

CAPÍTULO DECIMOQUINTO

RETOS PARA LA ATENCIÓN Y PROTECCIÓN DE PERSONAS DESPLAZADAS FORZADAS INTERNAS QUE SE ENCUENTRAN EN LA FRONTERA NORTE DE MÉXICO EN ESPERA DE SOLICITAR ASILO EN ESTADOS UNIDOS, EL CASO DE CIUDAD JUÁREZ, CHIHUAHUA 2019 Y 2022

Emiliano Ignacio DÍAZ CARNERO^[1]

SUMARIO: I. Introducción. II. Marcos de referencia. III. Necesidades de atención para personas desplazadas internamente en Ciudad Juárez: la Encuesta a Mexicanos Desplazados Solicitantes de Asilo (ENMEDESA) 2019 y 2022. IV. Apuntes hacia una ruta de atención local para personas desplazadas forzadas internas en ciudades fronterizas del norte de México. V. A manera de cierre. VI. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

Durante 2019, en el marco de las caravanas de personas migrantes provenientes de Centroamérica de finales de 2018, arribaron a Ciudad Juárez un gran número de personas en situación de movilidad forzada con la intención de solicitar protección internacional en Estados Unidos. Primero llegaron a Ciudad Juárez las personas de la caravana que inició su recorrido en noviembre del año anterior. Ellas llegaron en marzo de 2019. Posteriormente, en junio de 2019, pero con más intensidad en agosto y septiembre, se observó que aproximadamente más de dos mil personas desplazadas forzadas de diferentes partes de la República mexicana llegaron a Ciudad Juárez y acamparon en las colindancias de los puentes internacionales de la ciudad.^[2] Ahí estuvieron durante más de seis meses, llegaron en verano, permanecieron durante el otoño, y resistieron el crudo invierno de la ciudad. Llegaron, permanecieron y resistieron, pues su única intención era solicitar asilo en Estados Unidos (EE. UU. en adelante). Muchas de esas personas nos permitieron encuestarlas a finales de octubre y principios de noviembre de 2019.

Posteriormente, a mediados de 2022, volvimos a encuestar a personas desplazadas internamente que habían arribado a la ciudad con la intención de solicitar asilo en EE. UU. Esa vez no acamparon en las inmediaciones de los puentes internacionales, sino que permanecieron en albergues. En esa ocasión, entre el treinta y cincuenta por ciento de las personas que se encontraban en la red de albergues de la ciudad, eran connacionales desplazados forzados internos que buscaban asilo en EE. UU.[3]

A partir de la información recabada en dichas encuestas, de lo observado durante esos años en la ciudad, así como de testimonios recopilados a través de conversaciones formales e informales con las personas encuestadas, este trabajo busca rescatar algunos aprendizajes que nos pueden servir para mejorar la atención y protección tanto a las personas desplazadas forzadas internas que están en Ciudad Juárez con la intención de solicitar protección internacional en el país vecino, como a las personas que ya han sido devueltas a territorio nacional por las autoridades migratorias de EE. UU, quienes han rechazado su solicitud.

En México existen varios vacíos legales para garantizar los derechos de las personas desplazadas internamente. Hay un vacío en el registro y documentación oficial tanto del fenómeno como de la situación de las personas desplazadas internamente.[4] Hay un vacío en materia penal, tanto a nivel federal como a nivel local en el estado de Chihuahua, respecto a la tipificación del delito de desplazamiento forzado interno.[5] Hay un vacío legislativo, pues no se cuenta con una ley a nivel federal ni a nivel local que establezca las garantías y brinde los mecanismos institucionales para atender, proteger, prevenir y reparar integralmente a las personas desplazadas internamente (PDI en adelante).

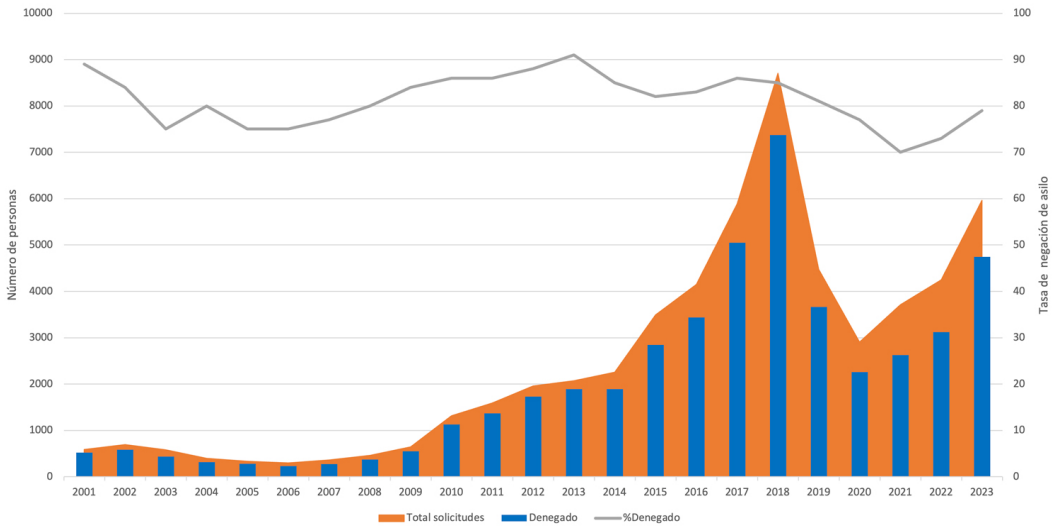
Sin embargo, a pesar de existir dichos vacíos legales, se cuenta con instrumentos normativos e institucionales para poder atender y proteger, e incluso reparar integralmente, a las personas desplazadas internamente. Desde el punto de vista de esta investigación, el problema es la falta de voluntad política tanto para atender y proteger a las PDI como para priorizar la atención del fenómeno del desplazamiento forzado interno en el país —así como las múltiples violaciones de derechos humanos que lo generan y que genera—. Hace falta legislar los presupuestos necesarios para activar y fortalecer la institucionalidad ya existente en las comisiones de atención a víctimas tanto a nivel federal como a nivel estatal. Además, es necesario fortalecer a las fiscalías

estatales para que puedan recibir las denuncias de las PDI, y en su caso, canalizarlas a las jurisdicciones facultadas para dar seguimiento a las mismas e investigar los hechos, los contextos y las situaciones en las que se generan los delitos y las violaciones de derechos humanos que el fenómeno del desplazamiento forzado interno genera. Es decir, no hay ni atención y protección a las PDI ni prevención del fenómeno. De igual manera, es necesario fortalecer las instituciones de primer contacto, para atender dignamente, y brindar la información precisa que las PDI necesitan para tomar las decisiones que ellas establezcan según sus planes, horizontes, condiciones, posibilidades y situaciones.

Este capítulo busca dar cuenta de lo aprendido tanto en 2019 —antes de la pandemia—, como en 2022 —después de la pandemia—, para poder rescatar aprendizajes que nos orienten en la actualidad, con el objetivo de *construir y consolidar una ruta de atención local*, que brinde las garantías de atención para las PDI que llegan a Ciudad Juárez en busca de protección internacional en EE. UU. Una ruta de atención tanto para las personas que llegan con esta intención, como para las personas que son retornadas a México por las autoridades migratorias de EE. UU., dado que, lamentablemente, la gran mayoría de las personas mexicanas desplazadas internamente que solicitan asilo en EE. UU, son devueltas a territorio nacional por las autoridades de aquel país que les niega el asilo o que les niegan el derecho a solicitarlo. Tomando en cuenta que la tasa de negación de asilo a personas mexicanas ha oscilado entre un 80 y 90 por ciento entre 2001 y 2023 (gráfica 1). Se trata de personas que en México son recibidas como personas “repatriadas” o “devueltas”,^[6] sin contemplar ni dimensionar las especificidades de su situación de riesgo y de vulnerabilidad, como personas solicitantes de protección internacional devueltas a su país de origen.

GRÁFICA 1

NÚMERO TOTAL DE SOLICITUDES DE ASILO DE MEXICANOS EN EE. UU. Y DE CASOS RECHAZADOS, JUNTO CON LA TASA DE NEGACIÓN DE ASILO 2001-2023



FUENTE: TRAC Inmigración (2023).

Las preguntas que orientaron esta investigación fueron: ¿existen instrumentos jurídicos e institucionales o mecanismos legales y de política pública que brinden atención y protección a las PDI que se encuentran en la frontera norte de México?, ¿qué rutas de atención, protección y reparación integral les puede ofrecer el Estado mexicano?, ¿qué respuestas institucionales ha generado el Estado mexicano?

Las personas desplazadas internamente que se encuentran en Ciudad Juárez con la intención de solicitar asilo en EE. UU., literalmente, están completamente desamparadas. No hay ninguna autoridad del Estado mexicano, en sus tres niveles de gobierno y en sus tres poderes, que les brinde la atención adecuada y la protección que necesitan.^[7] La situación de dichas personas en la ciudad evidencia que el Estado mexicano no está cumpliendo su obligación primaria de brindarles atención y protección. Para las PDI, como para muchas poblaciones vulnerables en México, el Estado mexicano no está brindando las garantías que permitan el ejercicio pleno de sus derechos humanos sin discriminación. El Estado mexicano no está garantizando ni respetando ni protegiendo ni promoviendo los derechos humanos de las personas desplazadas internamente.

Este trabajo se ha pensado y desarrollado ante este hecho y se ha diseñado y ejecutado desde una posición situada desde México en general y desde la frontera norte de nuestro país en particular, haciendo especial énfasis en el caso de Ciudad Juárez.

