

**Debilidad institucional y atención al desplazamiento forzado en México:
El caso de Chiapas****Internally Displaced People and Institutional Weakness in Mexico:
Analyzing the Case of Chiapas**Itzamara Díaz Vanegas¹ y Alejandro Monsiváis Carrillo²

RESUMEN

En los últimos años, el desplazamiento forzado interno se ha extendido a lo largo de diversas regiones en México. A falta de una regulación a nivel nacional, y con la finalidad de atender esta problemática, algunas entidades federativas han aprobado leyes especializadas en la materia. El objetivo de ese artículo es analizar cómo se aplica la ley para atender el desplazamiento forzado en el estado de Chiapas desde la perspectiva de la teoría de la fortaleza institucional. A través de un estudio de caso, el análisis muestra que el proceso político de la aplicación de la ley de Chiapas produjo una institución débil, “aspiracional”. Lejos de provocar un cambio sustantivo en la problemática, solo ha generado acciones de carácter asistencialista. Este artículo muestra que, a pesar de contar con una legislación ambiciosa, la respuesta de los gobiernos subnacionales al desplazamiento forzado sigue condicionada por intereses políticos divergentes y sus capacidades estatales son limitadas.

Palabras clave: 1. desplazamiento forzado interno, 2. instituciones débiles, 3. violencia, 4. política subnacional, 5. Chiapas.

ABSTRACT

In recent years, several regions in Mexico are confronting a humanitarian crisis produced by rising numbers of internally displaced people. Some subnational governments have approved innovative legislation on internal displacement due to a lack of regulation at a national level, expecting to provide a solution to such a critical problem. In this article, we analyze the legislation approved in Chiapas. We draw on institutional strength theory to argue that the political process in Chiapas delivered a weak, “aspirational” institution. Far from creating substantive change on this matter, it has only generated assistance-driven actions. This research shows that, despite remarkable legislation, governmental assistance to internally displaced people is still hindered by diverging political interests and weak state capacity.

Keywords: 1. internally displaced people, 2. institutional weakness, 3. violence, 4. subnational politics, 5. Chiapas.

Fecha de recepción: 5 de noviembre de 2021

Fecha de aceptación: 3 de marzo de 2022

Fecha de publicación web: 30 de agosto de 2022

¹ Doctorando en Ciencias Sociales en el Área de Estudios Regionales en El Colegio de la Frontera Norte, México, itzamara.dcser2018@colef.mx, <https://orcid.org/0000-0002-1906-646X>

² El Colegio de la Frontera Norte, México, amonsi@colef.mx, <https://orcid.org/0000-0001-8661-5935>



INTRODUCCIÓN

El desplazamiento forzado interno (DFI) en México es una dramática realidad que afecta de manera creciente a hogares y comunidades en cada vez más regiones del país.³ En un estudio del Consejo Nacional de Población, Díaz Pérez y Romo Viramontes (2019) estiman que cerca de tres millones de hogares (2 805 708), compuestos por poco más de 10.1 millones de integrantes, cambiaron su residencia para protegerse de la delincuencia entre los años 2011 y 2017. Por su parte, un estudio de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH), estima que las personas que cambiaron su residencia dentro del país por motivos relacionados con la violencia o la inseguridad, pueden oscilar entre 185 mil y más de ocho millones entre los años 2005 y 2019 (Pérez Vázquez, Barbosa Magalhães y Castillo Portillo, 2019).

Ante una problemática de tal magnitud y relevancia humanitaria, la respuesta de las instituciones estatales y los gobiernos ha sido tardía, asistencialista e ineficaz. Hasta hace poco, este problema no había sido reconocido como tal por las autoridades mexicanas (Díaz Pérez y Romo Viramontes, 2019; Pérez y Castillo, 2019). Así mismo, las acciones emprendidas para ofrecer alguna solución a las víctimas de DFI han sido fragmentarias, carentes de los instrumentos normativos adecuados para la especificidad de la problemática y, por lo general, de carácter reactivo y episódico (Mestries Benquet, 2018; Peguero Moreno y Rubio Díaz-Leal, 2019; Pérez, 2014; Pérez y Castillo, 2019).

Sin embargo, a lo largo de la última década, algunas entidades federativas han aprobado leyes dirigidas a atender la problemática del DFI en su territorio –Chiapas en el año 2012, Guerrero en 2014 y Sinaloa en 2020. ¿Qué tanto estas leyes han podido transformar la acción gubernamental y el comportamiento de los actores políticos y sociales que son objeto de esta legislación de forma congruente con sus propósitos normativos? En otras palabras, ¿qué tanto, del estado de cosas que formalmente propone, consigue cambiar una ley para atender el desplazamiento interno forzado?

El objetivo de este artículo es analizar cómo se construyen y desempeñan las instituciones estatales que tienen como objetivo ofrecer soluciones a la problemática del DFI. Para cumplir con este propósito, recurrimos a la teoría de la fortaleza institucional (Brinks, Levitsky y Murillo, 2020; Levitsky y Murillo, 2009, 2012). Esta perspectiva permite mostrar que las leyes, instituciones y políticas formales presentan grados variables en su ambición, cumplimiento y estabilidad. Muchas instituciones emergentes, por muy ambicioso que sea su marco normativo, se ven limitadas por las características del proceso que las produjo y las circunstancias políticas en las que deben hacerse cumplir.

Es importante destacar que no se pretende explicar cómo se produce la problemática del DFI (Díaz Pérez y Romo Viramontes, 2019; Durin, 2019) sino contribuir para entender cómo se construye la respuesta estatal a este fenómeno. Se da por hecho que el Estado mexicano tiene la obligación de proteger y defender los derechos humanos. También se asume que no es una entidad

³ Los autores agradecemos las observaciones y sugerencias de quienes dictaminaron anónimamente este trabajo.

monolítica, sino un entramado de reglas, organizaciones y poderes donde convergen intereses dispares y contrapuestos. Por ello, es importante analizar la construcción de instituciones públicas que pueden ofrecer soluciones a las poblaciones que se han visto en la necesidad de huir o escapar de sus lugares de residencia, aun cuando entre los factores determinantes del DFI se encuentre la coacción propiciada directa o indirectamente por agentes gubernamentales o estatales, como las fuerzas locales de seguridad o el ejército, entre otras.

El análisis se basa en el estudio de caso de la implementación de la *Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno*, promulgada en Chiapas en 2012 (*Decreto 158*, 2012). El caso de Chiapas es especialmente relevante, ya que se trata de una entidad en la que el desplazamiento forzado interno ha sido una problemática desde la década de 1970, a consecuencia de disputas político-territoriales y por las acciones de grupos militares respaldadas por las autoridades locales (Carrasco, Benítez Manaut y Rodríguez Luna, 2007; Mestries Benquet, 2018; Pecker Madeo, 2020). La diversidad étnico-religiosa también ha sido un factor que, al cruzarse con la dimensión territorial, detona conflictos que resultan en comunidades desplazadas (Rivera, 2013). La problemática del desplazamiento se agudizó en el contexto del levantamiento zapatista de 1994, pues el gobierno federal promovió acciones militares de contrainsurgencia (Chamberlin, 2013). Esta configuración de condicionantes persiste hasta la fecha, ahora en un contexto de militarización de la seguridad pública y la contención de migrantes centroamericanos.

El artículo se divide en cuatro secciones. La primera ofrece un panorama general de la respuesta estatal al problema del DFI en México. En la segunda parte, se expone la pertinencia de recurrir a la teoría de la variación en la fortaleza institucional para analizar las leyes y los programas que ofrecen soluciones al problema del DFI. La tercera parte presenta el caso de Chiapas y examina los componentes de la fortaleza institucional. La cuarta argumenta que la implementación de la ley promulgada en dicho estado se caracteriza por una alta debilidad institucional. Finalmente, las conclusiones ofrecen una recapitulación general del análisis, discutiendo sus alcances y limitaciones.

