocados por el ser humano y en su propio país.³²

Esta cita tiene especial relevancia ya que enuncia el daño del fenómeno en las personas que lo sufren, además manifiesta el carácter obligatorio y violento y por ende “no voluntario”, de éstas, que al igual que el desalojo forzoso identifica a este tipo de desplazamiento y las causas que lo propician y que lo hacen diferente de los DEFOS.

Para el caso colombiano (uno de los más representativos de América Latina y del mundo) la mayoría de sus estudios sobre el tema, desarrollan definiciones que están fuertemente influenciadas por la que la ONU establece, entre las más comunes tenemos que:

El desplazamiento forzado es un fenómeno que se presenta con aquellas personas que se ven sometidas a abandonar forzosamente su lugar de vivienda y trabajo, por varias razones, entre las cuales se destacan la incidencia de hechos de violencia de actores [sic] armados, tanto estatales como ilegales.³³

Así el desplazamiento forzado en la mayoría de los casos es originado por agentes (grupos religiosos, políticos, sociales, etc.) diferentes al Estado, a diferencia de los DEFOS, donde siempre será claro su relación con este ente político.

De esta manera para considerar un hecho como desplazamiento interno es necesario por un lado, la coacción y uso de la violencia que propicia la salida forzosa de una persona o grupo de personas de su lugar de residencia, y por el otro, su permanencia dentro de las fronteras nacionales.

En este sentido a diferencia del desplazamiento forzado, la migración se caracterizará siempre por su énfasis en el ejercicio *libre y voluntario* de un derecho fundamental (libertad de tránsito) del emigrante por causas económicas, sociales, etcétera, para intentar el alcance de ciertos propósitos³⁴.

³² Manding Deng, Francis. *Informe analítico del Secretario General sobre los desplazados forzosos*. Documento de las Naciones Unidas E/CN.4/1992/23, 14 de febrero, 1992, p. 4.

³³ Benjumea Rúa, Adriana María. Anexo 2: glosarios *En publicación: Adriana María Benjumea Rúa. Serie Cartillas IPC: Prevención del desplazamiento forzado: IPC, Instituto Popular de Capacitación, Medellín, Colombia: 2002. Citado: 20/6/2008*. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.dacso.org.ar/ar/libros/colombia/ipc/despla.pdf> [De acuerdo con el lenguaje del CONAPRED, lo políticamente correcto es el término “agente”]

³⁴ Es importante mencionar que en la mayoría de los casos las personas que deciden emigrar, lo hacen por falta de empleo, condiciones de vida desfavorables, etcétera, independientemente del énfasis del ejercicio libre y voluntario del emigrante.

Por otra parte, pudiera darse el caso de que los desplazados (as) se trasladen a otro país, pero en ese momento dejarían de considerarse como tales y convertirse en “refugiados”, los cuales pueden ser considerados como:

Cualquier persona que, debido a la agresión externa, ocupación, dominación extranjera o hechos que perturben gravemente el orden público en una parte o la totalidad de su país de origen o nacionalidad, se ve obligada a abandonar el lugar de su residencia habitual para buscar refugio en otra parte fuera del su país de origen o nacionalidad.³⁵

De las concepciones anteriores se deduce que, a diferencia de lo que implica ser desplazado (a), un *refugiado* ha atravesado una frontera internacionalmente reconocida y puede obtener el estatus de “refugiada” por el gobierno de la nación al cual ha llegado, señalando que la similitud primordial en ambos casos consiste en que la población que se desplaza es obligada o forzada a salir de sus hogares o lugares de residencia.

Por todo lo aludido, para efectos de la problemática que se aborda en esta investigación, la definición de **Desplazamiento Forzado**³⁶ con la cual se trabajará será: *el fenómeno en el que personas o grupos de éstas (que por sus condiciones sociales, políticas, religiosas, etcétera, no tienen posibilidad de elegir si se desplazan o no), se ven de manera violenta y obligada a dejar su hogar o lugar de residencia habitual debido a los daños que les ha producido un conflicto (social, político, religioso, etcétera) y así trasladarse a otro lugar que se encuentra dentro del territorio del país de origen con todo y los costos sociales y económicos que ello implica para éstos.*

1.3.3 Desalojos y desplazamientos forzosos y su relación con el concepto de vulnerabilidad

Tanto las concepciones de desalojo y desplazamiento forzosos manifiestan de manera implícita un concepto aplicable para la forma de vida de los desplazados (as) que es el de *vulnerabilidad*, la cual puede ser entendida de distintas formas. Para propósitos de este documento se define como:

Las características de una persona o grupo de ellas que permiten anticipar, sobrevivir, resistir y recuperarse del impacto de una amenaza natural o social. Implica además una combinación de factores que determinan el grado hasta el cual la vida y la subsistencia de alguien queda en riesgo por un evento distinto e identificable de la naturaleza o de la sociedad [...] La vulnerabilidad abarca en su concepción diferentes niveles, en este sentido algunos grupos de la sociedad por sus condiciones socioeconómicas están más expuestos que otros al daño, pérdida y

³⁵ Véase Organización de la Unidad Africana, OUA. (1969), Convención Regulatoria de los Problemas Específicos de Refugiados de África, Artículo 1.

³⁶ Definición retomada de Aquino Cruz Teóduo y Sánchez García David. *Op. Cit.*

sufrimiento en el contexto de diferentes amenazas³⁷.

Si bien la cita anterior describe de manera sintetizada lo que implica la vulnerabilidad desde el punto de vista socioeconómico, es pertinente decir que ésta no sólo se puede medir por este factor sino por otras condiciones también importantes de carácter político, ideológico, cultural, educativo, de riesgo físico etc., que viven las personas desplazadas o desalojadas (Véase cuadro 3.).

De este modo, la vulnerabilidad de acuerdo a sus características o el rubro donde se presenta en las personas que la enfrentan puede ser catalogada en diferentes tipos. Una clasificación idónea de los tipos de vulnerabilidad es la establecida por Gustavo Wilches-Chau, la cual se establece en el cuadro 3.

Otros conceptos que son a su vez similares y que debido a su significado e implicación se identifican con las condiciones de vulnerabilidad de las personas desplazadas son el de *Peligro* y el de *Riesgo* que a continuación se definen:

El peligro es considerado como: un agente agresor externo socio (al) o ambiental potencialmente destructivo con cierta magnitud dentro de un cierto lapso de tiempo y en una cierta área, por lo tanto es un Fenómeno social que puede causar heridos, muertes y daños graves. El Riesgo es el grado esperado de pérdida de los elementos en riesgo debido a la presencia de peligros. Puede ser expresado en términos de pérdidas, personas heridas, daños materiales e interrupción de actividad económica³⁸.

Con esto se puede decir que en el caso de la violencia generada en un conflicto de cualquier tipo se puede transformar en un peligro cuando hay una población vulnerable expuesta ante dicho fenómeno, así el riesgo que correrían estas personas podría ser el desplazamiento forzado de sus lugares de origen.

Cuadro 3. Clasificación de las formas de vulnerabilidad que se pueden presentar en los grupos de personas desplazadas

Vulnerabilidad de tipo:	Implicación
Física	Es aquella que sufre la población en zonas de riesgo físico a consecuencia de la pobreza y la escasez de opciones para una ubicación menos riesgosa.
Económica	Está relacionada con cuestiones de pobreza de las poblaciones que puede consistir en falta de dinero o de bienes y servicios básicos, el desempleo, la falta de presupuestos públicos adecuados, etc.
Social	Alude al poco grado de organización y cohesión interna de las comunidades que limitan su capacidad de aminorar, prevenir o responder a situaciones de desastre social o natural.
Política	Se refiere al alto grado de centralización en la toma de decisiones y en la

³⁷ Blaikie P., T. Cannon, I. Davis, B. Wisner. *Vulnerabilidad. El entorno social, político y económico de los desastres*. La Red: Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. 1996.

³⁸ Salazar Ochoa, Luis. *Gestión Comunitaria de Riesgos*. Manual 2, Foro "Ciudades para la Vida". Lima, Perú, 2002, p. 12.

	organización gubernamental, y la escasa autonomía para decidir en los niveles regionales, municipales o locales y comunitarios, anula la participación política activa de las y los agentes sociales. También implica prácticas de clientelismo político estatal que utilizan las autoridades para fines propios.
Técnica	Consiste en técnicas mal empleadas de construcción de infraestructura básica (edificios, departamentos, fraccionamientos, etc.) que son utilizadas en zonas de riesgo o muy alto riesgo.
Ideológica	Tiene que ver con la forma o perspectiva en que las personas conciben el mundo y el medio ambiente o contexto social en el cual se desarrollan e interactúan. Los prejuicios, el fatalismo, los mitos, la negatividad etcétera, pueden acrecentar la vulnerabilidad de las poblaciones, ya que bloquean su capacidad de actuar de manera acertada frente a los riesgos sociales o naturales.
Cultural	Este tipo de vulnerabilidad se vincula con una débil autoestima y pertenencia colectiva por parte de los grupos que sufren este mal, originadas por sucesos como la violencia política o social, la corrupción en todos los niveles, el debilitamiento del tejido social, etc.
Educativa	Consiste en la carencia de políticas públicas educativas que permitan informar y formar en las personas la capacidad para responder o prevenir de manera idónea los efectos de un peligro o riesgo presentado dentro de su medio natural o social.
Ecológica	Propiciada por políticas de desarrollo que propician la destrucción de las reservas del ambiente y ecosistemas que resultan altamente vulnerables ante la presencia de peligros o riesgos.
Institucional	Está vinculada con la vulnerabilidad política ya que tiene que ver con las debilidades de las instituciones donde el mal actual de la burocracia, la centralización de la gestión pública o el dominio de criterios clientelares o patrimonialistas bloquean respuestas adecuadas y ágiles frente al riesgo o peligro social o natural.

Fuente: Elaboración propia con base en la obra de Wilches-Chaux, Gustavo *Desastres, Ecologismo y Formación Profesional: Herramientas para la Crisis*. Servicio Nacional de Aprendizaje, Popayán, Colombia, 1989.

1.3.4 Algunas diferencias y similitudes entre desalojo y desplazamiento forzados

Cuando se habla sobre desalojo y desplazamiento forzados, se puede notar que tienen características en común que permiten observar similitudes entre uno y otro, por lo que es necesario siempre enfatizar entre otras cuestiones que éstos se producen a consecuencia de la violación a los derechos humanos de las personas desalojadas y desplazadas; ya que puede atentar contra los derechos humanos tales como el de: la vida, propiedad, libertad de tránsito, de culto, derecho a un trabajo digno, a la vivienda digna, los derechos de los pueblos indígenas, culturales, derecho a la paz, a la autodeterminación, etc.

Cuadro 4. Principales diferencias entre el desalojo y desplazamiento forzados

Desalojo forzado	Desplazamiento forzado
Causas que los propician	
Sus principales causas se deben a: proyectos de desarrollo e infraestructura, ejemplos: presas y otros proyectos de producción de energía, adquisición o expropiación de tierras, construcción de viviendas o aprovechamiento de tierras. Acontecimientos internacionales de importancia (juegos olímpicos, exposiciones universales, etc.). Medidas de protección del medio ambiente. Especulación desenfrenada en terrenos o viviendas, restauración de viviendas. Actividades de reacondicionamiento urbano u ornato municipal y programas de reubicación o reasentamiento en gran escala ³⁹ .	Conflictos armados, religiosos, políticos, sociales, etc.
Fin que se persigue con la acción	
Su propósito en la mayoría de las ocasiones es la obtención de algún bien material (tenencia de la tierra, vivienda, etc.)	Su propósito por lo general es la imposición de algún dogma religioso, de preferencias políticas, o alguna cuestión social.
Agentes detonadores	
Siempre se atribuirán directamente a toma de decisiones o políticas específicas de los Estados o de manera indirecta al no impedir que terceros los lleven a cabo.	Grupos paramilitares, religiosos, sociales, políticos, etc., y en algunos casos el Estado mismo.
Ámbito Temporal	
Generalmente se planean, formulan y, a menudo, se anuncian con cierta anterioridad.	Principalmente son espontáneos, sorpresivos y no se prevé su desarrollo.

Fuente: Elaboración propia con base en los argumentos planteados en este apartado.

Sin embargo, las causas, los propósitos que estas acciones persiguen, así como los agentes detonadores y el ámbito temporal, de ambos fenómenos, permiten vislumbrar las distinciones entre el desplazamiento y desalojo forzosos que han propiciado un abordaje diferente por parte del derecho y organismos internacionales.

Cuadro 5. Principales similitudes entre el desalojo y desplazamiento forzados

<ul style="list-style-type: none"> a) Fenómenos que se dan en personas con condiciones de pobreza y vulnerabilidad. b) Salida no voluntaria y obligada de sus lugares de origen. c) Empleo de la fuerza y coacción d) Generación de distintos tipos de violencia e) Fragmentación social. f) El traslado a otro lugar se da dentro de los límites territoriales. g) Violación de derechos fundamentales como: Derecho a la vida, de propiedad, a la vivienda, a la libertad de tránsito, o de culto, políticos, al trabajo digno, etcétera. h) Se pueden dar en una persona o grupos de éstas en mayor o menor escala.
--

Fuente: Elaboración propia con base en lo planteado en este apartado.

³⁹ El Desalojo forzoso siempre se dará por la inexistencia de ofrecimientos por parte del Estado de medios apropiados de protección legal y del acceso a ellos.

No obstante, es claro que las analogías que hay entre ambos fenómenos, hagan posible que el desalojo forzoso pueda encontrarse dentro de la categoría de desplazamiento interno. Como lo apunta el Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de Las Casas, AC:

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU ha establecido que los Estados deberán abstenerse de ejecutar desalojos forzosos por ser contrarios al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, particularmente en lo relativo al párrafo 1 de su artículo 11, sobre el derecho a una vivienda adecuada. Además ha dicho que los desalojos forzosos por lo general dan pie a nuevas violaciones a derechos humanos...En el caso de poblaciones indígenas desalojadas en sus propios territorios, además se violan otras disposiciones contenidas en el Convenio 169 de la OIT. *Los indígenas desalojados de manera forzosa de sus tierras tienen el carácter de desplazados y tienen que ser tratados de acuerdo a lo establecido en los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre Desplazados Internos*⁴⁰.

1.4 Tipología del desplazamiento forzado

De acuerdo con diversos estudios sobre el desplazamiento forzado, éste se puede clasificar de diversas maneras, siendo las más comunes las que tienen que ver primero con la prevención o respuesta a un conflicto que provoca el fenómeno.

Cuadro 6. Clasificación del desplazamiento Forzado de acuerdo a la prevención o respuesta a un conflicto

Desplazamiento Forzado	Implicación
Preventivo	Es propiciado para prevenir o evitar los efectos violentos de un conflicto social, político, religioso, armado, etcétera. Generalmente se da a causa de amenazas, alertas, insultos, ofensas, etcétera, partiendo de un suceso o conflicto violento previamente acontecido y del cual la población desplazada tiene conocimiento, por ejemplo en un determinado conflicto agrario los miembros de una comunidad indígena pueden dejar sus tierras a consecuencia de amenazas de otra comunidad, la cual previamente tuvo conflictos de carácter violento.
Reactivo	Es generado debido a los daños que ha causado un conflicto de cualquier tipo y el cual se desarrollo con situaciones de violencia, por ejemplo, los integrantes de una comunidad étnica se vieron forzados a huir de sus hogares debido a las pérdidas humanas que tuvo en un conflicto armado con grupos paramilitares.

Fuente: Elaboración propia con base en la obra de Ana María Ibáñez, *Acceso a tierras y Desplazamiento Forzado en Colombia*. CEDE, Universidad de los Andes, 2004.

Una segunda clasificación está relacionada con la cantidad de personas que se desplazan.

Cuadro 7. Clasificación del desplazamiento forzado de acuerdo a la cantidad de personas

<p>Desplazamiento “Gota a gota”:</p>	<p>En esta modalidad, el desplazado (a) no informa a nadie que se va para que no se note: por una parte, porque serlo se convierte en un estigma, y de otro lado, porque con ello salvaguarda su vida. Inicia el éxodo solo o con muy pocas familias (no más de 10 familias, y en todo caso, menos de 50 personas - lo que exceda este límite es desplazamiento masivo). Este tipo de desplazamiento dificulta en gran medida la posibilidad de tener estadísticas muy aproximadas a la realidad, ya que muchos de estos casos no son censados.</p>
<p>Desplazamiento Masivo:</p>	<p>Corresponde a la caracterización de personas desplazadas en gran proporción al mismo tiempo y en cantidad, así: 50 ó más personas y 10 o más familias. Esta problemática, se presenta sobre todo en zonas de alta conflictividad (se dan éxodos masivos, mujeres, niños, ancianos, que llegan a cabeceras municipales y ciudades).</p>
<p>Desplazamiento Selectivo</p>	<p>Es el tipo de desplazamiento forzado contra agentes específicos de la sociedad: maestros, directivos, docentes, líderes sindicales, líderes comunitarios y hasta empleados oficiales, este es un tipo de desplazamiento poco frecuente.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en el documento de Benjumea Rúa, Adriana María. Anexo 2: glosarios *En publicación: Adriana María Benjumea Rúa. Serie Cartillas IPC: Prevención del desplazamiento forzado*: Instituto Popular de Capacitación, Medellín (IPC), Colombia. 2002. Pág. Web: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/colombia/ipc/despla.pdf> consultad el 20 de junio de 2008.

⁴⁰Chamberlin, Michael W.. Los desalojos forzados de las comunidades Buen Samaritano y San Manuel, en Montes Azules. La contra-política de los derechos sociales. Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de Las Casas, AC, Septiembre 19, 2007. P 1.

Una tercera clasificación tiene que ver con las características del territorio hacia el cual se trasladan.

Cuadro 8. Clasificación del desplazamiento forzado de acuerdo al lugar al que la población indígena desplazada se traslada

Modalidad	Implicación
Desplazamiento dentro de los propios territorios de residencia	La estrategia consiste en no abandonar los límites de los territorios indígenas (resguardos ecológicos, lugares ancestrales, etcétera), Por ejemplo recluirse en la selva, dirigirse a las zonas más altas del territorio o aquellas de más difícil tránsito humano.
Desplazamientos intraétnicos fuera del propio territorio de residencia.	El desplazamiento se lleva a cabo hacia el territorio ocupado por una comunidad del mismo pueblo indígena que de acuerdo a sus recursos puede facilitar espacios y servicios comunitarios como lo son los "albergues" para este tipo de situaciones. Ésta es una de las maneras que generan más problemas en las y los indígenas desplazados (as) ya que se trasladan hacia cabeceras municipales, ciudades intermedias o grandes ciudades. Las formas preponderantes en los lugares de asentamiento extraterritorial se traducen en la creación de núcleos de personas procedentes por un lado de sectores o pueblos comunes; o por otro, y en el peor de los escenarios, de la dispersión de las familias en contextos radicalmente ajenos y con bajas posibilidades de integración económica, política y cultural. Frente a las dificultades de adaptación a los nuevos entornos se muestran casos de retornos en condiciones extremas y peligrosas de inseguridad y desprotección.
Desplazamientos extraterritoriales.	
Desplazamientos dispersos simples	Consisten en desplazamientos de carácter simple y sin organización, consistente en el abandono masivo de sus hogares de la población indígena debido a los conflictos violentos con otra parte provocando la desintegración sociopolítica y cultural de las comunidades.
Desplazamientos Organizados Múltiples	Se trata de desplazamientos de población no solamente indígena sino también de otro tipo de personas con características étnicas diferentes; de esta manera su composición sociodemográfica y racial es pluriétnica y la cohesión social interna puede ser sólida debido a las condiciones históricas de supervivencia que han experimentado.
Desplazamientos horizontales	Este desplazamiento trata de encontrar lugares con ecosistemas similares o parecidos que cuenten con vías de comunicación que permitan establecer circuitos y redes de sostenibilidad alimentaria, de salud y de reproducción cultural de la comunidad.

Fuente: Elaboración propia con base en la obra de Harvey Suárez Morales, y Diego Henao Arcila *El desplazamiento forzado indígena en Colombia - La ley del silencio y la tristeza*. Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, 2002.

De esta forma, los aportes de estas clasificaciones se encuentran en que cualquier suceso que tenga que ver con el desplazamiento forzado se puede analizar combinando ambas ópticas, lo cual propicia que se puedan elaborar nuevas clasificaciones de este fenómeno, de aquí entonces la importancia de aludirlos en este trabajo.

2.- EL ESTADO MEXICANO FRENTE A LA DISCRIMINACIÓN QUE GENERA EL DESPLAZAMIENTO FORZADO

2.1 Problemática

En el caso de nuestro país el desplazamiento forzado es un fenómeno desafortunadamente poco atendido y estudiado. Dentro de los trabajos e investigaciones sobre el tema se encuentran escasos documentos o estudios que lo abordan o analizan de manera científica. De este modo podemos aludir que:

A pesar de la resonancia local, estatal e internacional sobre el tema, al revisar la bibliografía sobre desplazados en México, lo primero que destaca es su ausencia como tema de documentación "más allá de los valiosos testimonios de carácter periodístico", lo cual demuestra no sólo el desinterés por parte de los analistas, sino también la dificultad de abordarlo, sobre todo por el carácter mismo del drama humano que representa, así como por la naturaleza de sus causas "sean éstas políticas o religiosas", y en algunos casos por el uso instrumental que le han dado algunos grupos de interés.⁴¹

El Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México de 2003, elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, menciona que:

No se dispone en México de estadísticas oficiales sobre desplazados internos, y las estimaciones varían considerablemente. Se tomó una fuente que habla de entre 3 mil y 21 mil, pero otras estimaciones llegan hasta 60 mil. En Chiapas y Guerrero se han llevado a cabo conteos más amplios, con la participación de ONG locales e internacionales, diócesis eclesiales locales, dependencias gubernamentales y organismos humanitarios. En el Diagnóstico se identificaron dos obstáculos para la medición: su naturaleza inestable y temporal y el hecho de que ninguna dependencia, gubernamental o no, tiene un mandato explícito para dar seguimiento a estos desplazamientos. En lo que hay coincidencia es en que son uno de los grupos más desprotegidos, porque generalmente carecen de medios para subsistir y de cualquier mecanismo para hacer valer sus derechos. Por su invisibilidad enfrentan altos riesgos de abusos, explotación e inclusive de ser privados de la vida⁴².

Por otra parte, en México como en otros países el desplazamiento interno está intrínsecamente asociado a condiciones de pobreza que tienen las personas

⁴¹ Martínez Velasco, Germán "Conflicto étnico y migraciones forzadas en Chiapas". En: Revista *Política y Cultura*. Núm. 23, México, D.F. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad: Xochimilco. 2005, p. 199.

⁴² Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México. *Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México*, ONU, 2003. Pág. Web: http://www.cinu.org.mx/prensa/especiales/2003/dh_2003/diagnosticoCompleto.pdf consultada el 02 de septiembre de 2008.

que lo enfrentan. En este sentido, la situación social y económica que tienen diversos sectores de nuestro país, en particular los grupos indígenas, está conformada por condiciones insuficientes para su subsistencia, en específico se tiene que:

Los integrantes de los pueblos indígenas ocupan los lugares extremos de la pobreza y de la marginación en México. Esta posición desventajosa en relación con el resto de la sociedad hace que la vulnerabilidad de este sector de la población sea motivo de preocupación nacional [...] Problemas tales como las severas deficiencias en la alimentación, la falta de sanidad, las precarias condiciones de salud y educación; la dispersión, el difícil acceso y el aislamiento geográfico de gran parte de las comunidades indígenas; la escasez de empleo, el bajo o inexistente ingreso, el deterioro ecológico, los problemas productivos y de comercialización, la explotación y explotación de la fuerza de trabajo, la falta de acceso pleno a los órganos de administración e impartición de justicia, el caciquismo, la violencia armada e incluso las persecuciones religiosas son, entre otros, los factores que han acentuado las tendencias históricas de la desigualdad y la vulnerabilidad de la población indígena. Basta añadir que 88% de los municipios indígenas se encuentran en condiciones de alta y muy alta marginación y que, debido a la migración, un gran número de indígenas habita campamentos insalubres en los campos agrícolas o ha engrosado los cinturones de miseria de las ciudades medianas y de las grandes urbes⁴³.

De esta manera el sector indígena puede ser considerado como población vulnerable ya que experimentan situaciones de marginalidad en el momento de su desplazamiento o desalojo por lo que están doblemente expuestos a condiciones desfavorables (por una lado las relacionadas con la pobreza, y por otro también de igual importancia la discriminación de tipo racial, religiosa, social, política) y donde es necesario la asistencia humanitaria por parte de los gobiernos. Cabe resaltar que de la población indígena afectada por el desplazamiento, la mayoría son mujeres, adultos mayores, niños y niñas, quienes sufren dichas condiciones.

Los aspectos que sobresalen en la forma de vida de las personas desplazadas son entre otras; las diversas formas de discriminación racial, social o cultural que enfrentan en su interactuar social con la población de personas de tez blanca o como ellos los llaman “mestizos”. Como bien apunta Jorge Luis Cruz Bргуete:

Las características que acicalan la vida del desplazado son: el abandono del hogar, las violaciones a los derechos humanos y la experimentación de la discriminación

⁴³ Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia, *Programa para los Pueblos Indígenas. 2001 – 2006*. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).

racial, social y cultural. Estas condiciones se fundamentan en los estereotipos adjudicados a los “sin tierra” a “los desposeídos”, a la “gente corrida” y “despojada” de sus pertenencias que por no contar con los medios de producción y subsistencia quedan fuera de los procesos productivos y a expensas de que sí tienen y pueden ofrecerles, negarles, regalarles las posibilidades de su reproducción social y biológicas en condiciones dignas de existencia⁴⁴. [En cuanto a los desalojos forzosos:] La mayoría de los desalojos forzosos comparten varias características generales: Los desalojos tienden a ser más corrientes en los países o las partes de las ciudades con las peores condiciones de vivienda; Siempre se desaloja a los pobres, las clases acomodadas prácticamente nunca se enfrentan al desalojo forzoso, y nunca al desalojo en masa; Los desalojos forzosos son a menudo violentos y conllevan diversos abusos de los derechos humanos más allá de la violación del derecho a una vivienda adecuada; Los desalojados tienden a terminar peor de lo que estaban antes del desalojo.⁴⁵

2.1.1 Antecedentes, causas y efectos

Cuando se habla de desplazamiento forzado en México, es necesario aludir a el estado de Chiapas, entidad donde a partir de los años setenta del siglo XX, se dieron los primeros casos de expulsión en nuestro país.

Hablar de desplazados en el México contemporáneo conduce necesariamente al estado de Chiapas, ya que en las tres últimas décadas esta entidad ha llamado la atención nacional e internacional por el desencadenamiento de sucesos de diversa índole, que van desde los fuertes e interminables conflictos religiosos hasta las confrontaciones político-militares de reciente aparición, pasando por las pugnas por el control del territorio, en los planos intra e intercomunitarios. Las dimensiones políticas que configuran el problema del desplazamiento en Chiapas han opacado otras situaciones semejantes pero de menor repercusión, como son los sucesos de carácter religioso entre comunidades huicholas del estado de Nayarit, o entre huastecos en el estado de Hidalgo⁴⁶.

Este desplazamiento se generó por diversas causas, entre ellas los conflictos armados y religiosos principalmente entre personas católicas y protestantes, las dos religiones predominantes entre los grupos indígenas chiapanecos.

Es a partir de la década de los cincuenta cuando en esta entidad comenzó a darse una multiplicación de religiones no católicas entre la población indígena, sin embargo fue hasta los setenta cuando este fenómeno desató por primera vez conflictos religiosos de carácter violento que desembocaron

⁴⁴ *Ibid*

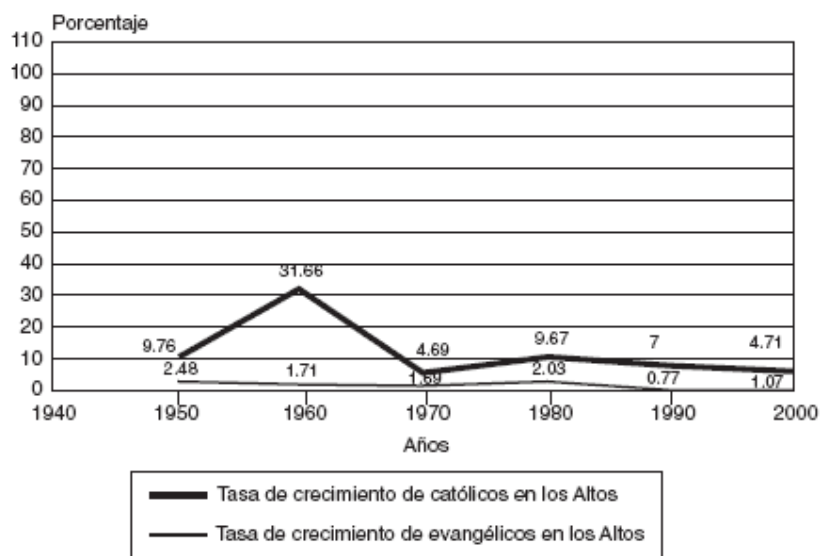
⁴⁵ Campaña Mundial de Seguridad en la Tenencia de la Vivienda. Documento Conceptual. Pág. Web: www.unhabitat-rolac.org/anexo%5C16022004120361.doc%20final%20Sp.doc – consultado el 20 de junio de 2008. [El énfasis es de los autores]

⁴⁶ Martínez Velasco, Germán. *Op. cit.*, p.198.

en la violación de los derechos humanos de los grupos con religiones diferentes entre ellas la protestante (13.9 %) ⁴⁷ a la predominante como lo es la católica (63.8%) ⁴⁸. (Véase Gráfico 1).

[...] Esto último ha ocasionado enfrentamientos entre la mayoría católica de la población y los convertidos a otra religión distinta a la predominante. Así que las víctimas de las expulsiones generalmente son familias indígenas convertidas al protestantismo acusadas de atentar contra las tradiciones y costumbres de su comunidad, por negarse a participar y cooperar en la celebración de las fiestas religiosas y otras actividades comunitarias ⁴⁹.

Gráfico 1 Región de los Altos: tasa de crecimiento de católicos y protestantes o evangélicos, 1940-2000



Fuente: Germán Martínez Velasco, "Conflicto étnico y migraciones forzadas en Chiapas". En: Revista *Política y Cultura*. Núm. 23, México, D.F. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad: Xochimilco. 2005, p. 2001.

De esta manera el municipio donde hace más de treinta años se viene presentando la mayor cantidad de conflictos religiosos y por tanto de expulsiones, es el de San Juan Chamula. Así en la década de los ochenta se agregaron otros municipios como: Chenalhó, Zinacantán, Huixtán, Mitontic, Oxchuc y Amatenango del Valle, todos ellos conformados en su gran mayoría

⁴⁷ *Idem.*

⁴⁸ Véase Cuadro 13. *Volumen y porcentaje de la población de 5 y más años por religión en Chiapas, 2000*

⁴⁹ Cruz Burguete, Jorge Luis. *Op. cit.*, p. 83.

por comunidades indígenas que también mostraron conflictos y desplazamientos de esta índole. Para la última década del siglo pasado, las expulsiones por conflictos religiosos se proliferaron hacia regiones comprendidas por municipios como Las Margaritas, Frontera Comalapa, Comitán, La Independencia y La Trinitaria, en la región Fronteriza, y Venustiano Carranza en la región Centro. En cuanto a municipios receptores, San Cristóbal de las Casas es el principal ya que desde los años setenta comenzó a recibir la mayor cantidad de personas indígenas expulsadas debido a este tipo de conflicto.

De acuerdo con el Consejo Estatal de Población del Estado de Chiapas se estima que en el decenio de 1970, en el inicio de las expulsiones por motivos de conversión religiosa, la población que llegó en busca de refugio al municipio de San Cristóbal de las Casas alcanzó la cifra de 20 896 personas, mientras que, hacia la década de 1980, se sumó la cantidad de 4 295 personas, más 3 637 que se dirigieron al municipio de Teopisca, lo cual arroja una cifra cercana a las 30 000 personas⁵⁰.

Por otro lado y como consecuencia del conflicto militar chiapaneco de mediados de la década de los noventa, se dieron importantes desplazamientos de población indígena. La Secretaría de la Defensa Nacional comunicó que más de veinte mil desplazados (as) fueron trasladados (as) y reasentados (as) en nueve municipios de la región.⁵¹

De esta manera se puede afirmar que Chiapas ha sido el principal escenario de nuestro país que ilustra la desigualdad social de comunidades indígenas que han sufrido con el desplazamiento, la violación de sus derechos fundamentales y la descomposición de su tejido social sin que las instancias gubernamentales realizaran algo al respecto.

Uno de los efectos más extendidos y profundos de la ruptura comunitaria consiste en la actual situación de quebrantamiento de los tejidos de solidaridad interna de las poblaciones mayas y, en consecuencia, de sus mecanismos de reproducción material y cultural. La salida forzada de personas o comunidades enteras, sea por causas religiosas o por diversos grados de conflictividad política, han sido causa y

⁵⁰ Germán Martínez Velasco, *Op. cit.*, p.200.

⁵¹ Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) *Op. cit.*

efecto de una alteración en los sistemas de autoridad, normas de convivencia social y elementos básicos de identidad cultural⁵².

No obstante, existen otros casos de desplazamiento forzado que se han presentado en otros estados de nuestro país, como Oaxaca y Morelos. La problemática que presenta la región de los Loxichas ubicada en la sierra sur del estado de Oaxaca y conformada por los municipios de Candelaria Loxicha, San Baltasar Loxicha, San Bartolomé Loxicha, Santa Catarina Loxicha y San Agustín Loxicha, es un caso más donde se mezcla una serie de elementos y rezagos que han desembocado en uno de los conflictos más violentos en el estado en la última década.

Las y los pobladores de dicha región, en su gran mayoría indígenas Zapotecos, monolingües, con altos índices de marginación, pobreza, analfabetismo y rezagos en el desarrollo de sus municipios, enfrentan además un conflicto armado que les ha obligado a salir de sus comunidades.

De esta forma, en Oaxaca, las condiciones de pobreza y extrema pobreza que enfrentan los pueblos indígenas, han estado acompañadas de conflictos sociales entre éstos y caciques o autoridades políticas por causas diversas como la tenencia de la tierra, manifestación de demandas sociales, los recursos naturales; entre otros.

Esta serie de hechos ha propiciado que desde la década de los setenta, se generen situaciones de violencia física generalizada entre ambos agentes, mismos que han desembocado en la militarización de algunas zonas geográficas que habitan estos pueblos étnicos, al respecto se puede mencionar que:

La presencia de las fuerzas armadas en los pueblos indígenas de Oaxaca no es totalmente novedosa. De hecho desde los años 70's y 80's inicia un proceso de Guerra de Baja Intensidad en Oaxaca. La influencia del movimiento del 68's repercute a nivel organizativo en los pueblos indios⁵³.

⁵² Germán Martínez Velasco, *Op. cit.*, p.210.

⁵³ García Santiago, Gonzalo *Militarización en los Pueblos Indios de Oaxaca*. La Neta, Derechos Humanos, Pág. Web:
<http://www.derechoshumanos.laneta.org/documentos/militarizacionoaxaca.htm> consultada el 10 de septiembre de 2008.

La aparición del Ejército Popular Revolucionario (EPR) en 1996 (del cual el gobierno estatal aún afirma que tiene células en la región), acentuaron el conflicto en los municipios Loxichas, principalmente en San Agustín, donde se concentraron inmediatamente después de los actos violentos atribuidos al EPR en ese año, bases militares mixtas compuestas por miembros del ejército mexicano, la policía preventiva y judicial del estado, y la propia policía preventiva municipal.

Por otra parte el origen del desplazamiento forzado en el municipio de Tlalnepantla Morelos, se dio con el conflicto político acontecido en el 2004, cuando el proceso de elección del nuevo presidente municipal realizado tradicionalmente bajo la figura consuetudinaria de usos y costumbres, se vio alterado por la división generada por los partidos políticos participantes en el proceso electoral, al proponer cada uno a distintos candidatos.

Con base en lo anterior, la Asamblea General⁵⁴ de la comunidad decidió darle el registro de su candidato electo al partido Fuerza Ciudadana por lo que el PRI se lo dio a otro contrincante electoral siendo éste ganador, rompiendo así el tradicional acuerdo que habían tenido durante décadas ambas partes.

Este acontecimiento motivó la polarización de la comunidad, no solo por que un candidato que no gozaba de la simpatía de la mayoría del pueblo resultó electo, sino por que el tradicional mecanismo de usos y costumbres prácticamente desapareció. Con ello la comunidad se dividió en dos grupos, quienes apoyaban por un lado al presidente electo y por otro la mayoría que desconoció e impugnó su toma de protesta, mismos que tomaron las instalaciones municipales como acto de inconformidad, por lo que se tuvo que utilizar la fuerza pública para la recuperación de éstas.

Con la violencia generada de este enfrentamiento, viene la etapa de la expulsión y el auto exilio, como lo llamaron algunas personas, durante varias semanas se mantuvo la presencia de la fuerza policiaca con el pretexto de garantizar el orden y la integridad de quienes apoyaron al presidente Osorio y que permanecieron el municipio.