Se menciona lo anterior, pues muchos colegas académicos como defensores de derechos humanos, comúnmente desarrollan su investigación y análisis situados desde *EE.UU.* en general y desde las cortes migratorias de aquel país en particular. Lo que se busca aquí es mostrar la situación de las PDI desde México, asumiendo la responsabilidad primaria que tenemos todas y todos los actores sociales —autoridades, iglesias, universidades y centros de investigación, organizaciones de la sociedad civil, empresarias y empresarios, agentes humanitarios y de desarrollo, medios de comunicación, entre otros— como partes integrantes del Estado mexicano, el cual, reiteramos, tiene la responsabilidad primaria de atenderlas y protegerlas.

II. MARCOS DE REFERENCIA

Los marcos de referencia son varios, parten desde el derecho internacional humanitario y el derecho internacional en materia de derechos humanos en general, y en particular del Marco de Soluciones Duraderas para las Personas Desplazadas Internamente del Comité Permanente entre Organismos (Marco IASC) de 2010 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU en adelante). Y, en especial, de los derechos de las víctimas, que tiene como referente internacional la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y de abusos de poder de la ONU de 1985 y como referente nacional la Ley General de Víctimas de 2013.

1. Desplazamiento forzado interno y personas desplazadas internamente, sus definiciones

Internacionalmente existe un acuerdo para definir a las personas desplazadas internamente con base en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (1998) de la Organización de las Naciones Unidas, que a la letra dice:

Las personas desplazadas internamente son aquellas 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 o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida (ONU, 1998: 1).

En este trabajo se utiliza esta definición internacional, tanto para definir a las PDI como para definir el fenómeno mismo del desplazamiento interno; pero agregamos la categoría *forzada* cuando nos referimos al hecho, para hacer mayor énfasis en los contextos y situaciones en las que se da el fenómeno en sí mismo.[8]

2. El marco de soluciones duraderas para las personas desplazadas internamente del Comité Permanente entre Organismos (Marco IASC)[9]

El Marco IASC o de soluciones duraderas, como más se le conoce, “presenta una definición clara de soluciones duraderas, describe principios clave, basados en derechos humanos, que deben guiar la búsqueda de soluciones duraderas y establece los criterios que deben utilizarse para determinar la medida en la que estas se han alcanzado” (Marco IASC, 2018:7).

Los principios rectores (ONU, 1998) establecen que las PDI tienen derecho a soluciones duraderas (principios 28, 29 y 30). Dichos principios establecen la responsabilidad primaria de los Estados nacionales, así como el papel de los actores humanitarios y de desarrollo, para asistir a las PDI en el alcance de soluciones duraderas. *El marco de soluciones duraderas* determina que “una solución duradera se logra cuando los desplazados internos dejan de necesitar asistencia o protección específicas vinculadas con su situación de desplazamiento y pueden disfrutar de sus derechos humanos sin ser discriminados por esa condición” (Marco IASC, 2018: 12).

El marco IASC presenta *tres rutas hacia las soluciones duraderas*: reintegración sostenible en el lugar de origen (retorno); integración local sostenible en las áreas donde las PDI se refugian (integración local) e integración sostenible en otra parte del país (asentamiento en otra parte del país).

En relación con lo anterior, para el Marco IASC (2018: 12), “un mero traslado físico no constituye por sí sólo una solución duradera. Las soluciones duraderas tratan, sobre todo del restablecimiento de los derechos de las PDI, presentados a partir de ocho criterios que pueden ser utilizados «para determinar la medida en que se ha alcanzado una solución duradera». Desde esta perspectiva, las PDI deberían poder gozar, sin discriminación, de *ocho criterios de soluciones duraderas*:

1. Seguridad personal y pública a largo plazo y libertad de circulación.
2. Un nivel de vida adecuado, que incluya como mínimo el acceso a una alimentación adecuada, agua, vivienda, atención de la salud y educación básica;
3. Acceso a empleo y a medios de subsistencia;
4. Acceso a mecanismos eficaces para restituir su vivienda, tierra y propiedad, o el ofrecimiento de una indemnización;
5. Acceso y reemplazo de su documentación personal y de otra índole;
6. Reunificación voluntaria con familiares separados durante su desplazamiento;
7. Participación en los asuntos públicos en todos los niveles y en un plano de igualdad con la población residente y
8. Recursos efectivos en caso de violación de derechos relacionados con la situación de desplazamiento, incluyendo acceso a la justicia, reparación e información sobre los motivos de la violación de los derechos (Marco IASC, 2018: 12 y 13).

Para lograr todo lo anterior, el Marco IASC establece que es necesario conocer dos cuestiones fundamentales: *el contexto* (tanto de las comunidades de origen, como de las de tránsito y destino)[10] y *el perfil de las PDI* (edad, sexo, ubicación, diversidad, expectativas, necesidades, entre otras), con el fin de poder adaptar y situar las necesidades específicas de las personas.

Desde el punto de vista de esta investigación, es a partir de estas dos últimas cuestiones como es posible comenzar a pensar, diseñar, planear y programar políticas y estrategias de acción desde múltiples actores que permita definir rutas de atención y protección para las PDI que se encuentran en la frontera norte de México en general y en Ciudad Juárez en particular.[11] Este trabajo busca aportar a éstas dos cuestiones fundamentales.

III. NECESIDADES DE ATENCIÓN PARA PERSONAS DESPLAZADAS INTERNAMENTE EN CIUDAD JUÁREZ: LA ENCUESTA A MEXICANOS DESPLAZADOS SOLICITANTES DE ASILO (ENMEDESA) 2019 Y 2022

La Encuesta a Mexicanos Desplazados Solicitantes de Asilo Político (ENMEDESA) de 2019 formó parte de un estudio realizado por el Grupo

Interdisciplinario en Temas Migratorios (GITM)[12] denominado: Diagnóstico sobre el contexto migratorio en Ciudad Juárez 2018-2019: dimensión y caracterización de migrantes internacionales y nacionales solicitantes de asilo político a Estados Unidos. Este estudio, dio como resultado un primer libro publicado recientemente (Esparza y Gutiérrez, 2022). La ENMEDESA 2019 fue parte de un estudio de corte transversal, el cual se aplicó en los tres puntos de concentración y espera de mexicanos aspirantes a solicitar protección internacional en Estado Unidos. En un primer momento, a finales de octubre, se trabajó en los puentes Santa Fe y Zaragoza, mientras que en el Puente Libre se realizó en los primeros días de noviembre.

El formato de aplicación de la ENMEDESA 2019 consistió en un cuestionario estructurado que permitiera aplicar las preguntas a un informante clave, de tal manera de estar en condiciones de captar las variables incluidas no solamente de esa persona, sino también al resto de miembros de la familia, cuando fuera el caso.[13]

Entre los alcances que se contemplaron en la ENMEDESA 2019 se encuentran:

- a. Contabilizar la cantidad de migrantes presentes en una fecha y espacio determinado.
- b. Caracterizar sociodemográficamente a las personas migrantes desplazadas y sus familias, así como la condición de actividad económica de los mayores de quince años.
- c. Conocer los lugares de origen, por entidad federativa y municipio donde residen o residían;
- d. Identificar las principales causas por las que se están desplazando.
- e. El conocimiento que tienen del proceso de solicitud de asilo político y por qué decidieron hacerlo por Ciudad Juárez, en vez de otra localidad fronteriza.
- f. Identificar las condiciones de salud de las y los migrantes.
- g. Conocer sus expectativas.[14]

En 2019 se aplicaron un total de 244 cuestionarios distribuidos de la siguiente manera: Puente Santa Fe 56, Puente Córdoba 85 y Puente Zaragoza 103; 224 cuestionarios se aplicaron a grupos familiares, y los otros veinte, a personas que estaban desplazándose individualmente. Con este número de

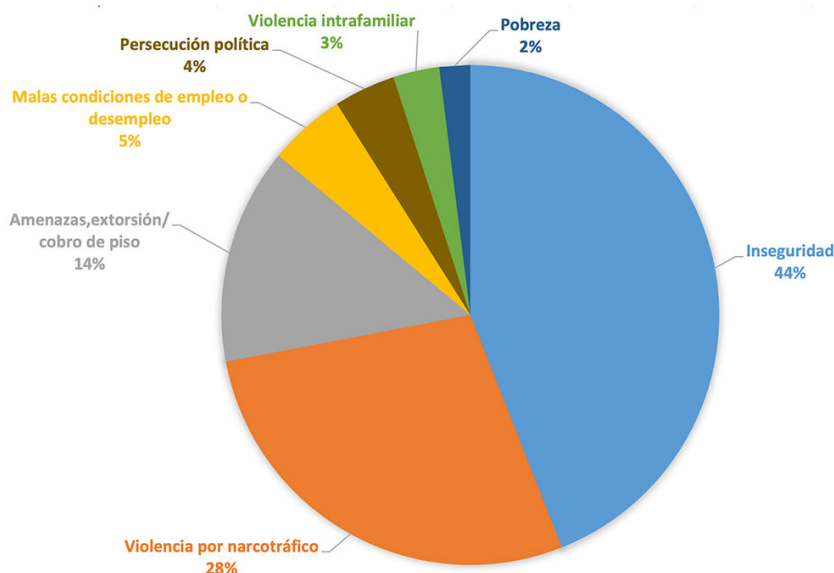
cuestionarios se logró captar información sobre 866 personas mexicanas desplazadas forzadas internamente.

Del total de las personas sobre las que se logró captar información, 399 (46%) son hombres, y 467 (54%) mujeres. Resalta el hecho de que poco más del 11% de las personas captadas se autodefine como indígena, y el 21.6% se considera indígena en parte. El 5% de las mujeres mayores de doce años se encontraban embarazadas.

Por grandes grupos de edad, es importante decir que casi la mitad (48%) de las personas desplazadas eran menores de edad (0-17 años), de los cuales 34% eran menores de diez años; luego, un 21% tenía entre 18 y 26 años; otro 30% estaba en el grupo etario 27-59 años; y el restante 1% tenían sesenta años o más.