LA ATENCIÓN AL DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO EN MÉXICO

El desplazamiento forzado interno es un movimiento masivo de personas que se define por dos atributos: su carácter involuntario o coaccionado y su permanencia dentro de las fronteras nacionales (Cohen y Deng, 1998; Mooney, 2005). Las causas del desplazamiento pueden ser de distinta índole, desde desastres ambientales, conflictos armados, violaciones sistemáticas de los derechos humanos de grupos sociales, violencia generalizada, entre otros (Naciones Unidas, 1998). El carácter involuntario de este tipo de migración remite a la necesidad en la que se ven las personas y los grupos humanos de huir o escapar repentinamente, abandonando sus hogares o lugares de residencia. El componente de coacción o riesgo inmediato que define al desplazamiento forzado es importante, pues sirve para distinguir a este tipo de migración de otras migraciones provocadas por situaciones de extrema pobreza o precariedad económica (Mooney, 2005). Así

mismo, esta concepción contempla la posibilidad de que las poblaciones se vean forzadas a migrar no solo tras padecer las causas del desplazamiento sino para evitar sus consecuencias (Mooney, 2005, p. 13). Por otra parte, al producirse dentro de las fronteras del Estado nacional, se distingue al desplazamiento forzado interno de los grupos que han migrado a otros países y adquirido el estatus legal de *refugiados*.

En México, las migraciones masivas provocadas por la violencia generalizada que se desató en el país desde hace más de una década han obligado a repensar el concepto de desplazamiento forzado. En este sentido, Salazar Cruz (2014, p. 54) concibe al DFI como “la movilidad obligada de la población civil, que deja temporal o permanentemente sus espacios de vida (...), a causa de dinámicas de violencia regional y del subsecuente sistema de coacciones contra individuos, familias, pobladores y recursos”. Por otra parte, no es apropiado utilizar el término desplazamiento forzado para referirse a las personas que migraron a Estados Unidos a causa de la violencia y que no tienen el estatus de refugiadas. Por ello, Durin (2019, p. 30) habla de migración forzada o “migración de personas que se ven obligadas a dejar sus hogares con el fin de resguardarse en otro lugar porque su integridad y la de sus familiares peligra por la violencia armada desplegada por actores legales e ilegales”. Así, el desplazamiento forzado puede ser interno o internacional.

El DFI se ha convertido en una problemática cada vez más acuciante en un número cada vez más alto de regiones en el país (Durin, 2019). Los estudios académicos y las investigaciones reportadas por organizaciones sociales coinciden en que los detonantes del desplazamiento forzado interno son múltiples: conflictos políticos y religiosos, los proyectos de desarrollo, la explotación de recursos naturales, los desastres naturales, los conflictos armados y, más recientemente, las actividades delincuenciales como la extorsión, el secuestro, el cobro por protección, el robo de identidad, los asaltos o la desaparición de familiares (Díaz Pérez y Romo Viramontes, 2019; Pérez y Castillo, 2019; Salazar Cruz y Castro Ibarra, 2014).

La problemática, sin embargo, no concluye con los eventos de desplazamiento forzado. Más aún, las víctimas pocas veces encuentran la atención debida o los mecanismos para exigir una reparación del daño. El apoyo gubernamental que han recibido las víctimas ha sido principalmente asistencial y, además, ha carecido de continuidad. Uno de los factores que explican las fallas en la atención y protección de las víctimas es la escasa definición de marcos normativos apropiados para la problemática. A partir de la promulgación de la *Ley General de Víctimas* (2013), se prevé la creación del sistema titulado Registro Nacional de Víctimas. Así mismo, en 2014 la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas constituyó el Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral. El artículo 5 de dicha ley, a través del “enfoque diferencial y espaciado”, reconoce a las personas en situación de desplazamiento interno (*Ley General de Víctimas*, 2013, p. 3). Sin embargo, en la práctica, las organizaciones sociales han encontrado dificultades y resistencias por parte de los órganos previstos por la ley para que reconozcan a las personas desplazadas y se hagan valer sus derechos (Pérez y Castillo, 2019, pp. 125-126). La *Ley General de Víctimas* fue promulgada luego de un proceso accidentado y tenso, como respuesta a la visibilidad pública que adquirió la demanda social de “paz con justicia y dignidad”, dicho en los términos del movimiento encabezado por Javier Sicilia (Gordillo García, 2020; Monsiváis Carrillo, Pérez Torres y Tavera Fenollosa, 2014).

En contraste, la problemática de los desplazados internos, como señala Pérez (2014), no se ha visto acompañada por una movilización social de alcance nacional que reclame acciones claras por parte de las autoridades.

En síntesis, a nivel nacional no existe ninguna regulación especializada aprobada en materia de desplazamiento forzado interno. El avance más significativo en la atención al DFI, en términos legales, se ha dado en el nivel subnacional. A lo largo de la última década, en algunas entidades federativas se han promulgado leyes expresamente dirigidas a ofrecer protección y atención al desplazamiento forzado. En Chiapas, esa ley se publicó en 2012; dos años después, Guerrero aprobó una legislación similar. En 2020, el estado de Sinaloa hizo lo propio. Si bien el desplazamiento constituye un problema humanitario, en otras entidades no han promulgado una ley similar⁴ (Pérez y Castillo, 2019).

La aprobación de leyes estatales que respondan a la problemática del DFI constituye un avance innegable para atender una crisis humanitaria que se agrava de forma creciente. Sin embargo, es importante preguntarse, ¿qué tanto esas leyes establecen objetivos formales que aspiren a resolver la problemática y qué tanto esos objetivos se hacen cumplir, modificando tanto el comportamiento de las agencias y funcionarios públicos, como el de los actores sociales y políticos?

LA FORTALEZA DE LAS INSTITUCIONES

Las preguntas arriba formuladas podrían dar lugar al análisis del diseño y la implementación de los programas públicos (Howlett y Lejano, 2013; May, 1991). Inclusive, aún considerando la multiplicidad de sentidos y los puntos débiles que tiene cada uno de ellos, podría adoptarse una perspectiva de “gobernanza” para abordar esta cuestión (Fukuyama, 2016). Sin embargo, aunque se puede aprender mucho acerca del análisis de estas políticas, persiste la necesidad de dar cuenta de las interacciones sociales o los factores contextuales que influyen en la forma en que las autoridades responden a las demandas de las víctimas. Como alternativa, para acercarnos a esta problemática recurrimos a la teoría de la debilidad institucional (Brinks *et al.*, 2020). La premisa de esta perspectiva es que la debilidad de las instituciones se construye en el proceso político como consecuencia de la interacción entre actores con intereses e incentivos, las capacidades de los gobiernos y diversos condicionantes contextuales.

Es importante tener presente que el análisis de la fortaleza o debilidad de una institución no es equivalente a evaluar la eficacia o efectividad de una política o programa público. El análisis de la fortaleza institucional implica enfocarse en la estabilidad y el cumplimiento de las reglas formales que constituyen una institución (Levitsky y Murillo, 2009). Aún las reglas estables y que se hacen cumplir pueden arrojar resultados insatisfactorios o poco eficaces. Por ello, al analizar la fortaleza de las reglas asociadas a la atención a víctimas de desplazamiento forzado, se busca saber qué tan estables son las reglas y, sobre todo, qué tanto se hacen cumplir a través de los canales establecidos.

⁴ Es el caso de Chihuahua, Durango, Oaxaca, Michoacán, Tamaulipas o Veracruz, por mencionar solo algunas.

Las instituciones

Se considera que las políticas de atención a víctimas de desplazamiento forzado son instituciones en la medida en que están consignadas dentro de instrumentos normativos oficiales de carácter obligatorio y vinculante, como las leyes, los reglamentos o los manuales de operación. Una institución se define como el conjunto de normas, reglas y procedimientos que estructuran las interacciones sociales al regular y habilitar el comportamiento político (Brinks *et al.*, 2020; Helmke y Levitsky, 2004).

Desde luego, existen nociones mucho más amplias de lo que son las instituciones. Por ejemplo, de acuerdo con DellaPosta, Nee y Oppen (2017, p. 10), las instituciones son “estructuras sociales relativamente perdurables, que comprenden elementos formales e informales interrelacionados – creencias, normas, reglas y organizaciones–, gobernando la vida social, política y económica”. Este tipo de conceptos, empero, tiene la desventaja de que es poco útil para distinguir a las instituciones de sus determinantes y sus efectos. Por ello, aquí se ha adoptado el concepto enfocado en el carácter normativo y prescriptivo de las reglas, como el formulado por North (1990), quien concibe a las instituciones como “las reglas del juego”; o la “gramática institucional” de Ostrom (2005, p. 3), quien entiende a las instituciones como reglas o “prescripciones” que se utilizan “para organizar toda forma de interacción repetitiva y estructurada”.

