Versión ejecutiva

Aportaciones de México al cuestionario de la Relatora Especial sobre los Derechos Humanos de los Desplazados internos: “Desplazamiento interno vinculado a los efectos adversos del cambio climático”.

El desplazamiento interno no es nuevo en México. Sin embargo, fue reconocido oficialmente hasta abril de 2019 y se ha atendido hasta ahora con un enfoque principalmente humanitario. En 2020, se presentó una iniciativa de ley general para prevenir, atender y reparar el desplazamiento interno que, en su artículo 5, fracción VI, reconoce los desastres naturales provocados por el ser humano o el cambio climático como causales del desplazamiento interno.

México cuenta con políticas públicas para la protección y atención de personas desplazadas por desastres. Estas personas son reconocidas como *damnificadas* y se benefician con políticas públicas al amparo del Sistema Nacional de Protección Civil. A esta población se le brinda atención a través de declaratorias de “Emergencia y Desastre Natural”, que facilitan la movilización de recursos para su asistencia y la reconstrucción.

El Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED) es la instancia a cargo de elaborar programas, capacitaciones, talleres y cursos, así como del análisis de los impactos socioeconómicos de los desastres naturales, con el fin de identificar riesgos para las poblaciones vulnerables.

Como ejemplos de leyes y políticas nacionales relevantes para el desplazamiento interno por desastres y cambio climático, se pueden mencionar:

* **Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.** El cambio climático es un tema transversal; del Plan derivan 43 programas nacionales y 13 programas hídricos regionales. Reconoce la afectación del cambio climático en poblaciones y regiones vulnerables y la importancia de una respuesta coordinada. Define la migración forzada como aquella que se origina por falta de desarrollo y hace referencia a la relación entre efectos de cambio climático y migración.
* **Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.** Establece que es facultad de la Federación, Estados y Municipios la formulación y ejecución de acciones de mitigación y adaptación al cambio climático, así como evitar asentamientos en zonas donde la población se enfrente a riesgos por desastres y efectos adversos del cambio climático.
* **Ley General de Cambio Climático.** Su reforma del 1/junio/2016 menciona por primera vez el desplazamiento interno por causas del cambio climático. Crea el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático y considera la elaboración de una política nacional de adaptación en el marco del Sistema Nacional de Cambio Climático, que atienda “el ordenamiento ecológico del territorio, desplazamiento interno de personas provocado por fenómenos relacionados con el cambio climático, asentamientos humanos y desarrollo urbano.” *Artículo 29, inciso VII.*

Contempla la implementación de acciones para la adaptación conforme a: “utilizar la información contenida en los atlas de riesgo para la elaboración de planes de desarrollo urbano, reglamentos de construcción y ordenamiento territorial de las entidades federativas y municipios; y para prevenir y atender el posible desplazamiento interno… provocado por fenómenos relacionados con el cambio climático”. *Artículo 30, inciso II.*

* **Ley General de Víctimas.** Su reforma del 3/mayo/2013 reconoce el enfoque diferencial y especializado en los siguientes términos: “*Las autoridades… ofrecerán… garantías especiales y medidas de protección a los grupos expuestos a un mayor riesgo de violación de sus derechos, como… personas en situación de desplazamiento interno…”.*

En su artículo 7, fracción XXI, establece *“…las políticas públicas que son implementadas con base en la presente Ley tengan un enfoque transversal de género y diferencial, particularmente en atención a la infancia, los adultos mayores, la población indígena y las personas en situación de desplazamiento interno”.* Sin embargo, no se hace mención al desplazamiento interno ocasionado por el cambio climático.

* Dos estados del país cuentan con una ley de desplazamiento interno:
1. **Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno en el Estado de Chiapas.**Considera entre las causales del desplazamiento interno las catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, aunque omite el término cambio climático.
2. **Ley número 487, para prevenir y atender el desplazamiento interno en el Estado de Guerrero.**  Reconoce que el desplazamiento interno puede resultar de “*catástrofes naturales o provocadas por el ser humano”,* aunque tampoco hace mención al cambio climático.
* **Estrategia Nacional de Cambio Climático**. Constituye el instrumento rector de política nacional para enfrentar los efectos del cambio climático. La elabora la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), se aprueba por la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (14 dependencias) y se revisa en materia de adaptación cada seis años y de mitigación cada diez.

