



El Cotidiano

ISSN: 0186-1840

cotid@correo.azc.uam.mx

Universidad Autónoma Metropolitana Unidad

Azcapotzalco

México

Pérez, Brenda

El tema del desplazamiento interno en la agenda pública: una comparación de su situación en México y Colombia

El Cotidiano, núm. 183, enero-febrero, 2014, pp. 7-16

Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco

Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32529943002>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# El tema del desplazamiento interno en la agenda pública: una comparación de su situación en México y Colombia

Brenda Pérez\*

El desplazamiento forzado en nuestro país es un fenómeno social que cada día se hace más evidente y aún no es estudiado de manera seria ni ha sido recuperado como un asunto de interés público por el Estado. Por ello, en este trabajo se lleva a cabo un análisis comparativo de las acciones que en el ámbito de política pública se han hecho con respecto al tema de los desplazamientos forzados internos en México y Colombia, para identificar por qué en México este tema no ha sido parte de la agenda pública. El trabajo da cuenta de la “factibilidad política” del problema, identificando cuáles son las dificultades que provocan que se le reste prioridad y que deben ser resueltas.

**E**l fenómeno del desplazamiento interno ha significado mundialmente una de las crisis humanitarias más importantes en nuestros tiempos y una de las consecuencias más severas que han dejado los conflictos armados, las situaciones de violencia generalizada, las violaciones de los derechos humanos, las catástrofes naturales, o bien, aquellas provocadas por el ser humano al interior en muchos países en el mundo. Las víctimas en esta situación representan uno de los grupos más

desprotegidos frente a cualquier otro grupo poblacional, pues se considera que los desplazados internos están en condiciones de penuria y de exclusión social, y que carecen de las condiciones más fundamentales para tener un mínimo de bienestar. Es decir, viven en condiciones precarias, son actores caracterizados por un alto grado de vulnerabilidad y, por tanto, desprovistos de elementos que puedan desarrollar para mejorar la situación de vida en la que se encuentran, especialmente como miembros de una sociedad, y lo que ello implica.

Este artículo nace de la preocupación por entender por qué en México no existe aún una ley nacional de atención al desplazamiento interno,

a pesar de que este fenómeno se ha presentado desde hace varias décadas y se ha recrudecido en los últimos seis años en el país de manera dramática.

Para entender esto, con la finalidad de analizar otra experiencia de política pública diseñada e implementada, y lograr una comparación entre elementos y herramientas necesarios entre dos países que comparten una misma problemática, se hará aquí un análisis comparativo de las acciones que en el ámbito jurídico se han elaborado con respecto a este tema en México y Colombia; y así se identificará, en primer lugar y con base en una política pública ya aprobada y aplicada, por qué en México el tema del desplazamiento no ha sido parte

\* Estudiante de Maestría en Estudios Regionales en el Instituto Dr. José María Luis Mora. Licenciada en Sociología por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

de la agenda pública, es decir, cuáles son los factores que impiden el tratamiento de dicho problema. Por otro lado, es importante dar cuenta de la factibilidad política del fenómeno, identificando cuáles son los problemas de mayor importancia que restan oportunidad a que este tema sea prioritario y se atienda. Y, finalmente, ubicar cuáles serían los factores que hacen falta y que conducirán al reconocimiento oficial del problema a partir de la comparación con el caso colombiano.

De este modo, en este trabajo se hará hincapié en las causas que generan el desplazamiento en cada país y en los elementos que hicieron posible la formulación de política pública ejecutada en Colombia en el año 1997, enmarcada en la Ley 387, así como en los instrumentos jurídicos y legales que han abordado el tema de los desplazamientos internos en México.

## El caso de México

En nuestro país, el fenómeno tiene su génesis entre la década de los setenta. Sus causas han dependido de conflictos armados, religiosos, sociales o políticos según la entidad donde se ha presentado<sup>1</sup>.

El caso más documentado y difundido en el país es el del estado de Chiapas, donde el desplazamiento se dio a raíz de una estrategia de guerra como consecuencia del levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en 1994<sup>2</sup>.

Sin embargo, a partir de los últimos seis años surgió en México el desplazamiento forzado como consecuencia de la violencia de los cárteles de la droga, sobre todo en los estados del norte. Según el informe, dado a conocer en noviembre de 2011 por el Internal Displacement Monitoring Center, la situación más reciente de desplazamientos en México, y quizá la más grave, ha sido causada por la violencia criminal de alta intensidad asociada con los cárteles de la droga en el año 2007, después de que el gobierno en turno lanzara una ofensiva militar en contra de éstos.

<sup>1</sup> Las entidades que durante esas décadas presentaron mayor número de desplazamientos forzados fueron Chiapas, Oaxaca y Guerrero, según la declaración que hizo el doctor Francis M. Deng (representante del ACNUR para desplazados internos) en su visita oficial a México, del 18 al 28 de agosto de 2002.

<sup>2</sup> El conflicto entre la guerrilla y el ejército en 1995, las acciones de paramilitares en diversas comunidades y la división política del momento generaron el desplazamiento de cerca de 42,500 personas hasta 1998. Actualmente se cree que todavía hay cerca de ocho mil personas desplazadas en esta entidad.