Al enfatizar en el carácter oficial de las instituciones, el presente estudio se enfoca en las normas de atención a las víctimas como instituciones formales. Las instituciones formales son aquellas que están consignadas en instrumentos públicos y de carácter oficial, como las constituciones, leyes, estatutos o reglamentos. Desde luego, de forma paralela a las instituciones formales, existen las de carácter informal. Las instituciones informales, sin embargo, no suelen ponerse por escrito y se crean, comunican y aplican por fuera de los canales oficialmente reconocidos (Helmke y Levitsky, 2004). Son normas sociales que no se basan en valores compartidos, sino en expectativas acerca de las consecuencias de obedecer o no esas reglas no escritas o no sancionadas oficialmente (Helmke y Levitsky, 2004).

Instituciones fuertes y débiles

Comúnmente se asume que las instituciones son estables. Las diferentes perspectivas institucionalistas con enfoque histórico han analizado la forma en que las instituciones se mantienen estables a lo largo del tiempo una vez que alcanzan un punto de equilibrio (Hall y Taylor, 1996; Thelen, 1999). Entonces, el cambio se explica por eventos repentinos que trastocan el orden establecido e inauguran nuevos senderos de desarrollo institucional, que se refuerzan sobre la marcha (Pierson, 2015). Una importante innovación en este campo lo ha constituido la comprensión del cambio institucional como suceso gradual, que sigue distintas modalidades (Mahoney y Thelen, 2010). Sin embargo, aún desde las teorías del cambio gradual no se alcanza a dar cuenta del reemplazo constante de las instituciones, como el que se registra en América Latina (Levitsky y Murillo, 2012).

El segundo aspecto que ocupa un lugar poco destacado en algunos enfoques institucionales es la aplicación de las reglas (Levitsky y Murillo, 2009). En muchos países, una vez que una norma se vuelve oficial, se espera que su aplicación se realice con eficacia. No es el caso de América Latina, pues en mayor o menor medida, los países de la región cuentan con capacidades estatales y de gobierno que limitan la provisión de bienes públicos y que reproducen una trampa que también restringe el desarrollo democrático de estos países (Mazucca y Munck, 2021). Sin embargo, aún cuando se llega a tener la capacidad suficiente para implementar las políticas, hay situaciones en las que los políticos o los burócratas deciden no hacerlo (Holland, 2016).

El grado de fortaleza de una institución, en concreto, requiere considerar tres parámetros específicos (Brinks *et al.*, 2020). En primera instancia, el resultado pre-institucional o la situación que se observa –u observaría– si la institución objeto de estudio no se hubiera constituido. En segundo lugar, el objetivo estatutario de la institución (*statutory goal*) que representa la ambición institucional, es decir, la codificación formal de la aspiración normativa de una institución. Finalmente, el resultado institucional del funcionamiento de un determinado conjunto de reglas formales que muestran el efecto en el comportamiento y las interacciones de los agentes implicados por la regla formal.

A partir de estos parámetros, la fortaleza de una institución depende de qué tanto se aleja el estado de cosas que resulta del ejercicio institucional del estado de cosas pre-institucional. En términos más precisos, una institución es fuerte en la medida en que la resta del valor atribuido al estado de cosas pre-institucional menos el valor del “resultado institucional” sea mayor que cero. Intuitivamente, si esa magnitud equivale a cero o es pequeña, la institución es “débil”. Podrá ser calificada como “fuerte” conforme esa magnitud sea mayor. Por otra parte, la diferencia entre el resultado pre-institucional y la meta estatutaria o *ambición* es igualmente relevante, pues representa el grado en que una institución aspira a transformar o a conservar el *statu quo*. Entre más grande sea esa diferencia, mayor es la ambición institucional. Entre más pequeña la diferencia, la ambición institucional es más parecida a un estado de cosas en el que la institución de interés no existe. De hecho, un primer tipo de debilidad institucional lo constituye la *insignificancia*: instituciones con una ambición tan pequeña que, aunque las leyes y normas formales se cumplan fehacientemente, no hacen ninguna diferencia (Brinks *et al.*, 2020). Las cosas siguen funcionando aún en ausencia de la institución.

A continuación, se examina el caso particular de una ley de atención a víctimas de desplazamiento forzado. Se utilizan los parámetros conceptuales arriba definidos. Se indaga en las maneras como se construye la fortaleza o la debilidad de ese instrumento legal en el proceso político.

EL CASO DE CHIAPAS: LA LEY PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DEL DESPLAZAMIENTO INTERNO

El estudio de caso

La metodología empleada en esta investigación es el análisis “intensivo de un solo caso o de un pequeño número de casos”, con la expectativa de “echar luz en una población de casos más amplia” (Gerring y Cojocarú, 2016, p. 394). En ese sentido, estudiaremos la *Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno en el Estado de Chiapas* (LPADI) promulgada en 2012 (*Decreto 158*, 2012). De acuerdo con la tipología de Gerring y Cojocarú (2016, pp. 398-399) el caso que se estudia es de tipo *index*, pues se trata de la primera instancia o expresión de un caso en el que es posible observar la variable de resultado: un conjunto de normas y reglas para la atención a víctimas de desplazamiento forzado. Previa a la promulgación de la LPADI de Chiapas, no existía ninguna otra ley a nivel nacional ni local sobre esta materia en específico. Como señala Martínez Coria (2013, p. 211):

esta ley chiapaneca (...) marca un parteaguas, en el ámbito nacional, en el tratamiento y la lógica de intervención para la atención y protección de las poblaciones en situación de desplazamiento forzado; pone también en el horizonte la posible prevención del desplazamiento, con especial énfasis en poblaciones indígenas.

El objetivo de este estudio de caso es primordialmente descriptivo, debido a que tiene como prioridad evaluar cualitativamente qué tan fuerte o débil es la LPADI como institución. Al mismo tiempo, es un estudio de corte *causal-exploratorio* (Gerring y Cojocarú, 2016) que busca identificar las condiciones asociadas con la fortaleza o la debilidad institucional, generando hipótesis que puedan aplicarse en otros estudios.

El estado de cosas pre-institucional

La fuerza de una institución se expresa como la medida en que las interacciones y los resultados colectivos son congruentes con las normas formales. Para aproximarse a la influencia de la institución en el comportamiento sociopolítico es necesario preguntarse, entonces, cómo serían las cosas si las normas formales no existieran o fueran otras. En el caso del DFI, evaluar la fuerza de una nueva normatividad que busca ofrecer soluciones a esta problemática no solo implica evaluar qué tanto han cambiado los eventos de desplazamiento y las formas de atención a las víctimas, sino también qué tanto las agencias estatales cumplen con sus funciones y responsabilidades formales.

Del mismo modo que sucede hoy en día en otras regiones del país, el desplazamiento forzado interno en Chiapas es una problemática para la cual no existían instrumentos legales que permitieran ofrecer una respuesta integral y coordinada desde el aparato gubernamental. Ante los recurrentes eventos de desplazamiento, las estrategias de apoyo y de acompañamiento que han tenido mayor continuidad son las que han implementado las comunidades locales, las organizaciones de derechos humanos y, en algunos casos, los organismos internacionales

(Martínez Coria, 2013). En cambio, la intervención de las autoridades ha sido de carácter reactivo y sólo con orientación asistencialista, lo que pone de manifiesto que se trata de una problemática que ha persistido por varias décadas debido a la falta de una estructura normativa adecuada para canalizar la acción pública.