En cuanto al número de personas desplazadas hacia otros municipios vecinos

como Tlayacapan no se tiene el dato preciso de cuántas se vieron forzadas a abandonar la comunidad ni por cuanto tiempo, aproximaciones de los afectados señalan que el desplazamiento duró más de seis meses, las propias versiones de las y los perturbados son distintas. Sin embargo de acuerdo con el testimonio de un grupo de estos desplazados (as) que se reunió con legisladores en la Cámara de Diputados puntualizó lo siguiente:

Alfredo Lima Zavala: “Cuando entro la fuerza pública miles de compañeros tuvieron que huir hacia el monte. Somos 16 personas las que estamos al frente de este movimiento. Nosotros fuimos nombrados en una asamblea de carácter general. A ninguno le gusta estar desplazado de su domicilio por la negligencia de un gobierno que no ha querido asumir su responsabilidad. Somos 400 desplazados en Santa Ana Tlacotenco; 350 en San Lorenzo Tlacoyuca y alrededor 1200 en Tlayacapan. Hemos tenido el apoyo y la solidaridad de los vecinos y de organizaciones que nos proveen lo necesario”⁵⁵.

En síntesis se puede afirmar que el desplazamiento forzado en México, es un fenómeno que tiene su génesis a partir de la década de los setenta aproximadamente, sus causas han dependido de conflictos armados, religiosos, sociales o políticos según la entidad donde se ha presentado. La discriminación en estos grupos ha sido evidente en la mayoría de los casos, tanto en el momento de la expulsión, como en el lugar de llegada, donde ha sido notoria la violación de derechos humanos (Derecho a la vida, de propiedad, a la vivienda, a la salud, educación, a la alimentación, a la libertad de tránsito, de culto, políticos, al trabajo digno, de expresión, etcétera) y la privación de servicios públicos y otras condiciones necesaria de subsistencia⁵⁶.

2.2 Políticas públicas para la atención al problema y la responsabilidad jurídica del Estado

El Estado de Derecho (ED) implica que el Estado debe otorgar seguridad jurídica a todas las personas de una nación, en otras palabras, está obligado a *garantizar el ejercicio libre* de los derechos políticos, sociales, humanos,

⁵⁴ Cabe mencionar que la Asamblea por décadas había registrado su candidato con el PRI.

⁵⁵ Congreso de la Unión. *Informe del grupo plural de legisladores de la Comisión Permanente sobre el conflicto en Tlalnepantla, Morelos*. México D.F., 3 de febrero de 2004, P. 7 <http://diputados.pan.org.mx/web/pan/hoycam/despliega.asp?id=532005> consultad el 10 de septiembre de 2008.

⁵⁶ Para mayor referencia véase Aquino Cruz Teódulo y Sánchez García David. *Op. cit.*

etcétera, en un contexto de paz, certeza y justicia.⁵⁷

Por lo anterior, dicho ejercicio puede ser garantizado a través del establecimiento de una legislación que busque este propósito y de la cual se pueden derivar el establecimiento de políticas públicas para la atención a problemas relacionados con la violación de estos derechos como es el caso de la discriminación que se refleja en el desplazamiento forzado.

2.2.1 Instrumentos jurídicos nacionales en materia de desplazamiento forzado

La problemática del desplazamiento es una cuestión que en México no ha sido asunto de la agenda política, prueba de esto es que aunque en la Constitución federal y leyes derivadas de la misma, se establece de manera genérica la garantía de los derechos humanos, no se fundamentan de manera sistematizada los derechos inherentes a las personas afectadas por lo cual no se pueden distinguir ni aplicar, lo que desemboca en una evasión constante de responsabilidades específicas de las autoridades administrativas y judiciales en todos sus niveles para su debida garantía, por lo tanto, no existe política pública que busque por lo menos reconocerlo. Las personas que hoy lo viven manifiestan que:

La negligencia, omisión y complacencia del Gobierno y sus instituciones por no dar alternativas a la población desplazada por el conflicto armado interno en Chiapas [...]. La violación sistemática y estructural de los Derechos Humanos y derechos de los pueblos indios por la imposibilidad de dar solución a la población más vulnerable, como somos las y los desplazados por la situación de normas ausentes y de falta de políticas públicas para atender este fenómeno⁵⁸.

En este sentido el Estado Mexicano debe no sólo ratificar, sino garantizar las obligaciones que surgen del derecho internacional, así como utilizarlas de referencia para la elaboración de sus legislaciones internas en materia de desplazamiento forzado y por ende de políticas públicas.

⁵⁷ El ED, es el ente donde el poder político se ve limitado con el único fin de que no actúe de manera arbitraria y en contra del ejercicio de los derechos citados.

⁵⁸ Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de Las Casas, *Desplazados Internos en Chiapas*. Edit. Humanos Fray Bartolomé de Las Casas A.C. Chiapas, México, 2004, pp.12-14.

El grado de vulnerabilidad extrema en que se encuentran las personas afectadas por el desplazamiento forzado exige que a la brevedad posible se establezca un marco normativo que garantice en forma inmediata la actuación de las autoridades en los distintos niveles de gobierno para la atención inmediata tanto en términos de prevención, como de asistencia y auxilio inmediatos que garanticen los derechos humanos de los afectados, la conciliación en las comunidades, el retorno y la reintegración.⁵⁹

El único antecedente que se tiene registrado sobre legislación en materia de desplazamiento forzado, es una iniciativa de “Ley General para Personas Desplazadas Internamente”, presentada el 23 de abril de 1998 por legisladores de diversos partidos políticos que conformaban la Cámara de Diputados⁶⁰, y misma que fue analizada y desechada el 11 de abril de 2000.

Los argumentos que sustentaron la no aprobación consistieron en que los aspectos generadores del desplazamiento eran muy generales y amplios y poco concretos, en otras palabras en la iniciativa no quedaban claras algunas categorías como la de desplazado (a) entre otras (Véase Anexo 2).

Con excepción de este antecedente, no se tiene conocimiento de algún otro intento por legislar en esta materia, lo que demuestra una vez más que no ha existido el interés por parte del Estado mexicano por impulsar un marco legal que regule la protección y asistencia de personas desplazados (as) internos(a) atendiendo al principio básico de la responsabilidad del Estado.

No obstante en la administración pública pasada (2000-2006), el gobierno federal hizo un esfuerzo por crear una serie de programas enfocados a atender esta cuestión entre los que destaca:

[...] Frente a esta deficiencia, el gobierno, dentro de un grupo de trabajo Intersecretarial que preside la Secretaría de Gobernación a través de la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, se ha propuesto como objetivo, la elaboración de un proyecto legislativo que atienda la problemática. En esta respuesta, el gobierno señala que en Chiapas, a excepción de un grupo, todos los desplazamientos internos están constituidos por poblaciones indígenas, particularmente de origen tzeltal, chol y tojolabal. El gobierno señaló que se implementará en ese estado el Programa Especial para la Atención a la Población

⁵⁹ *Ibid.*, p. 143.

⁶⁰ Los diputados de la LVII Legislatura (1997-2000) que presentaron la iniciativa fueron Laura Itzel Castillo Juárez, Elsa Patria Jiménez Flores, Gilberto López y Rivas y Bernardo Bátiz Vázquez, del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática; Ricardo Cantú Garza, del grupo parlamentario del Partido del Trabajo; Patricia Espinosa Torres, del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional; Martha Laura Carranza Aguayo, del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional; y Jorge Alejandro Jiménez Taboada, del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México

Desplazada del Estado de Chiapas, el cual tendrá como población objetivo a los desplazados por problemas agrarios, religiosos, políticos y por el conflicto armado.⁶¹

2.2.2 Instrumentos jurídicos internacionales en materia de desplazamiento forzado

Con base en lo anterior, es pertinente hacer referencia al documento que consta de treinta principios rectores del Desplazamiento Interno (Véase Anexo 4), presentado por Francis M. Deng Secretario de la ONU ante el Consejo Económico y Social del mismo organismo en 1998, los cuales han servido como estándares legales relevantes en algunos países latinoamericanos para la generación de políticas públicas que atienden esta problemática, de ahí su importancia para la creación de las mismas en nuestro país.

Estos Principios Rectores establecen derechos y garantías sustanciales para la protección de las personas afectadas por este tipo de desplazamientos, además, presentan fundamentos para protegerlas y asistirles por los daños que sufren con este fenómeno, también durante su regreso, reasentamiento y reintegración. Estos principios son fiel muestra del marco de derechos humanos y el derecho humanitario establecido por la comunidad internacional.

Cabe mencionar que dichos principios no están legislados de manera formal en nuestras leyes, sin embargo, están basados en los derechos humanos consagrados en La Constitución mexicana y las leyes y reglamentos que de ella emanan, por lo que dichos principios en teoría y por mandato constitucional los debería de reconocer, garantizar y proteger el Estado ya que México forma parte de algunos tratados internacionales en materia de derechos humanos como es el caso del derecho internacional humanitario⁶².

Otra cuestión que debemos destacar es que México carece de un marco jurídico específico en materia de desplazados, esto sin menoscabo de que, tanto en la Constitución Política del país, como en varios instrumentos jurídicos internacionales

⁶¹ *Ibid.*

⁶² El Derecho Internacional Humanitario se encuentra esencialmente contenido en los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, en los que son parte casi todos los Estados entre ellos México. Estos Convenios se completaron con otros dos tratados: los Protocolos adicionales de 1977 relativos a la protección de las víctimas de los conflictos armados.

ratificados por él, se encuentren incluidos diversos derechos relacionados con el tema.⁶³

Por otra parte como lo apunta el Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México de 2003⁶⁴, elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, en el sexenio anterior (2000-2006), el gobierno federal también expresó ante el Representante del Secretario General de la ONU sobre Desplazamiento Interno su propósito de evaluar con profundidad la situación de los desplazamientos internos a nivel nacional y formular e implementar una política pública para atender dicha cuestión.

Cabe señalar que el programa al que alude la cita anterior, así como la formulación e implementación de la política pública, hasta la fecha no ha sido puesta en marcha, lo cual muestra que el problema del desplazamiento en el nivel gubernamental en la mayoría de los casos sólo queda en el discurso y en muy pocos en la práctica.

Lo anterior pone de manifiesto que las acciones del gobierno han sido insuficientes por lo menos en cobertura ya que como menciona el Diagnóstico citado en el párrafo anterior, se habla de hasta 60 mil desplazados (as) en nuestro país, además se nota que las pocas acciones gubernamentales han estado focalizadas solamente en un entidad como lo es Chiapas y han dejado de lado otras como Oaxaca donde también se presenta esta problemática.

En 2002 y 2003, el gobierno federal invirtió en Chiapas 20 millones de pesos exclusivamente para la atención de desplazados; financiamos 193 proyectos en 2003, y 231 en 2002; beneficiamos a alrededor de unas 4 000 personas de grupos de mujeres. Los proyectos están enfocados a mujeres, llevan un proceso de acompañamiento, son cinco talleres, los cuales llevan un costo de 30 por ciento de financiamiento. Se hace un primer taller de diagnóstico y después un taller para diseñar el proyecto, costo, distribución de responsabilidades, objeto del proyecto, etcétera. Se sigue con dos talleres de seguimiento y asistencia técnica y un quinto taller de evaluación. Hay un segundo apoyo para dar cumplimiento al proyecto a través de un subsidio. Las mujeres que hacen el acompañamiento son de la comunidad, con

⁶³ Zebadúa González, Emilio (coord.). *Desplazados Internos en México*. Grupo Parlamentario del PRD en la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Abril de 2004, p. 32. Pág. Web:<http://prd.diputados.gob.mx/publicaciones.htm> consultada el 10 de septiembre de 2008.

⁶⁴ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México. *Op. Cit.*, p. 170.

capacidad técnica. El modelo se aplica fuertemente en Chiapas, en particular en San Cristóbal de Las Casas.⁶⁵

En suma la legislación Internacional en materia del Desplazamiento Forzado, así como los diversos Diagnósticos y Estudios sobre discriminación y Derechos Humanos, son medios legales potenciales que pueden dotar de una base jurídica al Estado Mexicano, de modo que le permita contribuir desde sus propias facultades, al mejoramiento sustancial y gradual de la situación de los derechos humanos en nuestro país, para ello es necesario que éste se apoye (a través de acuerdos, proyectos específicos o convenios además de consultas) en la Sociedad Civil, el Sector Académico, etc., para logra dicho objetivo.

De esta manera, como un primer avance real para la legislación y la atención del desplazamiento forzado sería recomendable retomar algunas propuestas que establece el Diagnóstico de los Derechos Humanos en México⁶⁶, entre las cuales se encuentran:

- a) Ante la falta de información verificable, es necesario generar un sistema que permita un acercamiento a la medición del problema a nivel federal pero también estatal y municipal
- b) La Adopción por parte del gobierno federal de medidas de protección legal para atender las necesidades identificadas por el representante especial de la ONU para los desplazados internos.
- c) Es necesario que el Poder Legislativo, en coordinación con instancias del Poder Ejecutivo, como la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, incorpore los lineamientos establecidos en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de la Organización de las Naciones Unidas.
- d) Es recomendable que en el momento de legislar sobre el tema, se tomen en cuenta las tradiciones y costumbres de la población afectada ya que la mayoría de ésta son indígenas.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 115.

⁶⁶ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México. *Op. Cit.*, p. 170-171.

3.- DESPLAZAMIENTO FORZADO EN OTROS PAÍSES (EL CASO COLOMBIANO)

3.1 Problemática

El desplazamiento forzado en Colombia es un hecho que obedece no ha conflictos coyunturales en un determinado periodo de tiempo, sino mas bien a acontecimientos históricos y procesos de urbanización dentro su territorio que se han dado desde su independencia.

3.1.1 Antecedentes, causas y efectos

Una primera causa del desplazamiento forzado en Colombia son los conflictos agrarios por la tenencia de la tierra que durante el siglo XIX y XX, en este país fue común observar, donde la compra y en muchos casos la expoliación de predios se dio en gran escala por parte de los grandes capitalistas a pequeños campesinos (as), lo que trajo como consecuencia profundas transformaciones en la composición del territorio colombiano debido al desplazamiento forzado generado en la población del sector.

En Colombia el paso de la hacienda a la empresa capitalista entre 1863 y 1915, para el cultivo y procesamiento del café y la caña de azúcar, se llevó a cabo a partir de procesos de colonización que ejercieron una fuerte presión sobre la tenencia de la tierra de los pequeños parceleros y finqueros. Entre 1910 y 1940 se desarrollaron grandes conflictos agrarios y procesos de ocupación de tierras por parte de colonos, que produjo en 1930 la primera iniciativa de Reforma Agraria⁶⁷.

Para la década de los cuarenta y cincuenta del siglo pasado, los procesos de colonización fueron reconfigurando la diversidad socio-cultural de los grupos sociales que habitaron las diferentes regiones del país, lo que en parte, explica las características específicas de los orígenes de la violencia política y armada en cada una de ellas.

⁶⁷ Casasfranco Roldán, María Virginia. *Las migraciones y los desplazamientos forzados. Análisis comparativo e integral desde un enfoque de derechos humanos. (Retos en Centroamérica y Colombia)*. Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo de los Asentamientos Humanos (CNUAH-HÁBITAT), Centro de Investigación para el Desarrollo (IDRC), Canadá. Noviembre, 2001, p. 90.

Estos años marcan lo que en Colombia se conoce como la *época de la violencia*, ya que los diferentes acontecimientos políticos propiciaron los primeros desplazamientos masivos de personas que se tengan registrados como consecuencia de estos conflictos políticos.

Con el asesinato en 1948 del líder liberal populista Jorge Eliécer Gaitán, se desató un período violento de casi 20 años en el que murieron 300,000 civiles y más de dos millones de personas tuvieron que huir. Aunque ya había antes de esa época levantamientos armados campesinos y otros fenómenos violentos en varias regiones, este período "barrió" con las características regionales y extendió la violencia a grandes áreas del país.⁶⁸

Como producto de la violencia que trajo consigo estos conflictos, se dio la aparición de grupos guerrilleros conformados en particular por campesinos (as) desplazados (as) de sus tierras y valles del país, los cuales fueron empujados, bien hacia las ciudades o hacia la frontera agrícola y las zonas de colonización, sobre todo en el sur del país y en las selvas amazónicas.

En los años sesenta los conflictos armados entre los grupos guerrilleros y paramilitares a causa de las expropiaciones ilegales y la apertura a la inversión extranjera siguieron propiciando desplazamientos forzados principalmente de población campesina hacia las grandes ciudades entre las que se encuentra Bogotá.

Esta ciudad según datos oficiales, pasó de 715, 220 habitantes a principios de los cincuenta a 1.6 millones a mediados de la década de los sesenta. Actualmente el 73% de la población es urbana, pero hasta la década de los cuarenta la proporción era la contraria; es decir que, en trece lustros, la relación demográfica dio un giro de 180 grados⁶⁹.

No obstante, este vuelco no fue de la mano de un proceso de industrialización que justificara el traslado de la población rural a los centros urbanos, sino de la violencia y desplazamientos forzados de grandes cantidades de personas a estos lugares.

⁶⁸ González Bustelo, Mabel. "Desterrados. Desplazamiento forzado en Colombia". En *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*, enero-abril, año 9 número 27, p.p. 41-78, Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública. Toluca, México, 2002, p. 47.

Para la década de los setenta y ochenta el desplazamiento forzado masivo en Colombia, continuó generándose a lo largo de todo el país; la aparición del narcotráfico que requería de grandes extensiones de tierra para sus cultivos ilegales fue ahora una de sus principales causas.

Luego, con la expansión de las guerrillas, la irrupción violenta del narcotráfico, la represión de la protesta social y la parainstitucionalización de la lucha contrainsurgente a finales de esta década se intensificó la violencia política y en consecuencia, el desplazamiento interno forzado.⁷⁰

De esta manera es a partir de la década de los noventa cuando el desplazamiento forzado en Colombia comienza a ser observado como un problema de carácter nacional y que por lo tanto requiere la atención del Estado en particular del gobierno, cuando se percató de que más de medio millón de personas (Véase Grafico 1) estaban desplazadas de su lugar de origen, de ahí que en 1997 el Congreso Colombiano haya decretado la Ley 387, relativa al tratamiento del Desplazamiento forzado en ese país.

Así, en la actualidad Colombia es el país con mayor cantidad de desplazados (as) en el mundo, le siguen algunos países africanos, como el caso de Sudán donde los conflictos armados han sido también evidentes. (Véase cuadro 9).

Cuadro 9. Desplazamiento forzado en el mundo

País	Cantidad de personas
Colombia	2, 000, 000
Sudán	662,300
Azerbaiyán	578, 500
Liberia	498, 600
Sri Lanka	532, 400

Fuente: Elaboración propia con base en María Fernanda, Rivera Hoyos. “**Desplazamiento Interno en México, Reflexión de una Incertidumbre**”. En *Revista Comunicología@: indicios y*

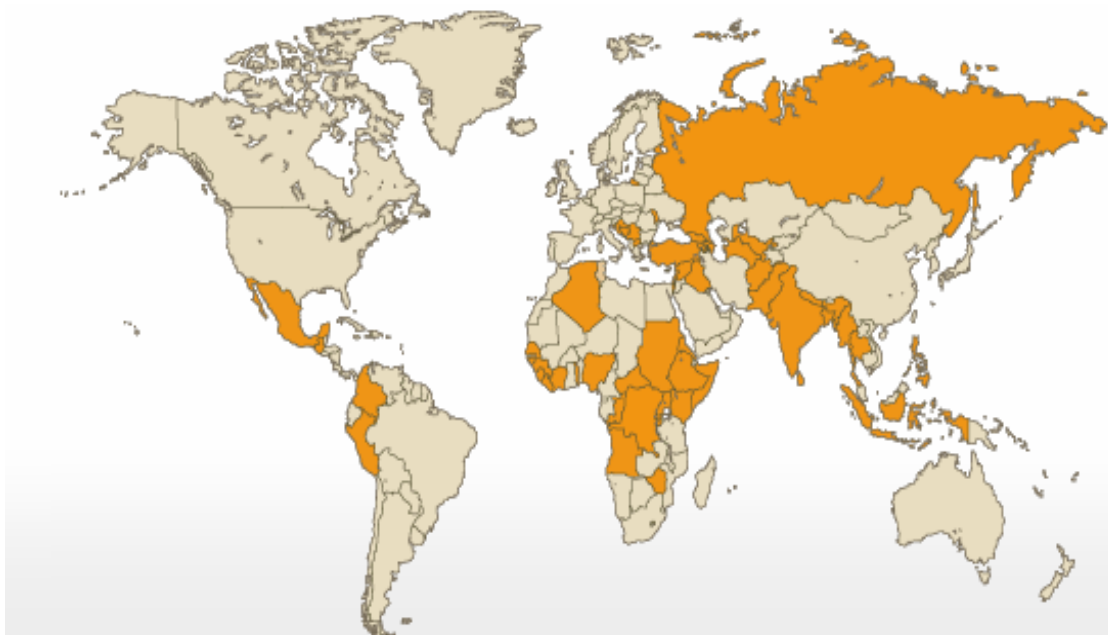
⁶⁹ *Ibid.*, 45.

⁷⁰ Casasfranco Roldán, María Virginia. *Op. Cit.*, p.93.

conjeturas. Publicación Electrónica del Departamento de Comunicación de la Universidad Iberoamericana Ciudad de México, Primera Época, Número 8, otoño 2007. Pág. Web: http://revistacomunicologia.org/index.php?option=com_content&task=view&id=192&Itemid=101 consultada el 10 de julio de 2008.

En los últimos 10 años, el desplazamiento forzado ha tomado dimensiones de daños a la humanidad (violación de derechos humanos) y se ha hecho palpable no solo por sus magnitudes y sus repercusiones negativas en las ciudades, sino porque se logró, gracias a los aportes de algunas ONG'S y otras organizaciones, situarlo como preocupación política para el estado colombiano y así quitarle ese ente de indiferencia donde se intercalaban de manera confusa los diferentes eventos del conflicto armado como: asesinatos, masacres, secuestros, tomas de poblaciones, violación sistemática de los derechos humanos, y donde los desplazamientos de población eran percibidos como algo capilar, aluvial y como un efecto secundario de las operaciones militares de las fuerzas en disputa⁷¹.

Mapa 1. Desplazamiento Forzado en Latinoamérica y el resto del mundo



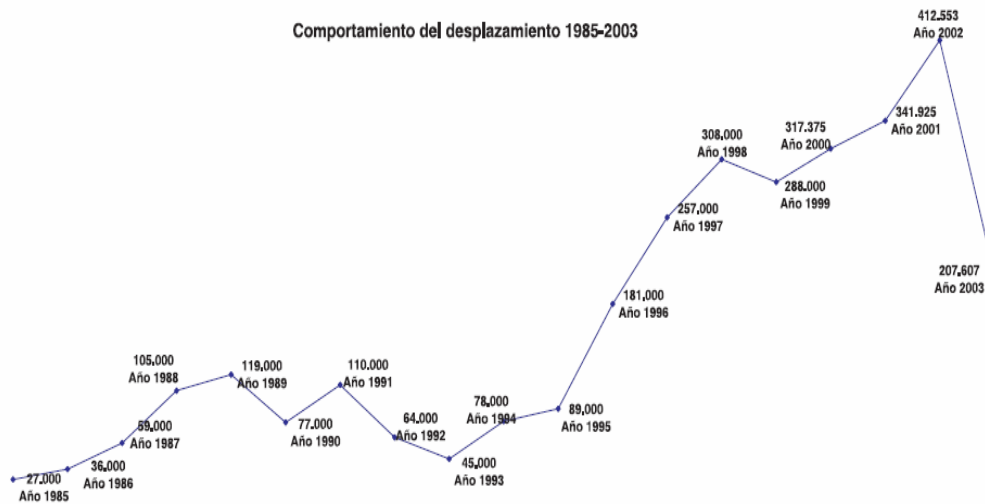
Fuente: Centro de Monitoreo sobre Desplazados Internos. [http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/\(httpPages\)/22FB1D4E2B196DAA802570BB005E787C?OpenDocument&count=1000](http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/(httpPages)/22FB1D4E2B196DAA802570BB005E787C?OpenDocument&count=1000)

⁷¹ Naranjo Giraldo, Gloria. "El desplazamiento forzado en Colombia. Reinención de la identidad e implicaciones en las culturas locales y nacional". En *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Universidad de Barcelona [ISSN 1138-9788] N° 94 (1), 1 de agosto de 2001. Pág Web: <http://www.ub.es/geocrit/sn-94-37.htm> consultada el 10 de julio de 2008.

El gráfico 2 muestra la evolución del desplazamiento forzado en Colombia, a partir de mediados de la década de los ochenta. En la curva se muestra como entre 1992 y 1994, se presenta una significativa disminución de la cifra de desplazados (as), debido primordialmente a una política conciliación, que condujo a diversos procesos de desmovilización de algunos grupos guerrilleros, como por ejemplo el Quintín Lame, o la Corriente de Renovación Socialista., disminuyendo con esto los conflictos armados y por ende la cantidad de personas desplazadas. De esta manera en el gráfico se puede notar como a partir de 1995 la cifra de desplazados (as) aumenta año con año, esto principalmente por la reactivación de conflictos armados por cuestiones territoriales.

En suma se puede decir, que el desplazamiento forzado en Colombia ha tenido diversas causas entre las que sobresalen el narcotráfico, los conflictos agrarios que han prevalecido desde el establecimiento de la república hasta la fecha y de los cuales se han derivado conflictos armados y políticos entre grupos guerrilleros, paramilitares y ejército, recalando que dicho desplazamiento en la mayoría de los casos se ha dado en población del sector agrícola, uno de los grupos más vulnerables y empobrecidos de esta nación.

Grafico 2. Desplazamiento Forzado en Colombia. 1985-2003



Fuente: Harvey Suarez. Dinámica del desplazamiento forzado en Colombia. Consultoría para los derechos Humanos y el Desplazamiento, Codhes. Pág. Web: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3822.pdf> consultada el 10 de julio de 2008.

Con esto se puede argumentar que el desplazamiento forzado obedece a acciones de agentes armados al margen del marco jurídico, pero también a los procesos que conllevan a la cimentación de la base de la actual configuración socio-demográfica y económica de la sociedad colombiana, por lo que se relaciona directamente con el establecimiento de un modelo económico que privilegia a la acumulación de capital en manos privadas en detrimento de los intereses de los grupos más vulnerables principalmente el campesinado. A su vez, se relaciona con un sistema político estructurado históricamente sobre la exclusión de las mayorías pobres de los ámbitos de decisión económica y política y de sus beneficios (aunque formalmente se trate de la democracia más antigua de América Latina), y se sustenta en una visión excluyente del "otro", típica en la historia de Colombia.⁷²

Por otro lado y de acuerdo con sus características, no es prudente analizar este fenómeno, desde los enfoques con los que se aborda, por ejemplo, en países de Europa oriental o África Central, donde las identidades o etnias de los desplazados (as) están claramente definidas, caso contrario al colombiano donde es común observar la heterogeneidad de la población desplazada debido a la falta de identidades preexistentes entre ellos.

Los desplazados de Colombia no pertenecen a una etnia, nacionalidad, partido político, religión o colectividad ideológica específica. Es decir, no tienen ningún tipo de identidad preexistente. El colectivo está compuesto por personas de todas las etnias, religiones, adscripciones políticas y clases sociales (aun cuando afecta mayoritariamente a los campesinos). Pero la razón del desplazamiento no es su pertenencia a un grupo sino que responde a motivaciones diferentes.⁷³

En cuanto a los lugares de partida y llegada de los desplazados (as), los datos de hace una década, con información oficial de la Red de Solidaridad,

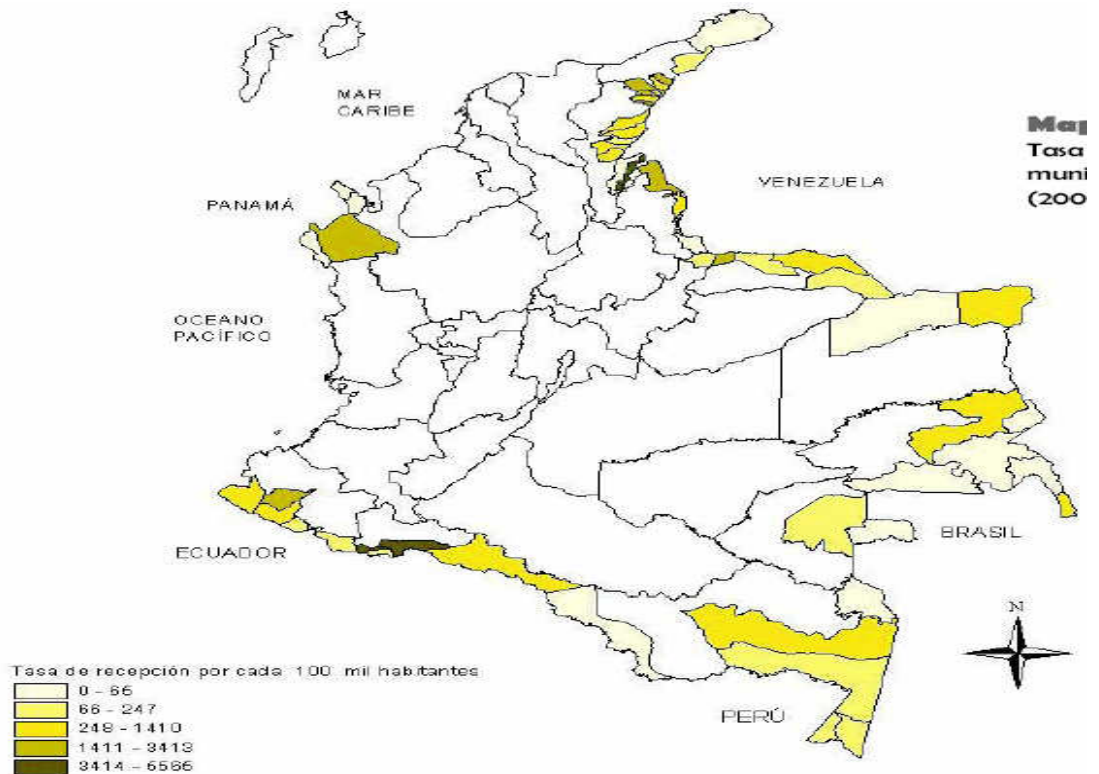
⁷² Véase Mabel González Bustelo. *Op. Cit*, p. 48.

⁷³ *Ibid.*, p. 46.

mostraban unos 450 municipios expulsores. Hoy las cifras son de alrededor de 925 municipios expulsores y de 630 principalmente receptores. Estamos hablando de un problema que se expande en el interior de la geografía nacional y que comienza a traspasar las fronteras del país.

Entre los grupos vulnerables y discriminados de desplazados (as) colombianos tenemos primeramente a los campesinos (as), seguidos de las minorías étnicas, mujeres y niños (as), lo paradójico es que sus lugares de origen se localizan en las zonas de Colombia más ricas en recursos naturales pero donde existen los mayores niveles de pobreza del país, algo semejante con lo que sucede en México con las personas desplazadas de Chiapas o Oaxaca, una de las regiones más ricas en recursos de esta nación.

Mapa 2. Tasa de recepción de municipios de frontera, 2003



Fuente: Harvey Suarez. Dinámica del desplazamiento forzado en Colombia. Consultoría para los derechos Humanos y el Desplazamiento, Codhes. Pág. Web: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3822.pdf> consultada el 10 de julio de 2008.

Otra característica de estos desplazados (as) es la discriminación de la que son objeto, debido entre otros factores, a la estigmatización ("*desplazado-bandido*") y la violencia tanto física como simbólica que sufren en sus lugares de llegada lo que se traduce sin duda en una violación constante de sus derechos humanos.

[El desplazamiento forzado en Colombia] es un fenómeno silencioso, diario, cotidiano, que se produce de familia en familia y en sucesivos avances, retornos o estabilizaciones que pueden durar años. A su llegada a los barrios periurbanos de las grandes ciudades, estas personas pasan a engrosar el contingente de los pobres y excluidos. Los servicios públicos, débiles o inexistentes en estas zonas, se colapsan, los niveles de desnutrición son alarmantes y el acceso al sistema de salud muy difícil o imposible.⁷⁴

Un aspecto importante de este desplazamiento es la descomposición del tejido social en los grupos de desplazados (as) colombianos. Los lazos comunitarios que antes se caracterizaban por su fortaleza y solidaridad prácticamente han desaparecido y no tienen opción de cohesionarse debido a que sus líderes e integrantes se encuentran en el exilio para salvaguardar sus vidas.

[...]Procesos comunitarios, sociales, organizaciones que hoy ya no tienen vida, porque sus representantes están exiliados o buscando refugio, o porque ya no existen posibilidades de cohesionarse. Cito un solo caso: las dificultades en que se encuentra la Asociación Campesina Integral del Atrato, ACIA, organización que pertenece a un Consejo Comunitario muy grande, en el medio Atrato, y varios de cuyos líderes están exiliados. Creo que es muy difícil ejercer la democracia y los derechos y libertades fundamentales, cuando ni siquiera existe la posibilidad de asociarse.⁷⁵

En este sentido la particularidad del desplazamiento forzado en Colombia no sólo se observa a partir de una problemática recurrente a los datos históricos, sino también en cuanto a la vivencia y la experiencia de familias, personas y comunidades en particular. A tal punto se puede afirmar con base en trabajos documentados de estudios de caso, y seguimiento a familias desplazadas que se trata de un problema de corte generacional e intergeneracional.

Hay familias cuyos abuelos (as) fueron desplazados (as) en la violencia de la década de los cincuenta; los hijos (as) en la violencia de la guerrilla de los

⁷⁴ *Ibid.*, p. 48.

⁷⁵ Suarez, Harvey. Dinámica del desplazamiento forzado en Colombia. Consultoría para los derechos Humanos y el Desplazamiento, Codhes. Pág. Web: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3822.pdf> consultada el 10 de julio de 2008, p. 72.

sesenta en el Magdalena Medio⁷⁶, en los setenta salen de Arauca⁷⁷; en los ochenta traspasan el Magdalena Medio, y, en los 90, los nietos (as) están refugiándose en país vecino del Ecuador. También están los casos de personas que han sido desplazadas hasta cinco veces en tres o cuatro años; y casos de desplazamiento intraurbano, como el de una familia que fue expulsada de un municipio de Norte de Santander y que ha sido desplazada 11 veces en los últimos dos años en los espacios urbanos de Cúcuta, Bucaramanga y Bogotá⁷⁸. El siguiente cuadro enuncia algunos aspectos que identifican y hacen diferente de otros al desplazamiento forzado en Colombia.

Cuadro 10. Características del desplazamiento forzado en Colombia

Ámbito	Aspectos más importantes
Temporal	Es un proceso extensivo y continuo a lo largo del tiempo. No es un fenómeno simultáneo en las regiones sino que presenta destiempo muy acusados en cada uno de ellas.
Tipo de desplazamiento	Se combinan desplazamientos individuales y familiares (la mayoría hasta ahora) con algunos éxodos masivos, y con procesos sucesivos de huida y retorno que suelen culminar con el abandono definitivo del lugar de origen.
Agentes	Multiplicidad de los escenarios bélicos, agentes involucrados, intereses y alianzas de los mismos.
Territorial	El desplazamiento es mayoritariamente interno, en la mayoría de los casos, basta con salir de la región para salvar la vida sin tener que huir del país.
Tipo de conflicto	Agrario, político de corte armado y con violencia generalizada.

Fuente: elaboración propia con base en lo aludido en este apartado.

⁷⁶ Es la región colombiana ubicada en el centro de Colombia, entre las cordilleras Oriental y Central y según estimativas oficiales cubre 386 kilómetros del curso medio del río Magdalena. Está conformada por varios municipios de los departamentos de Antioquia, Caldas, Cundinamarca, Bolívar, Boyacá, Santander, Norte de Santander, Cesar y Magdalena. Sus grandes riquezas naturales la convierten en una de las zonas privilegiadas del país, lo cual ha generado diversos intereses económicos y conflictos sociales.

⁷⁷ Región fronteriza ubicada al norte con la Frontera Internacional Colombo-Venezolana (río Arauca), al Sur con el Municipio de Cravo Norte y Puerto Rondón, al Oriente con la República de Venezuela, al Occidente con los municipios de Arauquita y Tame. Es un punto de tránsito obligado por una vía que integra a los dos países, sin embargo su integración regional con el resto del país es muy limitada, motivo por el cual se observa discriminación en comparación con la zona céntrica.

⁷⁸ Véase Harvey Suarez. *Op. cit.*

3.2 Políticas públicas para la atención del problema

En la actualidad las políticas públicas en materia de desplazamiento forzado en Colombia, se encuentran enmarcadas en la Ley 387 de 1997 y los decretos que se derivan de ella, así como en documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social, (CONPES)⁷⁹.

3.2.1 La Ley 387

Desde la década anterior, el desplazamiento forzado en Colombia, adquirió tintes de un problema prioritario a atender por parte del gobierno colombiano, para ello en 1997 se creó la Ley 387⁸⁰, la cual fue reglamentada parcialmente hasta el año 2000 mediante Decreto 2569.⁸¹

Dicha Ley contempla la prevención del fenómeno; así como la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados (as) por la violencia en Colombia.