Existen dos instrumentos con acceso digital, que posibilitan contar con un mapa de riesgos y vulnerabilidad de la población por afectaciones climáticas:

1. **Atlas Nacional de Vulnerabilidad al Cambio Climático**. Es “una herramienta para la toma de decisiones e incidencia en la política pública, que contribuye en la identificación de acciones de adaptación que se pueden implementar para disminuir la vulnerabilidad al cambio climático, además de ser una guía para cumplir con las contribuciones determinadas a nivel nacional en los tres órdenes de gobierno”. [https://atlasvulnerabilidad.inecc.gob.mx](https://correoweb.segob.gob.mx/owa/redir.aspx?C=LOLVpFqBvEi73SZUrqmhupSbTBQCEtgIWoPQFB1kXZxrDY91Ja9eJOSCyoK7SkSFlB1iTzrEwDg.&URL=https%3a%2f%2fatlasvulnerabilidad.inecc.gob.mx)
2. **Atlas Nacional de Riesgos**. Esta herramienta incluye monitoreo y avisos de fenómenos naturales, distribución nacional de casos sospechosos por Covid-19, mapa de peligros del volcán Popocatépetl, mapa de bajas temperaturas y un mapa con indicadores municipales de peligro, exposición y vulnerabilidad, con datos como inundaciones, sequías, tormentas eléctricas, granizo, ondas cálidas, elementos contaminantes e indicadores sociodemográficos. [http://www.atlasnacionalderiesgos.gob.mx](https://correoweb.segob.gob.mx/owa/redir.aspx?C=LOLVpFqBvEi73SZUrqmhupSbTBQCEtgIWoPQFB1kXZxrDY91Ja9eJOSCyoK7SkSFlB1iTzrEwDg.&URL=http%3a%2f%2fwww.atlasnacionalderiesgos.gob.mx)

Las comunidades marginadas son las más vulnerables al desplazamiento interno por desastres o cambio climático, pues se ubican en lugares de difícil acceso. De acuerdo con la Coordinación Nacional de Protección Civil, existen cerca de 6 mil albergues temporales para atender emergencias y se prioriza la atención de grupos vulnerables como niños, niñas y adolescentes; personas con discapacidad y adultas mayores.

Debido a que no hay registros formales y oficiales sobre desplazamiento interno, no se cuenta con información desagregada sobre grupos vulnerables. Sin embargo, hay instituciones que tradicionalmente atienden a estas poblaciones y están en contacto con desplazados internos. Se espera que una vez aprobada la ley general, estas dependencias se incorporen a un mecanismo articulador que permita atender a los desplazados de forma más integral.

El proyecto de ley también considera la coordinación con instancias de salud, como el Instituto de Salud para el Bienestar, para atender a desplazados que presenten padecimientos o enfermedades y requieran servicios médicos.

Respecto a la población indígena, el desplazamiento interno es resultado de la violencia generada por temas religiosos, enfrentamientos entre grupos delincuenciales o conflictos armados, disputa territorial y política, y violaciones a derechos humanos, con énfasis en despojo de tierras, daños en propiedad, lesiones, privación de la libertad y amenazas. Entre 2006 y 2015, el gobierno de México brindó atención a personas pertenecientes a pueblos indígenas que se encontraban en esta condición[[1]](#footnote-1). Esto no implica la inexistencia de causas vinculadas con el cambio climático. En ese sentido:

“De acuerdo con el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), 480 municipios de los 2,456 del país son altamente vulnerables y 888, medianamente vulnerables al cambio climático y sus efectos como eventos climatológicos extremos (sequías, inundaciones y huracanes). Esos municipios, de población agrícola e indígena, concentran 27 millones de personas, la mayoría en los estados de Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Puebla y Veracruz. Entre 1980 y 2005, 82% de los desastres relacionados con el clima afectaron a este sector, reduciendo significativamente la capacidad de los campesinos de proveerse de sustento, lo que ha contribuido a su empobrecimiento.”[[2]](#footnote-2)