Es así que este hecho arrojó un saldo de al menos 160 mil desplazados internos para el año 2011, principalmente en estados como Chihuahua, Tamaulipas, Nuevo León, Durango, Sinaloa, Michoacán y Guerrero (Internal Displacement Monitoring Center, 2011).

Cabe mencionar que este tipo de desplazamiento interno relacionado con el crimen organizado en nuestro país es un fenómeno social que cada día se hace más evidente y aún no es estudiado de manera seria; es decir, el estudio de este fenómeno social se encuentra ahora en una etapa germinal que carece de construcciones epistemológicas y de datos y registros empíricos claros y precisos. Se puede decir que, en general, la producción de literatura al respecto es escasa, y esto se debe a su reciente y emergente aparición con estas características asociadas a un problema nuevo para México, como la alta violencia generada por el Estado y los grupos delictivos.

## Instrumentos jurídicos nacionales en México

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 las 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.

Así pues, encontramos que la primera iniciativa sobre legislación en materia de desplazamiento forzado que se tuvo fue la 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, misma que fue analizada y deseada 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<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Esto de acuerdo con el informe de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, por el que se desecha la Ley General para personas desplazadas internamente (Cámara de Diputados, 2000).

Sin embargo, actualmente el único instrumento con el que se cuenta es la “Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno en el Estado de Chiapas”<sup>4</sup>, aprobada en febrero de 2012. En ella se reconocen los derechos de los desplazados internos de ese estado establecidos en los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre el Desplazamiento. No obstante, esta ley declara que “por ser una categoría de derechos relativamente nueva, no se encuentra aún incorporada a nuestro orden jurídico nacional, pues no existen estadísticas ni cifras oficiales sobre las personas internamente desplazadas, lo que hace complejo el estudio y la evaluación del fenómeno” (*Periódico Oficial del Estado*, 2012: 2). Pero a pesar de que sólo es una ley estatal y no nacional, tiene un gran valor por ser el primer recurso legal que atiende el desplazamiento interno en un estado en donde este fenómeno se ha presentado desde hace décadas.

Otras acciones del Estado para la atención al desplazamiento que se suman son: 1) el acuerdo de coordinación entre la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) y la Secretaría de Desarrollo y Participación Social del Gobierno de Chiapas para llevar a cabo acciones conjuntas que brinden ayuda a 17 comunidades indígenas en situación de desplazamiento en esa entidad; 2) el proyecto de la CDI para la atención a indígenas desplazados, que tiene como finalidad ayudar a crear las condiciones para reproducir la identidad cultural de la población indígena que fue desplazada por intolerancia religiosa, política, cultural o étnica; 3) la creación de la Procuraduría Social de Atención a Víctimas del Delito (Provictima), que en materia del desplazamiento ha contribuido, a petición de parte, en atender a desplazados que solicitan ayuda; 4) las acciones que Naciones Unidas ha desarrollado para la atención de las poblaciones indígenas desplazadas durante el conflicto zapatista en Chiapas; y 5) la creación por parte de diversos académicos y miembros de organizaciones no gubernamentales de un modelo de ley del desplazamiento interno para el estado de Chiapas, denominada “Ley de Prevención del Desplazamiento Forzado y sobre los Derechos de la Población Desplazada”, que establece las bases para la prevención del desplazamiento en el estado.

De igual forma, se debe considerar también como un instrumento importante la “Ley General de Víctimas”

<sup>4</sup> Ley publicada mediante el decreto número 158, en el *Periódico Oficial del Estado*, número 355, el 22 de febrero de 2012.

que recientemente el Senado de la República aprobó y en donde se establecen los derechos de las víctimas directas, indirectas y potenciales, obligando al Estado para que a través de los tres órdenes otorgue asistencia y garantice los derechos de las personas víctimas por la inseguridad en el país<sup>5</sup> (Iniciativa de Ley, 2012).

## El caso de Colombia

Hasta noviembre de 2009, la Agencia Presidencial para la Acción Social—organismo del gobierno que coordina la política gubernamental frente al desplazamiento— ha registrado más de 3.2 millones de personas desplazadas (ACNUR, 2009). Por su parte, la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES, 2009) calcula que en el periodo comprendido entre 1985 y 2008 (24 años de conflicto) el desplazamiento forzado afectó a un total aproximado de 4,629,109 personas que integran en promedio 925,838 familias expulsadas de 1,117 municipios y corregimientos departamentales<sup>6</sup>.

El desplazamiento, en los inicios del conflicto, era una consecuencia —no deliberada— del enfrentamiento entre actores armados o entre alguno de éstos y la fuerza pública; es decir, cuando la población huía por carecer de las garantías mínimas de protección de su vida. Sin embargo, con el paso del tiempo, el desplazamiento se fue convirtiendo en parte sustantiva de la estrategia de control político-militar de los actores armados, el cual en muchas ocasiones tenía un carácter temporal (Forero, 2003).