Primeramente la Ley enuncia una definición de desplazado⁸², la cual contempla todos los aspectos de este tipo de gente discriminada como son; el desplazamiento de personas dentro del territorio nacional colombiano, violación de los derechos humanos de éstas además de la violencia generada por los conflictos armados y de la cual son víctima dichas personas. Por sus

⁷⁹ Cabe señalar que Perú es otro país latinoamericano que desde abril de 2004 cuenta una legislación concerniente al desplazamiento forzado que vive parte de su población vulnerable. (Véase anexo 3).

⁸⁰ **Ley 387.** *Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.* 18 de julio de 1997.

⁸¹ Véase Decreto en:

www.mininteriorjusticia.gov.co/adminFiles/Decreto%202569%20de%202000.pdf Consultado el 20 de julio de 2008.

⁸² **Artículo 1o.- Del desplazado.** Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público". (Ley 387).

características esta definición que establece la Ley, resulta muy similar a la dictada por la ONU y del la cual ya se habló en el apartado anterior⁸³.

En segundo lugar, es interesante observar que los principios bajo los cuales se orienta la aplicación de este ordenamiento, son retomados de los “Principios Rectores Desplazamiento Interno”⁸⁴, promulgados en 1998, y los cuales buscan garantizar la protección de la población víctima del desplazamiento forzado, su esencia le ha permitido tener una fuerte influencia dentro del ámbito internacional como instrumento de protección de los Derechos Humanos. No obstante, estos principios no constituyen todavía un referente legal, por lo que queda a la libertad de los países tomar o no sus recomendaciones, como es el caso de Colombia que los retoma con esta Ley.

En Colombia su difusión, aceptación y utilización ha sido bastante amplia, tanto que todas las entidades del Gobierno Nacional, las agencias de Naciones Unidas, las ONG, diferentes administraciones locales y departamentales, y aún las propias organizaciones de población desplazada, Han incrementado su conocimiento y aplicación para convertirlos en el instrumento más efectivo para proteger a las víctimas de la violencia interna⁸⁵.

Cuadro 11. Principios del Desplazamiento Forzado.

Ley 387 (Artículo 2)	Principios Rectores del desplazamiento interno (1-30)
1o. Los desplazados (as) forzados tienen derecho a solicitar y recibir ayuda internacional y ello genera un derecho correlativo de la comunidad internacional para brindar la ayuda humanitaria.	Principios relativos a la Asistencia Humanitaria (25, 27 y 30)
2o. El desplazado (a) forzado gozará de los derechos civiles fundamentales reconocidos internacionalmente.	Principios Generales. (1)
3o. El desplazado (a) y/o desplazados (as) forzados tienen derecho a no ser discriminados por su condición social de desplazados (as), motivo de raza, religión, opinión pública, lugar de origen o incapacidad física.	Principios Generales. (4)
4o. La familia del desplazado (a) forzado deberá beneficiarse del derecho fundamental de reunificación familiar.	Principios Relativos a la Protección durante el Desplazamiento (16 Y 17)
5o. El desplazado (a) forzado tiene derecho a acceder a soluciones definitivas a su situación.	Principios Relativos al Regreso, el Reasentamiento y la Reintegración (28-30)
6o. El desplazado (a) forzado tiene derecho al regreso a su lugar de origen.	Principios Relativos al Regreso, el Reasentamiento y la Reintegración (28-30)
7o. Los colombianos (as) tienen derecho a no ser desplazados (as) forzadamente.	Principios Relativos a la Protección durante el Desplazamiento (5 Y 6)

⁸³ Véase página 21.

⁸⁴ Manding Deng, Francis. *Principios Rectores de los desplazamientos Internos. Op. Cit.*

⁸⁵ Defensoría del pueblo. *Desplazamiento forzado en Colombia. Anexo 1: Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. Bogotá, Colombia. 2004. p. 150.*

8o. El desplazado (a) y/o los desplazados (as) forzados tienen el derecho a que su libertad de movimiento no sea sujeta a más restricciones que las previstas en la ley.	Principios Relativos a la Protección durante el Desplazamiento (7)
9o. Es deber del Estado propiciar las condiciones que faciliten la convivencia entre los colombianos, la equidad y la justicia social.	Principios Generales. (1-4)

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley 387 y los Principios rectores del Desplazamiento Forzado.

La institución rectora para poner en marcha la política pública respectiva, según la Ley, es la Red de Solidaridad Social que opera como un establecimiento público del carácter nacional, y que goza de personalidad jurídica, autonomía administrativa y patrimonios propios y que se encuentra adscrita al Departamento Administrativo del gabinete de la Presidencia de la Nación, y creada mediante la Ley 368 de 1997 y reglamentada por el Decreto 1225⁸⁶ del mismo año.

3.2.2 Sistema Nacional de Atención Integral a la Población desplazada por la violencia (SNAIPD)

El SNAIPD se crea con el propósito de atender de manera integral a la población desplazada, a través de la participación de distintas entidades estatales, entre sus objetivos se encuentran el: atender de manera integral a la población desplazada a causa de la violencia, para que en el marco del regreso voluntario, logre su reincorporación a sus comunidades; por otro lado, neutralizar y mitigar los efectos negativos de la violencia que provocan el fenómeno, a través del fortalecimiento del desarrollo integral y sostenible de los lugares tanto de expulsión y recepción, además de la promoción y protección de los Derechos Humanos.

Su estructura esta conformada por entidades públicas, privadas y comunitarias que implementan planes, programas, proyectos y acciones específicas, para la atención de los desplazados (as).

⁸⁶ Véase Decreto en: www.dnp.gov.co/archivos/documentos/DIFP_Bpin/Decreto_1225_1997.pdf Consultado el 20 de julio de 2008.

3.2.3 Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia

Este Plan fue creado mediante el Decreto 250⁸⁷ de 2005, cuyo propósito general es: Establecer las políticas públicas generales del Gobierno y las líneas de acción para la prevención y la atención al desplazamiento forzado interno en la Nación Colombiana , de manera que permita la restitución de los derechos y las obligaciones de las colombianas (os) afectados por este fenómeno.

Se conforma por sus Principios rectores; objetivos específicos y generales del mismo; fases de intervención y líneas estratégicas; fases de la atención; Líneas estratégicas de atención, Implementación del Plan y Evaluación del mismo.

Sus ejes rectores se enfocan en la Prevención: en el que se incluye: seguridad, fortalecimiento local en municipios expulsores y receptores, promoción de paz cotidiana y la seguridad, comunicaciones para la prevención. La atención humanitaria: en el que se incluye: servicios de emergencia, salud de emergencia y educación de emergencia y por último el retorno, reubicación y estabilización socioeconómica: en el que se incluye: acceso a tierras, vivienda rural y urbana y estabilización socioeconómica además de la Protección de sus derechos humanos.

El Gobierno colombiano a través de la Red de Solidaridad Social como coordinadora del SNAIPD, asume el diseño del Plan Nacional con base en la concertación de acciones, aportes y asignación presupuestal de las diferentes entidades que lo conforman e impulsan y promueven la puesta en marcha del mismo como parte de su objetivo primordial, en cumplimiento de la Ley 387.

⁸⁷ Véase Decreto en: www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=15909
Consultado el 20 de julio de 2008.

3.2.4 Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia

El Programa⁸⁸ busca neutralizar los efectos de la violencia, así como mitigar sus graves consecuencias sobre la integridad personal (condiciones psicoafectivas, sociales y económicas) de los desplazados (as).

En este sentido en un contexto de regreso voluntario de las personas víctimas de este fenómeno, el Programa establece líneas acción encaminadas a generar por un lado condiciones de sostenibilidad mínimas para su reincorporación social y económica, y por el otro fomentar el desarrollo integral de las zonas de expulsión y recepción de esta población.

Además este Programa define y desarrolla acciones de prevención, protección, atención humanitaria de emergencia y el acceso a los programas sociales del Gobierno. Para efectos de su ejecución, se tendrán como criterios la participación de la comunidad, el tratamiento descentralizado, la coordinación del trabajo de planeación y ejecución entre las entidades del Estado, las ONG'S y los organismos internacionales que trabajen con población desplazada, el reconocimiento a la diversidad étnica, cultural y social, la equidad de género, la igualdad y la no discriminación, así como la concurrencia, complementariedad y subsidiaridad entre los tres niveles territoriales.⁸⁹

3.2.5 Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.

El Consejo es un órgano consultivo y asesor, encargado de formular la política y garantizar la asignación presupuestal de los programas que las entidades responsables del funcionamiento del Sistema Nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia, tienen a su cargo.

⁸⁸ CONPES-Conserjería Presidencial para los Derechos Humanos. *Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia*. Documento-2804- Santa fé de Bogotá, D.C., 13 de septiembre de 1995. pp. 22.

⁸⁹ *Ibid.*

Esta conformado por: un delegado del Presidente de la República, quien lo presidirá, el Consejero Presidencial para los Desplazados, el Ministro del Interior, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Ministro de Defensa Nacional, el Ministro de Salud (hoy Ministro Protección social), el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministro de Desarrollo Económico, el Director del Departamento Nacional de Planeación, el Defensor del Pueblo, el Consejero Presidencial para los Derechos Humanos, el Consejero Presidencial para la Política Social, el Gerente de la Red de Solidaridad Social, y el Alto Comisionado para la Paz.

3.2.6 Comités municipales, distritales y departamentales para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia

Estos organismos son los encargados de prestar apoyo y brindar colaboración al SNAIPD, su conformación dependerá del lugar (municipios o distritos) donde se haya presentado el desplazamiento forzado, están conformados por:

1. El Gobernador o el Alcalde, o quien haga sus veces, quien lo presidirá.
2. El Comandante de Brigada o su Delegado.
3. El Comandante de la Policía Nacional en la respectiva jurisdicción o su delegado.
4. El Director del Servicio Seccional de Salud o el Jefe de la respectiva Unidad de Salud, según el caso.
5. El Director Regional, Coordinador del Centro Zonal o el Director de Agencia en los nuevos departamentos, del Instituto Colombiano de Bien Estar Familiar.
6. Un representante de la Cruz Roja Colombiana.
7. Un representante de la Defensa Civil.
8. Un representante de las iglesias.
9. Dos representantes de la Población Desplazada.

Los Comités municipales pueden ejercer acciones de prevención entre las que se encuentran: acciones jurídicas, acciones orientadas a la solución de conflictos, y acciones asistenciales.⁹⁰

⁹⁰ Véase Artículos 7 y 8 de la Ley 387.

3.2.7 Red Nacional de Información para la Atención a la Población Desplazada por la Violencia

La Red es un mecanismo cuyo propósito fundamental será garantizar al SNAIPD una rápida y eficaz información nacional y regional sobre los conflictos violentos, la identificación y el diagnóstico de las circunstancias que obligan el desplazamiento de la población.

Además, es un mecanismo del Sistema Nacional, que le permite evaluar la magnitud de la cuestión, tomar decisiones para la atención pronta y diseño de planes para la consolidación y estabilización de los desplazados (as). Esta red deberá contar con un módulo especial para el seguimiento de las acciones ejecutadas y plasmadas en el Plan Nacional.

Este centro esta conformado con Puntos de información locales, como La Consejería Presidencial para los Desplazados y la Dirección General Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos, en coordinación con los gobiernos departamentales y municipales, las personerías municipales, las oficinas regionales y seccionales de la Defensoría del Pueblo, la Cruz Roja Colombiana, la Iglesia y las organizaciones de Desplazados, todos ellos acordarán la instalación de puntos de red en los municipios de las zonas afectadas por el desplazamiento. Además para su fortalecimiento la Red cuenta con un Observatorio del Desplazamiento Interno por la Violencia, creado por el Gobierno Colombiano cuya misión será producir informes semestrales sobre la magnitud y tendencias que presenta el desplazamiento y los resultados de las políticas estatales en favor de la población desplazada. Con esto el observatorio se compondrá expertos y centros académicos de reconocida trayectoria.⁹¹

⁹¹ Véase Artículos 11 al 13 de la Ley 387.

3.2.8 Sistema Único de Registro de Desplazados (SUR)

El Registro se creó mediante el Decreto 2569⁹² del año 2000. La entidad que tendrá a cargo su gestión es la Red de Solidaridad Social.

Es un procedimiento que permite identificar de manera explícita a las personas que se consideran desplazadas y que presentan una declaración ante el Ministerio Público y Despachos Judiciales, ya que permite la caracterización básica de la población desplazada que accede a los beneficios definidos por la Ley y posibilita efectuar el seguimiento a dichos beneficios (ayuda inmediata, atención humanitaria de emergencia, acceso a programas de retorno, reasentamiento o reubicación).

Entre los objetivos del SUR se encuentran el definir, en virtud de Ley 387 el procedimiento de Inscripción en el Registro Nacional de Población Desplazada por la Violencia de aquellas personas que previa valoración por parte de la Red de Solidaridad Social, manifiestan ser desplazadas por la violencia⁹³. Otro es Mantener actualizada la información de los declarantes desplazados (as) para poder acceder a los beneficios antes comentados.

En su caso el desplazado (a), para inscribirse al SUR, tendrá que realizar una declaración⁹⁴ que tendrá carácter de confidencial y misma que se plasmará en un Formato Único que es la herramienta del Sistema donde se consigna la declaración de la persona afectada que a nombre propio y de su hogar manifiesta ser desplazada de manera violenta, lo cual a su vez le permite establecer esta condición, además de que permite establecer las características de la persona antes y después del fenómeno.

⁹² Véase el Decreto en:

www.mininteriorjusticia.gov.co/adminFiles/Decreto%202569%20de%202000.pdf

⁹³ *Ibid.* Artículos 4-15. Consultado el 20 de julio de 2008.

⁹⁴ Entre los datos que se tendrán que establecer en la declaración se encuentran: 1. Los Hechos y circunstancias que han determinado en el declarante su condición de desplazado. 2. El Lugar del cual se ha visto impelido a desplazarse. 3. La Profesión u oficio del desplazado (a). 4. Actividad económica que realizaba y bienes y recursos patrimoniales que poseía antes del desplazamiento, 5. Razones para escoger el lugar actual de asentamiento.

De esta manera el formato sirve para suministrar la información mínima requerida (datos precisos, claros y completos) para que la Red de Solidaridad Social establezca si el declarante y su hogar se encuentran, o no, en la condición de desplazado (a).

Por otro lado el formato busca garantizar que la información con que cuente el SNAIPD, sea adecuada y suficiente para ofrecer oportunidad y calidad en la atención y de esta forma permitir que la toma de decisiones se realice con base en datos coherentes y no requieran correcciones posteriores.

3.2.9 Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia

El Fondo tiene por objeto financiar y sustentar los programas de prevención del desplazamiento, de atención humanitaria de emergencia, de retorno, de estabilización y consolidación socioeconómica, además de la instalación y operación de la Red Nacional de Información, será considerada como una cuenta especial sin personalidad jurídica administrada por el Director General de la Dirección General Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos del el Ministerio del Interior, como un sistema separado de cuentas, donde La Consejería Presidencial para los desplazados (as) coordinará la ejecución de los recursos de este Fondo.

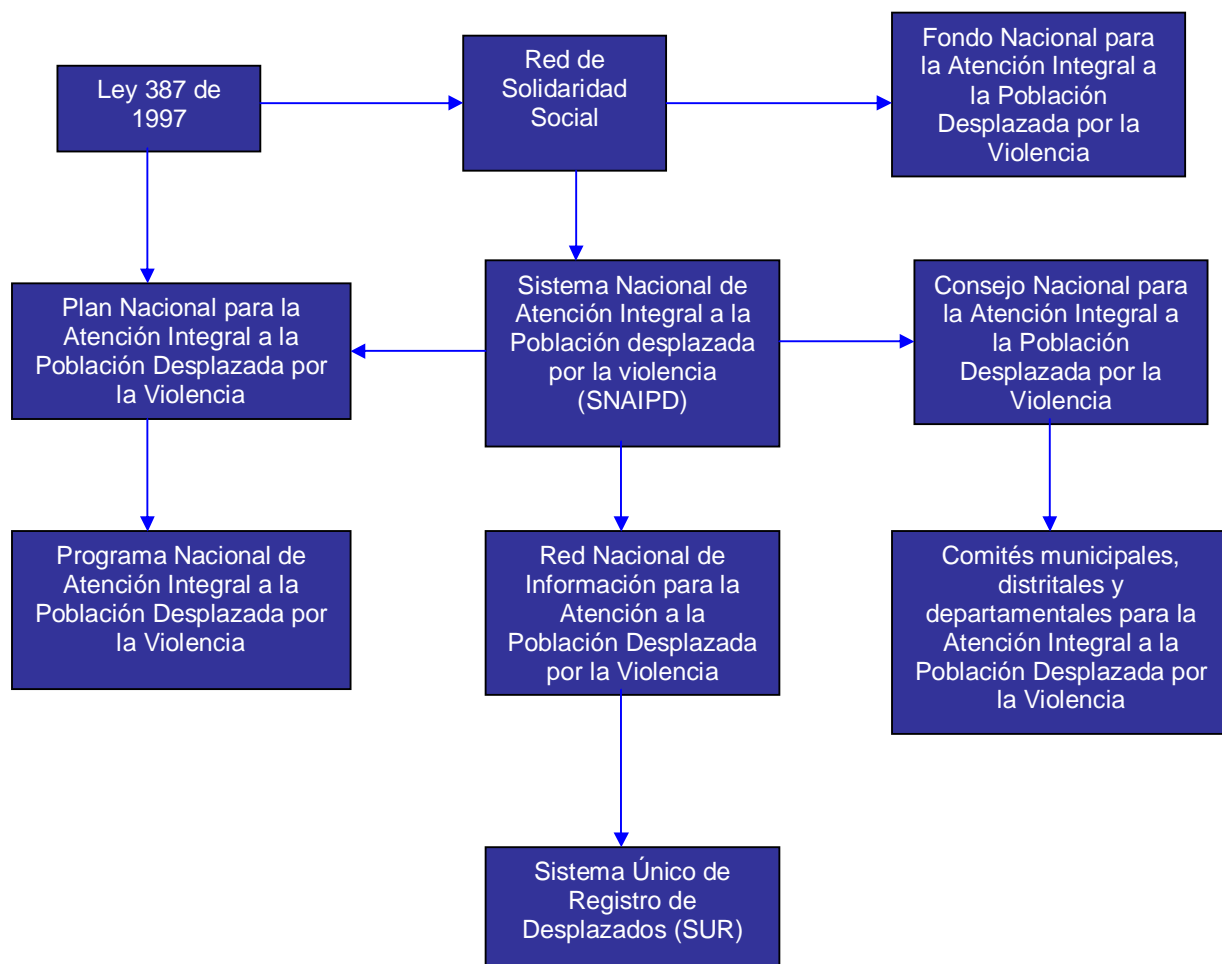
Sus recursos serán asignados por el Presupuesto General de la Nación (donaciones en dinero y en especie legalmente aceptadas; recursos de crédito que contrate la Nación para atender el objeto y funciones del Fondo; Los aportes en dinero provenientes de la cooperación internacional, etc.)

En su caso el gobierno, hará los ajustes y transferencias correspondientes en el Presupuesto General de Nación para dejar en cabeza del Fondo las apropiaciones necesarias para el cumplimiento de sus objetivos.⁹⁵

⁹⁵ Véase Artículos 21 al 25 de la Ley 387.

En suma se puede argumentar que con base en los cursos de acción diseñados por los órganos correspondientes y tomando en consideración la normatividad creada por el Estado para atender dicha cuestión, las políticas públicas implementadas incluyen diferentes aspectos, entre los cuales se encuentran: la atención humanitaria de emergencia; el desarrollo y consolidación de los programas de restablecimiento socio-económico (que incluye el regreso voluntario) de los desplazados (as); el desarrollo y consolidación de los programas de prevención del fenómeno y protección a la población afectada; y en el aspecto integral que se destaca de estas políticas: la concertación de alianzas estratégicas con el sector privado y ONG'S nacionales e internacionales, las cuales se enfocan a la obtención de recursos y asesoramiento técnico.

Esquema 2. Política Pública en materia de Desplazamiento Forzado en Colombia.



Fuente: Elaboración propia con base en lo aludido en este apartado.

3.3 Resultados de la política

El balance de la política emprendida por el Estado colombiano a favor de personas que han sido desplazadas de manera forzosa de sus hogares ha logrado dar un gran paso en las últimas dos décadas, prueba de ello es la Ley 387 de 1997, la cual da muestra de la importancia del fenómeno tanto para el gobierno como para la sociedad.

Por otro lado, la creación de la Corte Constitucional como instancia máxima de vigilancia y salvaguarda de los derechos humanos, sociales, políticos, etc., demuestra la necesidad de elevar a rango constitucional el problema. Tales acciones han derivado en la creación e implementación de una política pública enfocada a la prevención, protección y atención al desplazamiento forzado.

La intervención de la Corte Constitucional y sus sentencias, han generado un equilibrio entre la obligación del Estado, y la visión y los objetivos de la política pública. La Corte Constitucional ha propiciado la reactivación de instancias establecidas en la ley, la formulación del Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, un mayor compromiso presupuestal de las entidades estatales, la comunicación entre las entidades del Sistema y la participación de la población internamente desplazada. La articulación cada vez más estrecha y la acción cada vez más eficaz de la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y de la Registraduría Nacional para la protección de los derechos de la población internamente desplazada, ha sido destacable.⁹⁶

No obstante existen aspectos que deben ser tomados en cuenta para mejorar a dicha política como lo señaló la misma Corte en su sentencia SU - 250 de 1998. Esta declaratoria generó las siguientes consecuencias prácticas:

- i)* Efectos erga omnes -, cubija no solamente a quienes acudieron a la Tutela para lograr la protección de sus derechos, sino también a todas las personas víctimas del desplazamiento forzado, ello implica que "las autoridades nacionales y territoriales encargadas de atender a la población desplazada deben ajustar sus actuaciones de tal manera que se logre la concordancia entre los compromisos adquiridos para cumplir los mandatos constitucionales y legales y los recursos asignados para asegurar el goce efectivo de los derechos de los desplazados".
- ii)* La concreción de una carta mínima de derechos que debe ser atendida por el Estado, lo que implica la redefinición y ajuste de la política, cuando menos a esos mínimos, teniendo en cuenta que dicha política debe ser progresiva en la atención y prevención del fenómeno,
- iii)* Impacto en el reconocimiento público de la gravedad del fenómeno de desplazamiento, gracias a la caracterización de la población en citación de desplazamiento y la valoración efectiva de los alcances, logros y dificultades de la

⁹⁶ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados. ACNUR. *Balance de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia agosto de 2002 agosto de 2004.* p Oficina para Colombia. Bogotá D.C. 2004.p. 26 y 27.

política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia.

iv) Oportunidad para que las organizaciones de la población en situación de desplazamiento y las ONG que trabajan con dicha población, participen de manera amplia y efectiva en la toma de decisiones relativas a la política pública,

v) Oportunidad para que las organizaciones de desplazados puedan agenciar todas aquellas acciones que busquen la protección de los derechos de la población en situación de desplazamiento, al legitimarlas para interponer acciones de tutela a favor de sus asociados sin sujeción a formalidades.

Bajo esas necesidades pendientes, en el año 2004 la Corte Constitucional emite la sentencia T- 025, la cual se transformó en el eje rector de la política en materia de desplazamiento forzado, al considerar que: la respuesta del Estado sufre de graves deficiencias en cuanto a su capacidad institucional, que abarcan todos los niveles y componentes de la política, y por lo tanto, que impiden, de manera sistemática, la protección integral de los derechos de la población desplazada" a lo cual suma que "la respuesta estatal no ha tenido como resultado el goce efectivo de los derechos constitucionales por parte de todos los desplazados (as).⁹⁷

Como consecuencia de esas acciones, organizaciones de la sociedad civil y de los propios desplazados (as) iniciaron una serie de actividades encaminadas a coadyuvar en el proceso.

Al respecto la Red de Solidaridad Social se concentró en la realización de "acciones tendientes a explicar el alcance de la sentencia entre las Unidades Territoriales de la RED y a consolidar la información sobre los niveles de caracterización de la población desplazada inscrita en el Sistema en medio físico, en medio magnético y a través de otras fuentes. (...) Adicionalmente, se diseñó y distribuyó un nuevo formato de declaración en todas las Unidades Territoriales de la Red de Solidaridad Social y entre las oficinas del Ministerio Público y los Despachos Judiciales encargados de recibir las declaraciones de la población desplazada (...) la RED trabajó conjuntamente con el Departamento Nacional de Planeación - DNP, para que la información de variables obtenidas por la encuesta SISBEN, pudiera técnicamente integrarse a las variables a incluirse en el formato de Valoración de necesidades que se está proyectando".⁹⁸

El resultado de este esfuerzo conjunto se vio reflejado en un diagnóstico sobre el problema que enfrentaban, por ejemplo, en 2004 las personas inscritas en el Registro Único de Población Desplazada registró a 1,135, 768 personas, las cuales corresponden a 252, 869 hogares. El 65.7% de dicha población estaba

⁹⁷ Fundación para la educación y el Desarrollo FEDES. *Una Mirada crítica a la política pública de atención al fenómeno del desplazamiento forzado a la luz de la Sentencia T-025 de 2004.* Boletín N°. 13 enero de 2005. p. 1.

⁹⁸ *Ibid.*, p.3.

distribuida en nueve departamentos y el resto en la capital. Asimismo cabe destacar que el 54.6% de los desplazados son mujeres y 59.5% hombres.

Sin lugar a dudas las acciones emprendidas tanto por el gobierno como por la sociedad en Colombia arrojan un saldo positivo en cuanto al tratamiento y atención al fenómeno del desplazamiento forzado, quizá el paso más importante fue la creación de la política para la prevención, protección y atención de los desplazados (as), la cual se ha visto enriquecida con acciones concretas como la creación del Registro Único de desplazados, todo esto como resultado de las acciones antes descritas.

No obstante, no se avizora una solución integral al problema, en la medida que el Estado no cumpla con los fines intrínsecos que la propia constitución le demanda, entre ellos destacaría un mejoramiento de la política pública y de los respectivos mecanismos y programas que la sustentan, toda vez que:

La política pública debe ser un instrumento para la realización de los derechos de la población internamente desplazada, que constituyen el correlato de las obligaciones del Estado. La obligación del Estado consiste en prevenir la aparición de las causas que puedan dar origen al desplazamiento. Frente a la falla en este cometido, sus principales obligaciones son: i) proteger a las personas internamente desplazadas; ii) atenderlas integralmente; y iii) restablecer sus derechos, lo cual incluye acciones encaminadas a la sanción del delito y a la reparación integral de los daños.⁹⁹

⁹⁹ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados. ACNUR. *Op. Cit.* p.23.

4.- ANÁLISIS COMPARATIVO DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN MÉXICO Y COLOMBIA

4.1 Principales diferencias

El desplazamiento forzado es un fenómeno que obedece a distintas causas, circunstancias, periodos de tiempo, agentes, territorios, entre otros factores, esto dependerá del contexto histórico y social de cada país donde se presenta el mismo. Los casos que se presentan son México y Colombia ubicados geográficamente dentro de Latinoamérica y en los cuales se ha visualizado este fenómeno, cada uno con sus peculiaridades, mismas que se enuncian a continuación.

En el caso de Colombia el desplazamiento forzado es un acontecimiento que se ha presentado desde la independencia de este país en el siglo XIX, a partir de un proceso de expoliación (usurpación o apropiación de algún bien que pertenece a otra persona de forma violenta o injusta) de predios y control político-territorial, que por su temporalidad puede atribuírsele un carácter histórico y continuo.

Contrariamente a lo que ocurre en muchos países donde los eventos de desplazamiento están asociados con hechos de guerra concretos, puntuales y específicos que se desarrollan en arcos de tiempo relativamente cortos e intensivos, en Colombia el desplazamiento es un eje de pervivencia histórica que atraviesa la vida nacional desde la fundación de la república hasta el presente y a lo largo del tiempo manifiesta coyunturas agudas y períodos de relativa estabilidad poblacional.¹⁰⁰

En México, los primeros indicios de este hecho datan desde la década de los setenta del siglo XX principalmente por el conflicto entre católicos y la aparición de protestantes principalmente en el estado de Chiapas y los conflictos armados de la década de los noventa del mismo siglo en esta entidad y Oaxaca, por lo que se puede decir; que en el caso del primero el desplazamiento es un hecho histórico y en el caso del segundo un hecho coyuntural.¹⁰¹

¹⁰⁰ Naranjo Giraldo, Gloria. *Op. cit.*

¹⁰¹ Véase cita No. 49.

Otra diferencia existente entre ambos, es la magnitud del problema en cuanto a cantidad de desplazados (as) se refiere, cuyo registro se ha establecido en los últimos años, en este sentido la duración del desplazamiento en Colombia ha permitido que se hayan establecido registros formales que hablan de aproximadamente 2 millones de desplazados (as), lo que lo hace uno de los países con más población de este tipo en el mundo.¹⁰²

En el caso de México la magnitud ha sido menor aunque no menos grave, por esta situación no ha habido interés por las instancias gubernamentales para establecer registros oficiales de cuantos desplazados (as) hay, no obstante algunas asociaciones de la sociedad civil, afirman que existen entre 50 y 60 mil personas afectadas por esta cuestión, la mayoría de éstos concentrados en la entidad chiapaneca.¹⁰³

De lo anterior se deduce una tercera diferencia que alude al tipo de desplazamiento que se presenta en cada país de acuerdo con el número de personas afectadas, así en Colombia se puede afirmar que el desplazamiento forzado ha sido de carácter *masivo* debido a la gran cantidad (miles) de desplazados (as) que se ha dado con cada conflicto.¹⁰⁴

Así en México se puede considerar que se ha dado un desplazamiento “*Gota a Gota*” debido a que el desplazado (a) por temor a represalias no informa a donde se dirige, y son generalmente pocas las familias que se desplazan en comparación con el caso colombiano, así este tipo de desplazamiento hace muchos más difícil el censo de los afectados.¹⁰⁵

Por otro lado en cuanto a las causas que han propiciado el desplazamiento en los dos países, se tiene que en Colombia han sido principalmente los conflictos armados, políticos y agrarios que desde su independencia han persistido y el narcotráfico que desde la década de los setenta fue factor.

En México donde también los conflictos armados que aparecieron en Chiapas y Oaxaca en la década de los noventa, han sido causa de este fenómeno,

¹⁰² Véase Cuadro 9.

¹⁰³ Véase cita No. 43.

¹⁰⁴ Véase Cuadro 9.

¹⁰⁵ *Ibid.*

también lo han sido los conflictos religiosos (entre particulares), sin que se tenga conocimiento aún de que en el país el narcotráfico haya propiciado dicho fenómeno.¹⁰⁶

En cuanto al ámbito territorial donde se presenta el fenómeno, en Colombia prácticamente se ha dado por toda la geografía nacional, en la actualidad se habla de 925 municipios expulsores principalmente fronterizos y de 630 receptores entre los que se encuentra la ciudad de Bogotá, capital del país y uno de los lugares donde más se han establecido los desplazados (as).

A diferencia de Colombia, en México según los casos referenciados, en Chiapas apenas y se supera la docena de municipios expulsores y se alcanza la decena de municipios receptores entre los que se encuentra San Cristóbal de las Casas, en otras entidades Como Oaxaca y Morelos los municipios expulsores y receptores han sido en menor proporción, cabe resaltar que según las referencias sobre esta problemática en nuestro país es poca la población desplazada que se localiza en la Ciudad de México, en comparación con la capital colombiana.¹⁰⁷

Así se tiene también que la mayoría de los desplazados (as) en Colombia son de origen campesino (principalmente mestiza), esto debido principalmente a las características históricas que han marcado los conflictos agrarios en el país, mientras que en México si bien la población campesina ha sido afectada, la mayor cantidad de ésta la podemos observar en los grupos indígenas, al ser el sector donde se ha visualizado la mayor población con religión diferente a la católica y donde se han dado los últimos conflictos armados del país (en Chiapas la aparición del EZLN en 1994 y en Oaxaca el EPR en 1996).

Por último, en Colombia a partir de la Ley 387 de 1997, existen ciertos cursos de acción que crean mecanismos (registro nacional de desplazados, seguimiento a nivel federal, local y municipal de los mismos, etc.) y el diseño de una estrategia nacional y local de atención (prevención, retorno, asistencia humanitaria, etc.) a esta cuestión, aunque aún sin los resultados esperados en

¹⁰⁶ Véanse citas 49 y 69.

¹⁰⁷ Martínez Velasco, Germán, *Op. Cit.* p.204.

su aplicación. En el caso de México a pesar de los esfuerzos de la sociedad civil, no existe política alguna para atender la problemática, los pocos intentos por establecerla se han quedado en eso solamente, debido al desinterés de la autoridad competente por esta prioridad.

No obstante lo aludido, es claro observar como la magnitud del problema es mucho mayor en Colombia que en México (Véase cuadro 12), esto no quiere decir que en nuestro país por esa causa el desplazamiento forzoso como muestra de discriminación no amerite atención por parte del gobierno federal y gobiernos estatales y municipales, ya que es población a la cual se le están violando sus derechos humanos y por ese hecho es tarea y obligación del Estado formular políticas pública para garantizarlos.

Cuadro 12. Diferencias del desplazamiento forzado en México y Colombia.

Aspecto	México	Colombia
Temporal	Inicio en la década de los setenta del siglo XX, de carácter coyuntural.	Inicio desde su independencia en el siglo XIX, de carácter histórico y continuo.
Cantidad de desplazados (as)	60 mil.	2 millones.
Tipo de desplazamiento	Masivo.	“Gota a gota”
Causas	Principalmente conflictos <i>religiosos (entre particulares)</i> pero también conflictos armados, agrarios, políticos, sociales. El narcotráfico no es causa.	Principalmente conflictos armados, agrarios, políticos, sociales, pero también el <i>narcotráfico</i> . Las creencias religiosas no son causa.
Ámbito Territorial	En algunas entidades del país como Chiapas, Oaxaca y Morelos, entre otros.	Toda la geografía nacional
Población	Principalmente indígena.	Principalmente campesina.
Políticas de Atención al problema	No existen.	Se formulan con base en la Ley 387 de 1997.

Fuente: Elaboración propia con base en lo aludido en este apartado.

4.2 Principales similitudes

En cuanto a las similitudes entre ambos desplazamientos, tanto en México como en Colombia las personas afectadas por este fenómeno sufren discriminación racial, política, religiosa, etc. y estigmatización (rechazo,

exclusión) en el lugar de expulsión y llegada. Por ejemplo en el caso de Chiapas a la población desplazada se les llama “mulatos” o “Indios”, mientras que en algunos lugares colombianos se les dice “deslazados-bandidos”, lo que desemboca en ambos casos el ejercicio de violencia simbólica para este tipo personas.

Otra similitud son las carencias en cuanto a servicios públicos necesarios para su subsistencia en el lugar de recepción, además de alimentación, vivienda, salud y condiciones higiénicas y de otros derechos humanos, lo que trae consigo una disminución de la calidad y nivel de vida de los desplazados (as) para ambos casos.

El desplazamiento forzado en México y Colombia también genera violencia física. Los datos y evidencias demuestran que los conflictos armados de estos dos países han traído como consecuencia daños físicos y en muchos casos la privación del derecho a la vida de personas desplazadas.

Otra característica primordial de los desplazamientos forzados y en particular de los analizados, en este estudio, es la violación sistémica de derechos humanos tales como el derecho a la vida, de propiedad, a la vivienda, a la salud, educación, a la alimentación, a la libertad de tránsito, de culto, políticos, al trabajo digno, de expresión, etcétera., que viven en el momento de la expulsión, traslado y llegada al nuevo lugar de los desplazados (as) (Véase cuadro 13).

En este sentido, como característica peculiar de todo desplazamiento forzado, las personas afectadas son víctimas de la pobreza, prueba de ello son las poblaciones (niños (as), mujeres y personas adultas mayores) indígenas y campesinas que en México y Colombia respectivamente predominan como desplazadas, las cuales además se consideran como grupos discriminados en los aspectos social, político, físico, económico, ideológico, etc.¹⁰⁸

¹⁰⁸ Para mayor referencia véase Cuadro 3.

Una vez planteadas las características del desplazamiento forzado del caso mexicano y colombiano así como sus diferencias y similitudes, es posible observar cómo el segundo caso a pesar de sus peculiaridades positivas y negativas puede ser un adecuado parámetro y ejemplo de cómo trabajar y abordar esta problemática en nuestro país.

Cuadro 13. Principales similitudes entre los desplazamiento forzados de México y Colombia

- a) Se dan en personas con condiciones de pobreza y vulnerabilidad social, política, física, económica, ideológica, etc.
- b) La población afectada son en su mayoría niños(as), mujeres y personas adultas mayores.
- c) En ambos casos se da el fenómeno de estigmatización (condición, atributo, rasgo o comportamiento que hace que las personas que las manifiestan sean rechazados o excluidos para otras quienes las pueden categorizar como inferiores) y discriminación.
- d) Se emplea la coacción en el momento de los desplazamientos.
- e) Generación de distintos tipos de violencia: física (acción que implica el uso de la fuerza bruta contra otra persona, y que produce de manera directa daños a su integridad física o bien de manera indirecta a través de atentar contra sus bienes). y simbólica. (No se da en el ámbito del ejercicio de la fuerza sino del discurso (amenazas, intimidaciones, insultos), que se utiliza para generar un daño a una persona o un grupo de éstas.)Se da la fragmentación y ruptura del tejido social.
- f) Violación de derechos humanos tales como:
Derecho a la vida, de propiedad, a la vivienda, a la salud, educación, a la alimentación, a la libertad de tránsito, de culto, políticos, al trabajo digno, de expresión, etcétera.