En Chiapas, el DFI está estrechamente ligado a la impunidad y a las relaciones de dominio y desigualdad que han provocado conflictos étnico-religiosos y político-territoriales a lo largo de varias décadas (Martínez Velasco, 2005; Rivera, 2013). En 2020, después de Oaxaca, Chiapas tenía la más alta proporción de población hablante de lengua indígena en el país (28.17 %), al mismo tiempo es una de las entidades más rezagadas en diversos sentidos, pues cuenta con el Índice de Desarrollo Humano municipal más bajo del país y el segundo más desigual (PNUD, 2019). Si bien el comportamiento electoral refleja una sociedad plural y compleja (Sonnleitner, 2012), lo cierto es que el Estado de derecho y las capacidades del gobierno en esta entidad son precarios (World Justice Project, 2021). En esta región del país, el “Estado y sus instituciones son prácticamente inexistentes, predominando modalidades autoritarias y tradicionales de control político” (Carrasco *et al.*, 2007, p. 129). No es casualidad, en este sentido, que la región de Los Altos, una de las regiones en las que se concentra la población indígena y donde imperan condiciones de exclusión, sea también donde más familias han sido desplazadas de su comunidad desde tiempo atrás.

Los conflictos que detonaron el DFI datan de la década de 1970, en un contexto de disputas agrarias en la región de Los Altos (Pecker Madeo, 2020). La reforma agraria promovida en el país durante la década de 1950 benefició a los grandes terratenientes, quienes habían creado grupos paramilitares para contener las protestas campesinas e indígenas, contando con el apoyo de las autoridades locales (Carrasco *et al.*, 2007) ligadas al entonces dominante Partido Revolucionario Institucional (PRI). En este contexto surgió el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en 1994. La pérdida del territorio, las denuncias por el despojo de la tierra y la falta de influencia política en las zonas tomadas por el EZLN, llevaron al gobierno estatal a implementar estrategias miliares de contrainsurgencia y contención que motivaron el enfrentamiento entre simpatizantes del EZLN y del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y desencadenaron la movilización de pobladores fuera de la zona de conflicto. En ese momento, el gobierno federal impulsó el desplazamiento poblacional como una estrategia de guerra, por lo menos hasta el año 2000 (Chamberlin, 2013). En este mismo período, grupos paramilitares como Paz y Justicia desempeñaron un papel clave al propagar el terror y los desplazamientos forzados, principalmente entre las comunidades de apoyo del EZLN (Ochoa León, 2011). La violencia y los enfrentamientos por el control de la región generaron una crisis humanitaria. Los desplazados se vieron obligados a internarse en el bosque o a huir a las cabeceras municipales en condiciones de extrema vulnerabilidad, mientras la atención por parte de las autoridades se caracterizó por ser limitada y caótica (Arana Cedeño y Del Riego, 2012).

Desde mediados de la década de 1990 a la promulgación de la ley, el desplazamiento interno en Chiapas se convirtió en una problemática persistente y acuciante. De acuerdo con un reporte

del Centro de Monitoreo para el Desplazamiento Interno, en 2010 aún existían 6 000 familias viviendo en condición de desplazamiento (Internal Displacement Monitoring Centre, 2011). El informe del Programa Conjunto por una Cultura de Paz reportó que hasta “marzo del año 2011 había en Chiapas 25 671 desplazados (5 320 familias), distribuidos en 248 grupos y en 33 municipios del estado” (Arana Cedeño y Del Riego, 2012, p. 66).

La ambición institucional

La ambición institucional es el grado en que una institución aspira a transformar a partir de las normas y reglas formales. Se califica como *alto* el nivel de ambición del marco normativo para la atención al DFI en el caso de Chiapas. La ley promulgada el 22 de febrero de 2012, desde una perspectiva de derechos humanos, sigue los parámetros reconocidos a nivel internacional en la materia; ofrece una comprensión integral de la atención al desplazamiento forzado y un marco de coordinación para conducir las acciones gubernamentales. Si este instrumento normativo se aplicara al pie de la letra, se lograría un cambio significativo en la forma de atención estatal al DFI.

Inspirada directamente en los Principios Rectores de la ONU (Naciones Unidas, 1998), la ley de Chiapas estipula que “tiene por objeto establecer las bases para la prevención del desplazamiento interno, la asistencia e implementación de soluciones duraderas para su superación, así como otorgar un marco garante que atienda y apoye a las personas en esta situación” (Art. 2) (*Decreto 158*, 2012, p. 43). Así mismo, en su artículo 3, adoptando la definición de los Principios, delimita de forma comprensiva a la figura del DFI en la entidad:

Se considera como desplazados internos a las personas o grupos de personas asentadas en el estado de Chiapas que se han visto forzadas u obligadas a abandonar, escapar o huir 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 los límites territoriales del Estado (*Decreto 158*, 2012, p. 43).

Esta normativa se compone de seis capítulos, además de los artículos transitorios. El capítulo II, compuesto por 14 artículos, es especialmente relevante, ya que en él se detalla que “los desplazados internos gozan en todo momento de los derechos que los tratados internacionales suscritos y ratificados por el Estado mexicano y las garantías que esta ley les otorga [sic]” (Art. 4) (*Decreto 158*, 2012, p. 43). En este mismo artículo se establece que la ley “no podrá ser interpretada de forma tal que limite, modifique o menoscabe las disposiciones de cualquier instrumento internacional de derechos humanos o derecho humanitario” (*Decreto 158*, 2012, p. 43). Los siguientes artículos establecen un marco que protege la libertad, la seguridad, la dignidad y la integridad de las personas en condición de desplazamiento. Adoptando el principio de no-discriminación, la ley garantiza el derecho de los desplazados a la identidad y al reconocimiento de su personalidad jurídica; al ejercicio de sus derechos civiles y políticos básicos; a ser consultados y a participar en las decisiones que los afecten; a tener acceso pleno a la justicia y a los medios de defensa. Se consigna, así mismo, su derecho a la seguridad, la salud,

la higiene y a la compensación o restitución de sus derechos vulnerados en materia de tierras, vivienda o propiedad. La ley contempla además la atención a las necesidades especiales de personas vulnerables, como niños, menores no acompañados, mujeres embarazadas, madres con hijos pequeños, jefas de familia, personas con discapacidades y adultos mayores, dando especial protección a indígenas y campesinos que tengan “especial dependencia con su tierra” (Art. 6) (*Decreto 158*, 2012, p. 43).

Desde este marco, los capítulos del IV al VI establecen los parámetros normativos de la prevención del desplazamiento interno, la asistencia humanitaria y la implementación de soluciones duraderas a la condición de desplazamiento interno, respectivamente. El artículo 41, inclusive, define ocho criterios para identificar la “superación de la condición de desplazado interno”: seguridad y libertad de movimiento; condiciones dignas de vida; acceso a empleo o medios de vida; acceso a mecanismos de restitución de vivienda, tierras y otros bienes patrimoniales o compensación justa; acceso a documentación personal; reunificación familiar; participación en asuntos públicos; y acceso a la justicia y reparación del daño (*Decreto 158*, 2012, p. 50).

Finalmente, los mecanismos para la operación de la prevención y asistencia del desplazamiento interno se detallan en el capítulo III. Esta sección contempla dos instrumentos clave. El primero es el Programa Estatal para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno (Art. 18). El segundo es la instancia responsable de formular y ejecutar el Programa Estatal: el Consejo Estatal de Atención Integral al Desplazamiento Interno (Art. 19), un órgano con amplias funciones, entre las que se incluye la elaboración y actualización del Registro Estatal de Población Desplazada (Art. 20, inciso X). El Consejo Estatal estará coordinado por una Secretaría Ejecutiva, cuyo titular es designado por “el Gobernador del Estado” (Art. 21) (*Decreto 158*, 2012, p. 47), e integrado por los titulares de 14 secretarías y dependencias estatales de gobierno. Bajo la figura de “invitados permanentes” se considera, así mismo, a una amplia variedad de actores públicos y sociales, desde el órgano estatal de derechos humanos, organismos internacionales, ayuntamientos involucrados en eventos de desplazamiento, instituciones académicas, organizaciones civiles y representantes de la población desplazada (Art. 22) (*Decreto 158*, 2012, p. 47).