Actualmente, el desplazamiento como estrategia se ha convertido en permanente, de manera que los actores armados buscan consolidarse territorialmente para instaurar o controlar procesos de producción de cultivos ilícitos y garantizar el tráfico de armas e ingreso ilegal de divisas, entre otras cosas.

<sup>5</sup> “Se ofrecerán garantías especiales y medidas de protección a los grupos expuestos a un mayor riesgo de violación de sus derechos, como niñas y niños, jóvenes, mujeres, adultos mayores, personas con discapacidad, migrantes, miembros de pueblos indígenas, defensores y defensoras de derechos humanos y personas en situación de desplazamiento interno”, (Iniciativa de Ley, 2012, Apartado: Enfoque diferencial y especializado).

<sup>6</sup> De acuerdo con la Agencia Presidencial para la Acción Social (2010), durante todo el periodo, 508 municipios expulsaron entre una y 500 personas; 136 municipios expulsaron entre 501 y 1,000 personas; 286 municipios expulsaron entre 1,001 y 5,000 personas, y 182 municipios expulsaron entre 5,001 y 76,744 personas.

Desde hace unos años han surgido nuevas modalidades en las que la población residente ya no es desplazada, sino que se ve obligada por el respectivo actor armado a vincularse de manera forzada a los procesos productivos ilegales, sin posibilidades de salir de la zona para preservar su vida, integridad y libertad.

En cuanto a los autores responsables de los desplazamientos, Forero (2003) destaca el hecho de que entre 1985 y 2001 la guerrilla disminuyó visiblemente su participación en la autoría de los desplazamientos, mientras que para las autodefensas el desplazamiento se convirtió en una estrategia cada vez más importante, dado que el número de desplazamientos causados por éstas se duplicó. Adicionalmente, los desplazamientos causados por la fuerza pública prácticamente desaparecieron en el año 2000.

En cambio, a partir de 2002 la situación comienza a cambiar sustancialmente, ya que las autodefensas disminuyen su actividad como generadoras de desplazamientos (en tanto que la guerrilla reactiva su ofensiva contra la población civil), pero la mayor parte de éstos fue causada por dos o más actores, lo que coincide con el crecimiento de los enfrentamientos armados como causalidad del fenómeno. Durante este periodo, la tendencia del registro de desplazamiento presenta 95,662 hogares expulsados. Los años 2000, 2001 y 2002 fueron los más críticos en cuanto a expulsión masiva. Entre 1998 y 2002 la expulsión masiva de personas se concentró en los departamentos de Antioquia, Chocó, Magdalena, Bolívar y Córdoba, mientras que en el periodo 2003-2009 se concentró en los departamentos de Nariño, Antioquia, Chocó, del Cauca y Caldas. En contraste con la tendencia del desplazamiento masivo, el de carácter individual tiende a aumentar. Entre los años 1998 y 2002 este tipo de desplazamiento tuvo un crecimiento de 52%; entre 2002 y 2003 disminuye en 42%, mientras que entre 2003 y 2008 vuelve a aumentar en 44%. Para 2009, vuelve a presentar una disminución correspondiente al 55% (Agencia Presidencial para la Acción Social, 2010). Asimismo, de acuerdo con las declaraciones de la población desplazada, 32% de las personas fueron desplazadas por las guerrillas, 20% no identifica el autor de su desplazamiento, 15% fue desplazada por grupos de autodefensa, 15% no tiene información del autor, 15% fue provocado por grupos distintos a las guerrillas, grupos de autodefensa, bandas criminales o fuerza pública, 0.5% de las personas identifica como autor a la fuerza pública en el desarrollo de sus operaciones, y 0.1% a las bandas criminales (Agencia Presidencial para la Acción Social, 2010).

El Registro Único de Población Desplazada (RUPD) en este país tiene claro el tipo de movilidad, la caracterización de la población desplazada, los departamentos de expulsión y recepción de la población y los actores que causaron el desplazamiento.

## **Instrumentos jurídicos nacionales en Colombia**

Desde la década de 1990, el desplazamiento forzado en Colombia adquirió tintes de un problema prioritario para el gobierno colombiano; de este modo, en 1997 se creó la Ley 387, la cual fue reglamentada parcialmente hasta el año 2000 mediante el Decreto 2569.

De acuerdo con esto, es importante aclarar que fue a partir de la creación de la Ley 387 que apenas se comenzó a tratar el problema, a partir de la creación de organismos e instituciones como el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y el Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.

Es decir, en Colombia el desplazamiento forzado es un problema de suma gravedad que afecta al país y es una consecuencia clara y directa del conflicto armado que ha tenido graves repercusiones tanto a nivel político como económico, y que por ello pudo ser posicionado en la agenda pública.

## **Análisis comparativo**

Para llevar a cabo el análisis comparativo es pertinente explicar que 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. Así, para poder materializarse, las políticas públicas se desagregan en un conjunto de programas diseñados e implementados para modificar las situaciones que el decisor asume como problemas públicos susceptibles de ser atendidos.