Fuente: Elaboración propia con base en lo planteado en este apartado.

5. HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA PARA LA ATENCIÓN DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO

La evidencia documental y de percepción por parte de personas que enfrentan el problema del desplazamiento forzado recabada hasta el momento en un estudio de tres casos (Morelos, Oaxaca y Chiapas) efectuado con anterioridad¹⁰⁹, así como el análisis comparativo de la problemática en otros países (Colombia) realizado en esta investigación, permiten establecer hipótesis que ayuden a replantear esta cuestión.

a) No hay información estadística suficiente sobre la problemática y las consecuencias políticas, sociales y económicas que genera la discriminación a causa del desplazamiento forzado, por tanto se vuelve difícil evaluar el grado de deterioro en el tejido social de las localidades donde se presenta; y

b) La intervención de las autoridades en la problemática es evasiva, toda vez que el marco jurídico no define con claridad que instituciones deben atender de manera específica el problema, esto posibilita que no se puedan diseñar e instrumentar programas determinados para atender y revertir el problema.

De aquí la importancia de continuar realizando estudios que deriven en estudios de carácter académico que ayuden a delimitar y exponer con mayores y nuevos elementos esta temática, y de crear políticas públicas por parte de los gobiernos en todos sus niveles que hasta el momento son escasos para poder aminorarlo gradualmente.

Con base en lo aludido, el presente capítulo recupera los elementos principales de los análisis derivados del estudio antes citado y de este trabajo, para responder a las hipótesis planteadas con una serie de recomendaciones perfiladas por el enfoque de las políticas públicas, de tal manera que sirvan como directrices para el diseño e implementación de programas específicos para atender el problema.

¹⁰⁹ Véase Aquino Cruz Teódulo y Sánchez García David. *Op. cit.*

5.1 Políticas públicas con enfoque de derechos humanos

Se ha comentado que las políticas públicas son cursos de acción elaborados por diversos agentes del Estado entre los que se encuentran el gobierno y la sociedad civil con el propósito de resolver problemas públicos.

Con esto, el enfoque de *Derechos Humanos* es útil para construir políticas públicas en materia de no discriminación, ya que este tipo de derechos se convierten en el referente y fin último para este tipo de políticas y éstas a su vez, en el instrumento o medio adecuado para su garantía. De esta manera los DH se presentan como el sustento ético en la elaboración e implementación de las mismas y de los programas gubernamentales que de ellas se derivan.

Una política en materia de derechos humanos es más bien una *política "paraguas"*, donde bajo ella se encuentran una larga y generalmente compleja red de programas (tanto sociales como económicos) que de alguna forma u otra están relacionados con el tema mayor de los derechos humanos.¹¹⁰

Los principios fundamentales de toda política pública con enfoque de DH son el de la *Dignidad* de todas las personas que gozan de estos derechos, el de *No Discriminación* que se encuentra presente en toda la literatura que habla sobre éstos y el de *Sociedad Democrática* considerada el espacio donde se garantizan los mismos, los cuales se derivan de la Declaración Universal y de todos los documentos declarativos y convencionales posteriores a la misma. Dentro de sus características se encuentran: la integralidad, intersectorialidad, participación, universalidad, intergubernamentalidad y coordinación.

La integralidad se refiere a que este enfoque debe abordar de manera unitaria los derechos de primera, segunda y tercera generación.¹¹¹ Por su parte la intersectorialidad de estas políticas comprende líneas de acción, programas proyectos y recursos de diversos sectores e instituciones públicas.

En lo concerniente a la participación, las políticas públicas con este enfoque deben ser diseñadas y aplicadas a partir de la inclusión de los grupos sociales

¹¹⁰ *Políticas públicas con enfoque de Derechos Humanos. Comité coordinador para la elaboración del diagnóstico y programa de derechos humanos del Distrito Federal* <http://ssg.df.gob.mx/descargas/seminario/ppconperspectivadedh.pdf> consultado el 3 de octubre de 2008, p. 11.

¹¹¹ Para mayor referencia sobre este tipo de derechos, véase Aquino Cruz Teódulo y Sánchez García David, *Op. cit.*, pp. 20-21.

donde se localiza la población objetivo, de manera que se construyan contextos con redes sociales y fomento de organizaciones sociales.

Así, la universalidad alude al carácter inclusivo para todas y todos los beneficiarios y beneficiarias; por último, la intergubernamentalidad y la coordinación apuntan a la participación de los distintos niveles de gobierno: federal, estatal y municipal bajo un esquema de responsabilidad social y política, de manera articulada en condiciones de autonomía y bajo los principios de la concurrencia, coordinación y subsidiariedad de sus acciones públicas.¹¹² Dentro de la clasificación de las políticas públicas con enfoque de DH, existen tres tipos de ellas (véase cuadro 14).

Cuadro 14. Clasificación de las política públicas con enfoque de Derechos Humanos

Políticas de promoción	Su propósito es la apropiación de los derechos por parte de las y los ciudadanos(as), mediante campañas de difusión, formación y enseñanza. La idea es que las personas conozcan y usen sus derechos; el objetivo es formar sujetos políticamente activos.
Políticas de defensa y protección	Su objetivo es evitar el deterioro, violación y vulneración de los derechos humanos, además de realizar acciones tendientes a su restablecimiento cuando el daño ya ha ocurrido. Un ejemplo lo constituyen las políticas de seguridad ciudadana y de redes de defensores de derechos.
Políticas de concreción y materialización	Consisten en acciones tendientes a generar las condiciones que posibilitan el ejercicio pleno de los derechos humanos. Se habla sobre todo de políticas sociales en perspectiva de estos derechos y son programas dirigidos a la búsqueda de la complementariedad y la satisfacción integral de las personas: política educativa, política agraria, política en salud, política de empleo e ingresos, políticas redistributivas, política laboral, políticas de salarios, políticas de desarrollo humano, políticas de seguridad social, políticas de subsidios a grupos vulnerables, política alimentaría, etc.

Fuente: Elaboración propia con base en el documento de Jiménez Benítez, William Guillermo. “El Enfoque de los Derechos Humanos y las Políticas Públicas”. En *Revista Electrónica Civilizar* Univ. Sergio Arboleda. Bogotá (Colombia) 7 (12): 31-46, enero-junio de 2007. Pág Web: <http://www.usergioarboleda.edu.co/civilizar/revista12/enfoque DDHH.pdf> consultada 5 de octubre de 2008.

Con base en esta tipología, y para fines de este trabajo, las políticas de defensa y protección serán el hilo conductor que en las próximas líneas se

¹¹² *Políticas públicas con enfoque de Derechos Humanos. Comité coordinador para la elaboración del diagnóstico y programa de derechos humanos del Distrito Federal. Op. Cit., pp.15-16.*

manifestará en el esbozo de la propuesta y recomendaciones para una política pública en materia de atención del desplazamiento forzado.

5.2 Definición del problema

Definir un problema público es, a decir de algunos teóricos como Eugene Bardach, *más un arte que una ciencia, hay que limitar la definición del problema a una mera descripción y dejar abierta la búsqueda de soluciones*¹¹³. En esa búsqueda de directrices para construir una política pública sobre desplazamiento forzado se requiere revisar algunos aspectos cruciales.

En materia de desplazamiento forzado se sabe que en este momento en el país no existen registros fidedignos sobre la cantidad de personas en esta situación, a diferencia de países como Colombia y Perú donde la magnitud del problema del desplazamiento aun con sus limitaciones esta cuantificado a través de sus respectivos registros, en el caso mexicano aun no se cuenta con tales registros. Por otro lado, institucionalmente el problema es abordado de manera parcial por diversas organizaciones públicas y sociales sin mayor coordinación e intercambio de información.

Es difícil crear un registro de todas las organizaciones civiles de desplazados en México ya que, los mecanismos de registro y articulación son pobres...La ubicación de organizaciones civiles de desplazados se vuelve más difícil porque generalmente se suman a otros movimientos y organizaciones que tienen el foco de sus actividades en causas más generales. La constante en estas organizaciones sigue siendo la defensa de la tierra, una de las problemáticas más antiguas de este país. Por otra parte, parece ser que, a pesar que estas organizaciones están agrupadas bajo la protección de alguna otra organización, la articulación y las responsabilidades horizontales no son claras.¹¹⁴

Asimismo, no es un problema que se reconozca oficialmente por ningún orden de gobierno incluso ni por el Congreso de la Unión, prueba de ello es que al día de hoy no se ha dado cumplimiento a ninguna de las recomendaciones emitidas¹¹⁵ por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos

¹¹³ Véase Bardach, Eugene. *Los ocho pasos para el análisis de las políticas públicas: un manual para la práctica*, CIDE/Miguel Ángel Porrúa, México. 1999.

¹¹⁴ Véase María Fernanda, Rivera Hoyos. *Desplazamiento Interno en México, Reflexión de una Incertidumbre*, Op. cit.

¹¹⁵ Véase Anexo 5.

Humanos señaladas en el Diagnóstico Sobre la Situación de los Derechos Humanos en México desde el año de 2003.

Por otro lado, el desplazamiento forzado en México a diferencia de Colombia no ha sido masivo, por el contrario es un desplazamiento a cuenta gotas, lo cual lo hace menos perceptible socialmente, como un problema público. Cabe hacerse las siguientes preguntas ¿Cuántas personas desplazadas tiene que haber en el país para que este problema sea considerado como público y en consecuencia se atienda? y ¿Qué institución debe ser la responsable de esta tarea? Las respuestas a estas preguntas pueden ser conductores eje constructor de estas acciones en la atención del desplazamiento.

Con base en lo anterior, la única iniciativa presentada en el Congreso sobre el tema fue desechada argumentando imprecisiones conceptuales y ambigüedades en las responsabilidades y formas de tratar el problema –los cuales serán analizados en un punto posterior- , otro ejemplo está en la Ley General de Población la cual no contempla el desplazamiento forzado como tal, sino como sinónimo de la migración interna.¹¹⁶

Por otro lado actualmente la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) como órgano encargado de analizar las soluciones al problema del refugio y dependiente de la Secretaría de Gobernación, realiza una propuesta de ley en esta materia, con lo cual buscan sacar el tema de los refugiados de la Ley en comento. Sin embargo, el tema del desplazamiento interno no forma parte de esta iniciativa, a pesar de que dicho organismo colabora con la oficina de la ACNUR, la cual si ha tratado y dado seguimiento a esta problemática.¹¹⁷

¹¹⁶ Es importante mencionar que esta Ley en su artículo 42 Fracción VI considera dentro de sus categorías de “No Inmigrante”, a los “Refugiados.- Para proteger su vida, seguridad o libertad, cuando hayan sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en su país de origen, que lo hayan obligado a huir a otro país.” Esta definición se retoma de la “Declaración de Cartagena sobre Refugiados” de 1984, Pág. Web: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0008.pdf> consultada el 8 de noviembre de 2008. Por otra parte en el 2005, las senadoras miembros del grupo parlamentario del Partido Verde ecologista de México en la LIX Legislatura, elaboraron una Iniciativa con Proyecto de Decreto que incluía reformas y adiciones a la Ley General de Población y entre otras cosas buscaban incorporar un Capítulo relativo al Desplazamiento Interno dentro de la misma, no obstante el proyecto nunca fue aprobado.

¹¹⁷ Para ejemplificar esta afirmación, actualmente las Leyes latinoamericanas para atender el desplazamiento forzado de Colombia y Perú y de otros países del mundo basan su

En la Cámara de Diputados existe una Comisión extraordinaria para atender el tema de la migración interna, en la cual la problemática del desplazamiento forzado es desconocida por tanto no existen visos de que en los trabajos legislativos surja alguna propuesta concreta¹¹⁸.

A nivel estatal y municipal tampoco se han encontrado grandes avances, el desconocimiento del fenómeno, las causas que lo originan y los costos sociales y políticos que genera no son registrados por las administraciones.

La enumeración de estos elementos permite precisar cuál es el estado que guarda el fenómeno del desplazamiento forzado en México. No se cuenta con información suficiente para las personas responsables de tomadoras decisiones, la falta de un ordenamiento legal que le conceda facultades y atribuciones directas a alguna institución en particular para responsabilizarse del tema, un marco teórico inacabado que genera ambigüedades en el planteamiento del problema ante las organizaciones que pretenden abordarlo, son algunos de los factores clave para considerar en el diagnóstico de esta problemática.

Por otro lado, la cadena de causalidad que el problema del desplazamiento forzado tiene en México hace que éste sea multidimensional, a diferencia de otros países, aquí los conflictos armados y la violencia generalizada han sido de baja intensidad¹¹⁹ y regionalizados, por tanto el fenómeno del desplazamiento forzado no es percibido como un tema prioritario para las autoridades de los tres órdenes de gobierno.

Bajo esta situación deben ponderarse los diversos factores que han de conducir al reconocimiento oficial del problema del desplazamiento forzado por las

fundamentación en los “Principios Rectores del Desplazamiento Interno”, establecidos por la ACNUR en 1998.

¹¹⁸ Esta afirmación se sustenta en una plática que los autores tuvieron el día 15 de octubre con el Lic. Raúl Gallardo.- Secretario Técnico de la Comisión Especial de “Estudio de las Políticas para la Migración Interna” de la LX Legislatura.

¹¹⁹ Los conflictos de baja intensidad generalmente involucran luchas extendidas de principios e ideologías y se desarrolla a través de una combinación de medios políticos, económicos, de información y por supuesto militares, está confinado a un área geográfica y frecuentemente se caracteriza por limitaciones en el armamento y tácticas.

autoridades y, en consecuencia, a la creación de nuevos espacios de intervención institucional y políticas públicas para su debida atención.

5.3 Características generales para una política pública en materia de atención del desplazamiento forzado

Primeramente esta propuesta de política pública¹²⁰ debe considerarse de carácter preventivo del fenómeno, es decir; la superación o abolición de las condiciones que generan el desplazamiento forzado a partir de:

- La identificación de las causas que propician el desplazamiento forzado que para este caso se traducen en conflictos armados, religiosos, políticos, agrarios, sociales, etc.
- El establecimiento de mecanismos de diálogo y concertación de las partes en conflicto para dar solución al mismo,
- Implementación de acciones para mitigar la violación sistémica de los derechos humanos.

Por otra parte esta política debe tener como eje medular la protección de los derechos humanos, de quienes han sido afectados por el desplazamiento forzado, otorgando soluciones definitivas para la restitución de los derechos vulnerados.

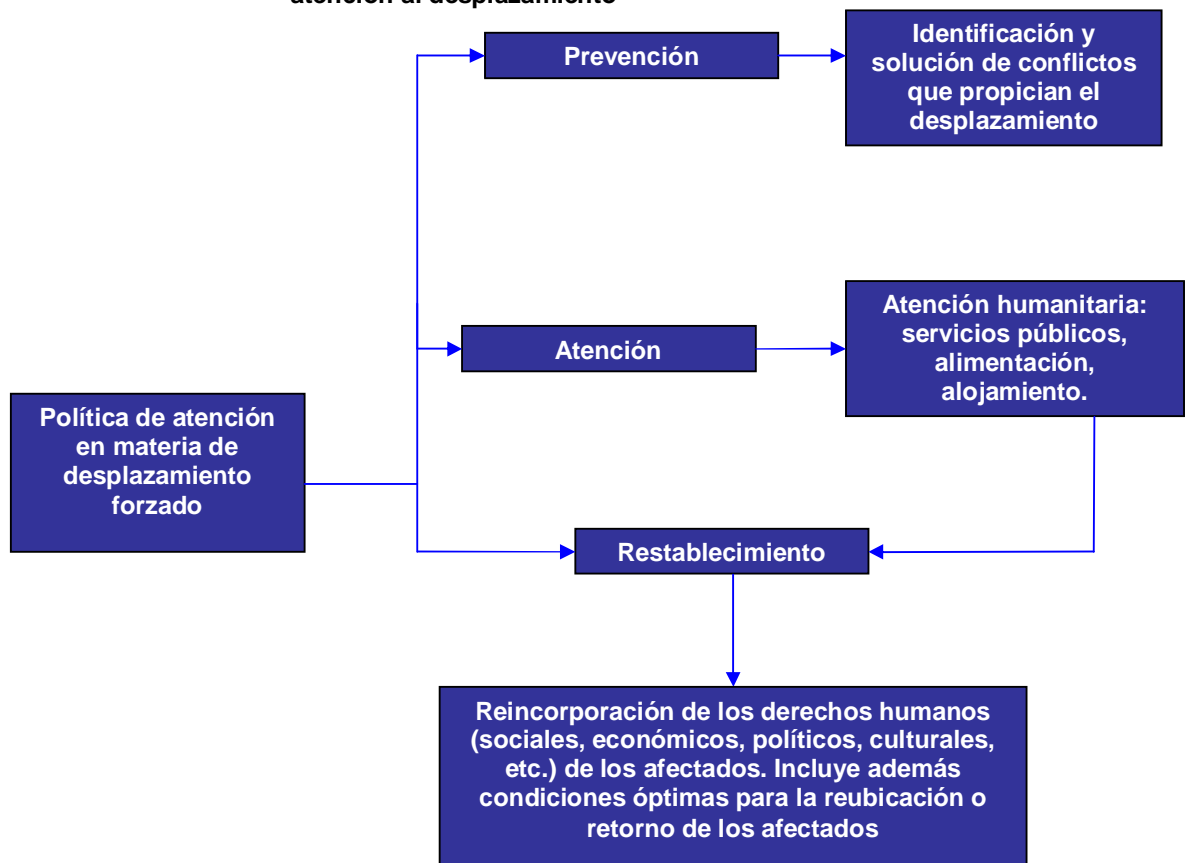
En este sentido la política pública debe contener la atención humanitaria de emergencia, donde el Estado debe coordinar y desarrollar acciones para otorgar dicha atención para los desplazados (as); tomando en cuenta el acceso oportuno, y en condiciones dignas a la atención inmediata (servicios públicos, alimentación, alojamiento, etc.) con criterios de oportunidad, eficacia, eficiencia, calidad, e integralidad en su distribución.

Por último debe considerar también el reconocimiento y restablecimiento de la población afectada. En cuanto al reconocimiento, la política debe establecer

¹²⁰ Debido a las limitaciones de recursos materiales como el tiempo y la información, el objetivo de este apartado no es construir una política pública como tal en materia de desplazamiento forzado, sino establecer una serie de elementos directrices que en un momento determinado pueden ser útiles para la elaboración de la misma.

critérios de respeto en el trato de los desplazados (as) como personas sujetas de derechos (humanos, y también civiles y políticos¹²¹) además de orientar sus acciones a partir de las relaciones entre este tipo de personas y su entorno de tipo económico, social y cultural, de manera que busque el restablecimiento del principio de la dignidad, en la perspectiva de la realización de los derechos humanos.

Esquema 3. Estructura general de una política pública en materia de prevención y atención al desplazamiento



Fuente: Elaboración propia con base en lo aludido en este apartado.

¹²¹ Esta tipología de derechos se sustenta en la clasificación realizada por Luigi Ferrajoli y su teoría del "Garantismo Jurídico", quien considera que los derechos humanos solo son aquellos que se reconocen a todos, mientras que los civiles y políticos sólo son prerrogativas de los ciudadanos. Véase Moreno Cruz, Rodolfo *El Modelo Garantista de Luigi Ferrajoli, Lineamientos Generales*. Acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Pág. Web: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/boletin/cont/120/art/art6.pdf>, Consultado: 8 de noviembre de 2008.

Por lo que toca al restablecimiento, éste tal vez sea el punto más importante de la política en algunos casos puede comenzar con el otorgamiento de la asistencia humanitaria y desembocar en la reincorporación de los derechos de propiedad, económicos, sociales, culturales y políticos, etc., de la población en situación de desplazamiento.

Dada la naturaleza del restablecimiento, sus fines están fuertemente articulados a la concepción del enfoque de derechos humanos y políticas de defensa y protección de los mismos ya que reconoce la universalidad, indivisibilidad e integralidad de este tipo de derechos, apunta a garantizar que las distintas estrategias, programas y acciones que se diseñen e implementen, favorezcan el restablecimiento de éstos.

Como lo muestra el esquema 3, éstos serían los aspectos fundamentales que se podrían recomendar para la construcción de políticas públicas, no obstante debido a que en el caso de México la población objetivo de estos cursos de acción es predominantemente indígena y campesina, se deben constituir criterios orientadores basados en la reconstrucción de la cohesión y tejido social de las personas afectadas que se han visto alterados debido a las consecuencias de este fenómeno.

En este sentido, la política pública debe de reconocer la identidad y diversidad de la población afectada por el desplazamiento interno, partiendo del refortalecimiento del tejido social de las comunidades desplazadas a partir del fomento de los intereses y valores en común y del respeto y la inclusión de las singularidades articuladas con las condiciones culturales, étnicas, religiosas, geográficas, socioeconómicas, territoriales, de género, de discapacidad, preferencias sexuales o políticas que en su caso pueden caracterizar a la población afectada.

Otro aspecto a considerar es la reconstrucción de proyectos de vida individual, y colectiva de esta población que cuenta con una historia de organización y cohesión social, partiendo de su restablecimiento a través de la consolidación de sus redes sociales en los momentos de retorno a su lugar de residencia, reubicación o integración en un nuevo territorio.

Por otra parte, los cursos de acción orientados para esta problemática deben incorporar el enfoque de Equidad de Género, a través de planes y programas encaminados a la construcción y desarrollo de la equidad entre hombres y mujeres, con el propósito de superar la discriminación predominante, de manera que viabilice las condiciones de participación en dichos planes y programas en igualdad de condiciones; y del reconocimiento de las rasgos de los diferentes grupos de la población afectada (niños y niñas, jóvenes, personas adultas mayores, personas, pueblos y comunidades indígenas, campesinos, personas con discapacidad).

5.4 Objetivos de la política

Las características descritas a lo largo de este estudio en torno a la problemática que presenta el desplazamiento forzado en México, sugieren que una política pública encaminada a atender y prevenir el fenómeno debe perfilarse como de Defensa y Protección de los derechos humanos, sociales y políticos de las personas que son sujetas o se encuentran en situación de serlo de algún tipo de discriminación generada por el desplazamiento tanto en su lugar de salida como en el de llegada respectivamente.

A manera de recomendación, el objetivo general sería evitar el deterioro, violación y vulneración de los derechos humanos además de realizar acciones tendientes a su restablecimiento cuando el daño ya ha ocurrido. Complementariamente deben contemplarse aspectos como:

- 1.- Crear un sistema de información que le permita a las autoridades de los tres órdenes y niveles de gobierno conocer la magnitud del problema y fortalecer la toma de decisiones.
- 2.- Fortalecer la coordinación y articulación interinstitucional para la prevención eficaz, y la mitigación de riesgos y de vulnerabilidades del desplazamiento.
- 3.- Definir y orientar programas, proyectos y acciones que apunten al restablecimiento de los derechos fundamentales.

4.- Promover acciones efectivas para garantizar el derecho a la participación, organización y representatividad de la población afectada por el desplazamiento ante instituciones o cuerpos colegiados como el Congreso.

5.5 La Factibilidad de la política pública

Las políticas públicas son un instrumento que los Estados Democráticos diseñan y utilizan para legitimarse y para cumplir más eficientemente sus tareas encomendadas por el marco jurídico.

Para esto, es necesario considerar el aspecto de la factibilidad política, la cual es abordada, por Arnold J. Meltsner entre otros autores¹²², quien propone *construir escenarios* que permitan enlazar lo político (*Politics*) y el análisis de políticas (*policies*), con el propósito de hacer factibles las políticas. En este tenor, plantea una serie de categorías que pueden ser útiles en la construcción del universo político que es indispensable para realizar un análisis apropiado de políticas; sin embargo, cabe mencionar que el autor advierte los obstáculos, y las dificultades que se pueden presentar en la confección de éstas. Las categorías que utiliza el autor para construir escenarios dentro de áreas de acción son:

Los agentes: que se pueden diferenciar a partir de la postura que adoptan de una determinada política, y por su grado de actividad dentro de esa área de acción.

Estos agentes manifiestan una serie de *motivaciones* que fijan sus preferencias por una política y una serie de *creencias* que son juicios emitidos de la realidad que determinan esas motivaciones, aquí cada uno de los agentes puede percibir la realidad desde diferentes concepciones o marcos de referencia.

Los Recursos: Todo aquello que un agente posee y que desea otro, entre los que destacan la habilidad política y la información.

¹²² Véase, Meltsner, Arnold J. "La Factibilidad Política y el Análisis de Políticas", en Luís F. Aguilar (comp.) *La Hechura de las Políticas*, México. Miguel Ángel Porrúa, 2000, pp. 367-392.

Los sitios: Son arenas políticas donde los diferentes agentes manifiestan su poder de decisión.

Los *intercambios:* se pueden definir como la parte activa de los agentes que ejercen su poder de decisión (recursos) para conseguir que su alternativa de política sea aceptada.

No obstante, para analizar la viabilidad de una alternativa además de la factibilidad política hay que considerar la factibilidad económica y legal; la primera básicamente alude a cuestiones de presupuesto público y otro tipo de recursos de esta índole (costo-beneficio) y la segunda al marco jurídico (Constitución, leyes federales y locales, reglamentos, etc.) establece las limitaciones de la misma.

5.5.1 Agentes, recursos, sitios e intercambios

Con base en lo citado, la factibilidad de una política pública para atender la cuestión del desplazamiento forzado en nuestro país estaría dada por los siguientes agentes¹²³:

- a) Las y los integrantes de los distintos partidos políticos que conforman el Congreso de la Unión (Diputados(as) y Senadores(as)).- Quienes

¹²³ Algunos estudios consideran que la factibilidad de una política pública en general depende de los siguientes agentes: "**Partidos políticos bien institucionalizados (especialmente partidos con orientaciones nacionales y programáticas)**. Los partidos institucionalizados y programáticos tienden a ser actores congruentes en las políticas de largo plazo. Un sistema político con un número relativamente pequeño de partidos (o coaliciones) institucionalizados tiene más probabilidades de generar cooperación intertemporal y de propiciar una orientación consensual y sostenida de las políticas en cuestiones cruciales (políticas de Estado). • **Una legislatura con una sólida capacidad para elaborar políticas**. Las políticas tienden a ser mejores cuando las legislaturas desarrollan la capacidad para elaborarlas y participan constructivamente en la formulación de políticas nacionales, en lugar de adoptar un papel subordinado, en el que solo refrendan automáticamente los deseos del Poder Ejecutivo. • **Un Poder Judicial independiente**. Un Poder Judicial independiente y eficaz puede ser un facilitador que promueva la negociación entre los actores políticos al hacer cumplir obligaciones derivadas de sus compromisos y al garantizar que ninguno de los actores exceda los límites que le imponen la Constitución y la ley. • **Una administración pública bien desarrollada**. Una administración pública fuerte y técnicamente competente puede contribuir a la calidad de las políticas públicas al darles más estabilidad, mejorar la calidad general de la implementación y evitar que ciertos intereses especiales (que a menudo eligen ejercer su influencia durante la etapa de ejecución de políticas) se apropien de los beneficios de las políticas públicas". Stein, Ernesto Tommasi, Mariano (coord.). *La política de las políticas públicas Progreso económico y social en América Latina, Informe 2006*. BID Banco Interamericano de Desarrollo, 2006, p 21.

de acuerdo con la Norma Suprema tienen la facultad (recursos) de expedir leyes necesarias para garantizar los derechos de la población nacional, entre otros aspectos más.

- b) La Sociedad Civil (ONG'S, Población afectada por el desplazamiento forzado, etc.). Quienes con base en el marco jurídico tienen el poder (recursos) de ejercer su derecho de petición y manifestación de ideas, además de la garantía del Estado de derecho.
- c) El sector Académico de educación superior (Universidades públicas y privadas) que con base en su principio de docencia e investigación puede incidir en la formulación de éstas.
- d) Instancias Gubernamentales como algunas Secretarías (por ejemplo la de Gobernación) y dependencias de éstas (CONAPRED) y quienes de acuerdo a sus atribuciones pueden influir en su factibilidad.

Estos agentes son, a juicio de los autores, los principales elementos que deben determinar la factibilidad política de estos cursos de acción.

Como se ha abordado hasta ahora, la falta de políticas públicas en materia de desplazamiento forzado ha sido causada principalmente por falta de factibilidad política, ya que las motivaciones y creencias de los legisladores no han considerado como un problema prioritario a atender el desplazamiento forzado, además de los pocos estudios académicos al respecto.

El esquema 4, muestra que es necesario para la factibilidad de este tipo de política primeramente que se cree un espacio de interlocución y diálogo (sitios) en donde la sociedad civil que ya tenga identificado el problema, trabaje (a través de sus derechos de petición y manifestación de ideas) para su incorporación del mismo en la agenda política y de esta manera generar intercambios entre los diferentes agentes.

No obstante lo anterior para todo diseño de política pública hay que considerar su factibilidad legal, en este caso tanto el Derecho Internacional como la Norma Suprema y las leyes que de ella derivan y de las cuales ya se ha hecho alusión

en anteriores apartados, permiten y sustentan la elaboración e implementación de estos cursos de acción.

5.5.2 Consideraciones para la elección de alternativas

El presente apartado tiene como objetivo referenciar una serie de consideraciones generales de carácter metodológico-conceptual que podrían ser de utilidad en la elección de un determinado curso de acción (proceso decisorio) para atender el problema de desplazamiento forzado.

Así en el momento en que la cuestión (*issue*) del desplazamiento forzado sea considerado dentro de los primeros asuntos a atender en la agenda de gobierno, será necesario analizar o en su caso construir diferentes alternativas para darle solución a dicha problemática.

Para realizar este análisis, se requiere utilizar un conjunto de *herramientas, técnicas y conceptos* todos ellos complementarios y valiosos para este *proceso decisorio*.

Primeramente es necesario manifestar dos características de este proceso; por un lado su carácter multifacético, es decir; que se puede desarrollar en diferentes arenas, niveles, contextos o ámbitos de decisión, y por otro, su carácter multidimensional que se puede visualizar desde el análisis para las políticas (*policy maker*) o el análisis de políticas (*policy analysis*).¹²⁴ En cuanto a la conformación de la decisión, existen dos fases en su elaboración; la fase de formulación y la fase de legitimación.¹²⁵ La fase de formulación consiste en la elección de las directrices para inscribir un problema en la agenda, y se identifican las alternativas para la acción, dicha fase se divide a su vez en dos concepciones: *el Análisis* donde se define la labor de investigación del problema y se buscan las alternativas u opciones y; *la Selección* donde se busca reducir las opciones a solamente una.

Por su parte en la fase de legitimación los agentes pueden tomar decisiones para resolver un problema a partir del derecho que se le otorga para poder

¹²⁴ Véase, Parsons, Wayne. "Public Policy", en Edward Elgar *Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, UK, 1995., pp. 271-306.

solucionarlo, y que dicho curso de acción por ende sea aceptada por todos (as) o por lo menos por la mayoría.¹²⁶ De esta manera, se puede afirmar que la elección de alternativas para atender una determinada cuestión, desde la perspectiva de las y los agentes encargados de este proceso, deberán considerar la factibilidad (de la cual se habló en anteriores líneas) asociada a dichas opciones (véase esquema 4).

Así una política pública se dice que es factible si puede satisfacer las restricciones del problema; donde restricción significa cualquier característica de la *issue* que: pueda afectar los resultados de la política; y que por lo tanto no esté bajo el control de las y los encargados (as) de tomar la decisión. Realizado el análisis de alternativas con base en su factibilidad se selecciona la alternativa que se va a poner en marcha, producto del proceso que llevan a cabo los diferentes agentes para llegar a ella. En este sentido, la elección o toma de decisión, no será un proceso sencillo, sino todo lo contrario, será un proceso complejo y difícil cargado siempre de premisas y valores por parte de quien o quienes toman las decisiones ya que puede implicar cabildeo, negociación, acuerdos, conflicto, etc., entre los decisores (as) que participan en el mismo.

Así, la decisión tomada, podría surgir de arreglos o acuerdos en los que unos (as) ganan y otros pierden. En una línea lógica la decisión por la que se opte siempre acarreará mayores beneficios y menores costos que las que reportan las demás alternativas. Por otra parte, en toda toma de decisiones, siempre será determinante la *Racionalidad* de los agentes, la cual se centra básicamente en un proceso que consiste en su capacidad de elección que se traduce a su vez en una solución¹²⁷. Dicha racionalidad la podemos conceptualizar a partir dos tipos: la racionalidad absoluta y la racionalidad limitada.

La Racionalidad Absoluta (ir a la Raíz)¹²⁸ de manera sintetizada se puede definir a través de una estructuración lógica donde el decisor (a) desde la problemática a la que hace frente puede elegir preferencias, establecer

¹²⁵ Meny, Ives y Thoening, Jean- Claude. *Las Políticas Públicas*, España. Edit. Ariel, 1992, p.135.

¹²⁶ *Ibid.*, p.138.

¹²⁷ Meny, Ives y Thoening, Jean- Claude. *Op.cit.*, p. 139.

objetivos y seleccionar sus ventajas y a partir de esto busca alternativas para resolver la cuestión. De aquí que el agente establezca preferencias no ambiguas, conozca todas las alternativas posibles, elija un criterio objetivo, y se comporte como máquina de producir intelecto. Por su parte *la Racionalidad Limitada* (ir por las Ramas)¹²⁹ establece que el decisor (a) no siempre manifiesta lo aludido por la racionalidad absoluta ya que se puede encontrar con falta de información, criterios de elección escasos, y puede variar la capacidad para realizar un inventario de las alternativas, la elección del decisor (a) puede acarrear una tensión psicológica.

Dentro de este enfoque la racionalidad absoluta no puede desarrollarse, ya que siempre habrá carencias en el proceso de decidir, con lo que no se podrá obtener una decisión óptima sino satisfactoria.

Cuadro 15. Métodos para la realización de toma de decisiones

METODO RACIONAL-EXHAUSTIVO	METODO DE COMPARACIONES SUCESIVAS LIMITADAS
Clarificación de valores u objetivos que son distintos al análisis empírico de políticas alternativas.	La elección de metas valorativas y el análisis empírico están estrechamente relacionados
Análisis de Medios-Fines, su origen se da con la Racionalidad Instrumental de Max Weber consistente en el cálculo preciso de medios para alcanzar de manera eficaz ciertos fines, es decir; en este proceso se separan primero los fines, después se buscan los medios para lograrlos.)	El análisis medios-fines es inadecuado ya que ambos en este caso no son distintos.
La prueba de <i>una buena política</i> es la comprobación de que los medios son los más adecuados para lograr sus fines.	La prueba de <i>una buena política</i> es el acuerdo de múltiples agentes sobre la misma.
Análisis Exhaustivo (se toman en cuenta todos los aspectos importantes).	El análisis es prácticamente limitado: no se presta atención a consecuencias y potenciales alternativas políticas importantes.

Fuente: Elaboración propia con base en el texto de Lindblom, Charles E. T. "La Ciencia de "Salir del Paso", en Luis F. Aguilar, compilador (comp.) *La Hechura de las Políticas*, México. Miguel Ángel Porrúa, 2000, pp. 201-225.