El resultado institucional

Si se cuestiona qué ha cambiado tras la publicación de la LPADI de Chiapas, la repuesta es inequívoca: pocas cosas. Entre 2012 y 2020 el poder ejecutivo y la administración pública estatal realizaron un esfuerzo apenas mínimo, equivalente a nulo, para aplicar la ley. En el artículo tercero transitorio se establece que “El Consejo Estatal de Atención Integral al Desplazamiento Interno deberá instalarse en un plazo de sesenta días naturales a partir de la entrada en vigor de la ley”. Una vez instalado, contará “con un plazo de noventa días naturales para emitir” el reglamento de la ley (artículo cuarto transitorio) (*Decreto 158*, 2012, p. 50).

La ley se publicó el 22 de febrero de 2012, pero fue hasta el 4 de diciembre de 2018 –más de seis años después– que el Congreso local publicó un resolutivo único en el que “se exhorta al

Consejo Estatal de Atención Integral al Desplazamiento Interno, para que elaborare el Programa Estatal para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno, así como informe de los mecanismos que se llevaron a cabo para la instalación de dicho Consejo y en su caso informe las actividades que éste ha realizado” (H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Chiapas, 2018). Desde el exhorto de diciembre de 2018 a diciembre de 2020, no existe evidencia documental de la instalación formal del Consejo Estatal ni de la emisión del reglamento de la ley, ni tampoco de la publicación oficial del Programa Estatal por parte del Consejo Estatal, cuya obligación se estipula en el artículo 19 de la ley (*Decreto 158*, 2012, p. 46). La instalación del Consejo Estatal consta de la publicación de un boletín de prensa o de reportes en los medios (Secretaría de Protección Civil, 2019), pero no hay información disponible que deje constancia de la formalidad del acto. En otras palabras, a pesar de las acciones concretas emprendidas o las reuniones convocadas por el Consejo Estatal en un lapso de dos años, sin documentación oficial que registre esas actividades, continúan siendo acciones informales e inconsistentes con el “deber ser” de las normas institucionales.

Una de las consecuencias de la falta de aplicación de la ley, es que el gobierno omitió elaborar el Registro Estatal de Población Desplazada. Hasta diciembre de 2020 no existía una fuente oficial basada en un registro sistemático y confiable del fenómeno de desplazamiento interno en la entidad. Por lo general, la información que ofrece el gobierno, a través de la Secretaría de Protección Civil, es dispersa, inconsistente y limitada. Con frecuencia existen discrepancias entre las cifras compartidas por las diferentes instituciones que brindan atención en el marco de sus lineamientos. En todo caso, no existe una fuente oficial de información estadística sobre el DFI en Chiapas.

Las acciones más recurrentes, en un marco de coordinación institucional, se han producido en el área de la asistencia humanitaria (Secretaría de Protección Civil, 2021). Sin embargo, poco se ha hecho en materia de prevención y seguimiento a la solución de conflictos. Un ejemplo de esto es el desplazamiento registrado en las comunidades indígenas de Chalchihuitán y Chenalhó en 2017 (Pecker Madeo, 2020). Por otra parte, el gobierno estatal tampoco ha podido garantizar la seguridad de los desplazados y de los equipos que llevan ayuda humanitaria. En Chiapas, quienes entregan ayuda humanitaria se han enfrentado a obstáculos como agresiones directas, ataques en sus campamentos, bloqueos carreteros y vandalismo. Estos ejemplos ilustran la incapacidad del Estado para garantizar no solo el acceso continuo a la ayuda humanitaria, sino también para resolver los conflictos entre las comunidades.

En materia de soluciones duraderas, el artículo 37 de la LPADI de Chiapas señala que las autoridades competentes facilitarán el acceso para que las organizaciones internacionales y locales ayuden a los desplazados. Sin embargo, la pérdida de control territorial por parte del Estado y el aumento de la influencia de actores armados ilegales continúan obstaculizando su cumplimiento (Faro, 2020; Pecker Madeo, 2020). La responsabilidad de las autoridades de brindar asistencia a los desplazados para que accedan a la justicia, recuperen sus propiedades o posesiones o, en su caso, reciban una indemnización, también ha quedado seriamente limitada. Organizaciones como el Centro “Fray Bartolomé de las Casas” y el Centro de Derechos Humanos Ku’untik han denunciado

que los homicidios continúan sin esclarecerse ni se ha cumplido con la desmovilización de los grupos paramilitares que operan en la zona (Faro, 2020).

Por último, el elemento clave para superar el desplazamiento es la coordinación interinstitucional para el regreso voluntario y digno de los desplazados. En este rubro, las acciones son dispersas y carecen de articulación normativa e institucional. A pesar de que existe poca información sobre el retorno y sus condiciones, la CMDPDH ha hecho un esfuerzo por monitorear y documentar dicha información. Sus datos sugieren que de 23.7 por ciento de población retornada en 2017, al año siguiente solo 16.2 por ciento decidió retornar, mientras que en 2019 solamente 1 por ciento lo hizo (Pérez Vázquez *et al.*, 2020). Aunque explicar la variación en el porcentaje de retorno requiere más investigación, ésta podría estar relacionada con la decisión de los desplazados de permanecer en las zonas de asentamiento o por la falta de garantías para el retorno seguro. Por ejemplo, el Centro “Fray Bartolomé de las Casas” denunció que 3 858 personas, en enero de 2018, retornaron a sus hogares sin garantías de seguridad y bajo presión del presidente municipal de Chalchihuitán, autoridades de Protección Civil y de la Presidencia Municipal (Faro, 2020).

LA CONSTRUCCIÓN POLÍTICA DE LA DEBILIDAD INSTITUCIONAL

La promulgación de *Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Forzado en el Estado de Chiapas* en febrero de 2012 fue un evento especialmente significativo. Por un lado, constituye la primera en su tipo, no solo en el plano local sino también a nivel nacional. Por otro, es una ley caracterizada por una ambición estatutaria alta que establece un marco normativo integral que coordina acciones gubernamentales para prevenir el desplazamiento forzado y ofrecer atención a las víctimas, con apego a los estándares internacionales guiados por la protección de los derechos humanos.

Sin embargo, la diferencia entre la actuación gubernamental en materia de atención al DFI antes de que existiera la ley y después de ser promulgada, es mínima. Al mismo tiempo que la problemática del DFI persistió en la entidad, el esfuerzo y las acciones del gobierno no registraron ningún cambio sustantivo en la problemática. Las características principales de la atención del gobierno estatal al DFI continuaron siendo de carácter asistencialista. Pasaron más de seis años antes de que se emitiera un exhorto para instituir el órgano encargado de hacer operar la ley, pero ni aún así se publicó el Programa Estatal ordenado por la ley, ni se elaboró ningún registro oficial de carácter público de la población en condición de desplazamiento interno. Más allá de las acciones de asistencia humanitaria de carácter focalizado y episódico, no existen cifras ni reportes oficiales de las acciones de prevención o implementación de soluciones duraderas al DFI.

La construcción institucional tras la promulgación de la ley, con base en los elementos descritos, puede ser clasificada como de *alta debilidad*. Sería una institución *muy fuerte* si se hubieran cumplido las disposiciones contenidas en los artículos transitorios al pie de la letra y en los plazos definidos, o informado públicamente acerca de la conformación del Consejo Estatal, su funcionamiento periódico y los criterios de diseño, implementación y evaluación del Programa Estatal. Sería una institución *fuerte* si se hubiera cumplido con la instalación del Consejo Estatal,

la elaboración del Programa Estatal y con las demás funciones contenidas en la ley, aún si la implementación de acciones para la prevención, la asistencia y las soluciones duraderas fuera parcial. Se convierte en una institución *débil* en la medida en que la operación del Consejo Estatal o la elaboración del Programa Estatal tuvieran inconsistencias, deficiencias u omisiones mayores. Sin embargo, es una institución *muy débil* dado que la norma ha quedado sin cumplirse de forma integral y fehaciente.