En ese sentido, el problema fundamental, en términos de policía pública para la atención al desplazamiento forzado, es la ausente identificación del problema, ya que se reconoce que para poner en marcha el análisis de las políticas, es necesaria la existencia de un problema público que amerite

la intervención del Estado. Por ello, la definición de un problema en la agenda presupone la existencia del problema mismo; sin embargo, éstos son parte de una construcción social. Cuando se sabe de la existencia de un problema, éste debe ser definido y debe delimitarse su solución. De ahí la importancia de esta fase del ciclo de políticas públicas, pues es justo en esta etapa donde se fija y se determina el resto de la política pública. No obstante, la gran pregunta que surge aquí es: ¿por qué algunos asuntos reciben mayor importancia y son incluidos en la agenda y otros no?; en este caso, ¿por qué el tema del desplazamiento interno en México no ha sido parte de la agenda aún y otros sí?

Se tiene que tener claro que no todas las cuestiones públicas pueden ser objeto de la acción gubernamental. Es decir, “para que un asunto se convierta en parte de la agenda es necesario que aquellos actores con capacidad de tomar decisiones identifiquen un problema y lo posicionen en su mapa de preocupaciones y acciones” (Casar y Maldonado, 2010: 9). Sin embargo, en este proceso de formulación de un problema en la agenda lo que está en juego no es sólo la selección de los problemas, sino también su definición.

En función de esto, John Kingdon señala que los factores que contribuyen a la agenda son fundamentalmente los participantes y el proceso a través del cual los puntos de una agenda y las alternativas se vuelven prominentes. Además apunta otros factores importantes en términos del proceso, como el reconocimiento de un problema, la generación de propuestas alternativas y los eventos políticos selectos<sup>7</sup>.

De acuerdo con este autor, de la combinación de estos tres elementos dependerá el resultado de la política pública, pues ellos involucran distintos actores, reglas, tiempos y recursos; pero cuando los tres coinciden, las oportunidades de éxito se incrementan<sup>8</sup>. “Cuando se reúne el consenso en la identificación del problema, el consenso en la manera de abordarlo y solucionarlo y las condiciones políticas

<sup>7</sup> Este último se refiere a la llegada de una nueva administración, el realineamiento en el congreso, los cambios en la opinión pública.

<sup>8</sup> Kingdon retoma la noción de la endogeneidad de los problemas públicos caracterizando al proceso de política como resultado del aprovechamiento estratégico de ventanas de oportunidad: “[...] es evidente que la existencia misma de las ventanas de oportunidad y el margen de maniobra de los empresarios de política pública son un producto institucional, en el sentido de que las instituciones conforman el espacio y el repertorio de estrategias disponibles en la esfera pública para organizar la respuesta del Estado por la vía de las políticas públicas” (Casar y Maldonado, 2010: 8).

adecuadas, la política pública tiene mayor posibilidad de ser exitosa” (Casar y Maldonado, 2010: 12-13).

De tal manera, se entiende que el conjunto y la recolección de evidencia para la formulación de un problema permitirán llamar la atención gubernamental, así como la composición y las causas que generan el problema, es decir, la factibilidad política, determinarán si el asunto en atención debe de ser parte de la agenda del gobierno. De ser así, se dimensionará el tipo y alcance de su solución que requiera.

Así pues, a la luz de estas argumentaciones, se analizarán los casos de México y Colombia con la finalidad de identificar los elementos que hicieron posible el reconocimiento y la definición del problema del desplazamiento en Colombia para la creación de la ley 387; y en esa medida, señalar los impedimentos que tiene el tema del desplazamiento interno en México para ser posicionado como un problema público en la agenda.

Tomando en cuenta los factores que coadyuvan en la formulación del problema se analizarán en esta comparación, en primer lugar, los elementos que permiten o no el reconocimiento del problema, en este caso, aquellos que ayudaron a visibilizar el desplazamiento interno.

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 del país en el que se presente.

En el caso de Colombia, el desplazamiento forzado es un acontecimiento que se ha presentado desde la independencia de este país y que por su temporalidad puede atribuírsele un carácter histórico y continuo. Es decir, en relación con varios autores, el desplazamiento forzado en Colombia es un hecho que obedece a acontecimientos históricos y procesos de urbanización dentro de su territorio que se han dado desde su independencia

En México, los primeros indicios de este hecho datan desde la década de los setenta del siglo XX, principalmente por conflictos religiosos, en el estado de Chiapas, y los conflictos armados en la década de los noventa en esta entidad y en Oaxaca, y actualmente por la violencia relacionada con el crimen organizado y el narcotráfico, por lo que se puede decir que, en el caso del México, es un hecho de tipo coyuntural.

Es decir, la temporalidad y la permanencia del fenómeno entre un país y otro determinan la magnitud del problema, el número y, sobre todo, los instrumentos de contabilidad y registros formales que existen o que son inexistentes. Por

ello, la gran diferencia es que en Colombia la duración del problema y los efectos que éste ha dejado hicieron posible la creación de mecanismos de atención a nivel federal, local y municipal que dieran cuenta del fenómeno, lo visibilizaran y lo contabilizaran. En el caso de México la magnitud ha sido menor, aunque no menos grave; pero por esta situación no ha habido interés de las instancias gubernamentales en establecer registros oficiales para los desplazados.