Respecto a los lugares de residencia de los mexicanos desplazados internamente se identificaron las siguientes entidades federativas: 56.7% Michoacán (municipios de Hidalgo, los Reyes, Morelia y Buenavista); 18.1% Zacatecas (municipios Fresnillo, Río Grande y Juan Aldama); 17.1% Guerrero (municipios de Acapulco y Chilpancingo); 3.5% Chiapas y 1% Oaxaca. Los municipios de origen de Michoacán.

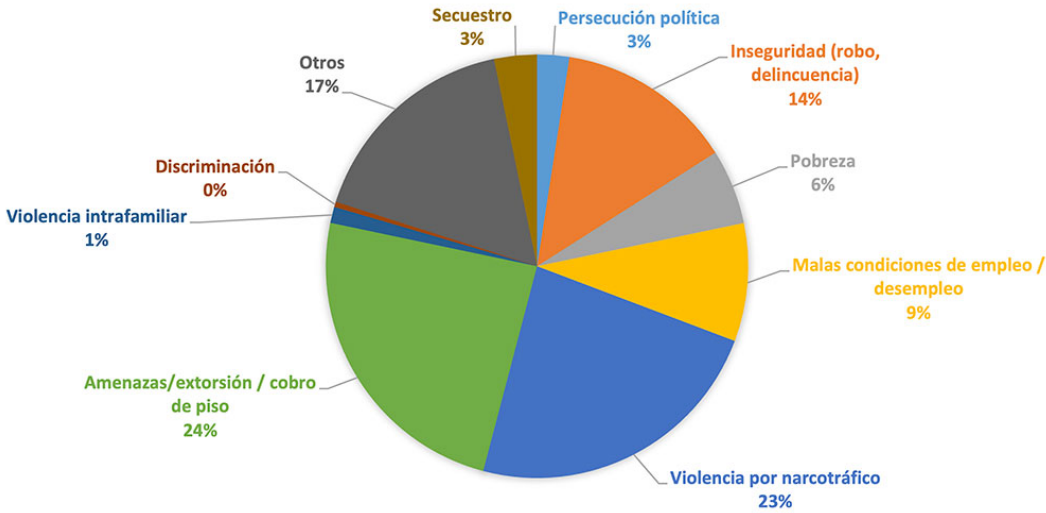
GRAFICA 2
PRINCIPALES RAZONES POR LAS CUAL DECIDIÓ DESPLAZARSE
(PRIMERA RAZÓN)



FUENTE: elaboración propia con base en la ENMEDESA 2019 realizada por el GITM.

Sobre las causas, es importante resaltar que entre las principales razones por las cuales los mexicanos desplazados internamente en espera de solicitar asilo salieron de sus lugares de residencia habitual se identificaron, como primera razón: 44% inseguridad (robo, delincuencia); 28% violencia por narcotráfico; 14% amenazas, extorsión y/o cobro de piso; 5% malas condiciones empleo y/o desempleo; 4% persecución política; 3% violencia intrafamiliar; 2% pobreza. Y como segunda razón: 29% amenazas / extorsión / cobro de piso; 28% violencia por narcotráfico; 16% inseguridad (robo y/o delincuencia); 11% malas condiciones de empleo y/o desempleo; 7% pobreza; 3 % secuestro; 3% persecución política; 1% discriminación; 1% violencia intrafamiliar.

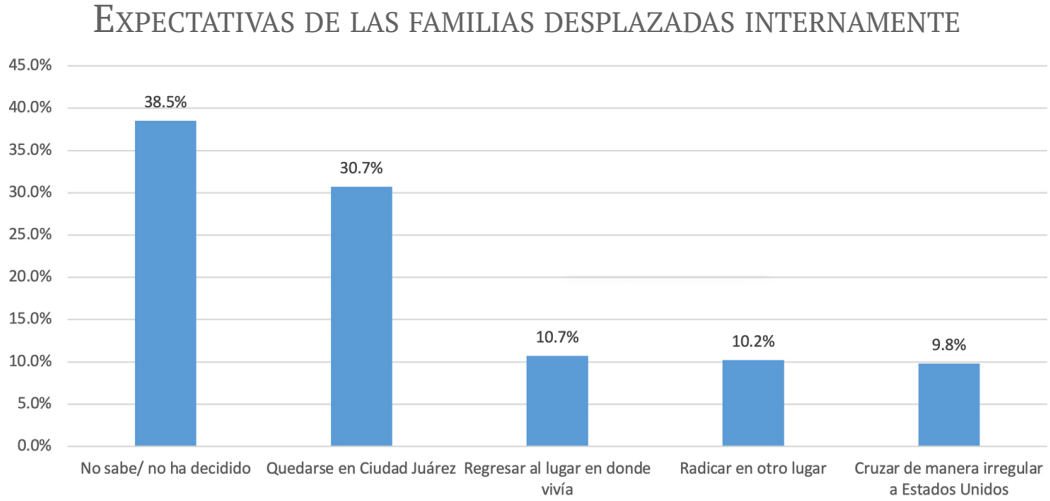
GRAFICA 3
 PRINCIPALES RAZONES POR LAS CUAL DECIDIÓ DESPLAZARSE
 (SEGUNDA RAZÓN)



FUENTE: elaboración propia con base en la ENMEDESA 2019 realizada por el GITM.

Asimismo, se preguntó sobre las expectativas en caso de no continuar con su proceso de asilo en EE. UU. o éste les sea negado. Al respecto, el 38.5% no sabe qué hacer o aún no lo han decidido; el 30.8% piensa quedarse en Ciudad Juárez; el 10.7% están considerando regresar al lugar en donde vivían; el 10.2% piensa radicar en otro lugar y el 9.8% tiene la intención de cruzarse de manera irregular a Estados Unidos.

GRÁFICA 4



FUENTE: elaboración propia con base en la ENMEDESA 2019 realizada por el GITM.

Los retos para la atención y protección de las personas mexicanas desplazadas internamente en espera en Ciudad Juárez para solicitar asilo en Estados Unidos son enormes. Estos retos se amplifican ante la debilidad institucional del Estado mexicano en sus tres niveles de gobierno. El Estado no cuenta ni con la infraestructura física necesaria ni con el aparato institucional (normatividad, políticas públicas y presupuestos) tanto para atender y proteger a estas poblaciones como para incluirlas en las actividades sociales, culturales y laborales en los nuevos lugares a los que se desplazan.

Por ejemplo, sólo en materia de salud, observamos que los retos son mayúsculos. La ENMEDESA 2019 captó que el 12.6% de las personas desplazadas internamente manifestaron tener algún problema de salud; 35% de las personas desplazadas internamente con algún problema de salud corresponde a menores de edad (0-14 años). Los problemas de salud que se identificaron son los siguientes: 51% vías respiratorias, y 21.2% problemas cardiocirculatorios y diabetes. El 48.5% de las personas con problemas de salud no habían recibido atención médica al momento de levantar la encuesta.

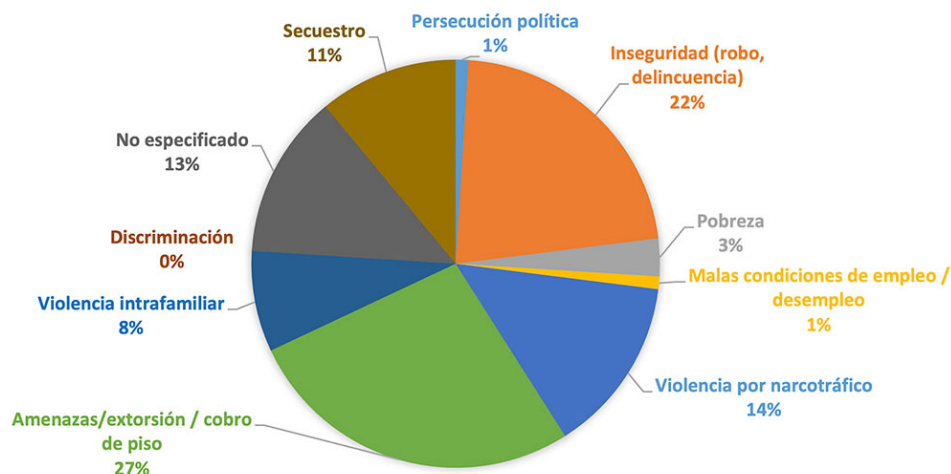
Afortunadamente, la administración 2016-2020 del gobierno del estado de Chihuahua, construyó, al final de su administración, un hospital llamado “Todos Somos Mexicanos”, a un lado del puente internacional Santa Fe, el cual atiende a todas las personas, nacionales y extranjeras, que no cuentan con ninguna cobertura médica. Sin embargo, aún falta mucho por hacer.

Para la ENMEDESA 2022 se identificaron a 349 mexicanos distribuidos en albergues de Ciudad Juárez a partir de la entrevista de 96 personas en diez espacios de atención de la ciudad, siendo los principales lugares de concentración el Centro Integrador para Migrantes “Leona Vicario” y la Casa del Migrante, al contabilizar a 226 personas, correspondiente al 64.9% del total. En tanto que, en los otros ocho espacios de atención se contabilizaron a 123 mexicanos desplazados.

Del total de las personas que se logró captar información, 43% son hombres y 57% mujeres. Resalta el hecho de que, el 25% de las personas captadas se autodefine como indígena, y el casi 7% se considera indígena en parte. El 1.7% de las mujeres mayores de doce años se encontraban embarazadas. Por grandes grupos de edad, es muy importante enfatizar que, rebasando lo observado en 2019, más de la mitad (54%) de las personas desplazadas eran menores de edad (0-17 años), de los cuales 41% eran menores de diez años; luego, un 16 % tenía entre dieciocho y veintiseis años; otro 29 % estaba en el grupo etario 27-59 años; y el restante 1% tenían sesenta años o más.