Desde 2019, el INPI, a través del Programa de Derechos Indígenas (PRODEI), coadyuva a la atención y asistencia de mujeres, adolescentes y niñas indígenas y afromexicanas en situación de desplazamiento interno. Otorga vestimenta, productos de higiene, alimentación y alojamiento digno.[[3]](#footnote-3) De esta manera, se colabora para proteger y atender con enfoque de género, a uno de los sectores más vulnerados por el desplazamiento forzado interno.

El INPI no cuenta con un programa específico para personas indígenas y afromexicanas en situación de desplazamiento interno por cambio climático. El Programa para el Fortalecimiento Económico de los Pueblos y Comunidades Indígenas (PROECI) podría en un futuro coadyuvar a acciones para la mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático.[[4]](#footnote-4)

La Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (UPMRIP) cuenta con estudios para el entendimiento del fenómeno migratorio, entre los que se considera la migración ambiental. El Prontuario sobre poblaciones migrantes en condiciones de vulnerabilidad, publicado en 2018, señala la importancia de considerar al cambio climático y desastres naturales como causas de la migración, además de contar con métodos de medición para dimensionar su impacto (Martínez et al., 2018: 21). [[5]](#footnote-5)

En 2018, el Centro de Estudios Migratorios de la UPMRIP elaboró un “Módulo sobre Migración Ambiental y Violencia” (MMAV) para incluirse como piloto en la Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur (EMIF-Sur) y en la región norte de Centroamérica, entre abril y septiembre de 2019. Tras considerar que los desplazamientos por desastres derivados de fenómenos geológicos o hidrometeorológicos conforman solo una parte del estudio de la migración ambiental, la UPMRIP planteó la necesidad de incluir en el MMVA preguntas que contemplen los efectos adversos del cambio climático en la migración internacional. Uno de sus objetivos es cuantificar el número de personas migrantes provenientes de Guatemala, Honduras y El Salvador que se desplazan por razones ambientales y cuyo destino es México o Estados Unidos.

Frente al creciente flujo migratorio de Centroamérica, se consideró crítico entender el carácter multifactorial de estos movimientos, a partir de analizar las interacciones entre el medio ambiente y otras causas de la movilidad, como la violencia, los factores económicos y la seguridad alimentaria. Por tanto, el MMAV desarrolla cinco temáticas clave que identifican las afectaciones en la vida o bienestar de la población encuestada: 1) violencia; 2) medio ambiente; 3) desastres por fenómenos naturales; 4) percepción respecto de la migración ambiental, y 5) seguridad alimentaria.

El sector empresarial está interesado en trabajar y estudiar el impacto del cambio climático en tres sectores: turístico, energético y el financiero. El compromiso del sector empresarial con el cambio climático existe, pero se requiere de un trabajo más coordinado con las instituciones del gobierno y establecer lazos que deberán fortalecerse bajo un esquema de beneficio mutuo.

En 2016, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) publicó el “Informe especial sobre desplazamiento forzado interno en México”, con el fin de analizar las causas, manifestaciones y principales problemáticas del DFI en México y proponer medidas y acciones para la protección de sus víctimas.

México cuenta con un marco normativo ambiental sólido. Las sanciones que prevé la Ley General de Cambio Climático se acotan a obligaciones de registro y entrega de reportes de emisiones de fuentes que generen más de 25 mil toneladas de CO2, por lo que se enmarcan en la mitigación del cambio climático. La Ley de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) reglamenta las sanciones, a través de inspecciones y revisión de bitácoras y está vinculada a la normativa ambiental. En diferentes estados del país, los programas de ordenamiento, restricciones, áreas naturales están correctamente legislados, lo cual contribuye a la reducción de emisiones de las diferentes fuentes.