Otra característica que se presenta en cada país es el número de personas afectadas, pues se puede afirmar que en Colombia el desplazamiento forzado ha sido de carácter “masivo”, debido a la gran cantidad de desplazados. Mientras que en México se puede considerar que se ha manifestado un desplazamiento “gota a gota”, debido a que los desplazados, por temor a represalias, no informan adónde se dirigen y son generalmente pocas las familias que se desplazan en comparación con el caso colombiano; así, este tipo de desplazamiento hace mucho más difícil el conteo de los afectados.

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 acrecentó el fenómeno. En México, la causa de estos desplazamientos ha estado relacionada, principalmente en la década de los años noventa, con los conflictos religiosos y armados, y recientemente con el conflicto por el narcotráfico.

En cuanto al ámbito territorial donde se presenta el fenómeno, en Colombia se ha dado prácticamente 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 (ACNUR, 2009). A diferencia de México, que en su primera etapa abarca aproximadamente 12 municipios en todo el país (Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de Las Casas, 2003) y que actualmente se desconoce de manera precisa tanto los municipios expulsores como los receptores. Sin embargo, se reconoce que la región noreste del país es la que presenta este problema<sup>9</sup>.

Así, se tiene también que la mayoría de los desplazados en Colombia son de origen campesino, esto debido a las

<sup>9</sup> Principalmente estados como Tamaulipas, Chihuahua, Nuevo León, Durango, Guerrero y Michoacán.

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 en los primeros años fueron de origen indígena, y ahora la población desplazada es heterogénea, se ubica prácticamente en todos los estratos de la población. En este caso, puede ser un hombre o una mujer, de cualquier edad, de cualquier clase social y estatus socioeconómico, sin importar raza, color, religión o afición política.

Además, es importante tener claro que en Colombia el proceso de construcción de la ley duró una década, que fue auspiciado por la ONU y que se realizó a través de foros regionales de consulta a víctimas, lo que logró la articulación de las organizaciones. En México, el proceso de construcción de la inicial y única ley estatal de los primeros desplazamientos a raíz del conflicto armado en Chiapas duró 14 años. Es decir, esto se tiene que considerar para la resolución del problema actual.

De acuerdo con la teoría, específicamente con los elementos que ofrece Kingdon para explicar cómo se forma la agenda política, es importante considerar que las fuentes u orígenes en este proceso cambian según el caso y el tiempo. En un caso una fuente puede ser determinante y en otro no lo es; por ello, es necesario ver al proceso como una combinación compleja de factores, es decir, un “acoplamiento de factores” (Kingdon, 1995). Así pues, en términos de Kingdon, es importante dar cuenta de quiénes han sido los participantes y cuál ha sido el proceso por el que los puntos de una agenda y las alternativas se vuelven prominentes. Es decir, considerar el reconocimiento de un problema, la generación de propuestas alternativas y los eventos políticos selectos.

El proceso de desplazamiento forzado en Colombia tiene una raíz histórica cuya fase previa fue la violencia política de los años cincuenta. Sin embargo, esta problemática nacional apareció nuevamente en la década de los ochenta, cuando el Estado inicia su lucha contra el narcotráfico y los grupos insurgentes. Pero dicho problema “alcanzó mayor visibilidad al finalizar los años noventa, al convertirse en un tema permanente de los reportajes periodísticos y objeto de investigación en los círculos académicos” (Cuchumbé y Vargas, 2007). Estos informes y estudios fueron los que incidieron para que el Estado comenzara a actuar mediante el ámbito legislativo y a través de una atención directa sobre la población afectada.

De acuerdo con Cuchumbé y Vargas, los principales promotores de política fueron los académicos de diferen-

tes universidades nacionales, quienes abordaron el tema a raíz del surgimiento, en la década de los noventa, de la Red Solidaria para el Desplazamiento Forzado en la que participaron importantes grupos de investigadores sociales. Dichas investigaciones permitieron precisar las causas y las consecuencias que este fenómeno alcanzaba. Asimismo, se habla del papel relevante que tuvieron diversas ONG (como CODHES), fundamentalmente las que trabajan en derechos humanos, y la Iglesia católica, especialmente sobre la importancia que tuvieron para dimensionar la magnitud, el sentido y los alcances del problema.

Sin embargo, estos autores consideran que el mecanismo que tuvo mayor influencia y que resultó más eficaz en el proceso de visibilización del fenómeno fue la organización de la propia población desplazada. Así pues, todo esto tuvo como consecuencia que en el año 2004 la Corte Constitucional emitiera la sentencia T-025, la cual fue decisiva en el reconocimiento del problema y en los correctivos que el Estado debe realizar frente a esta situación.