Respecto a los lugares de residencia de los mexicanos desplazados internamente, se identificaron las siguientes entidades federativas: 52% Michoacán (como en 2019, de los municipios de Hidalgo, los Reyes, Morelia y Buenavista; 19% Guerrero (municipios de Chilpancingo y Cuajinicuilapa); 7% Oaxaca y 3% de Puebla.

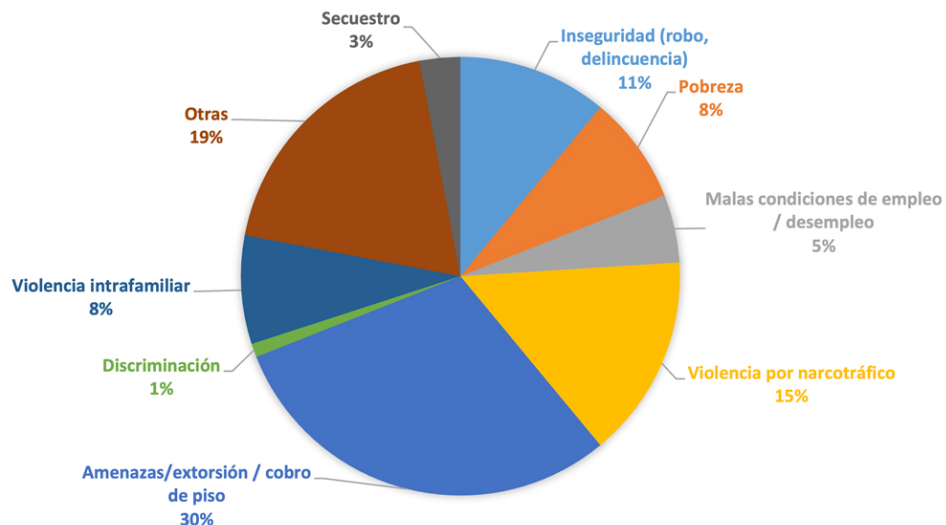
GRÁFICA 5
 PRINCIPALES RAZONES POR LAS CUALES DECIDIÓ DESPLAZARSE
 (PRIMERA RAZÓN)



FUENTE: elaboración propia con base en la ENMEDESA 2022 realizada por el GITM.

Sobre las causas, es importante resaltar que entre las principales razones por las cuales los mexicanos desplazados internamente en espera de solicitar asilo salieron de sus lugares de residencia habitual se identificaron, como primera razón: 22% inseguridad (robo, delincuencia); 14% violencia por narcotráfico; 27% amenazas, extorsión y/o cobro de piso; 11% secuestro; 1% malas condiciones empleo y/o desempleo; 1% persecución política; 8% violencia intrafamiliar; 3% pobreza; y 13% otro motivo no especificado. Y como segunda razón: 30% amenazas / extorsión / cobro de piso; 15% violencia por narcotráfico; 11% inseguridad (robo y/o delincuencia); 5% malas condiciones de empleo y/o desempleo; 8% pobreza; 3 % secuestro; 1 % discriminación; 8% violencia intrafamiliar; 19% otro motivo no especificado y no hubo ningún caso por persecución política.

GRÁFICA 6
 PRINCIPALES RAZONES POR LAS CUALES DECIDIÓ DESPLAZARSE
 (SEGUNDA RAZÓN)

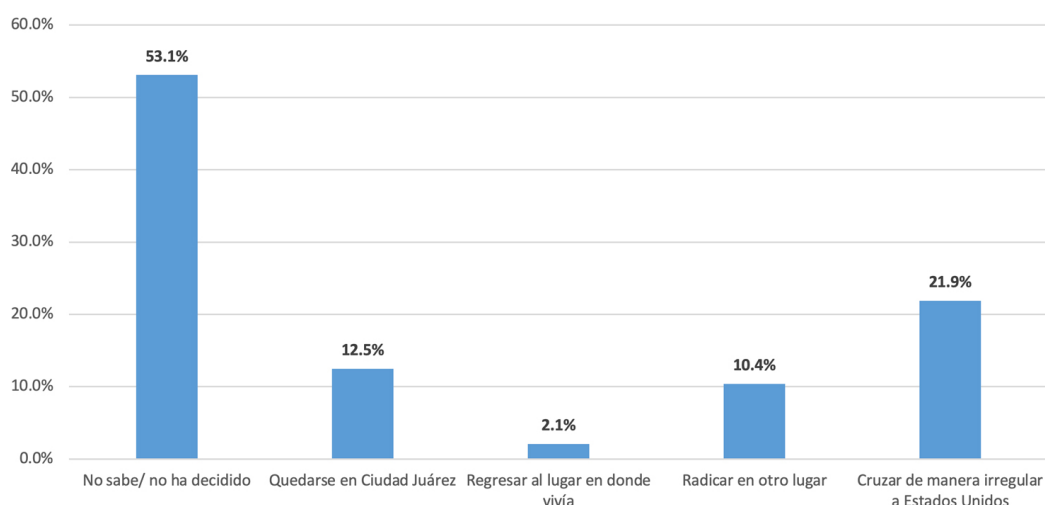


FUENTE: elaboración propia con base en la ENMEDESA 2022 realizada por el GITM.

Al igual que en 2019, se preguntó sobre las expectativas en caso de no continuar con su proceso de asilo en EE. UU. o éste les sea negado. Al respecto el 53.1% no sabe qué hacer o aún no lo han decidido; el 12.5% piensa quedarse en Ciudad Juárez; el 2.1% está considerando regresar al lugar en donde vivían; el 10.4% piensa radicar en otro lugar y el 21.9% tiene la intención de cruzarse de manera irregular a EE. UU.

GRÁFICA 7

EXPECTATIVAS DE LAS FAMILIAS DESPLAZADAS INTERNAMENTE



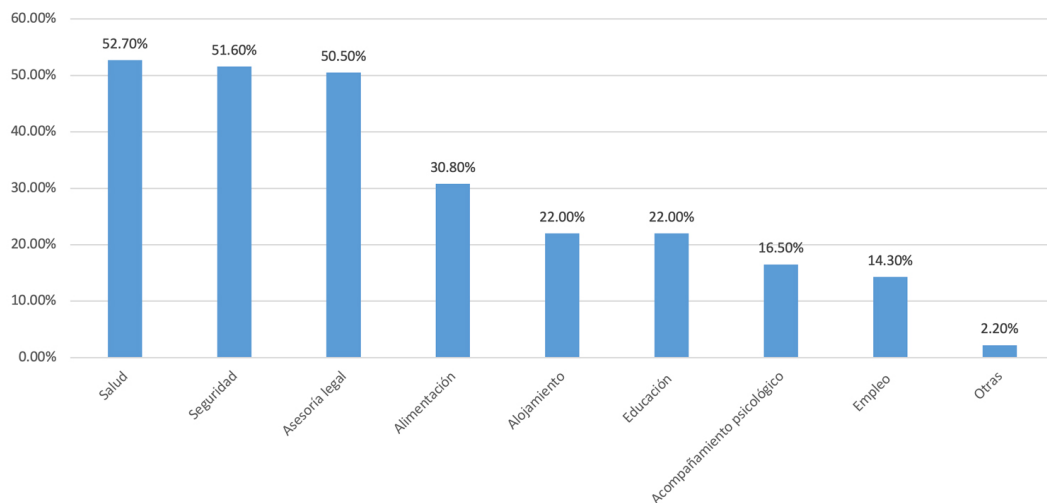
FUENTE: elaboración propia con base en la ENMEDESA 2022 realizada por el GITM.

Estos resultados nos invitan a hacernos varias preguntas: ¿por qué disminuyó el porcentaje de personas que podrían quedarse en Ciudad Juárez?, ¿qué contexto de inseguridad y violencia existe en la ciudad?, ¿por qué es tan alta la incertidumbre de las personas?, ¿qué niveles de ansiedad y angustia acompañan a las personas que no saben qué hacer?, ¿dónde son atendidas esas personas?, ¿dónde reciben información jurídica tanto de EE: UU. como de México?, ¿dónde reciben apoyo y acompañamiento psicológico-emocional?, ¿qué está pasando en sus comunidades de origen que nadie quiere regresar?, ¿qué hace el Estado mexicano para brindarles opciones de atención y protección a estas personas, quienes, al parecer, trataran por otras vías, en su mayoría irregulares, de cruzar a EE. UU.?

Estas preguntas nos pueden ayudar a formular rutas de atención y nuevas preguntas ante las tres necesidades más mencionadas en la ENMEDESA 2022: asesoría legal en materia de protección tanto en EE. UU. como en México, atención médica y garantías de seguridad, así como alimentación, alojamiento y atención y acompañamiento psicológico-emocional ante los altos niveles de incertidumbre en los que se encuentran las personas desplazadas internamente que buscan protección internacional, como se puede observar en la gráfica 8.

GRÁFICA 8

NECESIDADES DE LAS PERSONAS DESPLAZADAS INTERNAMENTE EN 2022



FUENTE: elaboración propia con base en la ENMEDESA 2022 realizada por el GITM.

IV. APUNTES HACIA UNA RUTA DE ATENCIÓN LOCAL PARA PERSONAS DESPLAZADAS FORZADAS INTERNAS EN CIUDADES FRONTERIZAS DEL NORTE DE MÉXICO

En México, cuando se habla tanto del fenómeno del desplazamiento forzado interno como de las personas desplazadas internamente, es muy común oír que no hay una ley a nivel federal que proteja los derechos de las PDI. Y efectivamente, México no cuenta con un instrumento jurídico vinculante específico que reconozca el fenómeno explícitamente, ni que garantice los derechos de las personas desplazadas.