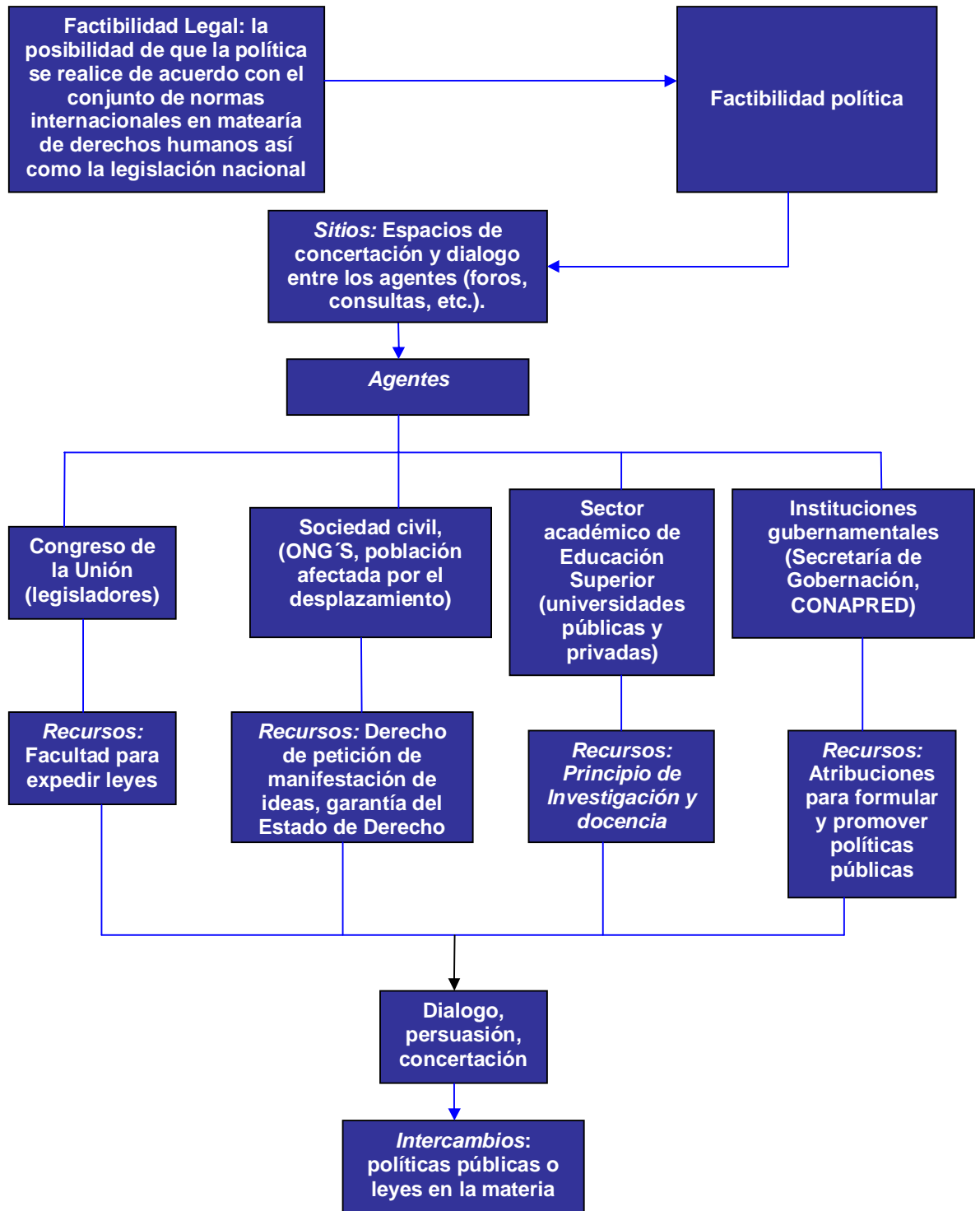
En el cuadro anterior se puede visualizar el comparativo entre los dos métodos, de donde destaca como los decisores (as) jerarquizan y clarifican sus objetivos a partir del análisis, por lo que éstos últimos se determinan a través de una elección de valores y de políticas al mismo tiempo, enfocando su atención en elementos incrementales, que cada una de las alternativas le otorga, por lo que

¹²⁸ Lindblom, Charles E. T. "La Ciencia de "Salir del Paso", en Luis F. Aguilar (comp.) *La Hechura de las Políticas*, México. Miguel Ángel Porrúa, 2000, pp. 201-225.

¹²⁹ *Ibid.*

en este aspecto el agente siempre tendrá que afrontar un costo de oportunidad, (Lo que tiene que dejar de una política A para conseguir lo que otorga una política B).

Esquema 4. La factibilidad de la política pública en materia de atención al desplazamiento forzado en México



Fuente: Elaboración propia con base en lo aludido en este apartado.

De lo anterior se desprende, lo que se conoce como: *Racionalidad de sustancia y Racionalidad Política* donde en la primera los agentes manifiestan su interés por una opción que contiene metas-soluciones y efectos y en la segunda donde otros no se limitan a una opción sino que se mantienen abiertos a diferentes opciones.¹³⁰

En cuanto al proceso decisorio, Meny y Thoening manifiestan cuatro aspectos importantes en este proceso: el papel desempeñado por el decisor (a), los procedimientos que intervienen en el proceso, las relaciones de influencia y poder entre los agentes y la ambigüedad como factor de la acción.¹³¹

El papel desempeñado por los agentes está estructurado a partir de los recursos con los que cuentan para presionar a una autoridad, esto justifica su existencia, aquí es importante lo aludido por otros autores sobre este tema, donde retoman los cuadros dirigentes de Mintzberg.¹³²

Pero también existe *la tiranía de los procedimientos* la cual impone condicionamientos al proceso de decisión, y donde es posible identificar tres tipos de procedimientos: las reglas (Constitución de un país), los circuitos de comunicación y la división de tareas. Finalmente la decisión pública es producto de los procedimientos que el decisor (a) utiliza.

Además dentro del proceso de toma de decisiones siempre podremos identificar los *juegos de poder* que las y los diferentes actores (as) inmiscuidos en el proceso realizan para exponer sus intereses y lo que creen es lo más conveniente para alcanzarlos, por lo que en gran medida la decisión constantemente dependerá para su elección de las y los agentes que cuenten con más poder que otros (as) dentro de ese especial juego.

¹³⁰ *Ibid.*

¹³¹ Meny, Yves y Thoening, Jean- Claude. *Op.cit.*, p. 144.

¹³² Véase su obra: *La naturaleza del trabajo directivo*. Barcelona, Ariel, 1983. En ella Mintzberg de los diez papeles que establece en su clasificación sobre directivos, sólo uno, alude al ejercicio del liderazgo, en el sentido de que el directivo, en su papel de *líder*, debe establecer el clima que ha de predominar en la organización. Este papel es fundamental, ya que lo introduce en el resto de las actividades de los directivos por medio de información, recompensando positiva y negativamente a los empleados o trabajadores en su caso y definiendo los objetivos de la organización.

Así otro aspecto importante a tratar es de las *anarquías organizadas*, que se pueden visualizar en organizaciones cuyas soluciones disponibles no son acordes con los problemas que buscan resolver, en este sentido Cohen y Olsen¹³³ identifican varias organizaciones de este tipo como son ciertas organizaciones religiosas, el ejército en tiempos de paz o las grandes universidades, entre otros, donde la ambigüedad y la confusión componen las propiedades básicas de dichas organizaciones.¹³⁴ De esta manera, las anarquías organizacionales se parecen a un cesto de basura: donde para el caso de estas organizaciones se encuentra un inventario de problemas, soluciones potenciales sujetas a selección.

Por todo lo anterior es posible afirmar que en su caso la decisión que se construya y elija por los diversos agentes para atender la problemática del desplazamiento forzado a pesar de su factibilidad nunca contará con los suficientes elementos para llegar a considerarse como una decisión óptima (de hecho ninguna puede serlo) ya que cada una de las alternativas a elegir incluso la que se considera más adecuada tendrán siempre algún nivel de insatisfacción, todo esto debido a las limitaciones del entorno en sus diferentes aspectos, por lo que la decisión tomada tendrá siempre un carácter satisfactorio más no óptimo.

5.6 Cambios al marco jurídico y responsabilidad institucional

El marco jurídico en el desarrollo de políticas y programas es determinante, no se pueden concebir alternativas viables que no incluyan una revisión y en su caso adecuación del mismo. En el tema de la discriminación que se da dentro del desplazamiento forzado esta situación es más que evidente ya que en el marco jurídico vigente no existe un ordenamiento que otorgue responsabilidad directa a alguna institución pública para atender el problema.

Por el contrario, su definición en la mayoría de las ocasiones suele confundirse con las categorías de refugiado, migración interna o desalojos forzosos, lo que hace necesario que se revise dicho marco.

¹³³Véase, Cohen, Michael, *et al.*, "A garbage can model of organizational choice", en *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, No. 1, march, 1972, pp. 1-25.

¹³⁴*Ibid.*, p.149

En este sentido, una instancia gubernamental que podría responsabilizarse del tratamiento de esta cuestión, sería la Secretaría de Gobernación, ya que de acuerdo con el Artículo 27 fracción IV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que a la letra dice:

Formular y conducir la política de población, salvo lo relativo a colonización, asentamientos humanos y turismo;¹³⁵

Y el Artículo 3 fracciones V, VI, XI, XII y XIII, de la Ley General de Población que mencionan que la Secretaría de Gobernación para los fines de este ordenamiento:

...dictará y ejecutará o en su caso promoverá ante las dependencias componentes o entidades correspondientes, las medidas necesarias para:
...V.-Promover la plena integración de la mujer al proceso económico, educativo, social y cultural;
VI.- Promover la plena integración de los grupos marginados al desarrollo nacional;
IX.- Procurar la planificación de los centros de población urbanos, para asegurar una eficaz prestación de los servicios públicos que se requieran;
XI.- Procurar la movilización de la población entre distintas regiones de la República con objeto de adecuar su distribución geográfica a las posibilidades de desarrollo regional, con base en programas especiales de asentamiento de dicha población;
XII.- Promover la creación de poblados, con la finalidad de agrupar a los núcleos que viven geográficamente aislados;
XIII.- Coordinar las actividades de las dependencias del sector público federal, estatal y municipal así como las de los organismos privados para el auxilio de la población en las áreas en que se prevea u ocurra algún desastre;...

Estas atribuciones justifican y hacen factible que esta Secretaría, asuma la responsabilidad de la atención al problema del desplazamiento forzado, para este propósito sería conveniente que se apoye en la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos (UPDDH) adscrita a la misma y la cual, en la actualidad, coordina al Grupo de Trabajo sobre Desplazados Internos, en la que participan siete Secretarías de Estado: de Reforma Agraria (SRA), de la Defensa Nacional (SEDENA), de Desarrollo Social (SEDESOL), de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), de Relaciones Exteriores (SRE), de Salud (SS) y de Educación Pública (SEP); así como la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de México (CDI) y la Procuraduría General de la República (PGR).

¹³⁵ Artículo 27 fracción IV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

No obstante debido a que el problema del desplazamiento forzado es una cuestión que se aborda desde la concepción de la *discriminación*, otro organismo que debe coadyuvar en la responsabilidad y elaboración de políticas públicas, es el CONAPRED ya que la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación lo define como:

Un organismo descentralizado sectorizado a la Secretaría de Gobernación, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Para el desarrollo de sus atribuciones, el Consejo gozará de autonomía técnica y de gestión; de igual manera, para dictar las resoluciones que en términos de la presente Ley se formulen en los procedimientos de reclamación o queja, el Consejo no estará subordinado a autoridad alguna y adoptará sus decisiones con plena independencia¹³⁶.

Dicho ordenamiento, menciona además que el CONAPRED tiene por objeto:

- I. Contribuir al desarrollo cultural, social y democrático del país;
- II. Llevar a cabo, las acciones conducentes para prevenir y eliminar la discriminación;
- III. Formular y promover políticas públicas para la igualdad de oportunidades y de trato a favor de las personas que se encuentren en territorio nacional, y
- IV. Coordinar las acciones de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal, en materia de prevención y eliminación de la discriminación.¹³⁷

En este sentido el desplazamiento forzado entraña un problema fundamental, ya que buena parte de las prácticas discriminatorias son realizadas por particulares, lo cual obliga a una institución como el CONAPRED de acuerdo con sus atribuciones¹³⁸ a ser instancia concedora y mediadora entre las personas que enfrentan alguna situación de este tipo.

Algunas de las conductas tipificadas como discriminatorias por la ley en comento se encuentran en el artículo 9 en diversas fracciones y son parte de las libertades y derechos violentados de manera recurrente cuando se presenta el fenómeno del desplazamiento forzado, no sólo por autoridades o instituciones públicas, sino también entre particulares, como se refiere en los siguientes numerales:

- IX. Negar o condicionar el derecho de participación política y, específicamente, el derecho al sufragio activo o pasivo, la elegibilidad y el acceso a todos los cargos públicos, así como la participación en el desarrollo y ejecución de políticas y programas de gobierno, en los casos y bajo los términos que establezcan las disposiciones aplicables.
- X. Impedir el ejercicio de los derechos de propiedad, administración y disposición de bienes de cualquier otro tipo.

¹³⁶ Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación Artículo 16.

¹³⁷ *Ibid.* Artículo 17.

¹³⁸ Véase Anexo 7.

XI. Impedir el acceso a la procuración e impartición de justicia.

XVI. Limitar la libre expresión de las ideas, impedir la libertad de pensamiento, conciencia o religión, o de prácticas o costumbres religiosas, siempre que estas no atenten contra el orden público.

XXII. Impedir el acceso a cualquier servicio público o institución privada que preste servicios al público, así como limitar el acceso y libre desplazamiento en los espacios públicos, y

XXVII. Incitar al odio, violencia, rechazo, burla, difamación, injuria, persecución o exclusión.¹³⁹

La tipificación de estas conductas discriminatorias en el ordenamiento mencionado es un primer paso para un reconocimiento oficial del problema que representa la discriminación que genera al desplazamiento forzado.

De esta manera, como un primer paso para incorporar el tratamiento del desplazamiento forzado en el marco jurídico, sería reformar la Ley General de Población, tal y como lo propone la Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma la Ley General de Población presentada el 6 de abril 2005 en la Cámara de Senadores por el grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista, misma que no ha sido aprobada al día de hoy¹⁴⁰.

Esta Iniciativa facultaría a la Secretaría de Gobernación en el Artículo 89 para que: dicte las medidas de colaboración y cooperación con las demás dependencias y entidades de la administración pública federal a fin de ejecutar las medidas y programas pertinentes para la protección de los desplazados, a fin de consolidar las políticas públicas para atender el desplazamiento interno; y el Artículo 90 donde se señala que: la Secretaría de Gobernación, formulará las políticas y adoptará las medidas para la prevención del desplazamiento interno forzado; la atención, protección, fortalecimiento y estabilización socioeconómica de los desplazados internos.¹⁴¹

Como puede observarse, estas atribuciones imputables a la Secretaría de Gobernación se encuentran implícitas en la LFPED en su Artículo 16 dotando con ello al Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación de los elementos necesarios para conformarse en el órgano público que atienda dicha problemática, considérense los siguientes aspectos relevantes para corroborar lo dicho: la personalidad jurídica, autonomía técnica y de gestión, para dictar

¹³⁹ Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. Artículo 9.

¹⁴⁰ Véase Anexo 6.

¹⁴¹ *Ibid.*

las resoluciones en términos de los procedimientos de reclamación o queja, la coordinación de dependencias y entidades del Poder Ejecutivo federal en materia de discriminación y tutelar los derechos de los individuos o grupos objeto de discriminación mediante asesoría y orientación.¹⁴²

Con todo ello, el Consejo se deslinda del trabajo que realiza la Comisión Nacional de Derechos Humanos y las respectivas comisiones estatales en la materia, convirtiéndose en el garante natural para aplicar dicha ley y diseñar e implementar políticas públicas al respecto.

No obstante a juicio de los autores y de acuerdo a las características establecidas en el capítulo del Marco Teórico y que permiten distinguir el desplazamiento forzado del desalojo forzoso, de tal forma que se modificaría la definición establecida para las y los desplazamientos en el Decreto en mención, omitiendo las dos últimas causas que lo propician y que tienen que ver con obras de infraestructura y desastres naturales que son propias de los desalojos y por ende quitarlas del Artículo subsiguiente¹⁴³.

¹⁴² Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. Artículo 16.

¹⁴³ Véase Anexo 6 Artículos 85-86.

6.- CONCLUSIONES

Este apartado incorpora las reflexiones finales, producto del análisis realizado en esta investigación, mismas que se plantean desde las siguientes temáticas:

a) Discriminación y desplazamiento forzado.

Con base en lo aludido en este trabajo, se puede afirmar que la discriminación es un producto histórico-cultural, que se basa en la distinción, exclusión, restricción, rechazo o desprecio, hacia una persona o un grupo de ellas, mismo que es generado por el origen étnico, género, edad, condición social o económica, lengua, religión, opiniones, preferencias políticas, etc., de éstas.

Su propósito radica en impedir de forma intencionada o no deliberada, el reconocimiento o ejercicio de los derechos de todo tipo de las personas afectadas y la igualdad real de desarrollo de oportunidades entre las mismas.

En este sentido los tipos de discriminación se establecen a partir del contexto y la problemática específica en la que se plasma, así a veces se hablará de discriminación racial, en el trabajo, a las personas con discapacidad, por cuestiones de género, en la escuela, a las personas, pueblos y comunidades indígenas , por intolerancia religiosa, preferencias políticas, origen social, etc.

Cada uno de estas clasificaciones adquiere un significado diferente ya que se trata de situaciones distintas en las que se analizan los actos discriminatorios, recalcando que en todos los casos siempre están presentes aspectos peyorativos o despectivos hacia las personas que son objeto de ellos, generando consecuencias negativas o daños (violación de derechos).

Sobre el desplazamiento forzado, objeto de análisis de este trabajo, se puede concluir que es un fenómeno conformado por las siguientes características:

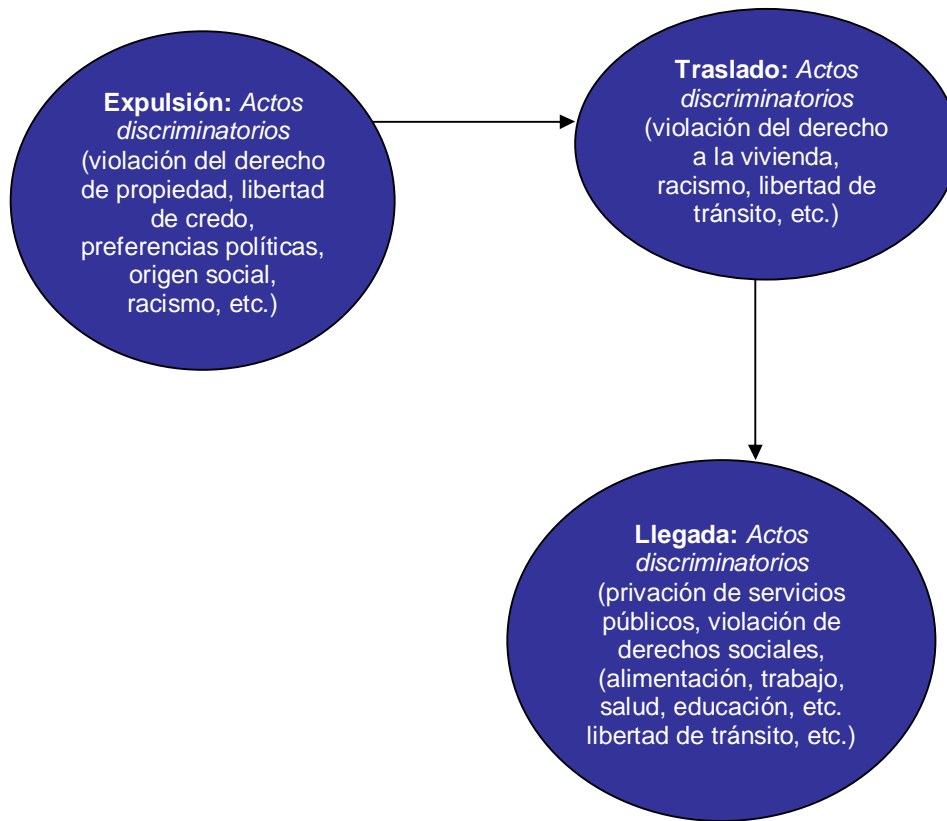
- a) Se da en personas en situación de vulnerabilidad (personas adultas mayores, niños y niñas, mujeres, indígenas, etc.).

- b) No hay libertad de elección (si se desplaza o no) por parte de la persona o grupo de éstas.
- c) Va acompañado de conflictos (sociales, políticos, religiosos, etc.) que desembocan en actos de violencia (simbólica o física).
- d) El desplazamiento se da en el interior del territorio nacional, no traspasa fronteras.
- e) Propicia de forma constante la violación de toda clase de derechos en las personas afectadas.

Por todo lo aludido la relación entre discriminación y desplazamiento forzado se encuentra por un lado en las causas que propician este último, siendo éstas las formas de discriminación (preferencias políticas, intolerancia religiosa, origen étnico y social, etc.) que se producen a raíz de un determinado conflicto, pero también en la presencia de éstas tanto en el momento de la expulsión, como el traslado y llegada de las personas desplazadas a un nuevo sitio y su estancia en él. (Véase el esquema 5).

De esta manera, el esquema 5 muestra los actos discriminatorios que se pueden dar en cada uno de los momentos del desplazamiento forzado. No obstante, dichos eventos no son exclusivos de cada una de las etapas ya que se pueden manifestar también en otras, por lo que vale decir, que en todo el ciclo del desplazamiento siempre puede estar presente el fenómeno de la discriminación en sus diferentes manifestaciones.

Esquema 5. El ciclo del desplazamiento forzado



Fuente: Elaboración propia con base en lo aludido en este apartado.

c) Políticas públicas y desplazamiento forzado en México y otros países

El desplazamiento forzado puede ser considerado como una cuestión de “Crisis Humanitaria”, es decir; una situación o estado de emergencia para las personas afectadas (violación de derechos), y en donde se busca prever la satisfacción de necesidades básicas para las mismas, con el fin de evitar resultados de catástrofe de esta índole.

Por otra parte el desplazamiento forzado no es un fenómeno peculiar de una nación, o de una determinada región, todo lo contrario, es un hecho social que se encuentra por lo menos en alguno (s) de los países que forman parte de cada uno de los continentes, por lo que el caso mexicano no es ajeno a esta problemática (véase mapa 2).

En Latinoamérica, aparte de México, existen otros países representativos de este fenómeno como Colombia y Perú, y que, en materia legislativa para atender esta problemática van ya un paso adelante en relación con el nuestro, prueba de ello son las leyes en la materia que han expedido en la última década.

El caso colombiano es claro ejemplo de una nación que se ha preocupado por atender esta cuestión, a partir de la normatividad internacional en el tema, prueba de ello es la Ley 387 y su respectivo reglamento, decretados en la década de los noventa del siglo anterior.

De este marco jurídico se ha desprendido una política pública respectiva, la cual a pesar de que no ha traído consigo los resultados esperados y ha sido objeto de innumerables críticas, ha sido muestra de la voluntad de los poderes ejecutivo legislativo de ese país por disminuir los efectos negativos del desplazamiento y restablecer los derechos de los afectados (as).

Por otra parte, la política pública colombiana esta sustentada en elementos del derecho internacional en la materia en particular de los “Principios rectores del desplazamiento forzado” y el “Derecho internacional humanitario”.

De manera sintetizada los principios básicos que han servido de directrices para la construcción de una política pública en esta nación y sobre los cuales se deben de crear en cualquier otro país incluyendo México son: la protección, asistencia y la resolución de la problemática.

De tal forma que las leyes respectivas y las instituciones emanadas de ellas, contemplen la seguridad, bienestar y la reintegración social de este tipo de personas a través de su retorno o su reasentamiento.

Otro ejemplo aunque de menor proporción en este ámbito es Perú que, desde abril de 2004, cuenta una legislación concerniente al desplazamiento forzado que vive parte de su población vulnerable.

A pesar de los esfuerzos por parte del gobierno y la sociedad civil peruana, los resultados o efectos de la misma no han sido los deseados, por lo que el problema sigue persistiendo en la actualidad.

Como lo muestra el cuadro 15, en el caso de México a pesar de los esfuerzos de la sociedad civil y de la legislatura en su momento, además de programas y proyectos focalizados y aislados cuyos beneficios indirectos apenas han alcanzado algún sector de este tipo de población, y las recomendaciones del ACNUR (véase anexo 4), no existe legislación al respecto y menos aún política alguna para atender esta cuestión; los pocos intentos por establecerla se han quedado en eso solamente, debido al desinterés de la autoridad competente por incorporar este asunto en la agenda gubernamental.

En resumen debido a que en el ciclo del desplazamiento forzado están presentes en todo momento actos discriminatorios que se traducen en la violación de derechos de las personas afectadas, toda política pública erigida para atender y resolver este problema, debe cimentarse sobre el enfoque de derechos humanos ya que este tipo de derechos se traducen en el propósito fundamental para este tipo de cursos de acción y éstos a su vez, en el instrumento o mecanismo idóneo para su garantía y ejercicio.

De esta manera los derechos humanos se presentan como el eje rector en el diseño integral e implementación con participación de los afectados de las mismas, tomando en consideración que los programas gubernamentales (sociales, económicos, etc.) que de ellas emerjan, siempre buscarán la promoción, defensa, protección, concreción y materialización de éstos.

Cabe comentar que dentro de los propósitos de esta investigación se encontraba la obtención de evidencias sobre la problemática a partir de informantes clave que de manera directa o indirecta podrían estar relacionados con la misma (la COMAR, Cámara de Diputados, algunos ayuntamientos de municipios donde se presentó desplazamiento, SEGOB, etc.), sin embargo esta tarea se vio imposibilitada debido a la evasión por parte de éstos (as), probablemente por su desconocimiento de la cuestión y por que algunos argumentaron que no estaban dentro de sus facultades opinar sobre el tema.

Otro punto que no permitió la obtención de más evidencias sobre el fenómeno, es la falta de una instancia encargada de sistematizar la misma y más aún un registro oficial encargado de realizar esta tarea.

No obstante para complementar y subsanar por lo menos en una parte lo anterior y algunos otros aspectos más de este trabajo, se retomó la evidencia conformada por la percepción de personas desplazadas que se obtuvo de un estudio comparativo de tres casos representativos de desplazamiento forzado en nuestro país (Chiapas, Oaxaca y Morelos) y la cual fue establecida y analizada en una investigación previa¹⁴⁴.

De esta manera, este trabajo estuvo enfocado en realizar un repaso general por las diversas concepciones del objeto de estudio, además de la legislación internacional y nacional en materia de desplazamiento forzado, y también de los casos más representativos de éste, con el objeto de establecer diferencias y similitudes entre estos y México (Véanse cuadros 12 y 13).

El resultado se vio plasmado en el análisis elaborado de los trabajos y abordaje del desplazamiento de estos países, y destacar de los mismos todos aquellos elementos útiles para continuar de manera acelerada con el tratamiento tanto académico como legislativo del problema en nuestro país.

Cuadro 16. Atención al problema del desplazamiento forzado por parte de los países latinoamericanos

Derecho Internacional Humanitario		
Principios Rectores del Desplazamiento interno de la ONU		
Constituciones de los países		
Colombia	Perú	México
<p>Ley 387 de 1997. “Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”.</p> <p>Reglamentada mediante “Decreto 2569” del año 2000.</p>	<p>Ley 28223 de 2004. “Ley sobre los desplazamientos internos”</p> <p>“Reglamento de la Ley sobre los desplazamientos internos” de 2005.</p>	<p>Iniciativa de “Ley General para Personas Desplazadas Internamente”, presentada el 23 de abril de 1998 por legisladores de diversos partidos políticos que conformaban la Cámara de Diputados, y misma que fue analizada y desechada el 11 de abril de 2000.</p>

¹⁴⁴ Véase Aquino Cruz Teódulo y Sánchez García David. *Op. cit.*

		<p>Por otra parte en el 2005, las senadoras miembros del grupo parlamentario del Partido Verde ecologista de México en la LIX Legislatura, elaboraron una Iniciativa con Proyecto de Decreto que incluía reformas y adiciones a la Ley General de Población y entre otras cosas buscaban incorporar un Capítulo relativo al Desplazamiento Interno dentro de la misma, no obstante el proyecto nunca fue aprobado.</p>
Políticas públicas con enfoque de derechos humanos		
<p>Política pública:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sistema Nacional de Atención Integral a la Población desplazada por la violencia • Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia • Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. • Comités municipales, distritales y departamentales para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. <p>Sistema Único de Registro de Población Desplazada (SUR) lo tiene a su cargo la: Red de Solidaridad Social.</p>	<p>En proceso.</p> <p>Sistema de Registro y Acreditación de Desplazados internos (Sistema RAD) lo tiene a su cargo el: Ministerio de la Mujer y Desarrollo social (MIMDES).</p>	<p>No existe.</p> <p>Sólo se encuentran los “Lineamientos Específicos del Proyecto para la Atención a Indígenas Desplazados”, emitidos por la CDI con fecha del 15 de junio de 2006 y el Proyecto focalizado como tal.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en lo aludido en este apartado.

7.- RECOMENDACIONES

Se puede establecer como una primera recomendación, las modificaciones o reformas a leyes concretas que por su contenido tienen que ver con el desplazamiento forzado.

En este caso la Ley que pudiese ser modificada sería la “Ley General de Población”, en ella se podría establecer un apartado concreto referente al desplazamiento donde se estipule entre otros aspectos los siguientes:

- a) Definición particular del fenómeno, acotando sus causas y efectos y partiendo de sus características particulares mencionadas en esta investigación.
- b) Mención de la (as) Instancia (as) encargada (as) del tratamiento de la cuestión, en esta investigación se propone a la Secretaria de Gobernación y el CONAPRED.
- c) Establecimiento de los beneficios a los cuales tendrían derecho las personas desplazadas, como: la ayuda humanitaria nacional e internacional, y el gozo de las garantías individuales estipuladas en la Constitución.
- d) Incorporación de los elementos de la prevención, protección, asistencia, retorno, reintegración y desarrollo de las personas desplazadas y de la elaboración de proyectos y programas basados en dichos elementos.
- e) La creación de un Registro de información de personas afectadas por el desplazamiento forzado.

En este sentido, la creación de un Registro de Información es necesaria para la conformación de la política pública correspondiente ya que como se sabe en nuestro país actualmente no se cuenta con un sistema de información que aluda a las personas desplazadas.

Con esto, la recomendación del ACNUR de conformar el registro a partir de la incorporación de la variable del desplazamiento en el cuestionario de cada Censo de población sería inviable ya que el registro se actualizaría cada 10

años o con los conteos cada 5, lo que lo traduciría en un registro no funcional, ya que por las características e implicaciones del mismo se debe actualizar de manera continua y a petición de parte.

Así los aspectos que tendrían que tomarse en consideración para la estructuración del registro serían los siguientes:

- a) determinación de la población objetivo: personas que se encuentren dentro de los supuestos de la definición establecida para el fenómeno.
- b) Instancia encargada de llevar el Registro, en este caso la Secretaría de Gobernación.
- c) Un programa informático que permita la captura de las solicitudes de personas que se consideren desplazadas para que formen parte del padrón de beneficiarios de las distintas políticas, así como de la permanente actualización del mismo.
- d) Creación de una Unidad central y unidades estatales y municipales de registro y receptoras de dichas solicitudes, enlazadas de forma permanente.

El Registro que se propone resolvería en gran magnitud el problema de la falta de información sobre el fenómeno y contribuiría a la elaboración de un diagnóstico respectivo más sólido y consolidado que arrojará por ejemplo: La cantidad total aproximada de personas desplazadas, sus características socio-económicas (nivel de instrucción, profesión u oficio, origen étnico, etc.), así como sus derechos afectados, entre otras más.

Por otra parte, se recomienda que la construcción de la política pública en materia de atención del desplazamiento forzado se base en el enfoque de derechos humanos para restablecer dichos derechos que han sido violados durante el ciclo del fenómeno, para ello sería sugerente retomar lo establecido al respecto en esta investigación.

Para ello es fundamental la coordinación interinstitucional de los distintos agentes u organismos públicos que pueden participar en la elaboración, para ello se propone fortalecer la coordinación y articulación interinstitucional para la

prevención eficaz, y la mitigación de riesgos y de vulnerabilidades del desplazamiento.

Esta situación puede lograrse a través de los lineamientos ya establecidos en la LFPED en sus Artículos 3, 16 y 20 principalmente. Adicionalmente se sugiere la integración del CONAPRED a la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos (UPDDH) adscrita a la Secretaría de Gobernación en específico al Grupo de Trabajo sobre Desplazados Internos, que fue creado dentro de esta Unidad a iniciativa de la SEGOB y en donde participan siete Secretarías de Estado la CDI y la PGR, con lo cual se fortalecería el estudio de los desplazamientos internos, a fin de establecer nociones conceptuales comunes para ser utilizadas dentro de todo el aparato gubernamental. Dicha intervención del Consejo tendría un carácter orientador dando paso a la generación de lineamientos específicos para los tres órdenes de gobierno.

Por otro lado se recomienda promover acciones efectivas para garantizar el derecho a la participación, organización y representatividad de la población afectada por el desplazamiento ante instituciones o cuerpos colegiados como el Congreso o Congresos Locales. Hay que destacar que en algunos casos como el analizado en Chiapas, las y los personas desplazadas establecidas en la periferia de la ciudad de San Cristóbal de las Casas, no ejercieron de manera plena sus derechos políticos durante algún tiempo, fue hasta que las autoridades locales vieron un mercado electoral cautivo que voltearon la mirada hacia estas personas.

El ejemplo anterior trata de ilustrar la necesidad de garantizar el libre ejercicio de los derechos civiles y políticos básicos o fundamentales como parte del fortalecimiento de la democracia en el país. En este sentido el CONAPRED como instancia coordinadora, orientadora y vigilante de la aplicación de la ley contra la discriminación debe establecer vínculos más estrechos no sólo con las instituciones gubernamentales, sino con la sociedad civil a través de las ONG para fomentar la cultura política en las personas afectadas..

Dichas acciones pueden adoptar distintas formas como el establecimiento de una campaña en los medios de comunicación en coordinación con partidos

políticos congresos locales y organizaciones civiles, donde a parte de orientar se haga énfasis en la importancia de ejercer los derechos políticos. Mantener un monitoreo constante sobre los casos de desplazamiento y enlazarse con los congresos locales a fin dar a conocer la situación y solicitar el apoyo en el tratamiento del programa.

Por último se recomienda realizar un trabajo más estrecho con distintas organizaciones y en particular con centros educativos de distintos niveles en el interior del país donde se de a conocer la LFPED y los derechos que protege, lo anterior permitiría ampliar el abanico de instituciones garantes de los derechos humanos para quienes enfrentan el problema del desplazamiento forzado.

GLOSARIO

Agente (s). Persona o conjunto de éstas, grupos, organizaciones e instituciones con diferentes intereses, motivaciones y cuotas de poder, que están presentes ya sea como agentes activos o pasivos en la arena política del proceso de generación de políticas públicas.

Agenda de gobierno. Es la definición clara del problema a partir de un conjunto de temas controversiales que demanda la intervención de agentes como la autoridad política, la ciudadanía, entre otros, para su resolución.

Análisis de políticas. Análisis que pone especial atención en el aspecto Político, con el propósito de predecir la factibilidad política (*politic*), económica y legal de una política (*policies*).

Análisis de costo-beneficio. Los costos de un programa pueden ser calculados y comparados con los beneficios, su objetivo es siempre elegir la alternativa que contenga los mayores beneficios con menores costos.

Análisis de alternativas. Consiste en analizar las diversas alternativas que puede tener un problema para resolverlo tomando como referencia entre otros aspectos, la factibilidad política, económica y legal de cada una de ellas como criterios de elección.

Análisis Racional. Capacidad de adquirir, almacenar, organizar y usar la información útil por parte de los decisores (as) que ayude a elegir la mejor alternativa.

Árboles de decisión. dentro de esta técnica se contemplan los siguientes requisitos: Clarificar los objetivos perseguidos y sus jerarquías, identificar las diferentes alternativas para alcanzar los objetivos, conocer los acontecimientos que están fuera del alcance así como calcular su probabilidad de que acontezcan, entre otros más.

Área de acción de la política (*policy issue area*). Parte del entorno político que delimita la porción de la realidad o política en concreto que se quiere analizar.

Arenas de poder. Son sitios o espacios donde los diferentes agentes manifiestan su poder de decisión.

Atención humanitaria de emergencia. Está conformada con dos aspectos, atención inmediata y atención humanitaria de emergencia cuyo propósito es auxiliar, ayudar, asistir y proteger a la población desplazada y atender sus necesidades básicas de subsistencia (alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio, etc.) las cuales deberán de realizar en condiciones de dignidad).

Beneficiarios. Son todas aquellas personas beneficiarias contempladas en la población objetivo.

Beneficiarios Indirectos. Categoría de personas que reciben impactos positivos de la realización de un proyecto aun cuando su situación no haya sido tomada en cuenta en el momento de la toma de decisiones.

Calidad de Vida. Indicadores de bienestar social que pueden ser instrumentados mediante el desarrollo de la infraestructura y del equipamiento de los centros de población. Aspectos relacionados con las condiciones generales de vida individual y social, tales como vivienda, salud, educación, cultura, recreación, etcétera.

Cobertura. Es la proporción que existe entre la población que forma parte del grupo objetivo, tiene la necesidad y recibe los servicios, dividida por la población total del grupo meta que tiene la necesidad que el proyecto pretende atender.

Cohesión social. Grado de consenso de los miembros de un grupo social en la percepción de pertenencia a un proyecto, situación, creencias o rasgos en común. Se puede considerar como una medida del grado de intensidad de la interacción social dentro del grupo, la cual puede ser evaluada mediante un test de índices o simplemente descrito o definido para cada estudio de caso.

Conflicto. Divergencia de intereses u opiniones entre una o más partes (personas, grupos de éstas, instituciones, etcétera), mutuamente incompatibles sobre determinada situación (política, social, religiosa, económica, etcétera), tema o circunstancia, donde las y los involucrados luchan (de manera violenta y produciendo daños) en la mayoría de las ocasiones por imponer sus intereses, ideas propias, etcétera.

Constitución. También llamada Norma Suprema. Es el documento que contiene las normas relativas a la estructura fundamental del Estado, su organización política, competencia de los diversos poderes públicos, y los principios concernientes al status de las personas. Tiene el carácter de norma suprema, es decir; que de ella se derivaran todas las demás leyes (secundarias).