En el caso mexicano, los principales promotores que coadyuvaron a que el problema fuera tomado en cuenta como un asunto del Estado para la creación de una iniciativa de ley fueron, en un primer momento, organismos internacionales y organizaciones nacionales enfocados fundamentalmente a los derechos humanos, como el Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de Las Casas, el Servicio Internacional para la Paz (Sipaz), el Tribunal Permanente de los Pueblos (TPP) y la Red Mexicana de Constructores de Paz<sup>10</sup>. Actualmente se sabe de la participación para iniciar la discusión para evidenciar el fenómeno y proponer una Iniciativa de Ley sobre Desplazamiento Interno Forzado a nivel federal de organismos internacionales como ACNUR, a través del Observatorio de Desplazamiento Interno del Consejo Noruego para Refugiados, sobre el desplazamiento forzado en México a consecuencia de la violencia de los

<sup>10</sup> Red integrada por Servicios y Asesoría para la Paz (Serapaz); Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos; Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria; Centro Nacional de Comunicación Social (Cencos); Comisión Intercongregacional de Justicia, Paz y Vida; Comisión de Apoyo a la Unidad y Reconciliación Comunitaria (Coreco); Servicio Internacional para la Paz (Sipaz); Jóvenes en Resistencia Alternativa; Consejo Indígena Popular de Oaxaca Ricardo Flores Magón (CIPO-RFM); Programa Suizo de Apoyo al Proceso de Paz en Chiapas (Propaz); Servicio, Paz y Justicia-México (Serpaj); Secretariado Internacional de Solidaridad con América Latina Monseñor Óscar Arnulfo Romero; Desarrollo Económico y Social de los Mexicanos Indígenas (DESMI); Grupo Lago Mayor; Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad; Mujeres para el Diálogo (MPD).

cárteles de la droga. El grupo de trabajo para generar un modelo de ley de prevención sobre el desplazamiento forzado y sobre los derechos de la población desplazada está integrado por diversas instituciones académicas<sup>11</sup>, la participación de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez y del Tribunal Permanente de los Pueblos.

En relación con lo que apunta Kingdon, por lo general el cambio en la agenda se da a partir de modificaciones en las corrientes de problemas y de política, de modo que entre estas dos corrientes combinadas se obtiene la corriente de políticas, lo cual ayuda a que se exijan o empujen algunos temas (Kingdon, 1995). Es decir, cuando la oportunidad aparece, los participantes llevan sus problemas a las negociaciones, esperando que los tomadores de decisiones las adopten.

En relación con el caso colombiano, aparece una ventana de oportunidad en una segunda etapa del proceso. Este momento corresponde al gobierno de Ernesto Samper (1994-1998) quien, en medio de una crisis de legitimidad, tuvo grandes presiones nacionales e internacionales pues, por un lado, se llevó a cabo la primera toma institucional por campesinos desplazados, la cual se sostuvo por cerca de 7 meses en las instalaciones del INCORA y de la Defensoría del Pueblo, en Bogotá, antes de que fueran reubicados y dotados de tierra en otra región del país; y, por otro lado, organismos internacionales presionaron por infracciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario. En 1996 la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas solicitó establecer cuanto antes una oficina en Colombia y exhortó al gobierno nacional a reducir la impunidad (Osorio, 2001).

Para el caso mexicano, en este mismo sentido, las ventanas de oportunidad que se abrieron en un primer momento para la creación de la Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno en el Estado de Chiapas fue principalmente la presión que organizaciones de derechos humanos generaron para la visibilización de la población desplazada y, sobre todo, la intervención de organismos internacionales en el estado, como la ONU, para la aplicación

<sup>11</sup> Promovido y coordinado por el Instituto Mora y con la participación de diversos especialistas, provenientes de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, la UAM (planteles Azcapotzalco e Iztapalapa), de la Unidad Sureste (Chiapas) del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Investigación Social (CIESAS), así como las organizaciones Iniciativas para la Identidad y la Inclusión y Foro para el Desarrollo Sustentable.

de programas de atención a las víctimas del desplazamiento y para la creación de un modelo de ley.

Y en el caso de los desplazamientos relacionados con el crimen organizado en los últimos años, las únicas ventanas de oportunidad que se abrieron estuvieron relacionadas con el tema de las víctimas por la violencia generada por el narcotráfico, a través de tres hechos dramáticos con los asesinatos de los hijos de Javier Sicilia, Alejandro Martí e Isabel Miranda de Wallace. Pero el hecho que generó mayor polémica y visibilidad del problema que se vive en el país como consecuencia de la guerra contra el narcotráfico fue el protagonizado por el ahora promotor de políticas públicas, Javier Sicilia, quien formó, desde abril de 2011, el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, mismo que hoy ha impulsado la creación de la Ley General de Víctimas.

Sin embargo, a diferencia del caso colombiano, en México la atención y el tratamiento para incluir en la agenda gubernamental esta Ley General de Víctimas estuvieron dados por diversos factores que permitieron el acoplamiento de las corrientes, principalmente por la apertura de estas ventanas de oportunidad, la labor del ya mencionado promotor de políticas y, sobre todo, por el contexto político y el ánimo nacional<sup>12</sup>. Por ello es importante reconocer también que esta nueva ley responde a la política nacional de seguridad pública relacionada con el tema de la violencia, el narcotráfico y el crimen organizado.

Es decir, esta ley se ha propuesto lograr una reingeniería del sistema de justicia en favor de las víctimas de la violencia, que activaría mecanismos para la reparación de los daños y permitiría elaborar un sistema de registro nacional y un diagnóstico del perjuicio originado durante el periodo de la llamada “narcoguerra”, en términos de personas asesinadas, desaparecidas, desplazadas, extorsionadas y heridas que perdieron sus bienes, amparando también el daño a sus familias.