Más allá de las diferentes publicaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)[15] y de Consejo Nacional de Población (Conapo), [16] así como del reconocimiento político tanto del fenómeno como de la existencia de PDI en el país —realizado recientemente por la administración de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024)—, no hay un reconocimiento jurídico explícito del fenómeno que se exprese en un instrumento jurídico vinculante concreto. Lo anterior se evidencia al observar que el delito de desplazamiento forzado no está tipificado en el Código Penal Federal. Existe la intención de reformar esta normativa, pero México aún no ha incorporado el

delito de desplazamiento forzado en el Código Penal. El dictamen aprobado en la Cámara de Diputados el 10 de abril de 2019 no ha sido ratificado por el Senado desde esa fecha. De igual manera, la iniciativa de ley general, que fue aprobada en la Cámara de Diputados el 29 de septiembre de 2020, también continúa esperando su aprobación en las comisiones del Senado de la República.

Pero no es mi intención centrarme en la falta de reconocimiento jurídico explícito del fenómeno ni en la falta de instrumentos legales específicos para proteger y garantizar todos los derechos de las PDI. Lo que se busca es exponer lo que ya tenemos actualmente en otros instrumentos jurídicos y mecanismos institucionales del Estado mexicano para atender, e incluso reparar, a las PDI, instrumentos y mecanismos vigentes que podrían ser implementados para atender a las PDI que se encuentran en las ciudades fronterizas del norte de México, en busca de solicitar protección internacional en EE. UU., como es el caso de las PDI en Ciudad Juárez.

Efectivamente, en México no hay una ley específica para atender el fenómeno del desplazamiento forzado interno, pero las PDI sí aparecen en otros instrumentos jurídicos, y esto es lo interesante, ¿por qué? Por ejemplo, el fenómeno del desplazamiento forzado interno y las personas desplazadas internas no aparecen en la Ley de Migración, no aparecen en la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, y tampoco son mencionados en la Ley General de Población (Silva, 2020). Pero las PDI sí son mencionadas en la Ley General de Educación, sí están en la Ley de Asistencia Social y sí aparecen en la Ley General de Víctimas (Silva, 2020). ¿Por qué?, insisto, aquí sólo dejo el interrogante. Por ahora, es en la Ley de Víctimas en la que me quiero enfocar.

El derecho de víctimas es un asunto contemporáneo. Empieza en los años ochenta a nivel internacional y surge, principalmente, con la Declaración sobre los principios fundamentales de la justicia para las víctimas de delito y abuso de poder de la Organización de las Naciones Unidas de 1985. Los ejes que establece la declaración son: el acceso a la justicia y al trato justo; el resarcimiento del daño por ilícitos cometidos por los particulares y por funcionarios públicos; la indemnización del Estado con razón suficiente, la procedente del inculpado y la asistencia a víctimas de delitos y abusos de poder por violaciones a derechos humanos.

En México, el derecho de víctimas está instrumentado. Tenemos una Ley General de Atención a Víctimas de 2013, y desde 2015 contamos con una Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) y un Modelo Integral de Atención a Víctimas (MIAV) así como con un Sistema Nacional de Atención a Víctimas (SNAV). Incluso, se llegó a tener un Programa Integral de Atención a Víctimas 2014-2018.

A nivel estatal, Chihuahua cuenta con una Ley de Víctimas para el Estado de Chihuahua, publicada en 2016, y también cuenta con una Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas Estatal (CEAVE); de igual manera, en su momento se contó con un Programa Estatal Integral de Atención a Víctimas 2016-2021 (CEAVE, 2018).

De regreso al nivel federal, y entrando en la especificidad respecto a la atención a las personas víctimas de desplazamiento forzado interno, existe el Protocolo de Atención en casos de Desplazamiento Forzado de la CEAV (2020). A nivel estatal, en Chihuahua también se cuenta con un protocolo de atención a PDI elaborado por la administración 2016-2021, pero éste no ha sido aprobado aún por el Congreso del Estado. Además, en la anterior administración estatal (2016-2021) se realizó un Diagnóstico sobre el Desplazamiento Forzado Interno en el Estado de Chihuahua desde la perspectiva de las personas internamente desplazadas (CEAVE, 2019), a raíz de la Resolución 94/2004 de la CNDH.

Por lo anterior, se enfatiza que, en México, tanto a nivel federal como a nivel estado de Chihuahua sí existen instrumentos jurídicos, fundados y motivados, que protegen los derechos de las PDI; y sí hay mecanismos normativos e institucionales mediante los cuales el Estado mexicano puede hacerse cargo de sus obligaciones y brindar atención, protección y reparación integral a las PDI. Sin embargo, sin voluntad política y sin presupuestos viables, todos estos instrumentos son extremadamente limitados en la práctica, y en algunos casos, contradictorios, como veremos a continuación.

4. Un modelo, un sistema, una ley y un protocolo

El modelo de atención integral a víctimas de la CEAV es un modelo muy similar al colombiano, pero mucho más limitado. El MIAV es el cimiento en el que se sustenta tanto el SIAV como la ley y el protocolo de atención en casos de desplazamiento forzado de la CEAV, así como todos los protocolos de atención

de las comisiones estatales de atención a víctimas. El MIAV establece claramente las fases del trabajo y las diferentes medidas que se han de implementar en cada una de sus fases.

En el estado de Chihuahua, a pesar de contar con una Ley de Víctimas y una comisión estatal —la Comisión Estatal de Atención a Víctimas del Estado de Chihuahua (CEAVE)—, el protocolo de atención a víctimas que elaboró la CEAVE en la administración 2016-2021 aún no se ha aprobado en el Congreso estatal.

El MIAV, se divide en 3 momentos o fases: el primero, donde se ponen en marcha medidas de ayuda inmediata;^[17] el segundo, cuando se implementan mediadas de asistencia;^[18] y un tercer momento cuando se diseñan medidas de reparación integral.^[19] Para ingresar al SIAV —a través del ingreso al Registro Nacional de Víctimas (Renavi)— y poner en marcha el MIAV, la ley de víctimas exige un requisito que es en el que muchas de las personas se estancan y no logran ingresar al SIAV: *la calidad de víctima*.

Según la Ley General de Atención a Víctimas, la calidad de víctima se puede obtener por dos vías: a) a través de una denuncia ante una fiscalía y una sentencia que defina a las personas como víctimas de algún delito y b) a través de la resolución de un organismo de derechos humanos, ya sea el nacional o uno estatal, a través de la presentación de una queja.

Para el caso de las PDI que se encuentran en las ciudades fronterizas del norte de México en general y en Ciudad Juárez en particular, obtener la calidad de víctima es sumamente difícil por ambas vías, tanto por la vía jurisdiccional (fiscalía), a través de la denuncia y de la obtención de una sentencia o un acta del ministerio público como por la vía semi-jurisdiccional (CNDH o CEDH) a través de la presentación de una queja y la obtención de una resolución favorable, cuestión que puede durar no menos de tres a cuatro meses o mucho más, dependiendo la situación.

Es en este primer requisito (obtener la calidad de víctima) en el que identificamos la primera debilidad tanto del SIAV como del MIAV, debilidad que se refleja en el trabajo cotidiano de las y los trabajadores de las comisiones de víctimas estatales o nacional, pero también de las fiscalías y en las comisiones de derechos humanos locales y nacional, así como de las autoridades federales, estatales y municipales, quienes se esfuerzan por atender a las personas, pero se empantanar con un requisito tan difícil de cumplir para las personas sujetas del derecho.

Desde el punto de vista de la ley, es extremadamente importante buscar alternativas más benévolas para el ingreso al SIAV para las PDI. Se deben buscar otras maneras de verificar y obtener la calidad de víctima para ingresar al SIAV. El Estado mexicano está obligado a garantizar el derecho de las PDI. Por ejemplo, un problema que surge al obtener la calidad de víctima exclusivamente mediante estas dos vías lo padecen claramente las PDI que llegan a la frontera norte de México con la intención de solicitar asilo en EE. UU.

Al momento de presentarse ante la fiscalía o ante la CNDH o la CEDH, son recibidos por las autoridades, quienes se niegan a recibir su denuncia o queja, con el argumento de que los hechos narrados sucedieron en otro estado de la República mexicana, en otra jurisdicción, por lo que, según los casos documentados, las autoridades locales de la frontera (en el caso de Ciudad Juárez, la fiscalía zona norte de Chihuahua y la CEDH), argumentan que no tienen las atribuciones para recibir sus casos.

Sin embargo, el mismo protocolo establece que las autoridades deben recibir las denuncias y las quejas y canalizarlas a las autoridades competentes (CEAV, 2020: 13). Independientemente del Estado de origen de las PDI y el lugar de los hechos denunciados, el Estado mexicano debe dar ayuda inmediata, independientemente de la temporalidad y la jurisdicción. Aunque no estén en el Estado donde sucedieron los hechos, aunque sea una persona desplazada interna de Guerrero, de Oaxaca o de Michoacán, las oficinas de enlace de la CEAV federal como las de las Comisiones locales, las fiscalías y las comisiones de derechos humanos de cada estado de la República, deben recibir las denuncias y las quejas, y canalizarlas a las jurisdicciones correspondientes.

Recordemos que las obligaciones internacionales, y constitucionales a partir de la reforma constitucional de 2011, en materia de derechos humanos, son para todas las autoridades del Estado mexicano, en sus tres niveles de gobierno, en sus tres poderes y para todos sus órganos autónomos.