Costo de oportunidad. Todo aquello a lo que renunciamos al elegir una opción o tomar cierta decisión. También podría definirse como el valor de los recursos en la mejor alternativa que se deja de realizar. Por ejemplo, cada decisión de producir o consumir alguna cosa significa que se deja de producir y consumir alguna otra.

Cuestiones (Issues). Problemas públicos que durante el proceso de conformación de la agenda de gobierno han pasado a formar parte de los primeros asuntos de esta etapa.

Decisión. Es la elección de una alternativa a partir de un cierto grado de racionalidad para decidir la política, además es el espacio donde intervienen las voluntades facultadas para decidir.

Declaración. Es un relato libre, espontáneo, preciso y circunstanciado, donde las preguntas que se realizan tienen el propósito de establecer las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ocurrieron los hechos.

Demanda. Es la petición de una persona o un grupo de éstas por un determinado servicio público.

Derechos Humanos (DH). Aquellas libertades y derechos básicos que toda persona posee y puede ejercer por el mero hecho de su condición humana; independientemente de cual sea su estatus, etnia, nacionalidad, religión, filiación política, etcétera.

Derecho Internacional Humanitario. Conjunto de normas que por razones humanitarias, trata de limitar los efectos de los conflictos armados. Protege a las personas que no participan o que ya no participan en los combates y limita los medios y métodos de hacer la guerra. Suele llamarse también "derecho de la guerra" y "derecho de los conflictos armados".

Desintegración Social. Fraccionamiento de un grupo en unidades distintas como consecuencia de una ruptura de de la organización social o de la pérdida de todo sentimiento de intereses comunes.

Diagnóstico. Es la opinión o hipótesis del científico social para la atención de un problema particular de una persona, un grupo social o bien un país, etc. El objetivo del diagnóstico es determinar el tipo más adecuado para modificar las problemáticas sociales que se presentan y que son susceptibles de resolución, además siempre llevará consigo la descripción de la persona y su situación social y tiende a establecer relaciones causa-efecto.

Dirimir: Resolución de una controversia o conflicto entre dos o más partes de manera pacífica.

Discriminación. Un conjunto de conductas o comportamientos sustentado en la distinción, exclusión, restricción, rechazo, desprecio, etcétera, por el origen

étnico o nacional, sexo, edad, condición social o económica, lengua, religión, opiniones, preferencias políticas, etcétera, y que tiene por objeto imposibilitar de manera deliberada o no, el reconocimiento o el ejercicio de los derechos de todo tipo y la igualdad real de oportunidades entre las personas. Ver también artículo 4 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

Efectividad. Consiste en el impacto que provoca un resultado positivo del proyecto (cuantificación del logro de una meta).

Efectos. Consecuencias o modificaciones desprendidas de los logros de los objetivos.

Eficacia. Significa alcanzar el resultado previsto sin tomar en cuenta los recursos utilizados (Capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera, sin que priven para ello los recursos o los medios empleados).

Eficiencia. Consiste en alcanzar los objetivos previstos con los mismos costos económicos, sociales y políticos (Capacidad para lograr un fin empleando los mejores medios posibles).

Escenarios. Expresan predicciones de consecuencias (factibilidad política) que pueden producir distintas alternativas de políticas públicas, sobre la base de un conocimiento previo que se tiene de dichas alternativas en áreas de acción determinadas.

Espacio de la política (*policie space*). Está formado por una serie de aspectos políticos que permiten comprender una serie de problemas (salud, educación).

Estado de Derecho (ED). Implica que el Estado como tal, debe otorgar seguridad jurídica a todos los miembros de una nación, es decir debe garantizar el ejercicio de los derechos políticos, sociales, humanos, etcétera, en un contexto de paz, certeza y justicia. En este sentido, el ED, es el medio por el cual el poder político se ve limitado con el fin de que no actúe de manera arbitraria y en contra del ejercicio de los derechos citados.

Estigmatización. Condición, atributo, rasgo, particularidad o comportamiento que hace que la persona portadora de los mismos rechazada o excluida por otros quienes la consideran como inferior.

Evaluación. Contrastación de lo planeado con lo logrado, es decir; medir la distancia entre los objetivos planteados y los resultados obtenidos, a través de ciertas técnicas y métodos. Se puede también considera como una actividad que tiene como propósito maximizar la eficacia de los programas en la obtención de sus fines y la eficiencia en la asignación de recursos para la consecución de los mismos.

Evaluación del Impacto. Utilizada principalmente en asuntos ambientales, y con el objetivo de que el impacto de las políticas ambientales pueda ser evaluado de manera cuantitativa.

Evaluación exante. Es aquella que se realiza previo al comienzo, tomando en cuenta factores anticipados.

Evaluación ex post. Es aquella que se lleva acabo cuando el proyecto ya esta en ejecución o ha concluido, tomando en consideración los resultados alcanzados del mismo.

Expoliación. Consiste en la usurpación o apropiación de algún bien que pertenece a otra persona de forma violenta o injusta.

Factibilidad. Condiciones de carácter político, económico y legal que hacen posible la elección de una alternativa de política y que permiten además vislumbrar sus consecuencias futuras.

Guerrilla. Táctica militar de conflictos armados consistente en hostigar al enemigo en su propio terreno con destacamentos irregulares y mediante ataques rápidos y sorpresivos, voladuras de instalaciones, puentes y caminos o secuestros de armas y provisiones. Son efectuados por grupos paramilitares sostenidos, pobremente armados, pero que controlan ciertas regiones de difícil acceso y con el apoyo tácito de la población directa o por los poderes políticos.

Hecho social. Conjunto de fenómenos que ocurren en el interior de una determinada sociedad. Se trata de modos de actuar, de pensar y de sentir que exhiben la notable peculiaridad de que existen fuera de las conciencias individuales.

Implementación. Es la puesta en marcha de las políticas a través de una distancia (factor político) entre lo acordado por los tomadores (as) de decisión y lo realizado por los ejecutores.

Indicador. Es la unidad que permite el alcance de medición de un objetivo específico.

Intercambios. Se pueden definir como la parte activa de los agentes que ejercen su poder de decisión (recursos) para conseguir que su alternativa de política sea aceptada.

Intolerancia. Actitud irrespetuosa que denota ausencia de tolerancia de los puntos de vista de otras personas. Supone, por tanto, cierto hermetismo y rigidez en la fundamentación de las propias ideas o características, que se tienen como absolutas e inquebrantables. Las múltiples manifestaciones de este fenómeno poseen en común la elevación como valor supremo de la propia identidad, ya sea étnica, sexual, ideológica o religiosa, desde la cual se justifica el ejercicio de la marginación hacia el otro diferente.

Legalidad. Principio fundamental del Derecho y la democracia, que obliga a todos los poderes públicos e instituciones del Estado y a todas las personas que lo conforman a someterse y actuar conforme a las normas o leyes jurídicas derivadas de la Constitución Política Suprema.

Legislación. Cuerpo de leyes, reglamentos, estatutos, etc., de un país que regulan una determinada materia, realizadas o establecidas por poderes públicos (legislativo y ejecutivo).

Libertad. Es un derecho fundamental de la democracia, para cada una de las personas que viven en una nación con esta categoría. Este derecho consiste en la posibilidad de elegir (sin poder de elección no hay libertad). Toda opción

(culto, políticas, sociales, etcétera) que un ciudadano puede tener y elegir sin que nadie se lo pueda impedir, abolir, suprimir o bien suspender.

Líneas de Acción. Conjunto ordenado de acciones o proyectos que por su naturaleza se integran en una línea orientadora del quehacer institucional (en un camino o ruta de acción táctica o estratégica), con el fin de lograr uno o más objetivos en respuesta a las necesidades sociales. Las líneas de acción dentro de la planeación se pueden expresar en líneas de trabajo, líneas de investigación, líneas de producción, líneas de negocio, o traducirse en programas o subprogramas de gobierno.

Logros. Los resultados esperados o que se cumplieron según las definiciones de los objetivos.

Meta. Situación o estado futuro cuantificado donde existe un objetivo cualitativo implícito.

Necesidad. Su satisfacción es a través de los servicios que el proyecto ofrece y presta.

Norma Jurídica. Regla u ordenación del comportamiento humano establecida en la Constitución o leyes que de ella emanan y que son dictadas por la autoridad competente del caso y cuyo incumplimiento trae consigo una sanción. Generalmente, impone deberes y confiere derechos.

Objetivo. Situación que se desea obtener al final del periodo de duración del proyecto mediante la aplicación de los recursos y la realización de las acciones previstas.

Ordenamiento jurídico. Conjunto de normas jurídicas que rigen a una nación. Está conformado por la Constitución o Norma suprema, las leyes como normas emanadas del poder legislativo, los reglamentos del poder ejecutivo, y otras regulaciones, tales como los tratados, convenciones, contratos y disposiciones particulares.

Organización no Gubernamental (ONG). Es una entidad de carácter privado, integrado por ciudadanos(as) voluntarios(as) que buscan alcanzar fines y

objetivos definidos por ellos(as) mismos(As) y que tienen que ver por ejemplo con cuestiones como los derechos humanos, el medio ambiente, a salud, etc. Su rasgo particular radica en que su creación se da con independencia de los gobiernos locales, regionales y nacionales, así como también de los organismos internacionales.

Paramilitar. Organizaciones particulares que tienen una estructura y disciplina similar a la de un ejército, pero no hace parte de manera formal de las fuerzas militares de un Estado. Las organizaciones paramilitares, pueden o no, servir a los intereses del Estado y generalmente están fuera de la ley. Dentro de sus miembros pueden estar fuerzas policiales, mercenarios, integrantes de escuadrones de asalto o grupos de seguridad privados. Estos grupos generalmente tienen un carácter de tropa irregular por lo que combaten sin obedecer las convenciones nacionales e internacionales para el ejercicio de la guerra, lo cual le permite excesos de violencia que serían inadmisibles en las fuerzas del Estado.

Persona. Todo aquel individuo de la especie humana que goza de los derechos fundamentales y obligaciones.

Plan. Documento legal que contiene, en forma ordenada, sistemática y coherente, las metas, estrategias, políticas, directrices y tácticas en tiempo y espacio, así como los instrumentos, mecanismos y acciones que se utilizarán para llegar a los fines deseados. Su naturaleza debe ser dinámica y flexible, sujeta a modificaciones en función de la evaluación periódica de sus resultados. También se considera como la suma de programas que buscan objetivos comunes , ordena los objetivos generales y los desagrega en objetivos específicos que a su vez son los objetivos generales de los programas.

Planificación. Decisión global sobre el desarrollo del orden económico y social que ha sido ponderada racionalmente sobre un acopio de información y un cálculo de responsabilidades alternativas donde el Estado se ha atribuido la obligación política de rectoría de los principales problemas económicos y sociales. La democracia y el Estado de Derecho con la planificación son una

conjunción necesaria.

Población afectada por el desplazamiento. es aquella que se encuentra en riesgo de desplazamiento, de bloqueo y confinamiento; las víctimas de desplazamiento además de las comunidades receptoras vulnerables, es una población con personas que gozan de derechos y deberes.

Población Objetivo. Conjunto de personas que poseen en común algún atributo, carencia o potencialidad y al cual esta enfocado un determinado proyecto o programa de carácter social o bien una política pública.

Población Vulnerable. Grupo de personas que se encuentran en estado de desprotección o incapacidad frente a una amenaza a su condición psicológica, física y mental, etc., en el ámbito educativo por ejemplo este término hace referencia al grupo poblacional excluido tradicionalmente del sistema educativo por sus particularidades o por razones socioeconómicas.

Pobreza. Aquella situación o circunstancias que impiden a las personas o a un grupo de ellas, por un lado; satisfacer una o más necesidades básicas y por otro; participar plenamente en la vida social.

Política (*politics*). Se refiere a cuotas de poder, intereses, competencia, conflicto o representación de los diferentes agentes.

Política (*policies*). Son decisiones o cursos de acción tomados respecto a problemas determinados

Políticas Públicas. Aquellos cursos de acción elaborados a través del proceso de políticas (agenda de gobierno, análisis de alternativas, toma de decisión, implementación y evaluación) por diversos agentes con el fin de resolver problemas públicos que se han vuelto cuestiones, es decir: que han pasado a formar parte de los primeros asuntos de la agenda política de una sociedad partiendo de una situación en la que son evidentes las relaciones de poder y el uso eficiente de los recursos públicos utilizados por gobiernos democráticos,

abiertos para la toma de decisiones a la participación de la sociedad civil (ciudadanía, ONG´S, etc.)

Políticas Públicas con enfoque de Derechos Humanos. Cursos de acción donde los derechos humanos se convierten en el referente y fin último para este tipo de políticas y éstas a su vez, en el instrumento o medio idóneo para su realización. De este modo, el enfoque de los derechos puede ser una perspectiva para guiar la acción e intervención de las autoridades públicas, a través de los diferentes planes y programas de desarrollo económico y social.

Política Social. Cursos estratégicos de acción de gobierno a efecto de garantizar los beneficios mínimos de bienestar en cuanto alimentación, salud, vivienda, educación, empleo, etc.

Prevención. Se enmarca en el desarrollo de análisis sobre las dinámicas de los diferentes tipos de conflicto y el desplazamiento interno y de acciones para mitigar los riesgos contra la vida, la integridad de las personas, la libertad y los bienes patrimoniales de la población en riesgo de desplazamiento forzado, bloqueo y confinamiento; sus fundamentación se da en actividades de difusión de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

Prima facie. Locución que significa literalmente "a primera vista". En términos jurídicos se que se aplica a un hecho que se presume correcto mientras no se presente prueba en contrario. Empleada a un caso, implica que el demandante tiene todas las posibilidades de prevalecer a no ser que la otra parte contradiga su prueba.

Productividad. Consiste en medir la cantidad de producción en relación con la cantidad de recursos utilizados para producirla.

Programa. Conjunto de proyectos que persiguen los mismos objetivos. Establece las prioridades de intervención, identifica y ordena los proyectos, define el marco institucional y asigna los recursos a utilizar.

Protección. Es una responsabilidad que tiene todo Estado democrático, plasmada en su ley suprema y normas que se derivan de la misma y que consiste en proteger a todas las personas de la violación de sus derechos, a través de instrumentos jurídicos y sanciones.

Proyecto. Una solución inteligente al planteamiento de un problema a resolver. Se elabora a partir de la información existente. También se puede considerar como un conjunto de actividades interrelacionadas y coordinadas para alcanzar objetivos específicos dentro de los límites de un presupuesto y un periodo dados.

Racionalidad. Es una capacidad humana que permite pensar, analizar, interpretar, evaluar y actuar de acuerdo a ciertos principios de optimización y consistencia, para satisfacer algún objetivo, meta, propósito o finalidad.

Racionalidad Absoluta. Aquella donde el decisor (a) establece preferencias no ambiguas, además conoce todas las alternativas posibles, para elegir un criterio completamente objetivo, de manera que se comporte como máquina de producir intelecto.

Racionalidad limitada. Es aquella que toma en consideración el contexto en que se desenvuelven tanto las preferencias y obligaciones del decisor (a), búsqueda de una variedad restringida de alternativas, recurso a un criterio razonable de opciones y por último la selección de una solución satisfactoria.

Reconocimiento. Es la actitud y la práctica de respeto en el trato de la población afectada por el desplazamiento forzado como sujetos de derecho (económicos, sociales y culturales, libre asociación, libertad de pensamiento, participación en asuntos comunitarios, públicos y gubernamentales); y criterio orientador de una política pública centrada en el sujeto y las relaciones con su entorno económico, social y cultural, que busca el restablecimiento de la dignidad, en el horizonte de la realización de los derechos humanos.

Recursos. Todo aquello que un agente posee y que desea otro, entre los que destacan la habilidad política y la información, facultades que otorga el marco jurídico, el cargo dentro de una organización.

Reparación. Está definida según sus formas de realización: La *restitución*, que busca restablecer la situación original de la persona (s) e incluye los derechos fundamentales; la *indemnización* por cualquier daño económicamente resarcible, (físico, mental, padecimientos, pérdida de oportunidades relativas a la educación, daños materiales y pérdida de ingresos, daño a la reputación y dignidad, costos de asesoría legal, etc.) la *rehabilitación*, que servicios médicos y psicológicos, legales y sociales; las *medidas de satisfacción de alcance general*, hacia los procesos de verdad, justicia y reparación; y la *garantía de no repetición*, suspensión permanente de las violaciones continuas y recurrencia y realización pronta de la justicia.

Responsabilidad Institucional: Conjunto de deberes u obligaciones, las cuales están en posibilidad de concretarse por una determinada institución u organismo público y que se encuentran plasmadas en un sistema de normas que rigen a éste.

Restablecimiento. Es un proceso que se inicia desde el momento mismo de la atención humanitaria de emergencia para llegar a culminarse en la reincorporación económica, social, cultural y política de la población en situación de desplazamiento. Sus propósitos están fuertemente ligados a la concepción de los modelos de desarrollo locales, regionales y nacionales en los cuales se inscriben y a los derechos que deben protegerse. Es un enfoque de la política pública con de derechos sociales ya que busca el reconocimiento de la universalidad, indivisibilidad de los derechos humanos, apunta a garantizar que las distintas estrategias, programas y acciones que se diseñen y ejecuten, favorezcan el restablecimiento de los derechos fundamentales, los derechos económicos, sociales y culturales y el ejercicio de derechos ciudadanos.

Resultados. Cambios o modificaciones que producen en una población o en un cierto contexto.

Seguridad jurídica. Principio del Derecho reconocido de manera universal, que se entiende como certeza de éste, representa la seguridad de que se conoce o puede conocer lo previsto como prohibido, mandado y permitido por el poder público respecto de una persona para con las demás y de los demás para con una.

Sociedad. Es el conjunto de interacciones intencionadas y recíprocas que se dan entre los seres humanos en un contexto social determinado, por lo tanto la sociedad no es el conjunto de individuos sino sus interacciones sociales.

Sociedad Civil. Conjunto de instituciones creadas por diversos sectores sociales para organizar su participación en los asuntos de carácter público, dichas instituciones siempre serán ajenas a cualquier autoridad política.

Tejido Social. Conjunto de relaciones, grupos, instituciones y organizaciones en cuyo contexto social concreto se encuentra interactuando un individuo o mejor dicho una persona.

Tolerancia. Valor fundamental de la democracia que permite convivir en la aceptación incondicional del otro y de sus creencias religiosas, políticas, sociales y económicas y demás derechos fundamentales.

Violencia. Todo aquel comportamiento (manifestado a través de agresiones físicas o simbólicas) de una persona o un grupos de éstas, el cual se ejerce con el propósito de limitar o restringir los derechos fundamentales de otra u otras personas por su afinidad social, política, gremial, étnica, racial, religiosa, cultural, ideológica, etcétera.

Violencia física. Es toda acción que implica el uso de la fuerza bruta contra otra persona, y que produce de manera directa daños a su integridad física o bien de manera indirecta a través de atentar contra sus bienes.

Violencia política. Aquella ejercida como medio de lucha política o social, ya sea con el objetivo de mantener, modificar, cambiar, instaurar o destruir un

modelo de Estado o de sociedad, o también para destruir o reprimir a un grupo humano con identidad dentro de la sociedad por su afinidad social, política, gremial, étnica, racial, religiosa, cultural o ideológica, etcétera, esté o no organizado.

Violencia simbólica. No se da en el ámbito del ejercicio de la fuerza sino del discurso (amenazas, intimidaciones, insultos), que se utiliza para generar un daño a una persona o un grupo de éstas.

Violación a los Derechos Humanos. Toda conducta negativa mediante la cual un agente directo o indirecto del Estado vulnera o atenta, en cualquier persona y en cualquier tiempo, uno o varios de los derechos enunciados y reconocidos por los instrumentos que conforman el derecho internacional de los Derechos Humanos y por consecuencia por las leyes supremas que rigen cada nación.

Vulnerabilidad. Características de una persona o grupo de ellas que permiten anticipar, sobrevivir, resistir y recuperarse del impacto de una amenaza natural o social. Implica además una combinación de factores que determinan el grado hasta el cual la vida y la subsistencia de alguien quedan en riesgo por un evento distinto e identificable de la naturaleza o de la sociedad. La vulnerabilidad abarca en su concepción diferentes niveles, en este sentido algunos grupos de la sociedad por sus condiciones socioeconómicas están más expuestos que otros al daño, pérdida y sufrimiento en el contexto de diferentes amenazas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Principios rectores sobre el desplazamiento forzado*, Bogotá, Acnur, 1998.
2. _____, *Balance de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia*, Bogotá, Acnur, agosto 2002–agosto 2004, p.47.
3. Aguilar Villanueva, Luís F., *El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza*. XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo, República Dominicana, 30 oct. - 2 nov. 2007, pp. 15.
4. _____, *El Estudio de las Políticas Públicas*. Miguel Ángel Porrúa, México, D.F. 2003, pp. 288.
5. _____, *La Hechura de las Políticas Públicas*. México, Miguel Ángel Porrúa, 2000, pp. 440.
6. _____, *La Implementación de las Políticas Públicas*. México, Miguel Ángel Porrúa, 2000, pp. 480.
7. _____, *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. México, Miguel Ángel Porrúa, 2000, pp. 288.
8. Ahumada Beltrán, et. al., *El desplazamiento forzado de colombianos hacia Ecuador en el contexto del Plan Colombia*. 1a edición. Bogotá: CEJA, Pontificia Universidad Javeriana, Colombia, 2004, pp. 144.
9. Aquino Cruz Teódulo y Sánchez García David. *Desplazamiento forzado de personas por intolerancia religiosa, por decisiones gubernamentales y conflictos sociales en México que afecten a personas en situación de vulnerabilidad*. CONAPRED, Dirección General Adjunta de Estudios, Legislación y Políticas Públicas Documento de Trabajo No. E-06-2007, diciembre de 2007.
10. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *La cohesión social en América Latina y el Caribe: análisis, acción y coordinación*. Departamento de Desarrollo, Washington, 2006, pp. 49.
11. Blaikie P., T. Cannon, I. Davis, B. Wisner. *Vulnerabilidad. El entorno social, político y económico de los desastres*. La Red: Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. 1996, pp. 292.
12. Bardach Eugene, *Los Ocho Pasos para el Análisis de Políticas Públicas*. CIDE, Miguel Ángel Porrúa. México, D.F. 1999, pp. 152.

13. _____, *The implementation Game*, London England, The Mit Press, 1977.
14. Barros, Luís, *Percepciones sobre cohesión social en América Latina*, Focus Eurolatino, Santiago de Chile. 2005, pp. 117.
15. Barzelay, Michael, *Breaking Through Bureacracy: A New Vision for Managing in Government*. Los Angeles: University of California Press. 1992, pp. 237.
16. Bello Marta Nubia (compiladora), *Desplazamiento forzado. Dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo*, Bogotá, Unhcr-Acnur, Universidad Nacional, 2004, pp. 460.
17. Berger, Peter. L. (editores), *Los límites de la cohesión social. Conflictos y mediación en las sociedades pluralistas.*_Informe de la Comisión Berstelmann al Club de Roma, Madrid, Galaxia, Gutenberg, 1998, pp. 679.
18. Berman, Paul. "El Estudio de la macro y micro-implementación" en Luís F. Aguilar (comp.) *La Implementación de las Políticas*, México. Miguel Ángel Porrúa, 2000.
19. Canto Chac, Manuel. "Introducción al Estudio de las políticas públicas". En Canto Manuel y Oscar Castro (coordinadores). *Participación Ciudadana y Políticas Públicas en el Municipio*. México, Distrito Federal (D.F.), Movimiento Ciudadano por la Democracia, (MCD). 2001, pp. 59-77.
20. Carbonell, Miguel, *Comp. Igualdad y Constitución*. Cuadernos de Igualdad, Núm. 1, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, México, D.F, 2006, pp. 63.
21. _____, *El Derecho a no ser discriminado entre particulares. La No Discriminación en el texto de la Constitución Mexicana*. Colección Estudios 3. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, México, D.F, 2006, pp. 124.
22. _____, *Instrumentos Jurídicos Internacionales en Materia de No Discriminación*. Vol. 1 y 2, Colección Estudios 1. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. México, D.F, 2006, pp. 257 y pp. 362.
23. _____, *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, Comentada*. Colección Estudios 4. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, México, 2007, pp. 206.
24. Cardozo Brum, Myriam, "La Evaluación de las Políticas Públicas: Problemas, Metodologías, Aportes y Limitaciones"._Revista de Administración Pública, INAP, México, D.F, 1993, pp. 167-197.

- 25.** Casasfranco Roldán, María Virginia. *Las migraciones y los desplazamientos forzados. Análisis comparativo e integral desde un enfoque de derechos humanos. (Retos en Centroamérica y Colombia)*. Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo de los Asentamientos Humanos (CNUAH-HÁBITAT), Centro de Investigación para el Desarrollo (IDRC), Canadá. Noviembre, 2001,
- 26.** Castillo Ospina, Olga Lucia, *Poblaciones en situación de desplazamiento forzado en Colombia. Una revisión de las cifras del sistema de información 'RUT'*. Facultad de Estudios Ambientales y Rurales de la Pontificia Universidad Javeriana. Cuadernos de de Desarrollo rural. N. 55, 2005, pp. 22.
- 27.** Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de Las Casas, *Desplazados Internos en Chiapas*. Edit. Humanos Fray Bartolomé de Las Casas A.C. Chiapas, México, 2004, pp. 14.
- 28.** Cobb Roger W., Charles D. Elder. *Participación en Política Americana, (la Dinámica de la estructuración de la Agenda)*. México, D.F., Noema, Editores, 1986.
- 29.** Cisneros Ramírez, Isidro. *Tolerancia y Democracia*. Colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 10. Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Federal Electoral, México, D.F, 1996.
- 30.** Cohen, Ernesto, y Rolando Franco. *La Evaluación de Proyectos Sociales*, Argentina, Grupo Editor Latinoamericano, 2000.
- 31.** Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la ONU. *Observación general N° 7 (1997). El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): los desalojos forzosos*. 16º período de sesiones. Ginebra, 28 de abril a 16 de mayo de 1997.
- 32.** CONPES-Conserjería Presidencial para los Derechos Humanos. *Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia*. Documento-2804- Santafé de Bogotá, D.C., 13 de septiembre de 1995.
- 33.** Chamberlin, Michael W.. *Los desalojos forzados de las comunidades Buen Samaritano y San Manuel, en Montes Azules. La contra-política de los derechos sociales*. Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de Las Casas, AC, Septiembre 19, 2007.
- 34.** Chávez Plazas, Yuri, *Reflexiones sobre el desplazamiento forzado en Soacha, Colombia*. Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca, Bogotá, Colombia, 2007, pp. 70.

35. Defensoría del pueblo. *Desplazamiento forzado en Colombia*. Anexo 1: Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. Bogotá, Colombia. 2004.
36. Dieterich Heinz, *Nueva Guía para la Investigación Científica*. Editorial Planeta Mexicana Colección: Ariel. México, D.F., 2000, pp. 238.
37. Dunn William, *Public Policy Analysis; an Introduction*. Prentice Hall, United States, New Jersey, 1994, pp. 388.
38. Durkheim, Emilio, *De la división del trabajo social*, De. Schapire, Buenos Aires, Trad. David Maldavsky. 1967, pp. 492.
39. Elmore, Richard F. "Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas" en Luís F. Aguilar (comp.) *La Implementación de las Políticas*, México. Miguel Ángel Porrúa, 2000.
40. Filgueira, Fernando, *Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina*. Relatoría de Consultoría, Santiago de Chile, Serie Políticas Sociales, No. 135, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2006, pp. 67.
41. Forero, Edgar, *El desplazamiento interno forzado en Colombia*. Washington (USA), Kellogg Institute, Woodrow Wilson International Center for Scholars y Fundación Ideas para la Paz. Septiembre, 2003, pp. 22.
42. Ibáñez, Ana María y Querubín, Pablo, *Acceso a tierras y Desplazamiento Forzado en Colombia*. CEDE, Universidad de los Andes, Chile, 2004, pp. 114.
43. Fundación para la Educación y el Desarrollo FEDES. *Una Mirada crítica a la política pública de atención al fenómeno del desplazamiento forzado a la luz de la Sentencia T-025 de 2004*. Boletín N°. 13 enero de 2005. pp. 9.
44. Lindblom, Charles E. T. "La Ciencia de "Salir del Paso"", en Luís F. Aguilar (comp.) *La Hechura de las Políticas*, México. Miguel Ángel Porrúa, 2000.
45. M. Walter, *Las esferas de la justicia: una defensa del pluralismo y la igualdad*, FCE, México. 1993.
46. Majone Giandomenico, *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas*. FCE y el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1997, pp.240.
47. Manding Deng, Francis. *Informe analítico del Secretario General sobre los desplazados forzosos*. Documento de las Naciones Unidas E/CN.4/1992/23,14 de febrero, 1992.
48. _____ . *Principios Rectores de los desplazamientos*

Internos. Documento de las Naciones Unidas E/CN.4/1998/53, 11 de febrero, 1998.

49. Meltzer, Arnold J. "La Factibilidad Política y el Análisis de Políticas", en Luís F. Aguilar (comp.) *La Hechura de las Políticas*, México. Miguel Ángel Porrúa, 2000.

50. Meny, Yves y Thoening, Jean- Claude. *Las Políticas Públicas*, España. Editorial (Edit.) Ariel, 1992, pp. 271.

51. Mintzberg, Henry. *La naturaleza del trabajo directivo*. Barcelona, edit. Ariel, 1983.

52. Mora, Luís, María José Moreno y Tania Rohrer (coordinadores), *Cohesión social, políticas conciliatorias y presupuesto público. Una mirada desde el género.* Reunión internacional de expertos/as, México, D.F., 24 a 26 de octubre, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)/Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), 2006, pp. 313.

53. Organización de la Unidad Africana, OUA. *Convención Regulatoria de los Problemas Específicos de Refugiados de África*, Artículo 1, 1996.

54. Ottone, Ernesto. *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe: síntesis*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile, 2007, pp. 160.

55. Parsons, Wayne. "Public Policy". En Edward Elgar *Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, UK, 1995, pp. 652.

56. Pressman, Jeffrey y Wildavsky, Aaron. *Implementación*. México, Fondo de Cultura Económica. 1998.

57. Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Vigésima Segunda Edición, España. 2001.

58. Riaño, Pilar. *Migraciones forzadas y usos de la memoria: los talleres de memoria con población desplazada en Colombia*, Conferencia Internacional de Historia Oral, Roma. 2004.

59. Rodríguez Zepeda, Jesús, *Un Marco Teórico para la Discriminación*. Colección Estudios 2. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, México, D.F., 2006, pp. 138.

60. Rojas Soriano Raúl, *Guía para Realizar Investigaciones Sociales*. Plaza y Valdez, Editores, México, D.F., 2002, pp. 437.

61. Rojas Gómez, Miguel, *La polémica sobre la identidad*, Editorial Ciencias Sociales, La Habana, 1997, pp. 76.

62. Salazar, Luis y Woldenberg, José. *Principios y Valores de la Democracia*. Colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 1. Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto

Federal Electoral, México, D.F, 1993.

63. Salazar Ochoa, Luis. *Gestión Comunitaria de Riesgos*. Manual 2, Foro “Ciudades para la Vida”. Lima, Perú, 2002, p. 136.

64. Sanford, Victoria, “Las Metodologías para la construcción y análisis de las Cifras e Indicadores del Desplazamiento”. *Seminario: Construcción de Cifras e Indicadores sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos en Colombia*. Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Bogota, Colombia. 23 de septiembre, 2004, pp. 13.

65. Serret, Estela. *Discriminación de género. Las inconsecuencias de la democracia*. Cuadernos de Igualdad, Núm. 6, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, México, D.F, 2006.

66. Sojo, Ana, *Vulnerabilidad social y políticas públicas*, serie *Estudios y Perspectivas*, N° 14, México, D.F., sede sub-regional de CEPAL en México, abril. Publicación de las Naciones Unidas, 2004, pp. 41.

67. Stein, Ernesto Tommasi, Mariano (coord.). *La política de las políticas públicas Progreso económico y social en América Latina, Informe 2006*. BID Banco Interamericano de Desarrollo, 2006, pp. 324.

68. Suárez Morales, Harvey Danilo y Henao Arcila, Diego Fernando. *El desplazamiento forzado indígena en Colombia - La ley del silencio y la tristeza*. Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, Colombia, 2002, pp. 24.

69. Székely, Miguel, *Un nuevo rostro en el espejo: Percepciones sobre la discriminación y la cohesión social en México*, serie *Políticas Sociales*, N° 128, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, 2006, pp. 54.

70. Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia, *Programa para los Pueblos Indígenas. 2001 – 2006*. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). 2006.

71. Villa, Marta Inés, *Desplazamiento forzado en Colombia. El miedo: un eje transversal del éxodo y de la lucha por la ciudadanía*. FLACSO, Instituto de Estudios Políticos de Peru, 2004, pp. 35.

PERIÓDICOS Y REVISTAS

1. Bacca Caicedo, Ludy Jeannette, *et. al.*, “La política pública sobre desplazamiento forzado en Colombia: ¿Sólo buenas intenciones?”, *Revista Economía Colombiana*. Num. 307, Colombia, 2001, pp. 104-113.

2. Cohen, Michael, *et al.*, "A garbage can model of organizational choice", en *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, No. 1, march, 1972.

3. Cardozo Brum, Myriam. "La evaluación de las Políticas Públicas: Problemas, Metodologías, Aportes y Limitaciones" en *Revista de Administración Pública* INAP, México. 1993.

4. Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento CODHES, "Desplazamiento forzado y políticas públicas". En *Un País que Huye: Desplazamiento y Violencia en una Nación Fragmentada* compilación de boletines publicados entre el 20 de agosto y el 15 de febrero de 1999. Capítulo XVIII. UNICEF-Colombia, Bogota, 1999, capítulo (cap.) XVIII.

5. Fox Charles, "Bases in Public Policy Implementation Evaluation:" In *Policy Studies Review*. Vol. 7, N. 1, Autumn, Arizona State University. The United States, Arizona, 1995.

6. González Bustelo, Mabel. "Desterrados. Desplazamiento forzado en Colombia". En *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*, enero-abril, año 9 número 27, p.p. 41-78, Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública. Toluca, México, 2002.

7. González Madrid, Miguel "¿A que llamamos políticas públicas?" En *Políticas Públicas para el Siglo XXI*. Iztapalapa, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, Año 19. Núm. 46, julio-diciembre de 1999.

8. Lester P. J., Browman O'M A., Goggin. "Public Policy Implementation: evolution of the field and agenda for future research" en *Policy Studies Review*, Arizona, (Volumen), Vol.7, N. 1, Autumn, 1987, Arizona State University.

9. Machinea, José Luís; Durán, María Ángeles, "Cohesión social en Iberoamérica: algunas asignaturas pendientes", en: *Pensamiento Iberoamericano*. Segunda Época, n. 1, 2007, pp. 13-31.

10. Martínez Velasco Germán. "Conflicto étnico y migraciones forzadas en Chiapas". En: *Revista Política y Cultura*. Núm. 23, México, D.F. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad: Xochimilco, 2005, pp. 195-210.

11. Moreno Salazar, Pedro H. "Régimen político-administrativo y políticas públicas". En *Prospectiva, Revista de Administración Pública*. México, Año 4, Número 12. Marzo de 1999.

12. Pérez, Carmen, "La situación de refugio y desplazamiento forzado en Ecuador". *Revista Aportes Andinos*, Nº 7. Globalización, migración y derechos humanos. Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador, octubre 2003, pp. 336.

13. Vargas Alfaro, Ana Tania, "Identidad y sentido de pertenencia: Una mirada desde la cotidianidad", en *Revista Siglo XXI*, año 4, Vol. 11, México, 1998, pp. 5.

FUENTES DE INTERNET

1. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México. *Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México*, ONU, 2003. Pág. Web: http://www.cinu.org.mx/prensa/especiales/2003/dh_2003/diagnosticoCompleto.pdf consultada el 02 de septiembre de 2008.
2. Benjumea Rúa, Adriana María. Anexo 2: glosarios *En publicación: Adriana María Benjumea Rúa. Serie Cartillas IPC: Prevención del desplazamiento forzado*: IPC, Instituto Popular de Capacitación, Medellín, Colombia. 2002. Pág. Web: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/colombia/ipc/despla.pdf> Consultada el 20 de junio de 2008.
3. *Centro de Monitoreo sobre Desplazados Internos*. [http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/\(httpPages\)/22FB1D4E2B196DAA802570BB005E787C?OpenDocument&count=1000](http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/(httpPages)/22FB1D4E2B196DAA802570BB005E787C?OpenDocument&count=1000) consultado 4 de octubre de 2008
4. Congreso de la Unión. *Informe del grupo plural de legisladores de la Comisión Permanente sobre el conflicto en Tlalnepantla, Morelos*. México D.F., 3 de febrero de 2004, Pág. Web: <http://diputados.pan.org.mx/web/pan/hoycam/despliega.asp?id=532005> consultada el 10 de septiembre de 2008.
5. Campaña Mundial de Seguridad en la Tenencia de la Vivienda. *Documento Conceptual*. Pág. Web: www.unhabitat-rolac.org/anexo%5C16022004120361.doc%20final%20Sp.doc – Consultado el 20 de junio de 2008.
6. Cruz Burguete, Jorge Luis *Las Condiciones del Desplazamiento Interno en Chiapas*. Acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Pág. Web: www.juridicas.unam.mx 2004, Consultado: 21 de julio de 2008.
7. *Declaración de Cartagena sobre Refugiados* (1984). Pág. Web: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0008.pdf> consultada 8 de noviembre de 2008.
8. Decreto 2569 del año 2000. *Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones*. Pág. Web: www.mininteriorjusticia.gov.co/adminFiles/Decreto%202569%20de%202000.pdf f consultada el 20 de julio de 2008.
9. Decreto 1225 DE 1997. *Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones*. Pág. Web: www.dnp.gov.co/archivos/documentos/DIFP_Bpin/Decreto_1225_1997.pdf consultada el 20 de julio de 2008.
10. Decreto 250 de 2005. *Por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras*

disposiciones. Pág. Web:
www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=15909 consultada el 20 de julio de 2008.