Aún en un contexto de alta debilidad institucional, es importante notar el alto nivel de ambición estatutaria de la ley. Esto, en sí mismo, constituye un evento significativo: ¿por qué en otras entidades no se han publicado leyes similares? ¿Por qué aprobar una ley formalmente ambiciosa? Para responder estas preguntas, es necesario tener en cuenta la presión ejercida tanto por las organizaciones sociales y de defensoría de los derechos humanos internacionales y nacionales que asumieron la tarea de ofrecer asistencia humanitaria y legal a la población desplazada, sobre todo después de la irrupción del movimiento zapatista, desde la década de 1990. Las demandas sociales de atención gubernamental al DFI, por otra parte, alcanzaron la visibilidad internacional, ya que también diversas organizaciones internacionales, entre ellas la oficina del ACNUR, se involucraron al impulsar soluciones al conflicto armado y sus consecuencias humanitarias. En particular, la Ley que tuvo lugar en 2010 y sería promulgada en Chiapas, recibió un impulso decisivo de un proceso poco frecuente, pero de enorme trascendencia, recuperando experiencias de un programa que se desarrolló entre 2009 y 2012. En este proceso “multi-actor” participaron diversas organizaciones sociales, representantes de varias agencias de la ONU, instituciones académicas y expertos en materia de atención al desplazamiento interno, como relata detalladamente Mercado Mondragón (2018).

Sin embargo, la construcción de instituciones requiere de alianzas con actores políticos en los órganos ejecutivos y legislativos locales, que tengan tanto la voluntad como la capacidad para impulsar la promulgación de nuevas reglas. En Chiapas, las condiciones para impulsar una iniciativa de ley que recogiera las más altas exigencias internacionales en la materia se presentaron hacia el final de la administración de Juan Sabines Guerrero (2006-2012). Sabines había sido militante del PRI, pero renunció para ser postulado por la Coalición Por el Bien de Todos, encabezado por el Partido de la Revolución Democrática, el Partido del Trabajo y Convergencia. En ese entonces, la coalición representaba una fuerza de oposición con mayor capacidad para articularse con las organizaciones y movimientos que demandaban atención hacia el problema del DFI con apego a los derechos humanos. Un papel clave para la aprobación de la nueva ley, no obstante, lo desempeñó el legislador por el PRD, Zoé Alejandro Robledo Aburto, entonces presidente de la Junta Directiva de la Cámara de Diputados del Estado de Chiapas. Robledo había promovido la legislación en materia de DFI en esa entidad y presentó al Congreso la iniciativa que posteriormente sería aprobada por unanimidad. Años después, seguiría impulsando una ley a nivel nacional en materia de desplazamiento forzado.

Construir la oportunidad política para diseñar una legislación ambiciosa es clave, pero un asunto distinto es tener la capacidad de vigilar que la normatividad emergente se haga cumplir. Esta diferencia es uno de los principales factores que explican el surgimiento de instituciones débiles

(Brinks *et al.*, 2020). Las preferencias políticas de quienes crean una nueva institución no siempre coinciden con las preferencias ni con las capacidades organizacionales de quienes deben implementarla. Esto permite entender las dificultades que la implementación de la ley en materia de DFI en Chiapas enfrentó desde el momento de su promulgación. Aunque se publicó en febrero de 2012, el gobierno de Sabines fue omiso en acatar el mandato contenido en la legislación. En poco tiempo comenzaron las “pre-campañas” y las campañas electorales en el estado. La elección de gobernador se celebró el 1 de julio de ese año, en la que resultó vencedor Manuel Velasco Coello, del Partido Verde Ecologista de México (PV), en coalición con el PRI. En 2012, a nivel nacional, el PRI regresó a la presidencia del país con el triunfo de Enrique Peña Nieto (2012-2018). Ni el ejecutivo entrante ni la coalición de partidos gobernante en el congreso local tenían antecedentes de haber coincidido con las demandas de las organizaciones que habían defendido a las personas en condición de desplazamiento –por el contrario, algunos grupos paramilitares en las zonas de conflicto habían estado ligados al PRI. Mientras Velasco ocupó la gubernatura estatal y la legislatura local estuvo controlada por el PRI y el PV, la implementación de la ley en materia de DFI quedó suspendida.

En 2018, la configuración del poder local en la gubernatura y el congreso se reacomodó. El gobernador electo, Rutilio Escandón Cadenas, fue postulado por el partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), cuyo candidato a la presidencia de la república también había salido victorioso. Escandón había sido militante del PRD y de su gobierno, al igual que de Morena a nivel nacional. Se esperaba, en principio, una mayor convergencia con la defensa de revindicar los derechos de las víctimas. Una de las primeras acciones del nuevo congreso local fue emitir un exhorto para que se instalara el Consejo Estatal, se diseñara el Programa Estatal y se pusieran en marcha acciones urgentes para la atención de la problemática. Este exhorto, es importante señalarlo, se emitió en respuesta a una recomendación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a partir de una sentencia favorable a las víctimas de DFI (H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Chiapas, 2018).

La renovada voluntad política, sin embargo, fue insuficiente para hacer cumplir la norma durante los siguientes dos años, en los que se presentó, además, la pandemia de Covid-19. Aún con el cambio de gobierno, la institucionalización de la ley para prevenir y atender el DFI ha sido poco vigorosa. El gobierno sólo reacciona cuando las organizaciones sociales han reclamado atención a la problemática. Por ejemplo, la Coordinadora de Personas Desplazadas del Estado de Chiapas ha demandado que se reanuden las sesiones del Consejo Estatal para exigir atención a sus demandas (Natarén, Aquino, Leyte y De los Santos, 2020). Para explicar este patrón de conducta, es necesario tener presente que la administración pública en Chiapas carece de una burocracia profesionalizada y equipada con recursos suficientes. Las capacidades gubernativas de la entidad son limitadas. Por otra parte, la operación de la normatividad le fue asignada a la Secretaría de Protección Civil, una dependencia gubernamental que carece del “músculo” necesario –en términos de influencia política, capacidades técnicas y recursos financieros. La Secretaría de Protección Civil podría, en principio, instrumentar un plan de asistencia humanitaria, pero ha

carecido del “capital político” y de los recursos para diseñar un plan para prevenir y ofrecer soluciones duraderas al DFI, sin mencionar la tarea de coordinar su implementación.

En un contexto en el que existe un amplio margen de divergencia entre las preferencias políticas de quienes diseñaron la ley y quienes deben hacerla cumplir, y en el que los recursos son escasos y las capacidades gubernativas limitadas, tanto financiera como territorialmente, el rol de actores sociales clave –organismos internacionales, grupos empresariales, movimientos sociales– se vuelve fundamental, pues las exigencias y el acompañamiento decidido de dichos actores es indispensable para mover al gobierno (Brinks *et al.*, 2020). Sin embargo, a pesar del papel central que han desempeñado las organizaciones sociales de derechos humanos y los organismos internacionales, la movilización de la sociedad para promover la implementación de la ley en materia de DFI ha sido escasa. La tarea de hacer cumplir la ley con vigor se enfrenta, además, a la resistencia que pueden oponer distintos actores sociales. En Chiapas, el DFI se origina en conflictos político-territoriales en el que están implicados caciques locales, grupos paramilitares y otros actores que tienen poco interés en cambiar un escenario en nombre de la justicia, la paz y los derechos humanos. La implementación de soluciones duraderas al DFI no supone, simplemente, buscar la negociación y el acuerdo, sino obligar a actores de distinta índole que adoptan el rol de “desafiantes territoriales del Estado” (*State challengers*) (Eaton, 2012, p. 648), quienes defienden sus intereses mediante la corrupción, las armas y la violencia.

La construcción de una institucionalidad que prevenga, atienda y ofrezca soluciones duraderas al desplazamiento forzado en Chiapas cuenta con un soporte legal ambicioso, pero no cuenta con mucho más que eso. Del mismo modo, como sucedió con la legislación dirigida a combatir la violencia en contra de las mujeres en México, el resultado de este proceso político de construcción institucional fue una institución “aspiracional” (Htun y Jensenius, 2020), pues se produjo un ordenamiento normativo transformador acorde con los lineamientos internacionales en la materia, con “la expectativa de que pueda cumplirse en un futuro” (Brinks *et al.*, 2020, p. 26). Sin embargo, quienes pagan el precio de la falta de implementación siguen siendo las personas desplazadas. La debilidad institucional tiene como consecuencia que la población desplazada siga siendo vulnerable a la violencia y a la violación de sus derechos.