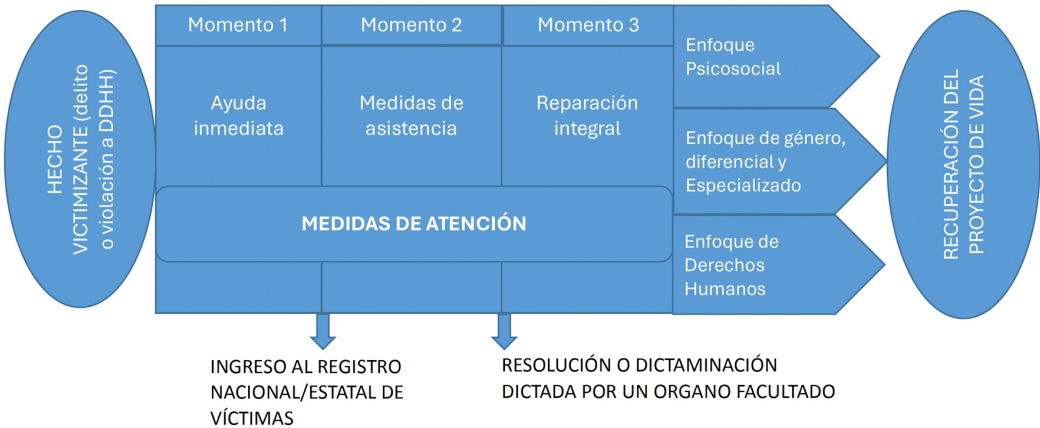
Además de lo anterior, desde el punto de vista de esta investigación, es extremadamente importante aclarar y homologar el criterio de ingreso al SIAV, dado que la Ley de Víctimas dice una cosa (tener la calidad de víctima por las dos vías señaladas), y el protocolo establece otra, como veremos a continuación.

El protocolo de atención en casos de desplazamiento forzado de la CEAV no exige la calidad de víctima para ingresar al SIAV en los mismos términos que

define la ley. El protocolo sólo menciona la declaración inicial —el Formato Único de Declaración (FUD)— y una identificación oficial, como únicos requisitos para ingresar al sistema (CEAV, 2020: 17, 19). Y es aquí, donde identificamos una segunda debilidad del SIAV: mientras la ley exige una cosa, el protocolo exige otra. Además de las dos debilidades antes mencionadas (la calidad de víctima según la ley y la contradicción entre la ley y el protocolo), existe otra debilidad en el SIAV: la debilidad de las instituciones de primer contacto.

Para comprender esta última debilidad, es importante familiarizarse con el MIAV, modelo en el que se fundamenta el SIAV, como el protocolo de atención, documento que define la razón de ser del trabajo cotidiano tanto de las oficinas de enlace de la CEAV en todo el territorio nacional, como de las comisiones estatales de cada estado de la República. Es fundamental conocer el MIAV para comprender los momentos o fases del modelo, pues siendo un sólo modelo éste está dividido en tres fases o momentos: el primero, enfocado en la ayuda inmediata; el segundo, enfocado en las medidas de asistencia, y el tercero, enfocado en la reparación integral. Tres momentos que siempre son acompañados por medidas de atención desde enfoques psicosociales, de género y diferenciado, y de derechos humanos (diagrama 1).

DIAGRAMA 1
MODELO INTEGRAL DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS DE LA COMISIÓN EJECUTIVA DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS



FUENTE: elaboración propia con base en CEAV, 2015.

El protocolo de atención en casos de desplazamiento forzado establece que su objetivo es: “...la creación y diseño de un marco de actuación para personas víctimas de desplazamiento forzado interno dirigido a trabajadoras y trabajadores de la CEAV y de aquellas instancias que componen el SIAV que se encuentran obligadas por la Ley General de víctimas, así como el MIAV” (CEAV, 2020: 3).

Y entre sus objetivos específicos están: “introducir una herramienta que facilite la toma de decisiones y consensos en materia de atención, y reparación” a víctimas de DFI; “recoger evidencia empírica”; “diseñar procedimientos de atención”; “garantizar la participación directa de las víctimas” en la toma de decisiones; que dé garantías básicas de protección y de atención a las personas en situación de desplazamiento forzado”, así como “generar una herramienta que facilite la toma de decisiones” (CEAV, 2020). Dicho marco de actuación a personas víctimas de desplazamiento forzado interno en México tiene tres enfoques transversales que guían sus medidas de asistencia: un enfoque psicosocial, un enfoque con perspectiva de género, diferenciada y especializada, y enfoque de derechos humanos. Y según dicen tanto el MIAV (CEAV, 2015) como su protocolo (CEAV, 2020), se busca garantizar la participación directa de las víctimas, establecer las acciones para una atención integral y establecer los mecanismos para la sistematización de información.

Según el protocolo, la *ayuda inmediata* se refiere a

...las acciones temporales que deberá llevar a cabo el Estado a través de sus instituciones, bajo el liderazgo de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, para que las personas desplazadas puedan subsistir de manera digna con la finalidad de establecer soluciones duraderas. Estas acciones deberán regirse desde una perspectiva humanitaria que comprenda las necesidades específicas de cada persona, familia o comunidad (CEAV, 2020: 4).

Ayuda inmediata, que se opera a través de las siguientes medidas concretas: 1. Atención médica y psicológica de emergencia. 2. Medidas de alojamiento, alimentación y aseo personal. 3. Gastos funerarios. 4. Medidas en materia de protección. 5. Transporte de emergencia. 6. Medidas en materia de asesoría jurídica (CEAV, 2015: 53).

De igual manera, la *asistencia* es concebida por el modelo como el

...conjunto integrado de mecanismos, procedimientos, programas, medidas y recursos de orden político, económico, social, cultural, entre otros, a cargo del Estado orientados a restablecer la vigencia efectiva de los derechos de las víctimas, brindarles condiciones para llevar una vida digna y garantizar su incorporación a la vida social, económica y política.

Las medidas de asistencia serán brindadas a partir de la inscripción de la víctima en el Registro Nacional de Víctimas (RENAVI), salvo en el caso de las medidas de salud, asesoría jurídica o de protección que hayan iniciado previamente.

El RENAVI es el mecanismo administrativo y técnico que soporta todo el proceso de ingreso y registro de las víctimas del delito y de violaciones de derechos humanos, éste constituye un soporte fundamental para garantizar que las víctimas tengan un acceso oportuno y efectivo a las medidas de ayuda, asistencia, atención, acceso a la justicia y reparación integral (CEAV, 2015: 55).

En el mismo sentido, el modelo concibe la *reparación integral* como

...el derecho de la víctima a ser reparada de manera oportuna, plena, diferenciada, transformadora, integral y efectiva por el daño que ha sufrido como consecuencia del delito o hecho victimizante que la ha afectado, o de las violaciones a derechos humanos que ha sufrido, comprendiendo medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y de no repetición (CEAV, 2015: 56).

Todas estas medidas son atravesadas por las *medidas de atención*, las cuales son definidas por el modelo como

...las acciones encaminadas a dar información, orientación y acompañamiento jurídico y psicosocial a las víctimas con el objeto de facilitar su acceso a los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación integral.

A diferencia de las medidas de ayuda inmediata, las medidas de atención se proporcionan durante todo el proceso de atención integral a la víctima y estarán presentes en los tres momentos del Modelo. Son brindadas a partir de la comisión del delito o de la violación de los derechos, o a partir de que las autoridades tengan conocimiento del hecho victimizante hasta la reparación integral (CEAV, 2015: 58).

Estas medidas y enfoques son instrumentados desde el *primer contacto*, sujeto institucional que es clave en el funcionamiento del modelo, y en el que enfocaremos nuestra atención con miras a *construir y fortalecer una ruta local de atención y protección para las PDI que se encuentran en las ciudades fronterizas del norte de México*. Lo anterior, siendo consciente de que las medidas de ayuda inmediata que puede brindar el primer contacto, son de carácter asistencialista, lo que no implica que esta investigación abogue por trascender este enfoque asistencialista por uno de soluciones duraderas. Sin embargo, tomando en

cuenta las necesidades de las personas y las precarias condiciones presupuestarias, materiales y de infraestructura que existen actualmente —así como la falta de personal capacitado— en las ciudades y municipios fronterizos como en las otras instituciones de primer contacto, creemos importante dejar claras las funciones, obligaciones y responsabilidades del primer contacto, para paulatinamente ir mejorando la atención y protección de las personas en esta situación.

Según el protocolo, las instituciones de primer contacto son las autoridades municipales, las comisiones o unidades de atención a víctimas locales, y la coordinación de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas. El objetivo del primer contacto es atender el *principio de inmediatez*, por lo que “el primer contacto debe recaer en el enlace más cercano territorialmente a las víctimas, esto es, en los municipios donde se encuentran las personas desplazadas de manera forzada” (CEAV, 2015: 15).

Entre sus funciones, está el brindar tanto las medidas de ayuda inmediata, como la documentación de los hechos (cuadro 1).

CUADRO 1 LAS DOS FUNCIONES DEL PRIMER CONTACTO: DOCUMENTAR Y BRINDAR LAS MEDIDAS DE AYUDA INMEDIATA	
<ul style="list-style-type: none"> - Registrar datos demográficos - Le indicará a la o las víctimas cuál es el proceso paso a paso - Establecerá contacto con las comisiones de atención a víctimas o unidades de atención a víctimas para que en un periodo menor a 24 horas puedan llenar el formato de declaración. - Coadyuvantes en la búsqueda y aplicación de medidas de ayuda inmediata en los términos en que lo establezca la autoridad de atención a víctimas correspondiente. 	<ul style="list-style-type: none"> - Es importante que la persona o entidad responsable de este paso esté capacitada para llevarlo a cabo; de lo contrario, incurrirá en posibles responsabilidades. - Se encargará de vaciar en el Registro los datos y narrativas recabados. - A través de la escucha activa, mientras se realiza la documentación del caso, se tendrán que identificar necesidades inmediatas de salud física, emocional, alojamiento, alimentación, protección entre otras. - Este diagnóstico deberá realizarse de manera individual para lograr identificar las necesidades específicas de cada víctima. - Creará un plan de ayuda inmediata conforme a lo establecido por el artículo 30 de la Ley General de Víctimas, el cual podrá contener medidas de emergencia médica, odontológica, quirúrgica y hospitalaria, así como medidas de alojamiento temporal, hasta en tanto no se establezcan las medias del plan de asistencia y atención temporales.
FUENTE: CEAV, 2020: 17 y 18.	