11. García Santiago, Gonzalo *Militarización en los Pueblos Indios de Oaxaca.* La Neta, Derechos Humanos, Pág. Web:
http://www.derechoshumanos.laneta.org/documentos/militarizacionoaxaca.htm consultada el 10 de septiembre de 2008.

12. Jiménez Benítez, William Guillermo. “El Enfoque de los Derechos Humanos y las Políticas Públicas”. En *Revista Electrónica Civilizar* Univ. Sergio Arboleda. Bogotá (Colombia) 7 (12): 31-46, enero-junio de 2007. Pág. Web:
http://www.usergioarboleda.edu.co/civilizar/revista12/enfoque_DDHH.pdf consultada 5 de octubre de 2008.

13. *Ley General de Población.* Pág. Web:
www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/L-151.pdf consultada 8 de noviembre de 2008.

14. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*
http://www.funcionpublica.gob.mx/leyes/loapf2000.htm#t2cp2

15. *Ley 387. Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.* 18 de julio de 1997. Pág. Web:
http://www.secretariasenado.gov.co/leyes/L0387_97.HTM consultado el 20 de julio de 2008.

16. *Ley 28223. Sobre los Desplazamientos Internos en Perú.*
http://www.justiciaviva.org.pe/otros/2004/desplazamientos.doc consultada el 3 de octubre de 2008.

17. Medios para la Paz, *Personas en situación de desplazamiento forzado.* 2002. Pág. Web: www.mediosparalapaz.org/index.php?idcategoria=44#H consultado el 20 de junio de 2008.

18. Mestre i Mestre, Ruth. El desalojo forzoso de los vecinos de La Punta: una violación grave de los derechos fundamentales. Agosto de 2002, pp. 3-4. Pág. Web:
www.perlhorta.org/descarregues/informe%20La%20Punta-amnistia_ok.pdf Consultada el 20 de junio de 2008.

19. Moreno Cruz, Rodolfo *El Modelo Garantista de Luigi Ferrajoli, Lineamientos Generales.* Acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Pág. Web:
http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/boletin/cont/120/art/art6.pdf, Consultado: 8 de noviembre de 2008.

20. Naranjo Giraldo, Gloria. “El desplazamiento forzado en Colombia. Reinención de la identidad e implicaciones en las culturas locales y nacional”. En *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales.* Universidad de

Barcelona [ISSN 1138-9788] Nº 94 (1), 1 de agosto de 2001. Pág Web: <http://www.ub.es/geocrit/sn-94-37.htm> consultada el 10 de julio de 2008.

21. Oficina del Alto comisionado para los Derechos Humanos. Los Desalojos Forzados y los Derechos Humanos. Folleto Informativo No. 25. Ginebra, Suiza. Pág. Web. www.unhcr.ch/spanish/html/menu6/2/fs25_sp.htm Consultada el 20 de junio de 2008.

22. ONU. Resolución 1993/77 de la Comisión de Derechos Humanos. (Aprobada el 10 de marzo de 1993). En Mestre i Mestre, Ruth. El desalojo forzoso de los vecinos de La Punta: una violación grave de los derechos fundamentales. Agosto de 2002, pp. 3-4. Pág. Web. www.perlhorta.org/descarregues/informe%20La%20Punta-amnistia_ok.pdf Consultada el 20 de junio de 2008.

23. *Políticas públicas con enfoque de Derechos Humanos. Comité coordinador para la elaboración del diagnóstico y programa de derechos humanos del Distrito Federal*
<http://ssg.df.gob.mx/descargas/seminario/ppconperspectivadedh.pdf> consultado el 3 de octubre de 2008.

24. Suarez, Harvey. Dinámica del desplazamiento forzado en Colombia. Consultoría para los derechos Humanos y el Desplazamiento, Codhes. Pág. Web: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3822.pdf> consultada el 10 de julio de 2008.

25. Zebadúa González, Emilio (coord.). *Desplazados Internos en México*. Grupo Parlamentario del PRD en la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Abril de 2004, p. 32. Pág. Web: <http://prd.diputados.gob.mx/publicaciones.htm> consultada el 10 de septiembre de 2008.

ANEXOS

ANEXO 1

LEY 387 DE 1997

(julio 18)

Diario Oficial No. 43.091, de 24 de julio de 1997

Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

TITULO I.

DEL DESPLAZADO Y DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

ARTICULO 1o. DEL DESPLAZADO. Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.

PARAGRAFO. El Gobierno Nacional reglamentará lo que se entiende por condición de desplazado.

ARTICULO 2o. DE LOS PRINCIPIOS. La interpretación y aplicación de la presente ley se orienta por los siguientes principios:

1o. Los desplazados forzados tienen derecho a solicitar y recibir ayuda internacional y ello genera un derecho correlativo de la comunidad internacional para brindar la ayuda humanitaria.

2o. El desplazado forzado gozará de los derechos civiles fundamentales reconocidos internacionalmente.

3o. El desplazado y/o desplazados forzados tienen derecho a no ser discriminados por su condición social de desplazados, motivo de raza, religión, opinión pública, lugar de origen o incapacidad física.

4o. La familia del desplazado forzado deberá beneficiarse del derecho fundamental de reunificación familiar.

5o. El desplazado forzado tiene derecho a acceder a soluciones definitivas a su situación.

- 6o. El desplazado forzado tiene derecho al regreso a su lugar de origen.
- 7o. Los colombianos tienen derecho a no ser desplazados forzadamente.
- 8o. El desplazado y/o los desplazados forzados tienen el derecho a que su libertad de movimiento no sea sujeta a más restricciones que las previstas en la ley.
- 9o. Es deber del Estado propiciar las condiciones que faciliten la convivencia entre los colombianos, la equidad y la justicia social.
- ARTICULO 3o. DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO. Es responsabilidad del Estado colombiano formular las políticas y adoptar las medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección y consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia. Para efectos del inciso anterior, se tendrán en cuenta los principios de subsidiaridad, complementariedad, descentralización y concurrencia en los cuales se asienta la organización del Estado colombiano.

TITULO II.

DEL SISTEMA NACIONAL DE ATENCION INTEGRAL A LA POBLACION DESPLAZADA POR LA VIOLENCIA

CAPITULO I.

CREACION, CONSTITUCION Y OBJETIVOS DEL SISTEMA NACIONAL DE ATENCION INTEGRAL A LA POBLACION DESPLAZADA POR LA VIOLENCIA

ARTICULO 4o. DE LA CREACION. Créase el Sistema Nacional de Atención Integral a la población desplazada por la violencia para alcanzar los siguientes objetivos:

- 1o. Atender de manera integral a la población desplazada por la violencia para que, en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento, logre su reincorporación a la sociedad colombiana.
- 2o. Neutralizar y mitigar los efectos de los procesos y dinámicas de violencia que provocan el desplazamiento, mediante el fortalecimiento del desarrollo integral y sostenible de las zonas expulsoras y receptoras, y la promoción y protección de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario.
- 3o. Integrar los esfuerzos públicos y privados para la adecuada prevención y atención de las situaciones de desplazamiento forzado por la violencia.
- 4o. Garantizar un manejo oportuno y eficiente de todos los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos que sean indispensables para la prevención y atención de las situaciones que se presenten por causa del desplazamiento forzado por la violencia.

PARAGRAFO. Para el logro de los anteriores objetivos, el Sistema Nacional de Atención Integral a la población desplazada por la violencia contará con el Plan Nacional para la Atención Integral a la población desplazada por la violencia.

ARTICULO 5o. DE LA CONSTITUCION. El sistema estará constituido por el conjunto de entidades públicas, privadas y comunitarias que realizan planes, programas, proyectos y acciones específicas, tendientes a la atención integral de la población desplazada.

ARTICULO 6o. DEL CONSEJO NACIONAL PARA LA ATENCION INTEGRAL A LA POBLACION DESPLAZADA POR LA VIOLENCIA. Créase el Consejo

Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia como órgano consultivo y asesor, encargado de formular la política y garantizar la asignación presupuestal de los programas que las entidades responsables del funcionamiento del Sistema Nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia, tienen a su cargo.

Este Consejo Nacional estará integrado por:

- Un delegado del Presidente de la República, quien lo presidirá.
- El Consejero Presidencial para los Desplazados, o quien haga sus veces.
- El Ministro del Interior.
- El Ministro de Hacienda y Crédito Público.
- El Ministro de Defensa Nacional.
- El Ministro de Salud.
- El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural.
- El Ministro de Desarrollo Económico.
- El Director del Departamento Nacional de Planeación.
- El Defensor del Pueblo.
- El Consejero Presidencial para los Derechos Humanos, o quien haga sus veces.
- El Consejero Presidencial para la Política Social, o quien haga sus veces.
- El Gerente de la Red de Solidaridad Social o quien haga sus veces, y
- El Alto Comisionado para la Paz, o quien haga sus veces.

PARAGRAFO 1o. Los Ministros del Despacho que, de acuerdo con el presente artículo, conforman el Consejo Nacional, podrán delegar su asistencia en los Viceministros o en los Secretarios Generales de los respectivos Ministerios. En el caso del Ministerio de Defensa Nacional, éste podrá delegar en el Comandante General de las Fuerzas Militares. En el caso del Director del Departamento Nacional de Planeación podrá delegar en el Subdirector del mismo Departamento, y en el evento de la Red de Solidaridad, en el Subgerente de la misma.

Cuando la naturaleza del desplazamiento así lo aconseje, podrán ser invitados al Consejo otros Ministros o Jefes de Departamentos Administrativos o directores, presidentes o gerentes de entidades descentralizadas del orden nacional o representantes de las Organizaciones de Desplazados.

PARAGRAFO 2o. El Director de la Dirección General Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior ejercerá la secretaría técnica del Consejo Nacional.

ARTICULO 7o. DE LOS COMITES MUNICIPALES, DISTRITALES Y DEPARTAMENTALES PARA LA ATENCION INTEGRAL A LA POBLACION DESPLAZADA POR LA VIOLENCIA. El Gobierno Nacional promoverá la creación de los comités municipales, distritales y departamentales para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, encargados de prestar apoyo y brindar colaboración al Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, que estarán conformados por:

1. El Gobernador o el Alcalde, o quien haga sus veces, quien lo presidirá.
2. El Comandante de Brigada o su delegado.
3. El Comandante de la Policía Nacional en la respectiva jurisdicción o su delegado.
4. El Director del Servicio Seccional de Salud o el Jefe de la respectiva Unidad de Salud, según el caso.

5. El Director Regional, Coordinador del Centro Zonal o el Director de Agencia en los nuevos departamentos, del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
6. Un representante de la Cruz Roja Colombiana.
7. Un representante de la Defensa Civil.
8. Un representante de las iglesias.
9. Dos representantes de la Población Desplazada.

PARAGRAFO 1o. El Comité, por decisión suya, podrá convocar a representantes o delegados de otras organizaciones o en general a organizaciones cívicas o a personas de relevancia social en el respectivo territorio.

El Ministerio del Interior o cualquier entidad del orden nacional, miembro del Consejo Nacional puede, para efectos de coordinar la ejecución de las acciones y/o prestar apoyo técnico en cualquiera de las áreas de intervención, asistir a las sesiones de dichos comités.

PARAGRAFO 2o. Cuando el desplazamiento se produzca en poblaciones, veredas o corregimientos en donde no puedan convocarse todos los anteriores miembros, el Comité podrá sesionar con la primera autoridad política del lugar - inspector de policía- o quien haga sus veces, el representante de los desplazados y/o el representante de las Iglesias, de la Fuerza Pública y de la Policía Nacional.

PARAGRAFO 3o. En aquellos municipios o distritos donde se presenten situaciones de desplazamiento provocadas por la violencia, será obligación de los alcaldes convocar de emergencia los comités municipales y distritales para la Atención Integral de la Población Desplazada. Será causal de mala conducta omitir el cumplimiento de esta disposición.

ARTICULO 8o. DE LAS ACCIONES DE PREVENCION DE LOS COMITES MUNICIPALES. Las acciones de prevención que deberán emprender los comités municipales, entre otras, serán:

1. Acciones jurídicas. Los miembros del comité municipal deberán orientar a las comunidades que puedan verse afectadas por un hecho de desplazamiento, en la solución, por vías jurídicas e institucionales, de los conflictos que puedan generar tal situación. Así mismo, analizarán la viabilidad de las acciones jurídicas y recomendarán o decidirán la interposición oportuna de los recursos constitucionales o legales pertinentes que permitan minimizar o erradicar procesos embrionarios de persecución o violencia.
2. Los miembros del comité municipal tratarán de prevenir los procesos embrionarios de desplazamiento proponiendo mecanismos alternativos de solución de conflictos.
3. Acciones asistenciales. Los miembros del comité municipal deberán evaluar las necesidades insatisfechas de las personas o comunidades que eventualmente puedan precipitar un proceso de desplazamiento forzado. Deberán, con base en dicha evaluación, tomar las medidas asistenciales del caso.

CAPITULO II.

DEL PLAN NACIONAL PARA LA ATENCION INTEGRAL A LA POBLACION DESPLAZADA POR LA VIOLENCIA

SECCION 1.

DEL DISEÑO Y OBJETIVOS DEL PLAN NACIONAL PARA LA ATENCIÓN INTEGRAL A LA POBLACION DESPLAZADA POR LA VIOLENCIA

ARTICULO 9o. DEL DISEÑO. El Gobierno Nacional diseñará el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia el cual, una vez aprobado por el Consejo Nacional, será adoptado mediante decreto.

Para la elaboración de dicho plan se contará con el concurso de las entidades públicas, privadas y comunitarias que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.

Las medidas y acciones que se adopten en el Plan Nacional deberán atender las características y condiciones especiales de las "zonas de expulsión" y de las "zonas recepción".

PARAGRAFO. El Gobierno Nacional diseñará y pondrá en ejecución, en un término no mayor de seis (6) meses, contados a partir de la vigencia de la presente ley, el plan a que hace referencia este artículo.

ARTICULO 10. DE LOS OBJETIVOS. Los objetivos del Plan Nacional serán los siguientes, entre otros:

1. Elaborar diagnósticos de las causas y agentes que generan el desplazamiento por la violencia, de las zonas del territorio nacional donde se producen los mayores flujos de población, de las zonas receptoras, de las personas y comunidades que son víctimas de esta situación y de las consecuencias sociales, económicas, jurídicas y políticas que ello genere.
2. Diseñar y adoptar medidas sociales, económicas, jurídicas, políticas y de seguridad, orientadas a la prevención y superación de las causas que generan el desplazamiento forzado.
3. Adoptar medidas de atención humanitaria de emergencia a la población desplazada, con el fin de asegurarle su protección y las condiciones necesarias para la subsistencia y la adaptación a la nueva situación.
4. Crear y aplicar mecanismos que brinden asistencia legal y jurídica a la población desplazada para garantizar la investigación de los hechos, la restitución de los derechos vulnerados y la defensa de los bienes afectados.
5. Diseñar y adoptar medidas que garanticen a la población desplazada su acceso a planes, programas y proyectos integrales de desarrollo urbano y rural, ofreciéndole los medios necesarios para que cree sus propias formas de subsistencia, de tal manera que su reincorporación a la vida social, laboral y cultural del país, se realice evitando procesos de segregación o estigmatización social.
6. Adoptar las medidas necesarias que posibiliten el retorno voluntario de la población desplazada a su zona de origen o su reubicación en nuevas zonas de asentamiento.
7. Brindar atención especial a las mujeres y niños, preferencialmente a las viudas, mujeres cabeza de familia y huérfanos.
8. Garantizar atención especial a las comunidades negras e indígenas sometidas al desplazamiento en correspondencia con sus usos y costumbres, y propiciando el retorno a sus territorios, y
9. Las demás acciones que el Consejo Nacional considere necesarias.

SECCION 2.

DE LA RED NACIONAL DE INFORMACION PARA LA ATENCION A LA POBLACION DESPLAZADA POR LA VIOLENCIA

ARTICULO 11. FUNCIONAMIENTO. La Red Nacional de Información para la Atención a la Población Desplazada será el instrumento que garantizará al Sistema Nacional una rápida y eficaz información nacional y regional sobre los conflictos violentos, la identificación y el diagnóstico de las circunstancias que obligan al desplazamiento de la población.

Además, le permitirá evaluar la magnitud del problema, tomar medidas para la atención inmediata, elaborar planes para la consolidación y estabilización de los desplazados y formular alternativas de solución para la atención a la población desplazada por la violencia. Esta red deberá contar con un módulo especial para el seguimiento de las acciones ejecutadas en desarrollo del Plan Nacional.

ARTICULO 12. PUNTOS DE INFORMACION LOCALES. La Consejería Presidencial para los Desplazados y la Dirección General Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos, en coordinación con los gobiernos departamentales y municipales, las personerías municipales, las oficinas regionales y seccionales de la Defensoría del Pueblo, la Cruz Roja Colombiana, la Iglesia y las organizaciones de desplazados, acordarán la instalación de puntos de red en los municipios de las zonas afectadas por el desplazamiento.

ARTICULO 13. DEL OBSERVATORIO DEL DESPLAZAMIENTO INTERNO POR LA VIOLENCIA. El Gobierno Nacional creará un Observatorio del Desplazamiento Interno por la violencia, el cual producirá informes semestrales sobre la magnitud y tendencias que presenta el desplazamiento y los resultados de las políticas estatales en favor de la población desplazada. Dicho observatorio fortalecerá la Red Nacional de Información y contará con la participación de expertos y centros académicos de reconocida trayectoria.

SECCION 3. DE LA PREVENCION

ARTICULO 14. DE LA PREVENCION. Con el objeto de prevenir el desplazamiento forzado por la violencia, el Gobierno Nacional adoptará, entre otras, las siguientes medidas:

1. Estimular la constitución de grupos de trabajo para la prevención y anticipación de los riesgos que puedan generar el desplazamiento.
2. Promover actos ciudadanos y comunitarios de generación de la convivencia pacífica y la acción de la fuerza pública contra los factores de perturbación.
3. Desarrollar acciones para evitar la arbitrariedad, discriminación y para mitigar los riesgos contra la vida, la integridad de las personas y los bienes patrimoniales de la población desplazada.
4. Diseñar y ejecutar un Plan de Difusión del Derecho Internacional Humanitario, y
5. Asesorar a las autoridades departamentales y municipales encargadas de los planes de desarrollo para que se incluyan los programas de prevención y atención.

PARAGRAFO. La Dirección General de la Unidad Administrativa Especial de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, deberá concertar con las autoridades municipales y/o departamentales la convocatoria de los Consejos de Seguridad, cuando existan razones fundadas para presumir que se presentará un desplazamiento forzado.

SECCION 4. DE LA ATENCION HUMANITARIA DE EMERGENCIA

ARTICULO 15. DE LA ATENCION HUMANITARIA DE EMERGENCIA. Una vez se produzca el desplazamiento, el Gobierno Nacional iniciará las acciones inmediatas tendientes a garantizar la atención humanitaria de emergencia con la finalidad de socorrer, asistir y proteger a la población desplazada y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas.

En todos los casos de desplazamiento, las autoridades civiles y militares que se encuentren en las zonas receptoras de población desplazada, garantizarán el libre paso de los envíos de ayuda humanitaria, el acompañamiento nacional e internacional a la población desplazada y el establecimiento de oficinas temporales o permanentes para la defensa y protección de Derechos Humanos y el cumplimiento de las normas del Derecho Internacional Humanitario.

Mientras persista la situación de emergencia se auspiciará la creación y permanencia de equipos interinstitucionales conformados por entidades estatales y gubernamentales del orden nacional, departamental y municipal, para la protección del desplazado y sus bienes patrimoniales.

El Ministerio Público y la Fiscalía General de la Nación emprenderán de oficio las investigaciones sobre los hechos punibles que condujeron al desplazamiento.

SECCION 5. DEL RETORNO

ARTICULO 16. DEL RETORNO. El Gobierno Nacional apoyará a la población desplazada que quiera retornar a sus lugares de origen, de acuerdo con las previsiones contenidas en esta ley, en materia de protección y consolidación y estabilización socioeconómica.

SECCION 6. DE LA CONSOLIDACION Y ESTABILIZACION SOCIOECONOMICA

ARTICULO 17. DE LA CONSOLIDACION Y ESTABILIZACION SOCIOECONOMICA. El Gobierno Nacional promoverá acciones y medidas de mediano y largo plazo con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento en otras zonas rurales o urbanas.

Estas medidas deberán permitir el acceso directo de la población desplazada a la oferta social del gobierno, en particular a los programas relacionados con:

1. Proyectos productivos.
2. Sistema Nacional de Reforma Agraria y de Desarrollo Rural Campesino.
3. Fomento de la microempresa.
4. Capacitación y organización social.
5. Atención social en salud, educación y vivienda urbana y rural, la niñez, la mujer y las personas de la tercera edad, y
6. Planes de empleo urbano y rural de la Red de Solidaridad Social.

SECCION 7. DE LA CESACION DE LA CONDICION DE DESPLAZADO FORZADO

ARTICULO 18. DE LA CESACION DE LA CONDICION DE DESPLAZADO FORZADO. La condición de desplazado forzado por la violencia cesa cuando se logra la consolidación y estabilización socioeconómica, bien sea en su lugar de origen o en las zonas de reasentamiento.

SECCION 8. DE LAS INSTITUCIONES

ARTICULO 19. DE LAS INSTITUCIONES. Las instituciones comprometidas en la Atención Integral a la Población Desplazada, con su planta de personal y estructura administrativa, deberán adoptar a nivel interno las directrices que les permitan prestar en forma eficaz y oportuna la atención a la población desplazada, dentro del esquema de coordinación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada.

Las instituciones con responsabilidad en la Atención Integral de la Población Desplazada deberán adoptar, entre otras, las siguientes medidas:

1. El Instituto Colombiano para la Reforma Agraria, Incora, adoptará programas y procedimientos especiales para la enajenación, adjudicación y titulación de tierras, en las zonas de expulsión y de recepción de la población afectada por el desplazamiento forzado, así como líneas especiales de crédito, dando prelación a la población desplazada.

El Incora llevará un registro de los predios rurales abandonados por los desplazados por la violencia e informará a las autoridades competentes para que procedan a impedir cualquier acción de enajenación o transferencia de títulos de propiedad de estos bienes, cuando tal acción se adelante contra la voluntad de los titulares de los derechos respectivos.

En los procesos de retorno y reubicación de desplazados por la violencia, el Gobierno Nacional dará prioridad a éstos en las zonas de reserva campesina y/o en aquellos predios rurales que hayan sido objeto de la acción de extinción de dominio mediante sentencia administrativa o judicial.

El Instituto Agropecuario de la Reforma Agraria establecerá un programa que permita recibir la tierra de personas desplazadas a cambio de la adjudicación de otros predios de similares características en otras zonas del país.

El Fondo Agropecuario de Garantías otorgará garantías del 100% a los créditos de los proyectos productivos de los desplazados.

2. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de la Dirección de Desarrollo Social y de la Oficina de Mujer Rural, diseñará y ejecutará

programas para la atención y consolidación y estabilización socioeconómica de la población desplazada.

3. El Instituto de Fomento Industrial, a través de los programas de Propyme y Finurbano otorgará líneas especiales de crédito en cuanto a períodos de gracia, tasas de interés, garantías y tiempos de amortización para el desarrollo de microempresas y proyectos productivos que presenten las personas beneficiarias de la presente ley.

4. El Sistema General de Seguridad Social en Salud implementará mecanismos expeditos para que la población afectada por el desplazamiento acceda a los servicios de asistencia médica integral, quirúrgica, odontológica, psicológica, hospitalaria y de rehabilitación, de acuerdo con lo establecido en la Ley 100 de 1993.

5. La Red de Solidaridad Social dará en las mesas de solidaridad prioridad a las necesidades de las comunidades desplazadas y atenderá a las víctimas de este fenómeno, vinculándolas a sus programas.

6. La Dirección Nacional para la Equidad de la Mujer dará prelación en sus programas a las mujeres desplazadas por la violencia, especialmente a las viudas y a las mujeres cabeza de familia.

7. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar dará prelación en sus programas a la atención de los niños lactantes, a los menores de edad, especialmente los huérfanos, y a los grupos familiares, vinculándolos al proyecto de asistencia social familiar y comunitaria en las zonas de asentamiento de los desplazados.

8. El Sistema Nacional de Cofinanciación dará atención preferencial a las entidades territoriales que soliciten la cofinanciación de los diferentes proyectos para atender las necesidades de la población afectada por el desplazamiento forzado.

9. Las entidades territoriales desarrollarán programas especiales de atención en materia educativa a la población desplazada por la violencia y accederán a recursos del programa de subsidios a la permanencia y asistencia a la educación básica del FIS.

10. El Ministerio de Educación Nacional y las Secretarías de Educación departamentales, municipales y distritales, adoptarán programas educativos especiales para las víctimas del desplazamiento por la violencia. Tales programas podrán ser de educación básica y media especializada y se desarrollarán en tiempos menores y diferentes a los convencionales, para garantizar su rápido efecto en la rehabilitación y articulación social, laboral y productiva de las víctimas del desplazamiento interno por la violencia.

11. El SENA dará prioridad y facilidad para el acceso de jóvenes y adultos desplazados por la violencia, a sus programas de formación y capacitación técnica.

12. La Defensoría del Pueblo diseñará y ejecutará programas de divulgación y promoción de las normas del Derecho Internacional Humanitario.

En estos programas se deberán integrar las Entidades Gubernamentales del orden nacional, departamental y municipal, las Organizaciones No Gubernamentales y las Organizaciones de Desplazados.

13. La Comisión Nacional de Televisión diseñará y ejecutará campañas de sensibilización y concientización para prevenir el desplazamiento forzado en los canales de la televisión nacional, y

14. El Instituto Nacional de la Reforma Urbana, Inurbe, desarrollará programas especiales de vivienda para atender las necesidades de la población desplazada por la violencia.

ARTICULO 20. DEL MINISTERIO PUBLICO. Corresponde al Ministerio Público y a sus oficinas regionales y seccionales la guarda y promoción de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario de la población víctima del desplazamiento forzado, así como el control del estricto cumplimiento de las obligaciones asignadas a cada institución en el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada. Las autoridades municipales deberán informar, de manera inmediata, al representante del Ministerio Público correspondiente, sobre la ocurrencia del desplazamiento o sobre la ocurrencia de eventos que puedan generarlo.

CAPITULO III. DEL FONDO NACIONAL PARA LA ATENCION INTEGRAL A LA POBLACION DESPLAZADA POR LA VIOLENCIA

ARTICULO 21. DE LA CREACION Y NATURALEZA. Créase el Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia que funcionará como una cuenta especial sin personería jurídica administrada por el Ministerio del Interior, como un sistema separado de cuentas.

PARAGRAFO. La Consejería Presidencial para los Desplazados coordinará la ejecución de los recursos de este Fondo.

ARTICULO 22. DEL OBJETO. El Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia tiene por objeto financiar y/o cofinanciar los programas de prevención del desplazamiento, de atención humanitaria de emergencia, de retorno, de estabilización y consolidación socioeconómica y la instalación y operación de la Red Nacional de Información.

PARAGRAFO. La participación del Fondo Nacional en la financiación y/o cofinanciación de los programas mencionados, no exime a las instituciones y entidades nacionales, departamentales, distritales y municipales involucradas en la atención integral a la población desplazada, de gestionar los recursos necesarios para la ejecución de las acciones de su competencia.

ARTICULO 23. DE LOS RECURSOS. Los recursos del Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia estarán constituidos por:

1. Los recursos que se le asignen en el Presupuesto General de la Nación.
2. Las donaciones en dinero que ingresen directamente al Fondo, previa la incorporación al Presupuesto General de la Nación y las donaciones en especie legalmente aceptadas.
3. Los recursos de crédito que contrate la Nación para atender el objeto y funciones del Fondo, previa incorporación al Presupuesto General de la Nación.
4. Los aportes en dinero provenientes de la cooperación internacional, previa incorporación al Presupuesto General de la Nación.
5. Los demás bienes, derechos y recursos adjudicados, adquiridos o que adquiera a cualquier título de conformidad con la ley.

ARTICULO 24. DE LA ADMINISTRACION. La administración del Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia estará a cargo del Director General de la Dirección General Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior, quien será ordenador del gasto en virtud de la delegación que le otorgue el Ministro del Interior.

ARTICULO 25. DE LA REGLAMENTACION. El Gobierno Nacional, dentro de los tres (3) meses siguientes a la vigencia de esta ley, reglamentará la organización y funcionamiento del Fondo, los objetivos y funciones que le corresponden, el régimen de apropiaciones y operaciones en materia presupuestal y patrimonial necesario para su operación.

Así mismo, el Gobierno Nacional hará los ajustes y traslados presupuestales correspondientes en el Presupuesto General de la Nación para dejar en cabeza del Fondo las apropiaciones necesarias para el cumplimiento de sus objetivos.

TITULO III.

MARCO DE PROTECCION JURIDICA

ARTICULO 26. DE LA DEFINICION DE LA SITUACION MILITAR DE LOS DESPLAZADOS. Las personas que teniendo la obligación legal de resolver su situación militar y que por motivos relacionados con el desplazamiento forzado no lo hubiesen hecho, podrán presentarse a cualquier distrito militar, dentro del año siguiente a la fecha en la que se produjo el desplazamiento, para resolver dicha situación sin que se le considere remiso.

ARTICULO 27. DE LA PERTURBACION DE LA POSESION. La perturbación de la posesión o abandono del bien mueble o inmueble, con motivo de una situación de violencia que obliga al desplazamiento forzado del poseedor, no interrumpirá el término de prescripción a su favor.

El poseedor interrumpido en el ejercicio de su derecho informará del hecho del desplazamiento a la Personería Municipal, Defensoría del Pueblo, Procuraduría Agraria, o a cualquier entidad del Ministerio Público, a fin de que se adelanten las acciones judiciales y/o administrativas a que haya lugar.

ARTICULO 28. DE LOS PROCESOS JUDICIALES Y ADMINISTRATIVOS EN LOS QUE EL DESPLAZADO FORZADO ES PARTE. En los procesos judiciales y administrativos en los que el desplazado forzado es parte, las autoridades competentes evaluarán conforme a las circunstancias del caso, los cambios de radicación, comisiones, traslados y demás diligencias necesarias a fin de garantizar la celeridad y eficacia de los procesos de que se trate, sin perjuicio de los derechos de terceros.

TITULO IV.

OTRAS DISPOSICIONES

ARTICULO 29. DE LA PROTECCION A LAS PERSONAS DESPLAZADAS. La Dirección General Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior brindará protección a las personas desplazadas por la violencia, con respecto de las cuales existan razones fundadas para temer por

su seguridad, bajo los parámetros que establezca el Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada.

La evaluación de la situación de seguridad de los desplazados se hará en estrecha colaboración con el Ministerio Público, la Iglesia y las Organizaciones No Gubernamentales que realicen actividades en las zonas de expulsión.

ARTICULO 30. DEL APOYO A LAS ORGANIZACIONES DE DESPLAZADOS. El Gobierno Nacional brindará las garantías necesarias a las organizaciones de los desplazados y a las Entidades No Gubernamentales que desarrollen acciones en pro de los derechos humanos y de los desplazados internos.

ARTICULO 31. DE LOS INFORMES AL CONGRESO. Con el fin de evaluar el desarrollo del Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, el Gobierno Nacional presentará al Congreso de la República, antes del 16 de marzo de cada año, un informe sobre la ejecución del plan y los correctivos y propuestas de acción a seguir.

ARTICULO 32. DE LOS BENEFICIOS CONSAGRADOS EN ESTA LEY. <Artículo modificado por el artículo 32 de la Ley 962 de 2005. El nuevo texto es el siguiente:> Tendrán derecho a recibir los beneficios consagrados en la presente ley, los colombianos que se encuentren en las circunstancias previstas en el artículo 1 de la misma y que hayan declarado esos hechos ante la Procuraduría General de la Nación, o ante la Defensoría del Pueblo, o ante las Personerías Municipales o Distritales, en formato único diseñado por la Red de Solidaridad Social. Cualquiera de estos organismos que reciba la mencionada declaración remitirá copia de la misma, a más tardar el día hábil siguiente, a la Red de Solidaridad Social o a la oficina que esta designe a nivel departamental, distrital o municipal, para su inscripción en el programa de beneficios.

Fuente: http://www.secretariassenado.gov.co/leyes/L0387_97.HTM

ANEXO 2

DE LA COMISION DE GOBERNACION Y PUNTOS CONSTITUCIONALES,
POR EL QUE SE DESECHA LA LEY GENERAL PARA PERSONAS
DESPLAZADAS INTERNAMENTE

Honorable Asamblea:

A la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales fue turnada, para su estudio y dictamen, la Iniciativa de Ley General para Personas Desplazadas Internamente, presentada el 23 de abril de 1998 por los diputados Laura Itzel Castillo Juárez, Elsa Patria Jiménez Flores, Gilberto López y Rivas y Bernardo Bátiz Vázquez, del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática; Ricardo Cantú Garza, del grupo parlamentario del Partido del Trabajo; Patricia Espinosa Torres, del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional; Martha Laura Carranza Aguayo, del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional; Jorge Alejandro Jiménez Taboada, del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, y Carolina O'Farrill Tapia, al Pleno de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que les confiere la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta Comisión, de conformidad con las atribuciones que le otorgan los artículos 39, 40, 45 y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 60, 65, 87, 88 y demás aplicables del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esta Honorable Asamblea, el presente Dictamen, de acuerdo con los siguientes

Antecedentes

A. Con fecha 23 de abril de 1998, los ciudadanos diputados Laura Itzel Castillo Juárez, Elsa Patria Jiménez Flores, Gilberto López y Rivas y Bernardo Bátiz Vázquez, del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática; Ricardo Cantú Garza, del grupo parlamentario del Partido del Trabajo; Patricia Espinosa Torres, del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional; Martha Laura Carranza Aguayo, del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional; Jorge Alejandro Jiménez Taboada, del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, y Carolina O'Farrill Tapia, suscribieron e hicieron llegar a los secretarios de esta Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la correspondiente Iniciativa de Ley General para Personas Desplazadas Internamente.

B. En la misma fecha, la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados dispuso el turno de la Iniciativa que motiva el presente Dictamen, a esta Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.

C. En la sesión del Pleno de esta Asamblea celebrada el 28 de octubre de 1999, la diputada Elsa Patria Jiménez Flores, del grupo parlamentario del partido de la Revolución Democrática, formuló una solicitud de excitativa a esta Comisión dictaminadora que suscribe, con objeto de que se abocara el estudio y dictamen de la iniciativa mencionada en párrafos anteriores. La Presidencia de la Mesa Directiva formuló la excitativa correspondiente, con fundamento en la fracción XVI del artículo 21 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

D. Posteriormente, en la sesión ordinaria que celebró la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión el pasado 23 de noviembre de 1999, la Diputada Elsa Patria Jiménez Flores, del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, formuló una nueva solicitud de excitativa a esta Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales. Al respecto, y con fundamento en lo dispuesto en la fracción XVI del artículo 21 del Reglamento para el Gobierno Interior de este órgano legislativo federal, la Presidencia de la Mesa Directiva excitó a este cuerpo colegiado y lo conminó a presentar el Dictamen correspondiente el 1 de diciembre de 1999.

E. Según se desprende de la exposición de motivos de la Iniciativa de Ley que da origen al presente Dictamen, el objetivo fundamental de la norma jurídica que se propone, es establecer un conjunto de medidas orientadas a proteger a las *"personas desplazadas internamente"*.

De acuerdo con los antecedentes anteriores, esta Comisión ordinaria de Gobernación y Puntos Constitucionales pasa a exponer sus

Consideraciones

1. El proyecto de ley que ahora analizamos establece la posibilidad de brindar protección a aquellas personas desplazadas en el interior del territorio nacional, con motivo de diversos supuestos previstos en la propia Iniciativa.

Sobre el particular, quienes integramos este cuerpo colegiado y suscribimos el presente Dictamen, advertimos que las hipótesis normativas contempladas en la Iniciativa, se traducen en conceptos cuya imprecisión e indeterminación podrían generar, en el mejor de los casos, confusiones respecto de quiénes son los destinatarios de la norma y cuál es el objetivo de la propuesta.

Lo anterior, en virtud de que las condiciones generadoras de los supuestos previstos en el proyecto de ley son tan amplias y generales, que bien podría suceder que cualquier individuo o persona que se desplace por el territorio nacional, los actualice y, consecuentemente, se le considere una *"persona desplazada internamente"*.