<sup>12</sup> Pues en los últimos cinco años esta violencia generada por el narcotráfico ha dejado más de 50 mil muertos y miles de desapariciones forzadas. Este hecho ha provocado severos problemas en la sociedad mexicana que han impactado fundamentalmente en la seguridad de la población de la mayoría de los estados, en la salud pública, en la integridad tanto física como personal y familiar, y en las actividades de la vida cotidiana. Además, se ha generado una gran inestabilidad social, corrupción, ingobernabilidad, y con ello se ha presentado un debilitamiento en la confianza de la población hacia las instituciones de gobierno, generando con esto un profundo temor en los habitantes para hacer uso del espacio público y, en general, para desempeñar sus actividades diarias.

Sin embargo, es importante señalar que esta ley, a diferencia, por ejemplo, de la ley colombiana, que resarce únicamente a víctimas del conflicto armado y a partir de cierta temporalidad —específicamente de 1984—, es atemporal y además incluye y concentra a todas las víctimas y únicamente contempla el desplazamiento forzado en dos de sus apartados, atribuyéndoles derechos generales<sup>13</sup>. Esto queda expuesto al establecer como víctima “a quien acredite haber sufrido algún daño económico, físico, mental, emocional o jurídico como consecuencia de la comisión de un delito o violaciones a sus derechos humanos, o sus familiares afectados o personas que dependían de ésta” (Iniciativa, 2012). Es decir, dentro de esta ley no se delimita en tiempo y forma específicamente a las personas desplazadas, pues todas las víctimas del pasado y del futuro tienen acceso a dicho instrumento jurídico.

Por ello, se podría decir, esto supone una atención general al problema que hoy aqueja al país, lo que significa una reducción en las posibilidades de que el problema de los desplazamientos internos en México sea un tema nuevo en la agenda política para ser tratado de manera focalizada por el Estado, pues con este enfoque expuesto, dicha ley estará confundiendo la atención de los desplazados internos con la atención a la población víctima de la violencia en el país, en cualquier temporalidad, lo que significa una atención generalizada de los desplazados como víctimas de la violencia y no como desplazados internos por la violencia.

En función de lo expuesto, se puede decir que los factores necesarios para considerar al desplazamiento en México como un problema público se encuentran sustentados en la base de la formulación de las políticas, que debe ser la identificación del problema que se piensa tratar; pero, como hemos visto, este problema no es todavía una cuestión pública que amerite la intervención del Estado.

Por otro lado, la factibilidad de una política pública para atender la cuestión del desplazamiento forzado en nuestro país estaría dada por agentes como los integrantes de los distintos partidos políticos que conforman el Congreso

<sup>13</sup> Iniciativa de Ley de Víctimas, 2012: “Se ofrecerán garantías especiales y mediadas de protección a los grupos expuestos a un mayor riesgo de violación de sus derechos, como niñas y niños, jóvenes, mujeres, adultos mayores, personas con discapacidad, migrantes, miembros de pueblos indígenas, defensores y defensoras de derechos humanos y personas en situación de desplazamiento interno”. Iniciativa con proyecto de decreto para expedir la Ley General de Víctimas. Para los efectos de esta ley se entenderá: Apartado: Atención integral a víctimas XII: Migración; y Apartado: Enfoque diferencial y especializado (Iniciativa, 2012).

de la Unión –Diputados y Senadores–<sup>14</sup>, la sociedad civil, el sector académico y las instancias gubernamentales, como algunas secretarías; por ejemplo, la de Gobernación, y dependencias de éstas, quienes, de acuerdo con sus atribuciones, pueden influir en su factibilidad.

## Conclusiones

En términos de la comparación entre México y Colombia, y en relación con los aportes teóricos para llevar a cabo políticas públicas, los factores necesarios para considerar al desplazamiento en México como un problema público se encuentran sustentados en la base de la formulación de las políticas, que debe de ser la identificación del problema que se piensa tratar.

Por ello, para la identificación del problema es importante que desde un inicio se vinculen tanto los aspectos intelectuales como políticos, económicos e institucionales; hacerse de toda la evidencia posible del problema, conocer los factores estructurales que lo determinan, identificar las múltiples dimensiones que abarca y dar posibles soluciones para su atención y resolución.

Es así que en el análisis se encontró una serie de elementos que aún hacen imposibles en nuestro país la identificación y definición del problema del desplazamiento forzado. Pues se sabe que, en este momento en México, la atención y prioridad gubernamental en materia de políticas públicas está dirigida fundamentalmente al problema de seguridad pública.

Asimismo, con respecto al tema específico del desplazamiento en México, aún no existen registros fidedignos sobre la cantidad de personas en esta situación, a diferencia de Colombia, donde la magnitud del problema del desplazamiento, aun con sus limitaciones, está cuantificada a través de sus respectivos registros. Del mismo modo, encontramos que en el caso colombiano, la caracterización del fenómeno es mucho más clara y precisa que en México, e incluso la cantidad de documentación sobre el tema es mucho mayor, lo que permite que el tema sea estudiado a profundidad y evidenciado públicamente.