Es muy importante resaltar que no es requisito —ni en la ley, ni en el protocolo— demostrar la calidad de víctima para poder recibir las medidas de ayuda inmediata que brinda el primer contacto. Por lo anterior, es fundamental fortalecer las instituciones de primer contacto a lo largo de los municipios fronterizos: fortalecer sus presupuestos para ampliar y mejorar su infraestructura y su capacidad de atención, al mismo tiempo que se fortalece la capacitación del personal que trabaja en ellos y se diseñan —a través de un diálogo multi-actor— las acciones públicas articuladas desde una lógica de soluciones duraderas.

V. A MANERA DE CIERRE

Las personas desplazadas internamente que llegan a Ciudad Juárez con intención de solicitar asilo en EE. UU. provienen de todos los estados de la República mexicana. La responsabilidad de atención y protección recae en el Estado mexicano; es decir, tanto en las autoridades locales del estado de Chihuahua como en las del municipio de Juárez; pero, sobre todo, en el gobierno federal. Son responsabilidad de los tres niveles de gobierno y de los tres poderes.

A nivel municipal, la responsabilidad recae en el municipio de Juárez en general y en particular en la Dirección de Derechos Humanos que administra el albergue Kiki Romero, un espacio adaptado para esta función, que anteriormente era un gimnasio municipal; un espacio de atención que no cuenta con la infraestructura necesaria para atender a las personas que ahí se albergan. En el albergue habitan personas que son tanto PDI como personas en situación de movilidad forzada de otros países, que al igual que los connacionales desplazados internamente tienen la intención de solicitar asilo en EE. UU.; son personas que permanecen prolongados periodos de espera en el albergue y que se caracterizan por ser núcleos familiares completos, con una alta presencia de niñas, niños y adolescentes; gente con necesidades de alimentación, alojamiento, atención médica, atención y acompañamiento psicológico-emocional, asesoría jurídica y garantías de seguridad que el espacio no puede ofrecer de manera satisfactoria, por la magnitud de personas que solicitan su servicio; además de que no cuenta con el presupuesto ni el apoyo institucional que se necesita para dotar de servicios y la atención requerida, con personal capacitado y protocolos y manuales de actuación.

A nivel estatal, la responsabilidad recae en la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del estado, la cual directamente no atiende a ninguna persona desplazada internamente en el municipio de Juárez. La CEAVE —al igual que la CEAV nacional— cuenta con un muy escaso presupuesto, y estuvo acéfala durante un prolongado periodo. La CEAVE se ha enfocado en atender, muy limitadamente, a las personas desplazadas internamente procedente de las comunidades indígenas de la sierra que llegan a las ciudades de Chihuahua y Cuauhtémoc, pero no tiene ningún trabajo con PDI en Ciudad Juárez.

Ante la notable ausencia de la CEAVE en la ciudad fronteriza, en Ciudad Juárez opera el Centro de Atención Integral a Migrantes (CAIM) del Consejo Estatal de Población (COESPO), quienes, con un presupuesto extremadamente limitado y escaso personal, brindan información y alimentos a todas las personas en situación de movilidad forzada, nacional y extranjera, que llegan masivamente a la ciudad, limitándose a canalizar a las personas a los diferentes espacios de atención que existen en la llamada red de albergues.

A nivel federal, ninguna persona de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, ni de su oficina de enlace, se ha presentado en la ciudad para atender a las personas desplazadas internamente. Su ausencia es extremadamente notable.

Es por tal razón que para esta investigación es muy importante resaltar lo que dice el marco normativo e institucional que abordamos en los apartados anteriores: la coordinación de la CEAV es la principal autoridad obligada, dado que se trata de connacionales desplazados internamente provenientes de múltiples estados de la República mexicana.

A pesar de la ausencia de un marco legal específico, una ley general y la tipificación del delito en el Código Penal, con los instrumentos y mecanismos legales e institucionales que actualmente existen, se podría brindar una atención, protección y reparación integral a las PDI. Lo que hace falta es voluntad política para priorizar la acción pública en la materia, en especial, hacen falta presupuestos viables, y hace falta fortalecer las capacidades normativas e institucionales ya existentes en materia de derecho de víctimas en general y a las instituciones de primer contacto aquí mencionadas.

Hace falta trascender las tres debilidades del MIAV y del SIAV aquí señaladas: de dificultad de acreditar la calidad de víctima, la contradicción entre la Ley de Víctimas y el protocolo de atención en casos de desplazamiento forzado y, por último, la debilidad de las instituciones de primer contacto.

Tenemos que superar la narrativa que insiste en decir que no existen los instrumentos legales, pues sí los hay, sin dejar de insistir en la necesidad de aprobar un la ley general y la tipificación del delito.

Es necesario legislar en materia de desplazamiento forzado interno, con miras a superar el enfoque asistencialista del derecho de víctimas, para transitar a un modelo de protección fundado en soluciones duraderas reales, en donde las medidas de atención, junto con las medidas de asistencia y las medidas de reparación integral, estén articuladas con medidas de protección en lógica de soluciones duraderas. Tenemos que cambiar la concepción asistencial por una concepción de protección y de construcción de soluciones duraderas. Sin este cambio en la concepción jurídica y en la forma en cómo se visualiza el fenómeno, es imposible cambiar las acciones y las prácticas públicas para realizar una efectiva protección que permita la paulatina construcción de las medidas de reparación con miras a alcanzar soluciones duraderas. En ese mismo sentido, un enfoque de soluciones duraderas implica explícitamente el trabajo multiactor entre instituciones gubernamentales, sociedad civil y agentes de derechos humanos, asistencia humanitaria, desarrollo y construcción de paz.

Por lo anterior, es urgente tipificar el delito de desplazamiento forzado en el Código Penal Federal y en los estados donde se presenta el fenómeno, para lo que se necesita voluntad política, voluntad política que se aterrice en marcos jurídicos vinculantes, que rompan el ciclo de corrupción-impunidad, y que se exprese en presupuestos viables y suficientes tanto para operar las nuevas instituciones que surjan de las nuevas leyes (por ejemplo la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, que según la iniciativa de ley congelada en el Senado será la responsable de su atención, y que actualmente tiene problema presupuestales para atender la magnitud de solicitudes de refugio) como a las instituciones de primer contacto, que ya deberían estar operando y brindando las garantías de atención y protección que las personas desplazadas internamente necesitan.

Es necesario contar con los recursos humanos necesarios para atender tanto el fenómeno de desplazamiento forzado como a las personas desplazadas internamente. Se necesita personal capacitado y con instrumentos de trabajo claros y precisos, como son protocolos y manuales, que contribuyan a fortalecer la integración y consolidación de equipos multidisciplinarios para fortalecer a las instituciones de primer contacto de todo el país.

Sin lugar a duda los retos y desafíos son inmensos, pero con voluntad política es posible diseñar y poner en marcha un programa especial en la frontera norte que pueda brindar las garantías de atención y protección, en lógica de soluciones duraderas, para las personas desplazadas internamente que se encuentran en las ciudades fronterizas con la intención de solicitar protección internacional o que ya han sido regresadas a territorio nacional por las autoridades estadounidenses que les niegan la protección. Un programa especial que podría ser diseñado por la CNDH en conjunto con Conapo y las secretarías de Gobernación y de Bienestar, así como con otros actores académicos, privados, religiosos y organizaciones, instituciones y organismos intergubernamentales dedicados a los derechos humanos, a la asistencia humanitaria, al desarrollo y a la construcción de paz, como lo propone la guía de soluciones duraderas del Marco IASC.

VI. BIBLIOGRAFÍA

BARRIOS, I.; CASTRO, J.; DÍAZ, E.; JIMÉNEZ, P.; PEÑA, J.; y SÁNCHEZ, A; (2020).

“Condiciones y características de las poblaciones solicitantes de asilo en Estados Unidos en Ciudad Juárez. Una mirada desde los albergues y su entorno”. *Documentos de Coyuntura COLEF*. Disponible en <https://www.colef.mx/estudiosdecolef/condiciones-y-caracteristicas-de-la-poblacionsolicitante-de-asilo-en-estados-unidos-en-ciudad-juarez/> (fecha de consulta: 30 de octubre de 2023).

CENTRO DE ATENCIÓN AL MIGRANTE-CONSEJO ESTATAL DE POBLACIÓN (CAIM-COESPO). (2023). *Informe ejecutivo de programa de atención a migrantes. Agosto-diciembre de 2022*. México, Centro de Atención al Migrante del Consejo Estatal de Población del Gobierno de Chihuahua.

COMISIÓN EJECUTIVA DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS (CEAV). (2015). *Modelo Integral de Atención a Víctimas*. México, Gobierno de México.

COMISIÓN EJECUTIVA DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS (CEAV). (2020). *Protocolo de atención en casos de desplazamiento forzado*. México, Gobierno de México.

COMISIÓN EJECUTIVA DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA (CEAVE). (2018). *Programa Estatal de Atención Integral a Víctimas 2018-2021*.

Disponible en

https://chihuahua.gob.mx/sites/default/attach2/anexo/anexo_52-

[2018_programa_estatal_de_atencion_integral_a_victimas_2018_-_2021.pdf](#)

(fecha de consulta: 30 de octubre de 2023).

COMISIÓN EJECUTIVA DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA (CEAVE).

(2019). *Diagnóstico sobre el Desplazamiento Forzado Interno en el estado de Chihuahua desde la perspectiva de las personas internamente desplazadas*.

México, CEAVE.

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (CNDH). (2016). *Informe especial sobre desplazamiento forzado interno (DFI) en México*. México, Gobierno de México.

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (CNDH). (2017). *Protocolo para la atención y protección de las víctimas de desplazamiento forzado interno (DFI) en México*. México, Gobierno de México.

CONGRESO DE LA UNIÓN. (2013). Ley General de Víctimas. *Diario Oficial de la Federación*. Última reforma publicada el 25 de abril de 2023. Disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV.pdf>.