El ámbito sancionatorio en materia de coacción está relacionado con elementos ambientales: impacto ambiental, ordenamiento urbano, ecológico y del territorio en general y con el aprovechamiento de los recursos naturales y agrícolas. Con respecto a quema, el ordenamiento está orientado al aprovechamiento sustentable de las especies y conservación por medio de mecanismos voluntarios de conservación y a través de la instrumentación de la Unidad de Manejo y Aprovechamiento de la Vida Silvestre (UMAS), que a su vez están relacionadas con la industria por medio de mecanismos de licenciamiento de reporte de verificación de las cédulas de operación anual, mecanismo para reportar emisiones de contaminantes e emisiones a la atmósfera.

Una vez que se apruebe la ley general sobre desplazamiento interno, se podrá iniciar un trabajo conjunto con las autoridades ambientales en el diseño de políticas públicas que integren ambos aspectos.

Debido a que el Gobierno de México reconoció recientemente el desplazamiento, aún no se tienen datos oficiales, y la evidencia que se tiene es dispersa y sin parámetros nacionales de recopilación, por lo que aún hay brechas y falta de información. El apoyo que ha recibido el país en el tema de datos e información ha sido muy útil y se va a seguir trabajando con base en las recomendaciones internacionales. Una vez que se apruebe el marco normativo mencionado, se podrá articular una estrategia conjunta con la colaboración de diversas instituciones públicas, privadas, académicas, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil, para el diseño de una herramienta estadística que permita reunir información comprehensiva sobre la población en condición de desplazamiento forzado interno, así como para la evaluación de la política pública y la toma de decisiones en la materia.

1. La entonces Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas durante el periodo 2006 a 2015 puso en operación el Proyecto de atención a indígenas desplazados (PAID), cuyo fin consistió en reubicar o retornar a las familias desplazadas de sus comunidades de origen, mediante acciones de coordinación entre diversas instancias y ámbitos de gobierno. Los apoyos otorgados a personas indígenas desplazadas estaban dirigidos a la adquisición de tierras de cultivo, adquisición de insumos para impulsar actividades productivas, solares urbanos y/o materiales para la construcción de la vivienda, con este Programa se apoyó a familias desplazadas en los estados de Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Oaxaca, Nayarit y Guanajuato. [↑](#footnote-ref-1)
2. Díaz Leal, Laura Rubio, Desplazamiento por desastres en México y el mundo: la tragedia a la vista de todos, disponible en línea: <https://otrosdialogos.colmex.mx/desplazamiento-por-desastres-en-mexico-y-el-mundo-la-tragedia-a-la-vista-de-todos> [↑](#footnote-ref-2)
3. ACUERDO por el que se emiten los Lineamientos del Programa de Derechos Indígenas para el ejercicio fiscal 2020, a cargo del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, publicado el 23 de enero de 2020 en el Diario Oficial de la Federación: <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5584652&fecha=23/01/2020> [↑](#footnote-ref-3)
4. En el ejercicio fiscal 2018, se apoyó a 417 proyectos en 14 estados de la república: Campeche, Chiapas, Chihuahua, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Veracruz y Yucatán, en los que se benefició a 14,880 mujeres y 18,224 hombres. Asimismo, para el ejercicio fiscal 2019, se apoyó a 220 proyectos en 20 entidades federativas de la república: Campeche, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Veracruz y Yucatán, en los cuales participaron 1, 327 mujeres y 2, 120 hombres. Cabe hacer mención que los recursos económicos ejercidos para la atención de la población beneficiada con este tipo de apoyo están dirigidos a la población indígena en general, incluyendo las personas desplazadas de sus lugares de origen; sin embargo, ninguno de los proyectos apoyados dentro de los periodos de ejercicio fiscal 2018 y 2019 pertenecen a población indígena desplazada. [↑](#footnote-ref-4)
5. Martínez de la Peña, Mónica et al. (2018). Prontuario sobre poblaciones migrantes en condiciones de vulnerabilidad. México: Centro de Estudios Migratorios, Unidad de Política Migratoria, Secretaría de Gobernación. <http://portales.segob.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Investigacion/Prontuario_vul.pdf> [↑](#footnote-ref-5)