Por otro lado, en México vemos que, institucionalmente, el problema es abordado de manera parcial por diversas

organizaciones públicas y sociales sin mayor coordinación e intercambio de información. Además, es claro que la intervención de las autoridades en la problemática específica es evasiva, toda vez que el marco jurídico no define con claridad qué instituciones deben atender de manera específica el problema, y esto imposibilita que se puedan diseñar e instrumentar programas determinados para atender y revertir el problema.

Además, 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.

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.

Es decir, no se cuenta con información suficiente para las personas responsables de la toma de decisiones, pues no existe un ordenamiento legal que le conceda facultades y atribuciones directas a alguna institución en particular para responsabilizarse del tema. Además, la existencia de un marco teórico inacabado que genera ambigüedades en el planteamiento del problema ante las organizaciones que pretenden abordarlo es uno de los factores clave que imposibilitan 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 Colombia, pues aquí los conflictos armados y la violencia generalizada han sido de baja intensidad y regionalizados; por tanto, el fenómeno del desplazamiento forzado no es percibido de manera pública.

Por ello, bajo esta situación deben ponderarse los diversos factores que han de conducir al reconocimiento oficial del problema del desplazamiento forzado por las autoridades y, en consecuencia, a la creación de nuevos espacios de intervención institucional y políticas públicas para su debida atención, en donde se tome en cuenta la elaboración de una clara formulación del problema e identificación de la población a atender.

## Referencias

ACNUR (2009). *Violencia de género y mujeres desplazadas*, Bogotá. Recuperado de <<http://www.acnur.org/t3/operaciones/situacion-colombiana/desplazamiento-interno-en-colombia/>>.

<sup>14</sup> Quienes, de acuerdo con la Norma Suprema, tienen la facultad y los recursos de expedir leyes necesarias para garantizar los derechos de la población nacional.

- Agencia Presidencial para la Acción Social (2010). "Observatorio Nacional de Desplazamiento Forzado: Dinámica del desplazamiento". Recuperado de <<http://www.dps.gov.co/documentos/Retornos/Informe%20Desplazamiento%20Forzado%20a%20Junio%202010.pdf>>.
- Casar, M. A. y Maldonado, C. (2010). "Formación de agenda y proceso de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política". En VV.AA., *Problemas, decisiones y soluciones: enfoques de política pública*. México: FCE.
- Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de Las Casas (2003). *Desplazados por el conflicto armado en Chiapas. Informe para Relator Especial de la ONU para los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*. San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, México.
- CODHES (2009). *Boletín Informativo de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento*, núm. 75, Bogotá. Recuperado de <[http://www.acnur.org/t3/uploads/media/CODHES\\_Informa\\_79\\_Desplazamiento\\_creciente\\_y\\_crisis\\_humanitaria\\_invisibilizada\\_Marzo\\_2012.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/uploads/media/CODHES_Informa_79_Desplazamiento_creciente_y_crisis_humanitaria_invisibilizada_Marzo_2012.pdf?view=1)>.
- Cuchumbé, N. y Vargas, J. C. (2007). *Reflexiones sobre el sentido y génesis del desplazamiento forzado en Colombia*. Proyecto realizado por la Pontificia Universidad Javeriana, Cali, y la Universidad del Valle, Colombia.
- Forero, E. (2003). *El desplazamiento interno forzado en Colombia*. Washington: The Hellen Kellogg Institute for International Studies at the University of Notre Dame/Woodrow Wilson International Center for Scholars/Ideas para la Paz.
- Cámara de Diputados (2000). "Informe de la Comisión de Gobernación y puntos constitucionales, por el que se desecha la Ley General para Personas Desplazadas Internamente", *Gaceta Parlamentaria*, núm. 491, miércoles 12 de abril. Recuperado de <<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/57/2000/abr/20000412.html#Dicta20000412Desplazados>>.
- Iniciativa con proyecto de decreto para expedir la de Ley General de Víctimas (2012). Apartado: Atención integral a víctimas XII: Migración; Apartado: Enfoque diferencial y especializado. Recuperado de <<http://movimientoporlapaz.mx/wpcontent/uploads/2012/04/LeyGrVictimas.pdf>>.
- Internal Displacement Monitoring Center (2010). *México: desplazamiento forzado a consecuencia de la violencia de los cárteles de la droga*. Informe del Observatorio de Desplazamiento Interno del Consejo Noruego para Refugiados. Recuperado de <[http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/3FFD71960CD106F1C1257953004BCB84/\\$file/mexico-overview-nov2011-sp.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/3FFD71960CD106F1C1257953004BCB84/$file/mexico-overview-nov2011-sp.pdf)>.
- Kingdon, J. (1995). *Agends, Alternatives and Public Policy*. Nueva York: Longman.
- Osorio, F. E. (2001). "Actores y elementos en la construcción de una nueva categoría social en Colombia: los desplazados", en *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. 94, núm. 1.
- Periódico Oficial del Estado* (2012). "Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno en el Estado de Chiapas", núm. 355, 22 de febrero.