CONGRESO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. (2016). Ley de Víctimas para el Estado de Chihuahua. *Periódico Oficial del Estado*, 27 de febrero. Disponible en <https://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/leyes/archivosLeyes/1248.pdf> (fecha de consulta: 30 de octubre de 2023).

CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN (CONAPO). (2019). *La violencia como causa de desplazamiento interno forzado. Aproximaciones a su análisis en México*. México, Gobierno de México.

DÍAZ CARNERO, E. I. (2022). "Las categorías y conceptos del análisis geopolítico socioterritorial". *Ar@cne Revista electrónica de recursos en internet sobre geografía y ciencias sociales* 26 (266), 1-29.

DÍAZ, E.; BURGÚES, A. y RODRÍGUEZ, O. (2023). "Mexicanos desplazados y migrantes internacionales solicitantes de asilo en albergues de Ciudad Juárez, Chihuahua, 2022". *Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad* (2), 60-77.

ESPARZA, O. y GUTIÉRREZ, M. (2022). Contingencia migratoria en Ciudad Juárez. Contexto de la migración de solicitantes de protección internacional (2018-2019). México, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

GRUPO INTERDISCIPLINARIO EN TEMAS MIGRATORIOS (GITM). (2022). *Encuesta a Mexicanos Desplazados y Solicitante de Asilo en Ciudad Juárez (ENMEDESA-*

2022). México. Disponible en

<http://www.colech.edu.mx/img/slider/Rep.%20ENMEDESA%202022.pdf>

(fecha de consulta: 30 de octubre de 2023).

MARCO DE SOLUCIONES DURADERAS PARA LAS PERSONAS DESPLAZADAS INTERNAMENTE DEL COMITÉ PERMANENTE ENTRE ORGANISMOS (Marco IASC). (2018). *Guía de soluciones duraderas. Una herramienta para medir el avance hacia soluciones duraderas para las personas desplazadas internamente (PDI)*. Ginebra, Servicio Conjunto de Caracterización de Población Desplazada-JIPS.

MAYORGA, P. (2023). “Congreso de Chihuahua tipifica delito de desplazamiento forzado, pero criminaliza a las víctimas”. *La Verdad Juárez*, 27 de julio de 2023.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU). (1985). *Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y de abusos de poder*. Asamblea General de la ONU, 29 de noviembre. Disponible en <https://www.ohchr.org/sites/default/files/victims.pdf> (fecha de consulta: 30 de octubre de 2023).

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU). (1998). *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*. Ginebra, Consejo Económico y Social-Comisión de Derechos Humanos.

PEÑA, J. (2019). “La caravana de migrantes en Ciudad Juárez, 2019. Diagnóstico y propuestas de acción”. *Documentos de Coyuntura COLEF*. Disponible en <https://www.colef.mx/estudiosdecolef/la-caravana-de-migrantes-en-ciudad-juarez-2019-diagnostico-y-propuestas-de-accion/> (fecha de consulta: 30 de octubre de 2023).

SILVA, F. (2020). “Desplazamiento forzado interno en México. Aspectos legales y ausencia presupuesto”. *Telos* 22 (3), 626-663.

-
- [1] Profesor Investigador del Programa de Investigadoras e Investigadores por México adscrito a la Unidad Ciudad Juárez de El Colegio de la Frontera Norte.
- [2] Según datos de Protección Civil del Estado de Chihuahua, proporcionados por el Centro de Atención al Migrante (CAIM) del Consejo Estatal de Población del Gobierno de Chihuahua (Coespo), el 28 de octubre de 2019 se encontraban esperando ser recibidos por la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP por sus siglas en inglés), e instalados en los puentes internacionales un total de 2 mil 326 personas en físico (aproximadamente) y 4 mil 200 en lista de espera. En el Puente Internacional Santa Fe/ Paso del Norte, 300 personas en físico (aproximadamente) y 900 en lista de espera; en el Puente Internacional Las Américas, 900 personas en físico (aproximadamente) y 1,500 en lista de espera; y en el Puente Internacional Zaragoza, 1,126 personas en físico (aproximadamente) y 1,800 en lista de espera.
- [3] La llamada “Red de Albergues” está constituida por espacios adaptados improvisadamente para recibir a personas en situación de movilidad. Son espacios no creados ni diseñados para atender a personas en dicha situación, sino que son espacios que anteriormente eran escuelas, comedores o iglesias que cumplían otra función, por lo que su situación actual es muy precaria y con muchas necesidades de infraestructura y de personal. Se puede revisar Barrios *et al.*, 2020; así como Peña, 2019.
- [4] Actualmente no se cuenta con un registro oficial de las personas desplazadas internamente a nivel nacional. De igual manera, no se cuenta con un registro de las personas solicitantes de protección internacional que son devueltas por EE. UU, al ser rechaza su solicitud de asilo en aquel país. En el caso de las personas mexicanas desplazadas internamente que solicitan de asilo en EE. UU, y que son devueltas a territorio nacional, el Instituto Nacional de Migración (INM) no registra de manera diferencial a las personas en esta condición. El registro del INM documenta, indiferentemente de su condición, a personas solicitantes de asilo, como a personas deportadas con más de un año en aquel país y a las personas detenidas y devueltas en la frontera. A estas personas, con diferentes perfiles y condiciones, el INM les ofrece lo mismo: un apoyo para regresar a su lugar de origen, sin importar que algunas de ellas están huyendo de su lugar de origen. A todas estas personas, el INM les entrega una “constancia de repatriación”, sin diferenciar su situación ni sus condiciones de vulnerabilidad.
- [5] La tipificación del delito en Chihuahua fue una exigencia social, política y jurídica que duró muchos años concretar. A finales de 2022 el Congreso del estado publicó un decreto (0486/2022) que reforma el Código Penal local para tipificar el delito; sin embargo, un mes después, el mismo Congreso reformó el decreto y añadió un párrafo, el cual, para algunos juristas y defensores de derechos humanos, lo único que hace es criminalizar a las personas desplazadas internamente (Mayorga, 2023).
- [6] El registro administrativo del Instituto Nacional de Migración (INM) sólo considera el punto de devolución, el lugar de origen de la persona y su edad, no considera si es una persona que ha vivido en EE.UU., si es una persona expulsada por el Título 42 o si es una persona que solicitó protección internacional en EE.UU. y esta solicitud le fue negada. Además, en

los casos de las personas expulsadas bajo el Título 42, puede haber muchas personas que buscaban solicitar asilo en EE. UU., pero no tuvieron la oportunidad de solicitarlos por la medida sanitaria.

- [7] Con la loable excepción de la labor que realiza el *Programa de Atención a Migrantes* del CAIM del Coespo, que, con un muy reducido presupuesto, brinda asesoría básica a las personas migrantes que llegan a sus oficinas en Ciudad Juárez, asesoría que incluye a personas desplazadas internas. La asesoría que brindan consiste en “orientación, vinculación y traslado a albergues y espacios de acogida, atención psicosocial en CAIM y espacios de acogida, uso de instalaciones hidrosanitarias, contacto consular, refrigerios, apoyos sociales en especie, bolsa de empleo, y canalización a los servicios de la Administración Pública y a instituciones que brindan asistencia humanitaria y asesoría legal migratoria” (CAIM-Coespo, 2023).
- [8] Además, esta definición internacional es en la que se basa el *Protocolo de atención en casos de desplazamiento forzado de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV)*, así como todas las propuestas que están actualmente en la congeladora legislativa.
- [9] El Comité Permanente entre Organismos (IASC por sus siglas en inglés) es el mecanismo principal para la coordinación y asistencia humanitaria interagencial, y permite coordinar el trabajo de agencias clave de la ONU y sus socios. Fue establecido en junio de 1992 como respuesta a la resolución 46/182 de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre fortalecimiento de la asistencia humanitaria. Para más información véase <https://www.refworld.org/es/publisher/IASC.html>
- [10] Conocer tanto las políticas y legislación, los servicios, el entorno construido, el económico, la cohesión social, como la viabilidad de las diferentes intervenciones con base en los recursos disponibles y requeridos, capacidades e intereses (Marco IASC, 2018), así como los actores e intereses que generan el fenómeno del desplazamiento forzado interno en sí mismo (Díaz Carnero, 2022).
- [11] Contemplando los retos que implica la construcción de una respuesta multiactor coordinada, en materia de derechos humanos, de asistencia humanitaria, de desarrollo y de construcción de paz.
- [12] Las investigadoras e investigadores del GITM que diseñaron la ENMEDESA laboran en El Colegio de Chihuahua, en El Colegio de la Frontera Norte y en la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
- [13] La estrategia metodológica seguida fue un ejercicio que permitiera registrar y entrevistar a quienes se encontraran en el punto de aplicación en la fecha indicada para cada lugar. Esto quiere decir, que se entrevistó a las personas que se encontraban en cada uno de los puentes, con lo cual fuera posible tener una fotografía lo más amplia posible del fenómeno en cada momento y espacio.
- [14] A estos alcances, se agregaron en la ENMEDESA 2022: *i)* registrar las experiencias de tránsito, cruce y expulsión; *j)* profundizar en las condiciones de salud a partir de la contingencia sanitaria de la Covid-19; y *k)* conocer sus principales necesidades de atención en Ciudad Juárez.

[15] CNDH, 2016 y 2017.

[16] Conapo, 2019.

[17] Que consisten en: 1. Atención médica y psicológica de emergencia. 2. Medidas de alojamiento, alimentación y aseo personal. 3. Gastos funerarios. 4. Medidas en materia de protección. 5. Transporte de emergencia. 6. Medidas en materia de asesoría jurídica.

[18] Enfocadas en: 1. Educación. 2. Salud. 3. Procuración y administración de justicia. 4. Medidas económicas y de desarrollo.

[19] Dirigidas a la: 1. Restitución. 2. Compensación. 3. Rehabilitación. 4. Satisfacción. 5. Garantías de no repetición.