CONCLUSIONES

El desplazamiento forzado interno es una problemática persistente y de creciente magnitud en México. Con base en un análisis de la *Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno en Estado de Chiapas*, la primera en su tipo en el país, este estudio muestra cómo se construyen instituciones débiles en materia de atención al desplazamiento forzado interno a escala subnacional. El proceso político en esta entidad ha producido una institución débil, ya que establece una expectativa formal ambiciosa pero el comportamiento gubernamental ante la problemática del desplazamiento interno ha cambiado muy poco, a pesar de lo que dicta la legislación. Si bien puede ser considerado un caso de debilidad institucional “aspiracional”, en la práctica esto significa que los derechos de las personas desplazadas siguen siendo vulnerados.

El análisis muestra que la ley de Chiapas es formalmente ambiciosa, pues fue elaborada con apego a los más altos estándares internacionales. Esto se explica por el rol estratégico que, durante un largo tiempo, habían desempeñado las organizaciones sociales locales e internacionales en reivindicar una atención integral a la problemática. Pero la clave de su aprobación fue el cambio en el gobierno local y el compromiso individual de políticos familiarizados con las luchas sociales con influencia y capacidad de decisión. Esto permite conjeturar que tanto la probabilidad de aprobación de leyes similares como su calidad normativa depende de que se presenten circunstancias similares.

Al mismo tiempo, encontramos que la débil construcción institucional está asociada a una combinación de factores: la llegada al poder de grupos políticos con preferencias divergentes y con poco compromiso con el tema; recursos y capacidades limitados en el gobierno; falta de acompañamiento por parte de un sector mayoritario de la sociedad, a escala nacional y local; y por el poder de grupos sociales, políticos e, inclusive, organizaciones criminales, de combatir la aplicación de la ley. En Chiapas, el desplazamiento forzado interno está ligado a una serie de conflictos político territoriales de larga data. Estos conflictos no solo tienen un componente étnico-religioso sino que son consecuencia de las disputas territoriales entre comunidades indígenas, grupos insurgentes, cuerpos paramilitares y cacicazgos afiliados a los partidos políticos.

Si bien este artículo se enfoca en el caso de Chiapas, consideramos que los hallazgos de este estudio pueden ser relevantes para entender la dinámica de la formulación y la aplicación de leyes relacionadas con el DFI en esta y otras entidades del país. Al analizar este caso, la intención ha sido ofrecer elementos que contribuyan a investigar el desarrollo de instituciones que respondan al desplazamiento forzado en otras entidades del país. En esa tarea, el estudio de la variación en la fortaleza institucional puede fortalecerse con información recabada y sistematizada empleando diversas metodologías, desde la etnografía hasta el rastreo de procesos, por mencionar algunas.

Ante todo, queremos destacar la importancia de estudiar de qué forma el Estado mexicano –con toda su complejidad y diferenciación interna– responde a una grave problemática de carácter humanitario y de derechos humanos. Ciertamente, un factor determinante de la crisis vigente del DFI es el rol que desempeñan los agentes estatales y gubernamentales al propiciar el desplazamiento forzado. En ese sentido, la persistente militarización de la seguridad pública y una errática política de combate al crimen organizado podrían agravar la problemática aún más. Sin embargo, eso no significa que el Estado mexicano carezca de la obligación, las facultades normativas y los instrumentos organizacionales para actuar en consecuencia.

Por eso es preciso investigar cómo se construyen las respuestas estatales al DFI, por limitadas o débiles que puedan ser. Este estudio aporta evidencia de que el DFI es una problemática que requiere de la construcción de instituciones fuertes e innovadoras, capaces de articular esfuerzos multisectoriales en todos los niveles del Estado. Consideramos necesario estudiar qué circunstancias propician y qué actores promueven, en el plano subnacional, la construcción de reglas y organizaciones que puedan proteger y garantizar el respeto a los derechos humanos de las personas que se ven obligadas a abandonar su hogar o lugar de residencia si no desean perder la vida.

REFERENCIAS

- Arana Cedeño, M. y Del Riego, M. T. (2012). *Estudio sobre los desplazados por el conflicto armado en Chiapas*. San Cristobal de las Casas: Programa Conjunto por una Cultura de Paz. Recuperado de https://www.sdgfund.org/sites/default/files/CPPB_%20ESTUDIO_%20Mexico_Estudio%20sobre%20los%20desplazados.pdf
- Brinks, D. M., Levitsky, S. y Murillo, M. V. (2020). The political origins of institutional weakness. En D. M. Brinks, S. Levitsky y M. V. Murillo (Eds.), *The political origins of institutional weakness in Latin America* (pp. 1-40). Cambridge: Cambridge University Press.
- Carrasco, T., Benítez Manaut, R. y Rodríguez Luna, A. (2007). La crisis de Chiapas: negociaciones, democracia y gobernabilidad. *LiminaR. Estudios Sociales y Humanísticos*, 5(2), 129-143. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74511236009>
- Chamberlin, M. W. (2013). El desplazamiento forzado como estrategia de guerra en Chiapas. En Ó. Tórrens (Coord.), *El desplazamiento interno forzado en México. Un acercamiento para su reflexión y análisis* (pp. 33-52). Ciudad de México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/El Colegio de Sonora/Senado de la República.
- Cohen, R. y Deng, F. M. (1998). *Masses in flight. The global crisis of internal displacement*. Washington, D. C.: Brookings Institution Press.
- Decreto 158. Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno en el Estado de Chiapas. Periódico Oficial*, 355, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, 22 de febrero de 2012. Recuperado de <https://www.sgg.chiapas.gob.mx/periodico/periodico0612>
- DellaPosta, D., Nee, V. y Oppen, S. (2017). Endogenous dynamics of institutional change. *Rationality and Society*, 29(1), 5-48. <https://doi.org/10.1177/1043463116633147>
- Díaz Pérez, M. C. y Romo Viramontes, R. (2019). *La violencia como causa de desplazamiento interno forzado. Aproximaciones a su análisis en México*. Ciudad de México: Consejo Nacional de Población/Secretaría de Gobernación. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/456109/Desplaz_2019_web_color-comp.pdf
- Durin, S. (2019). *¡Sálvese quien pueda! Violencia generalizada y desplazamiento forzado en el noreste de México*. Ciudad de México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Eaton, K. (2012). The state of the state in Latin America: Challenges, challengers, responses and deficits. *Revista de Ciencia Política*, 32(3), 643-657.
- Faro, P. (12 de abril de 2020). Desplazamiento forzado en Chiapas: los impactos de la violencia y la impunidad. *Centro de Derechos Humanos. Fray Bartolomé de las Casas*. Recuperado de <https://frayba.org.mx/desplazamiento-forzado-en-chiapas-los-impactos-de-la-violencia-y-la-impunidad/>

- Fukuyama, F. (2016). Governance: What do we know, and how do we know it? *Annual Review of Political Science*, 19(1), 89-105. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-042214-044240>
- Gerring, J. y Cojocarú, L. (2016). Selecting Cases for Intensive Analysis: A Diversity of Goals and Methods. *Sociological Methods & Research*, 45(3), 392-423. <https://doi.org/10.1177/0049124116631692>
- Gordillo García, J. (2020). Lenguaje de derechos y apertura de oportunidades legales para el cambio social: El Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad y la Ley General de Víctimas. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 65(239), 291-321. <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2020.239.71133>
- Hall, P. A. y Taylor, C. R. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936-957. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>
- H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Chiapas. (4 de diciembre de 2018). *Punto de Acuerdo*. Tuxtla Gutiérrez: Honorable Sexagésima Séptima Legislatura Constitucional. Recuperado de http://www.congresochiapas.gob.mx/new/Info-Parlamentaria/iniciativas/INI_DEC_0295.pdf?v=NA
- Helmke, G. y Levitsky, S. (2004). Informal institutions and comparative politics: A research agenda. *Perspectives on Politics*, 2(4), 725-740. <https://doi.org/10.1017/S1537592704040472>
- Holland, A. C. (2016). Forbearance. *American Political Science Review*, 110(2), 232-246. <https://doi.org/10.1017/S0003055416000083>
- Howlett, M. y Lejano, R. P. (2013). Tales from the crypt: The rise and fall (and rebirth?) of policy design. *Administration & Society*, 45(3), 357-381. <https://doi.org/10.1177/0095399712459725>
- Htun, M. y Jensenius, F. R. (2020). Aspirational laws as weak institutions: Legislation to combat violence against women in Mexico. En D. M. Brinks, S. Levitsky y M. V. Murillo (Eds.), *The political origins of institutional weakness in Latin America* (pp. 141-160). Cambridge: Cambridge University Press.
- Internal Displacement Monitoring Centre. (2011). *Mexico: Displacement due to criminal and communal violence*. Ginebra: Norwegian Refugee Council. Recuperado de <https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/201111-am-mexico-overview-en.pdf>
- Levitsky, S. y Murillo, M. V. (2009). Variation in Institutional Strength. *Annual Review of Political Science*, 12(1), 115-133. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.091106.121756>
- Levitsky, S. y Murillo, M. V. (2012). Construyendo instituciones sobre cimientos débiles: Lecciones desde América Latina. *Polítai*, 3(5), 17-44.
- Ley General de Víctimas*. *Diario Oficial de la Federación*. Secretaría de Gobernación. Ciudad de México, 9 de enero de 2013. Recuperado de https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5284359&fecha=09/01/2013#gsc.tab=0