Con el ánimo de ejemplificar, baste señalar que, de acuerdo con el texto propuesto por los iniciadores, no sería imposible que una persona sea considerada *"desplazada internamente"*, cuando abandone su lugar de residencia por tensiones o miedo a ser perseguida por razón de su orientación sexual o simpatía con algún grupo social, particular o de opinión pública, si posteriormente se encuentra imposibilitada para retomar a su domicilio.

Sin embargo, la propuesta de ley no ofrece claridad respecto de lo que debe entenderse por *"tensiones"*, *"miedo a ser perseguido"*, *"orientación sexual"*, *"simpatía"*, *"grupo social"*, *"particular"*, *"grupo de opinión pública"* e *"imposibilidad de retorno"*.

En este supuesto, las hipótesis y posibilidades son tan amplias, que no permiten a quienes analizamos la propuesta, identificar con certeza quiénes son o deben ser los sujetos titulares o beneficiarios de la protección o derechos que pretende otorgar la propuesta ley objeto del presente estudio.

2. En otro orden de ideas, los integrantes de esta Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales no podemos pasar por alto el hecho de que, la propuesta de ley que aquí se comenta pretende, esencialmente, otorgar un cúmulo de derechos a quienes ella misma *denomina "personas desplazadas internamente"*.

Sobre este punto, es de hacerse notar que tales derechos en favor de individuos, y las correlativas obligaciones a cargo de las autoridades del Estado Mexicano, se encuentran ya previstos en el orden jurídico vigente; en otros términos, este cuerpo de dictamen legislativo estima innecesaria la expedición de una ley especial que otorgue a las personas, entre otros, el derecho a la vida, a la libertad física, a no ser torturadas, a no ser sometidas a crueldad, a no ser arrestadas o detenidas arbitrariamente, a disfrutar de libertad de pensamiento, a ser protegidas contra la violación sexual, a ser tratadas con humanidad y dignidad, a gozar de las garantías judiciales, a no ser objeto de venta con motivos matrimoniales, y a acceder al juicio de amparo, en razón de

que es evidente que todos los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos disfrutamos ya de estos derechos.

Más aún, es la propia Ley Fundamental del Estado Mexicano la que otorga y protege tales derechos, los cuales, según se desprende de la lectura del propio artículo 1 del Máximo Ordenamiento, se refieren desde luego, y sin necesidad de distinción alguna, a todos los individuos, con inclusión de aquéllos que se desplazan por el territorio nacional, independientemente de la causa o motivo que origine tal desplazamiento o movimiento.

De modo semejante, las obligaciones que el proyecto de ley establece a cargo de las autoridades, tales como la necesidad de abstenerse de detener arbitrariamente a las personas desplazadas, así como de prevenir los actos de genocidio y, en general, el respeto a las garantías constitucionales, han sido y están contempladas en la propia Carta Magna.

3. Por otra parte, la propuesta legislativa persigue la creación de un organismo descentralizado *denominado "Comisión de Ayuda para las Personas Desplazadas Internamente"*. En este orden de ideas, esta Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales advierte que las funciones que se pretende conferir al nuevo organismo autónomo, se encuentran constitucionalmente depositadas en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y legalmente en la Secretaría de Gobernación y demás entidades y dependencias de las administraciones públicas federal y de las entidades federativas.

Atento a lo anterior, consideramos inconveniente la creación de un nuevo ente público que permita la duplicidad de atribuciones y la consecuente disolución de responsabilidades.

4. Finalmente, esta Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales observa que la Iniciativa en estudio adolece de graves problemas de inconstitucionalidad.

En efecto, diversas disposiciones de la Iniciativa que se analiza, imponen de manera directa e imperativa, múltiples obligaciones a autoridades estatales y municipales, lo que contraviene abiertamente la forma federal de Estado prevista por el Constituyente, en virtud de que si bien es cierto que el Congreso de la Unión tiene competencia para legislar en materia de población; también lo es, que por ninguna causa debe violentarse el artículo 124 del Pacto Federal y demás relativos que establecen la distribución de competencias entre las autoridades federales y locales.

Por todo lo anterior, esta Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales

Resuelve

UNICO.- Se desecha la iniciativa de Ley General para Personas Desplazadas Internamente.

Sala de Comisiones del Palacio Legislativo de San Lázaro, a 30 de noviembre de 1999.

Por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, diputados: Abelardo Perales Meléndez, Presidente (rúbrica); Miguel Quirós Pérez, secretario (rúbrica); Felipe Urbiola Ledesma, secretario (rúbrica); Alvaro Arceo Corcuera, secretario; Jorge Emilio González Martínez, secretario; Juan Miguel Alcántara Soria, Juan Marcos Gutiérrez González, Carlos Medina Plascencia (rúbrica), Santiago Creel Miranda, Juan José Rodríguez Prats (rúbrica), Bernardo Bátiz Vázquez, Pablo Gómez Álvarez, José Luis Gutiérrez Cureño, Alberto López Rosas, J. de Jesús Martín del Campo Castañeda, Demetrio J. Sodi de la Tijera, Ricardo Cantú Garza, Francisco A. Arroyo Vieyra (rúbrica), Eduardo G. Bernal Martínez, Ricardo Castillo Peralta, Juan García de Quevedo Baeza (rúbrica), Enrique Tito González Isunza (rúbrica), Librado Silva García (rúbrica), Tulio Hernández Gómez (rúbrica), Fidel Herrera Beltrán (rúbrica), Jesús Ignacio Arrieta Aragón (rúbrica), Gloria Xóchitl Reyes Castro (rúbrica), José Luis Lamadrid Sauza (rúbrica), Arturo Núñez Jiménez (rúbrica), Ma. del Carmen Moreno Contreras (rúbrica).

Fuente:<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/57/2000/abr/20000412.html>
#Dicta20000412Desplazados

ANEXO 3

Ley N°28223

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

El Congreso de la República
ha dado la Ley siguiente:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Ha dado la Ley siguiente:

LEY SOBRE LOS DESPLAZAMIENTOS INTERNOS

ALCANCE Y FINALIDAD

Artículo 1°.- Objeto de la Ley

El reconocimiento por el Estado peruano del estatus específico de “Desplazado”, su naturaleza legal y la atención de los diversos problemas jurídicos, no regularizados por las normas marco hasta el momento expedidas.

Esta norma tiene por objeto definir los derechos y garantías pertinentes para la protección de las personas contra el desplazamiento forzado, la asistencia durante el desplazamiento y durante el retorno o el reasentamiento e integración, adecuando a la realidad y a la legislación nacional los Principios Rectores sobre Desplazamientos Internos de la Comisión de Derechos Humanos y el Consejo Económico Social de la Organización de las Naciones Unidas.

Artículo 2°.- Definición

Los desplazados internos son las personas o grupo de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.

Clases de Desplazamiento:

- Desplazamiento forzado por violencia de conflicto interno o internacional o

acción de grupos alzados en armas, es espontáneo e impredecible.
- Desplazamiento o evacuación, ocasionada por acción violenta por agentes imprevistos. En ese caso el desplazamiento sería organizado y conducido.

Sección I PRINCIPIOS GENERALES

Artículo 3°.- Derechos de los desplazados

Los desplazados internos disfrutan de los mismos derechos y libertades que el derecho internacional y el derecho interno reconocen a los demás habitantes del país. No son objeto de discriminación alguna en el disfrute de sus derechos y libertades por el mero hecho de ser desplazados internos.

Artículo 4°.- Protección y asistencia humanitaria

4.1 Las autoridades nacionales tienen la obligación y la responsabilidad de proporcionar protección y asistencia humanitaria a los desplazados internos que se encuentren en el ámbito de su jurisdicción. Los desplazados internos tienen derecho a solicitar y recibir protección y asistencia humanitaria de esas autoridades.

4.2 Cuando la magnitud del problema lo demande, el Estado debe convocar la participación de Organismos Internacionales, entre ellos Agencias del Sistema de Naciones Unidas para participar en términos de protección y asistencia o colaborar en asesoramiento.

4.3 El desplazado debe asumir la obligación de realizar todos los esfuerzos pertinentes a fin de mejorar sus condiciones de vida y generar soluciones duraderas que les permitan salir de su condición de desplazados.

Artículo 5°.- Derecho de igualdad

La protección y asistencia humanitaria se aplican sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión o creencia, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional, étnico o social, condición jurídica o social, edad, discapacidad, posición económica, nacimiento o cualquier otro criterio similar.

Artículo 6°.- Principio de solidaridad

En virtud del principio de solidaridad, los desplazados deben contribuir con las labores comunitarias de su propia comunidad o de las comunidades que los acogen.

Sección II PROTECCIÓN CONTRA LOS DESPLAZAMIENTOS FORZADOS

Artículo 7°.- Desplazamientos arbitrarios

7.1 Todo ser humano tiene derecho a la protección contra desplazamientos arbitrarios que le alejen de su hogar o de su lugar de residencia habitual.

7.2 La prohibición de los desplazamientos arbitrarios incluye los desplazamientos:

- a) Basados en políticas cuyo objeto o cuyo resultado sea la alteración de la composición étnica, religiosa, racial, social o política y apartheid y/o limpieza étnica de la población afectada;
- b) En situaciones de conflicto armado, a menos que así lo requiera la seguridad de la población civil afectada o razones militares imperativas;
- c) En casos de proyectos de desarrollo en gran escala, que no estén justificados por un interés público superior o primordial; y
- d) Cuando se utilicen como castigo colectivo.

7.3 Los desplazamientos no tendrán una duración superior a la impuesta por las circunstancias.

Artículo 8°.- Del desplazamiento forzado

8.1 Antes de decidir el desplazamiento de personas, las autoridades competentes se asegurarán que se han estudiado todas las alternativas viables para evitarlo. Cuando no quede ninguna alternativa, se tomarán todas las medidas necesarias para minimizar el desplazamiento y sus efectos adversos.

8.2 Las autoridades responsables del desplazamiento se asegurarán en la medida de lo posible de que se ubique adecuadamente a las personas desplazadas, que el desplazamiento se realice en condiciones satisfactorias de seguridad, alimentación, salud e higiene y que no se separe a los miembros de una misma familia.

8.3 Si el desplazamiento se produce en situaciones distintas de los estados de excepción debido a conflictos armados, se respeten las garantías siguientes:

- a) La autoridad estatal facultada por la ley para ordenar tales medidas adopta una decisión específica;
- b) Se adoptan medidas adecuadas para facilitar a los futuros desplazados información completa sobre las razones y procedimientos de su desplazamiento y, en su caso, sobre la indemnización y el reasentamiento;
- c) Se recaba el consentimiento libre e informado de los futuros desplazados;
- d) Las autoridades competentes tratan de involucrar a las personas afectadas, en particular las mujeres, en la planificación y gestión de su reasentamiento;
- e) Las autoridades legales competentes aplican medidas destinadas a asegurar el cumplimiento de la ley cuando sea necesario; y
- f) Se respeta el derecho a un recurso eficaz, incluida la revisión de las decisiones por las autoridades judiciales competentes.

Artículo 9°.- Pueblos indígenas, minorías, campesinos y otros grupos

El Estado tiene la obligación de tomar medidas de protección contra los desplazamientos de pueblos indígenas andinos, nativos de etnias en la

amazonía, minorías campesinas y otros grupos que tengan una dependencia especial con su tierra o un apego particular a la misma.

Sección III ASISTENCIA HUMANITARIA

Artículo 10°.- Asistencia humanitaria

La asistencia humanitaria se presta de conformidad con los principios de humanidad e imparcialidad y sin discriminación alguna, por un plazo que no exceda de seis (6) meses, a partir de que se empieza a brindar la asistencia humanitaria. Los casos especiales que así lo requieran, se tratan de manera individual.

No se desvía la asistencia humanitaria destinada a los desplazados internos, ni siquiera por razones políticas o militares. La labor de fiscalización de la asistencia humanitaria que se otorgue está a cargo del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.

Artículo 11°.- Seguridad y protección a quienes prestan asistencia humanitaria

Las personas que prestan asistencia humanitaria, sus medios de transporte y sus suministros gozan de respeto y protección. No son objeto de ataques ni de otros actos de violencia.

Artículo 12°.- Conducta de quienes prestan atención humanitaria

En el momento de proporcionar la asistencia, las organizaciones humanitarias internacionales y los demás órganos competentes prestan la debida consideración a la protección de las necesidades y derechos humanos de los desplazados internos y adoptan las medidas oportunas a este respecto.

En esa actividad, las mencionadas organizaciones y órganos respetan las normas y códigos de conducta nacionales e internacionales pertinentes.

Artículo 13°.- De la sociedad civil y las mesas de concertación

Las autoridades responsables de la atención a los desplazados generarán espacios de diálogo, concertación y apoyo que favorezcan la participación de la sociedad civil en su conjunto.

Sección IV EL REGRESO, EL REASENTAMIENTO Y LA REINTEGRACIÓN

Artículo 14°.- Condiciones para el regreso, reasentamiento y reintegración

Las autoridades competentes tienen la obligación y responsabilidad de establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso

voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar o su lugar de residencia habitual, o su reasentamiento voluntario en otra parte del país. Esas autoridades tratan de facilitar la reintegración de los desplazados internos que han regresado o se han reasentado en otra parte.

En la medida de lo posible se asegura la plena participación de los desplazados internos en la planificación y gestión de su regreso o de su reasentamiento y reintegración.

Artículo 15°.- Los proyectos de retorno

El retorno a los lugares de residencia habitual debe ser voluntario. Los proyectos de retorno deben reunir los componentes siguientes:

- a) Selección de los posibles retornados;
- b) Selección de las comunidades cuyo retorno debe promoverse, teniendo en cuenta el grado de seguridad en la zona y las condiciones mínimas para la reconstrucción de la infraestructura y del tejido social;
- c) Implantación de un programa de salud antes del retorno;
- d) Inicio de asistencia psicológica y emocional antes del retorno;
- e) Promoción de los derechos humanos;
- f) Traslado organizado de las comunidades;
- g) Reinserción en los lugares de origen previa evaluación de las condiciones mínimas de autosuficiencia y autoprotección, así como de la posibilidad de detectar conflictos inminentes;
- h) Continuación de la enseñanza;
- i) Atención médica;
- j) Realización de obras de reconstrucción de la comunidad;
- k) Asistencia técnica para la producción agrícola;
- l) Reforzamiento de las relaciones sociales por medio de los órganos de solución de controversias; y
- m) Integración de programas de desarrollo a mediano plazo para mitigar la pobreza.

Artículo 16°.- Asistencia obligatoria en el retorno

Todas las autoridades competentes conceden y facilitan a las organizaciones humanitarias internacionales y a otros órganos competentes, en el ejercicio de sus respectivos mandatos, un acceso rápido y sin obstáculos a los desplazados internos para que les presten asistencia en su regreso o reasentamiento y reintegración.

Sección V DE LAS AUTORIDADES

Artículo 17°.- De las autoridades respecto de los desplazados

Los desplazados internos que regresen a su hogar o a su lugar de residencia habitual o que se hayan reasentado en otra parte del país, no son objeto de discriminación alguna basada en su desplazamiento. Tienen derecho a participar de manera plena e igualitaria en los asuntos públicos a todos los

niveles y a disponer de acceso en condiciones de igualdad a los servicios públicos.

Las diferentes entidades y servicios del Estado tienen la obligación y la responsabilidad de prestar asistencia a los desplazados internos que hayan regresado o se hayan reasentado en otra parte, para la recuperación, en la medida de lo posible, de las propiedades o posesiones que abandonaron o de las que fueron desposeídos cuando se desplazaron.

Artículo 18° .- De la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas

La Policía Nacional del Perú y las Fuerzas Armadas, en el ejercicio de sus funciones o las que excepcionalmente le sean asignadas, deberán brindar garantías de seguridad a los desplazados en los diferentes momentos del desplazamiento, tales como: durante el desplazamiento, durante el retorno o el reasentamiento y la reintegración.

Los desplazados con necesidades especiales de protección serán atendidos de manera prioritaria.

Artículo 19°.- De los Gobiernos Regionales y Locales

Los Gobiernos Regionales y las Municipalidades adecuarán sus competencias y presupuestos al reconocimiento de derechos y aplicación de beneficios establecidos en la presente Ley.

Dentro de sus competencias exclusivas, los Gobiernos Regionales y sus atribuciones, las Municipalidades, deben incluir de manera sistemática la atención a las necesidades de los desplazados y al restablecimiento de sus derechos básicos.

Sección VI SANCIÓN

Artículo 20°.- Pérdida de beneficios y sanciones

Toda persona que aprovechándose de las circunstancias haya declarado hechos y condiciones que no son ciertas, y en razón a ellas haya obtenido derechos y beneficios que no le correspondan, pierde automáticamente estos derechos y beneficios, así como, es sancionada de acuerdo a la legislación vigente.

Sección VII ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA

Artículo 21°.- Asistencia a la población desplazada

El Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, tiene entre sus funciones, asesorar, capacitar y atender, según sea el caso, a la población desplazada, de acuerdo a su presupuesto y con la colaboración de otras entidades del Estado, para lo cual puede, mediante un decreto supremo, encargar dichas funciones a una dependencia interna o a uno de sus Organismos Públicos Descentralizados.

Artículo 22°.- Objetivos

Dentro de lo señalado en el artículo precedente, el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, tiene los objetivos que se detallan a continuación, los cuales serán transferidos progresivamente a los Gobiernos Locales y Regionales, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 188° de la Constitución Política del Perú:

- Atención de todos los sectores, a la población desplazada, teniendo, para su coordinación, como ente rector al MIMDES.
- Desarrollo integral y sostenible de las zonas expulsoras y receptoras.
- Promoción y protección de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.
- Articulación de esfuerzos públicos y privados para la adecuada prevención y atención de los casos de desplazamientos internos.

Artículo 23°.- Del Registro Nacional para las Personas Desplazadas

El Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social elabora un Registro Único, a fin de asegurar el conocimiento por parte del Estado del número de desplazados, sus características y necesidades de los mismos. A nivel regional y municipal dicho registro puede tener desarrollos especiales en atención a las necesidades y características del desplazamiento. Las autoridades competentes para recabar la información individual de desplazados son: los Gobiernos Regionales, las Municipalidades y la Defensoría del Pueblo. En caso de desplazamientos masivos, dichas autoridades, bajo responsabilidad, pueden solicitar la cooperación de otras entidades e instituciones del Estado o de la sociedad civil.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

PRIMERA.- Del tratamiento a los desplazados

El tratamiento dado a los desplazados por el Estado y la sociedad civil debe ser revisado a fin de buscar mecanismos para favorecer el regreso, reasentamiento y reintegración.

SEGUNDA.- De la base de datos

La base de datos de la Comisión de la Verdad y Reconciliación en materia de desplazados, en aquellos aspectos que no recojan información confidencial,

debe ser incorporada a la base de datos del Registro Nacional para las Personas Desplazadas consignado en el artículo 23° de la presente Ley.

TERCERA.- De la capacitación y especialización del personal

El Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social promueve el desarrollo de un programa de capacitación, formación y especialización para el personal encargado de aplicar la presente Ley y vela por establecer mecanismos de coordinación constantes para su efectiva aplicación. Los organismos no gubernamentales y la sociedad civil pueden facilitar las actividades de promoción, coordinación y ejecución de la presente Ley.

CUARTA.- Del Reglamento

El Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) debe emitir el Reglamento correspondiente dentro de los sesenta (60) días posteriores a la entrada en vigencia de la presente Ley.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los veintiocho días del mes de abril de dos mil cuatro.

HENRY PEASE GARCÍA

Presidente del Congreso de la República

MARCIANO RENGIFO RUIZ

Primer Vicepresidente del Congreso de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE CONSTITUCIONAL

DE LA REPUBLICA

POR TANTO:

Mando se publique y cumpla.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los diecinueve días del mes de mayo del año dos mil cuatro.

ALEJANDRO TOLEDO

Presidente Constitucional de la República

CARLOS FERRERO

Presidente del Consejo de Ministros

FUENTE: <http://www.justiciaviva.org.pe/otros/2004/desplazamientos.doc>

ANEXO 4

Principios Rectores del Desplazamiento Interno

SECCIÓN	PRINCIPIOS (SÍNTESIS)
Ideas generales	Del 1 al 4. Las y los desplazados gozan de igualdad jurídica para ejercer sus derechos y libertades, en este sentido no deben ser discriminados (as) por otras personas o instituciones públicas o privadas, ya que estos principios se aplican a todas las personas para su defensa contra la violación a los derechos humanos.
Principios relativos a la protección contra los desplazamientos	Del 5 al 9. Las autoridades tendrán la obligación de respetar las disposiciones del Derecho Internacional para prevenir el desplazamiento, además toda persona tiene derecho a ser protegido contra la violación de los derechos humanos y por ende del desplazamiento, por lo que a ninguna se le puede imponer el mismo.
Principios relativos a la protección durante el	Del 10 al 23. Toda persona desplazada tiene derecho a: la vida (protección contra genocidios, homicidios, secuestros, etcétera); a la dignidad de estar bien física y mentalmente (violaciones, torturas, trabajo forzado, etcétera); a la seguridad e integridad personal; libertad

desplazamiento	de tránsito; al respeto a la vida familiar; a vivir con dignidad; a la atención médica; a la propiedad; a la personalidad jurídica; a la igualdad jurídica y política; derechos políticos; trabajo digno, y todos los demás derechos plasmados en nuestra Carta Magna y otros ordenamientos legales:
Principios relativos a la asistencia humanitaria	Del 24 al 27. La ayuda otorgada a las y los desplazados durante su estancia en su nuevo lugar de residencia, será obligación y responsabilidad de las autoridades políticas nacionales, dicha ayuda se otorgará en igualdad de circunstancias a todas las personas víctimas de este fenómeno. Los organismos internacionales podrán otorgar también recursos, por lo que será obligación del Estado también garantizar que dichos recursos lleguen a las comunidades desplazadas de manera íntegra.
Principios relativos al regreso, el reasentamiento y la reintegración	Del 28 al 30. Las autoridades políticas correspondientes tendrán la obligación y responsabilidad de otorgar condiciones idóneas y recursos necesarios para garantizar el regreso de manera pacífica, digna y segura a los lugares de origen de las y los desplazados, y recuperar de manera legal sus propiedades que abandonaron; si no fuera posible esto las autoridades otorgarán una indemnización u otra forma justa de reparación del daño además las y los desplazados tendrán de forma igualitaria el uso de los servicios públicos necesarios para su subsistencia digna, además de participar de manera libre en los asuntos públicos de su comunidad. Las Autoridades competentes facilitarán el trabajo de organizaciones humanitarias cuyo objetivo sea proporcionar ayuda para el regreso y reasentamiento de las personas desplazadas en sus lugares de origen.

Fuente: Elaboración propia con base en el documento de la ONU formulado por Francis M. Deng Intitulado: *Principios Rectores de los desplazamientos Internos*. Documento de las Naciones Unidas E/CN.4/1998/53, 11 de febrero, 1998.

ANEXO 5

Recomendaciones del ACNUR para México en materia de Desplazamiento Forzado

“Como resultado de la investigación documental y de campo de este Diagnóstico, se observó que los programas sectoriales del gobierno federal no están orientados a las necesidades de los desplazados internos. Se retoma el último informe de Francis Deng, que recomienda al gobierno federal que los servicios de sus políticas, planes y programas se extiendan a las comunidades de desplazados internos.

- *El gobierno federal debe adoptar medidas de protección legal para atender las necesidades identificadas por el Relator Especial de la ONU sobre Desplazados Internos, como el establecimiento de áreas de especial vulnerabilidad de estos grupos. Se recomienda al poder Ejecutivo analizar distintas opciones para coordinar el trabajo en esta materia. Puede facultar a una dependencia ya existente, como la COMAR, o crear un organismo descentralizado o autónomo intersectorial.*
- *Por la notoria falta de información verificable, es necesario generar un sistema que permita un acercamiento a la medición del problema a nivel federal. Una posibilidad sería incorporar la variable de desplazamiento en el próximo Censo de Población. La responsabilidad recaería primordialmente en el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, con apoyo del CONAPO.*

• Una causa recurrente es la violencia generada por conflictos político- religiosos. Las conductas y ritos de algunas mayorías religiosas en comunidades rurales atentan contra las libertades de culto, expresión religiosa y de asociación (garantizadas por las constituciones federal y estatales) del resto de la población local. Es importante garantizar la libertad de culto en el ámbito rural. Si bien la seguridad pública es una función descentralizada y se encuentra bajo la jurisdicción del municipio, es necesario que el gobierno federal actúe a través de la Policía Federal Preventiva.

• Como resultado de la visita de Francis Deng, Representante del Secretario General de la ONU sobre los Desplazados Internos, el gobierno federal se comprometió a tomar medidas efectivas para atender la situación de los desplazados internos en México. Dentro de las políticas integrales es prioritario vincular la atención humanitaria y la búsqueda de soluciones durables.

• Otra recomendación proviene de defensores de derechos humanos de Chiapas y Guerrero, y se refiere al papel que debe desempeñar el gobierno federal. Las causas que motivan los desplazamientos rebasan las capacidades de gobiernos municipales y estatales (entre otras, presencia de grupos paramilitares, violencia generalizada, descomposición del orden público, enfrentamientos armados). Es prioritario que el gobierno federal realice acciones concertadas con sus contrapartes locales para reestablecer el orden social que es necesario para el retorno seguro de los desplazados.

• Cuando los desplazamientos forzados se deban a la acción de agentes no gubernamentales, el gobierno federal debe supervisar que las instancias locales de procuración de justicia realicen una indagación adecuada de los hechos, que se persiga y, en su caso, consigne a los culpables y que se adopten medidas de reparación para los desplazados.

Continuación...

• El Representante del Secretario General de la ONU sobre Desplazados Internos también recomendó al gobierno mexicano que garantice rutas de acceso seguras para brindar asistencia humanitaria a los desplazados internos en zonas de conflicto en Chiapas. Ante la actual paralización de las negociaciones de paz, es urgente facilitar el acceso a instituciones gubernamentales, internacionales y ONG para brindar asistencia a comunidades desplazadas, particularmente en los municipios autónomos de Chiapas (bajo control del grupo zapatista). Las prioridades en este renglón deben ser la provisión de alimentos, agua potable, servicios sanitarios y vivienda.

• Otro aspecto que destaca el Informe la ONU sobre Desplazados Internos en México, es la urgente necesidad de establecer mecanismos de resolución no violenta de conflictos. Se recomienda que el gobierno federal se involucre directamente en 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.

• Es necesario que el poder Legislativo, en coordinación con instancias del poder Ejecutivo como la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, incorporen los lineamientos establecidos en los Principios Rectores aplicables a los Desplazamientos Internos de la ONU.

• El gobierno federal expresó ante el Representante del Secretario General de la ONU sobre Desplazamiento Interno su intención de evaluar a fondo la situación de los

desplazamientos internos a nivel nacional y formular una política oficial al respecto. La visita a campos de desplazados internos en Chiapas (verano de 2002), por parte de la delegación gubernamental encabezada por la entonces Subsecretaria de Derechos Humanos y Democracia de la Secretaría de Relaciones Exteriores, constituyó un primer paso en este proceso. Es necesario continuar con esta labor, solicitando asistencia técnica a organismos internacionales. El proceso de seguimiento a las recomendaciones de la ONU en este terreno, que se formó en 2002, como “grupo de tareas intersecretarial” que incluye a representantes de las secretarías de Educación Pública, Gobernación, Salud y Reforma Agraria, del poder Judicial, y del estado de Chiapas, se ha comprometido ante la ONU a “iniciar un proceso de consultas para evaluar en forma detallada la situación de los desplazamientos internos en el país”. Es necesario que el gobierno federal continúe con este proceso y haga públicos sus resultados.

• Los desplazados consultados a través del proceso del diagnóstico enfatizan la importancia que tiene la relación tradicional que guardan con sus tierras los indígenas, quienes constituyen la mayor parte de esta población. Es necesario que en los procesos de reforma legislativa y de política pública en materia de población que conduzcan al reconocimiento de los desplazados internos como sujetos de derecho, se reconozcan explícitamente las necesidades territoriales de los desplazados indígenas”.

Fuente: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México. *Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México*, ONU, 2003, pp. 170-171. Pág. Web: http://www.cinu.org.mx/prensa/especiales/2003/dh_2003/diagnosticocompleto.pdf consultada el 02 de septiembre de 2008.

ANEXO 6

No. 105

Año 2005

Miércoles 06 de Abril 2º Año de Ejercicio.

Segundo Periodo Ordinario

Iniciativas de Ciudadanos Senadores

Comunicaciones

De la Sen. Gloria Lavara Mejía, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, la que contiene proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Población.

SE TURNO A LAS COMISIONES UNIDAS DE POBLACIÓN Y DESARROLLO;
Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS.

**INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA LEY
GE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES
DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN.**

ARTÍCULO ÚNICO.- Se **REFORMA** la fracción XII del artículo 3; los párrafos primero de los artículos 6 y 10; la fracción IV del artículo 78; Se

ADICIONA una fracción XIV al artículo 3 y la actual fracción XIV se recorre y pasa a ser la XV; Un Capítulo VI "Desplazados Internos" y el actual Capítulo VI "Registro Nacional de Población" se recorre y pasa a ser el VII y así sucesivamente con sus respectivos artículos, de la Ley General de Población para quedar como sigue:

Artículo 3

...

I a XII.-

XIII.-Coordinar las actividades de las dependencias del sector público federal estatal y municipal, así como las de los organismos, privados para el auxilio de la población en las áreas en que se prevea u ocurra algún desastre;

XIV.- Procurar que los desplazados internos se integren adecuadamente al desarrollo nacional, y

XV.- Las demás finalidades que esta Ley u otras disposiciones legales determinen.

Artículo 6

El Consejo Nacional de Población estará integrado por un representante de la Secretaría de Gobernación, que será el titular del ramo y que fungirá como Presidente del mismo, y un representante de cada una de las Secretarías de Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; **Desarrollo Social; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;** Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Reforma Agraria; del **Gobierno** del Distrito Federal y de los Institutos Mexicano del Seguro Social y de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que serán sus respectivos titulares o los Subsecretarios, Secretarios Generales o Subdirector General, según sea el caso, que ellos designen. Por cada representante propietario se designará un suplente que deberá tener el mismo nivel administrativo que aquél, o el inmediato inferior.

...

...

Artículo 10

Es facultad exclusiva de la Secretaría de Gobernación fijar los lugares destinados al tránsito de personas y regular el mismo, por puertos marítimos, aéreos y fronteras, previa opinión de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público; Comunicaciones y Transportes; **Salud**; Relaciones Exteriores; **Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación** y en su caso la de Marina; asimismo consultará a las demás dependencias y organismos que juzgue conveniente.

...

Artículo 78

...

I a III.- ...

IV. Solicitar de la oficina respectiva la documentación correspondiente y presentarla a las autoridades migratorias del lugar por donde se pretenda salir y no estar sujeto a proceso o ser prófugo de la justicia, ni estar arraigado por cualquier causa en virtud de resolución judicial; sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo **115** de esta Ley; y

V. ...

CAPITULO VI

Desplazados Internos

Artículo 85

Son desplazados internos todos aquellos individuos o grupo de

personas que sin cruzar una frontera internacional se han visto obligados, o han sido presionados para abandonar o huir de sus lugares de residencia como consecuencia de conflictos armados, religiosos, de violencia generalizada, de violación de sus derechos humanos fundamentales, de construcción de obras de infraestructura o de catástrofes naturales.

Artículo 86

Son causas principales de desplazamiento interno en nuestro país:

- I. Conflictos Internos;**
- II. Conflictos religiosos;**
- III. Obras de infraestructura, y**
- IV. Desastres Naturales.**

Artículo 87

Las personas que se encuentren en algún supuesto del artículo anterior se considerarán desplazados internos y tendrán los siguientes derechos:

I. A través de la Secretaría de Gobernación, podrán solicitar y recibir ayuda internacional, generando así un derecho correlativo de la comunidad internacional para brindar la ayuda humanitaria.

II. Gozarán de las garantías individuales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de los derechos civiles fundamentales reconocidos internacionalmente.

III. A la reunificación familiar, al acceso a soluciones definitivas sobre su situación, al regreso a su lugar de origen siempre y cuando lo permitan, a que su libertad de movimiento no sea sujeta a más restricciones que las previstas en la ley.

La Federación, las Entidades Federativas y los Municipios propiciarán las condiciones que faciliten la convivencia, la equidad y la

justicia social.

Artículo 88

Por lo que se refiere a los desplazados internos, le corresponde a la Secretaría de Gobernación:

I. Investigar la causa o causas que den origen a algún tipo de desplazamiento forzoso;

II. Dictar las medidas, acciones y programas tendientes a la protección, ubicación, bienestar, desarrollo y reintegración de los desplazados internos;

III. Garantizar la protección física, su bienestar material y la solución al desarraigo de las personas que se ven obligadas a abandonar sus hogares por conflictos que violan gravemente sus derechos;

IV. Recopilar toda la información sobre desplazados internos existente en las distintas dependencias federales, con el fin de agruparlas bajo una política federal;

V. Crear un Registro y un Programa Nacional de Documentación para Desplazados, y

VI. Lo que dispongan otras disposiciones aplicables en la materia.

Artículo 89

La Secretaría de Gobernación, dictará las medidas de colaboración y cooperación con las demás dependencias y entidades de la administración pública federal a fin de ejecutar las medidas y programas pertinentes para la protección de los desplazados, a fin de consolidar las políticas públicas para atender el desplazamiento interno.

Artículo 90

La Secretaría de Gobernación, formulará las políticas y adoptará las

medidas para la prevención del desplazamiento interno forzado; la atención, protección, fortalecimiento y estabilización socioeconómica de los desplazados internos.

Fuente:

<http://www.senado.gob.mx/gace2.php?sesion=2005/04/06/1&documento=8>

ANEXO 7

Sección Segunda De las Atribuciones (del CONAPRED).

Artículo 20.- Para el cumplimiento de su objeto, el Consejo tendrá las atribuciones siguientes:

- I.** Diseñar estrategias e instrumentos, así como promover programas, proyectos y acciones para prevenir y eliminar la discriminación;
- II.** Proponer y evaluar la ejecución del Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación conforme a la legislación aplicable;
- III.** Verificar la adopción de medidas y programas para prevenir y eliminar la discriminación en las instituciones y organizaciones públicas y privadas, así como expedir los reconocimientos respectivos;
- IV.** Desarrollar, fomentar y difundir estudios sobre las prácticas discriminatorias en los ámbitos político, económico, social y cultural;
- V.** Realizar estudios sobre los ordenamientos jurídicos y administrativos vigentes en la materia, y proponer, en su caso, de conformidad con las disposiciones aplicables, las modificaciones que correspondan;
- VI.** Emitir opinión en relación con los proyectos de reformas en la materia que envíe el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión, así como los proyectos de reglamentos que elaboren las instituciones públicas;
- VII.** Divulgar los compromisos asumidos por el estado mexicano en los instrumentos internacionales que establecen disposiciones en la materia; así como promover su cumplimiento en los diferentes ámbitos de Gobierno;
- VIII.** Difundir y promover contenidos para prevenir y eliminar las prácticas discriminatorias en los medios de comunicación;
- IX.** Investigar presuntos actos y prácticas discriminatorias, en el ámbito de su competencia;
- X.** Tutelar los derechos de los individuos o grupos objeto de discriminación mediante asesoría y orientación, en los términos de este ordenamiento;
- XI.** Promover la presentación de denuncias por actos que puedan dar lugar a responsabilidades previstas en ésta u otras disposiciones legales;
- XII.** Conocer y resolver los procedimientos de queja y reclamación señalados en esta Ley;
- XIII.** Establecer relaciones de coordinación con instituciones públicas federales, locales y municipales, así como con personas y organizaciones sociales y privadas. Asimismo, podrá coordinarse con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y demás órganos públicos, con el propósito de

que en los programas de gobierno, se prevean medidas positivas y compensatorias para cualquier persona o grupo;

XIV. Solicitar a las instituciones públicas o a particulares, la información para verificar el cumplimiento de este ordenamiento, en el ámbito de su competencia, con las excepciones previstas por la legislación;

XV. Aplicar las medidas administrativas establecidas en esta Ley;

XVI. Asistir a las reuniones internacionales en materia de prevención y eliminación de discriminación;

XVII. Elaborar y suscribir convenios, acuerdos, bases de coordinación y demás instrumentos jurídicos con órganos públicos o privados, nacionales o internacionales en el ámbito de su competencia;

XVIII. Diseñar y aplicar el servicio de carrera como un sistema de administración de personal basado en el mérito y la igualdad de oportunidades que comprende los procesos de Reclutamiento, Selección, Ingreso, Sistema de Compensación, Capacitación, Evaluación del Desempeño, Promoción y Separación de los Servidores Públicos, y

XIX. Las demás establecidas en esta Ley, en el Estatuto Orgánico y demás disposiciones aplicables.

Fuente: Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

“La invisibilidad estadística como base de la discriminación religiosa”

Colección estudios 2008
del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

La edición estuvo a cargo de la Dirección General Adjunta de Estudios,
Legislación y Políticas Públicas
del CONAPRED