- Mahoney, J. y Thelen, K. (2010). A theory of gradual institutional change. En J. Mahoney y K. Thelen (Eds.), *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power* (pp. 1-37). Cambridge: Cambridge University Press.
- Martínez Coria, R. (2013). Poblaciones indígenas desplazadas por conflicto armado en México: diálogo político, cooperación multilateral y transformación legislativa. En O. Torrens (Coord.), *El desplazamiento interno forzado en México. Un acercamiento para su reflexión y análisis* (pp. 195-219). Ciudad de México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Colegio de Sonora/Senado de la República.
- Martínez Velasco, G. (2005). Conflicto étnico y migraciones forzadas en Chiapas. *Política y Cultura*, (23), 195-210. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/polcul/n23/n23a12.pdf>
- May, P. J. (1991). Reconsidering policy design: Policies and publics. *Journal of Public Policy*, 11(2), 187-206. <https://doi.org/10.1017/S0143814X0000619X>
- Mazucca, S. L., y Munck, G. L. (2021). *A middle-quality institutional trap: Democracy and state capacity in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108878449>
- Mercado Mondragón, J. (2018). Pueblos indios y desplazamiento interno forzado. El camino recorrido para el establecimiento de una ley para el estado de Chiapas. *Cuicuilco. Revista de Ciencias Antropológicas*, 25(73), 133-163. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=529560660007>
- Mestries Benquet, F. (2018). Políticas públicas y derechos de los desplazados internos forzados. *Cuicuilco. Revista de Ciencias Antropológicas*, 25(73), 99-131. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2448-84882018000300099
- Monsiváis Carrillo, A., Pérez Torres, A. y Tavera Fenollosa, L. (2014). Protesta social, política deliberativa y democracia: Un análisis de los “Diálogos por la Paz” en México. *Revista de Ciencia Política*, 34(3), 623-643. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32433390006>
- Mooney, E. (2005). The concept of internal displacement and the case for internally displaced persons as a category of concern. *Refugee Survey Quarterly*, 24(3), 9-26. Recuperado de <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/9.pdf>
- Naciones Unidas. (1998). *Principios Rectores de los desplazamientos internos*. Organización de las Naciones Unidas/Comisión de Derechos Humanos. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0022.pdf>
- Natarén, L., Aquino, M., Leyte, A. L. y De los Santos, S. (2020). Desplazamiento forzado en Chiapas, un martirio prolongado. *Aquínoticias*. Recuperado de <https://aquinoticias.mx/desplazamiento-forzado-en-chiapas-un-martirio-prolongado/>
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press. Recuperado de <https://doi.org/10.1017/CBO9780511808678>

- Ochoa León, P. (2011). Conflicto armado y grupos paramilitares en Chiapas: Implicaciones para la democracia mexicana. *Desafíos*, 23(1), 175-216. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=359633169006>
- Ostrom, E. (2005). *Understanding institutional diversity*. Princeton: Princeton University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctt7s7wm>
- Pecker Madeo, C. (2020). Entre Chenalhó y Chalchihuitán: (in)movilidad forzada y límites en disputa. *EntreDiversidades*, 7(2), 280-307. <https://doi.org/10.31644/ED.V7.N2.2020.A10>
- Peguero Moreno, M. y Rubio Díaz-Leal, L. (2019). *El desplazamiento forzado interno en México: Respuestas del Estado y litigio estratégico*. Ciudad de México: Tirant lo Blanch.
- Pérez, B. (2014). El tema del desplazamiento interno en la agenda pública: una comparación de su situación en México y Colombia. *El Cotidiano*, (183), 7-16. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32529943002>
- Pérez, B. y Castillo, M. (2019). Huir de las violencias: las víctimas ocultas de la guerra en México: El caso del desplazamiento interno forzado. *Encartes*, 2(3), 112-143. Recuperado de <https://encartes.mx/mexico-desplazamiento-forzado/>
- Pérez Vázquez, B., Barbosa Magalhães, L. de A. y Castillo Portillo, M. (2019). *Entre la invisibilidad y el abandono: un acercamiento cuantitativo al desplazamiento interno forzado en México*. Ciudad de México: Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos/Fundación Panamericana para el Desarrollo. Recuperado de <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-entre-la-invisibilidad-y-el-abandano-acercamiento-cuantitativo-al-desplazamiento-interno-forzado-en-mexico.pdf>
- Pierson, P. (2015). Power and path dependence. En K. Thelen y J. Mahoney (Eds.), *Advances in comparative-historical analysis* (pp. 123-146). Cambridge: Cambridge University Press.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2019). *Transformando México desde lo local. Informe de Desarrollo Humano Municipal 2010-2015*. México: Offset Santiago. Recuperado de <https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/poverty/informe-de-desarrollo-humano-municipal-2010-2015--transformando-.html>
- Rivera, C. (2013). Creencias y prácticas religiosas censuradas. Expulsión de evangélicos indígenas por cambio de adscripción religiosa. En Ó. Tórrens (Coord.), *El desplazamiento interno forzado en México. Un acercamiento para su reflexión y análisis* (pp. 75-112). Ciudad de México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Colegio de Sonora/Senado de la República.
- Salazar Cruz, L. M. (2014). Modalidades del desplazamiento interno forzado en México. *Iztapalapa. Revista de ciencias sociales y humanidades*, 35(76), 53-81. <http://dx.doi.org/10.28928/ri/762014/atc2/salazarcruzlm>

- Salazar Cruz, L. M. y Castro Ibarra, J. M. (2014). Tres dimensiones del desplazamiento interno forzado en México. *El Cotidiano*, (183), 57-66. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32529943008>
- Secretaría de Protección Civil. (15 de enero de 2021). *Gobierno de Chiapas mantiene atención a personas en condición de desplazamiento* (Comunicado de prensa, núm. 3). Tuxtla Gutiérrez: Gobierno de Chiapas. Recuperado de <https://proteccioncivil.chiapas.gob.mx/gobierno-de-chiapas-mantiene-atencion-a-personas-en-condicion-de-desplazamiento#>
- Secretaría de Protección Civil. (17 de enero de 2019). *Acuerda Consejo Estatal de Atención Integral al Desplazamiento Interno reforzar acciones de atención a la población*. Tuxtla Gutiérrez: Secretaría de Protección Civil/Gobierno de Chiapas. Recuperado de <https://proteccioncivil.chiapas.gob.mx/acuerda-consejo-estatal-de-atencion-integral-al-desplazamiento-interno-reforzar-acciones-de-atencion-a-la-poblacion>
- Sonnleitner, W. (2012). *Elecciones chiapanecas: del régimen posrevolucionario al desorden democrático*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Thelen, K. (1999). Historical institutionalism in comparative politics. *Annual Review of Political Science*, 2(1), 369-404. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.2.1.369>
- World Justice Project. (2021). *Índice de Estado de Derecho en México 2020-2021*. Ciudad de México: World Justice Project. Recuperado de https://worldjusticeproject.mx/wp-content/uploads/2021/04/1_msi-2020-2021-ESP.pdf