

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

INFORME ESPECIAL SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO (DFI) EN MÉXICO



MAYO DE 2016

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

INFORME ESPECIAL
SOBRE DESPLAZAMIENTO
FORZADO INTERNO (DFI)
EN MÉXICO



2016

Primera edición: diciembre, 2016

D. R. Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Periférico Sur 3469, colonia San Jerónimo Lídice,

C. P. 10200, Delegación Magdalena Contreras, Ciudad de México, México

<http://www.cndh.org.mx>

Diseño y formación de interiores: Carlos Acevedo R.

Impreso en México

CONTENIDO

ACRÓNIMOS Y SIGLAS	11
I. PRESENTACIÓN	15
II. INTRODUCCIÓN	19
III. ANTECEDENTES	23
1. Noción y elementos del DFI	24
2. Causas del DFI de acuerdo con los Principios Rectores	26
3. El DFI, el refugio y la migración forzada	32
4. Estándares y marco jurídico de protección de las personas víctimas de DFI:	36
a) Principios Rectores de los desplazamientos internos	36
b) Otros instrumentos internacionales de protección de personas víctimas de desplazamiento	39
c) Criterios del Sistema Interamericano respecto del DFI	42
d) El DFI en la región: referencia al caso colombiano y a los criterios de su Corte Constitucional	48
5. La seguridad humana y su relación con la presencia del DFI en México:	51
a) Índices de carencias sociales e ingresos económicos en México	54
b) Índices de violencia y derecho a la seguridad pública	58
6. Antecedentes de DFI en México:	60
a) Sucesos de 1994 en Chiapas	60
b) Violencia generada por temas religiosos	62
c) Desplazamiento por violaciones a derechos humanos	66
d) Desplazamiento por desastres naturales	68

e) Violencia generada por enfrentamientos entre grupos delincuenciales	69
f) Las autodefensas como causa de DFI	74
g) El DFI como consecuencia del ejercicio de la actividad periodística en México	77
h) Desplazamiento por proyectos de desarrollo	83
IV. HECHOS	87
1. Análisis del DFI a partir de los testimonios recabados por personal de la CNDH	87
2. Datos de la situación de violencia como factor del DFI	105
3. Resultado de las solicitudes de información a diversas autoridades:	109
a) Información proporcionada por autoridades federales	110
b) Información proporcionada por autoridades estatales	124
c) Información proporcionada por los OPDH	135
d) Información proporcionada por autoridades municipales	142
e) Perspectiva del personal de la CNDH que tuvo contacto con la población desplazada en diversos puntos de la república mexicana	144
f) Resultado de la revisión de normativa mexicana	148
V. OBSERVACIONES	163
1. Problemáticas y dificultades de no contar con políticas públicas de atención a personas desplazadas:	164
a) El ciclo de violaciones a los derechos humanos y las problemáticas que enfrentan las personas desplazadas	164
b) Ausencia de diagnóstico en materia del DFI	177
c) Necesidad urgente de implementar programas de atención al desplazamiento interno	190
d) Política Pública Nacional en materia de Desplazamiento Forzado	192

e) La importancia de la debida diligencia como prevención del DFI	196
f) La inscripción en el RENAVI y los obstáculos para recibir las medidas de ayuda contempladas en la Ley General de Víctimas	199
2. Soluciones duraderas:	202
a) La gobernanza y el desarrollo sostenible como contexto en la implementación de soluciones duraderas	203
b) Procesos de implementación de soluciones duraderas	206
VI. ACCIONES REALIZADAS PARA LA ELABORACIÓN DEL INFORME	215
1. Solicitudes de información	219
2. Revisión de la normatividad mexicana	223
VII. CONCLUSIONES	225
VIII. PROPUESTAS	229
IX. ANEXOS	235
X. FUENTES DE INFORMACIÓN	259

“Los desplazamientos, consecuencia habitual de experiencias traumáticas de conflictos violentos, violaciones manifiestas de los derechos humanos y causas similares en las que la discriminación tiene un papel significativo, generan casi siempre condiciones de sufrimiento y penalidad para las poblaciones afectadas.

Provocan la ruptura familiar, cortan los lazos sociales y culturales, ponen término a relaciones de empleo sólidas, perturban las oportunidades educativas, niegan el acceso a necesidades vitales como la alimentación, la vivienda y la medicina, y exponen a personas inocentes a actos de violencia en forma de ataques a los campamentos, desapariciones y violaciones.

Los desplazados internos, tanto si se agrupan en campamentos como si huyen al campo para ponerse al abrigo de posibles fuentes de persecución y violencia o se sumergen en comunidades igualmente pobres y desposeídas, cuentan entre las poblaciones más vulnerables y más necesitadas de protección y asistencia.”

Sr. Francis M. Deng, 1998.
(Ex) Representante del Secretario General
de la Organización de las Naciones Unidas
Sobre las Personas Internamente Desplazadas,
(1992-2004)

ACRÓNIMOS Y SIGLAS

ACNUDH	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
APF	Administración Pública Federal
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
CADH	Convención Americana sobre Derechos Humanos
CDH	Consejo de Derechos Humanos
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CEAV	Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas
CENAPRED	Centro Nacional de Prevención de Desastres
CIREFCA	Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos
CIC	Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CmIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
CODDEHUM	Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua
CONAVI	Comisión Nacional de Vivienda
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CMDPDH	Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos
CNR	Consejo Noruego para los Refugiados

CPGMDH	Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos
CrIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
DFI	Desplazamiento Forzado Interno
DOF	Diario Oficial de la Federación
ENVIPE	Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la Seguridad Pública
EZLN	Ejército Zapatista de Liberación Nacional
FEADLE	Fiscalía Especial para la Atención de Delitos contra la Libertad de Expresión
GDO	Grupos de la delincuencia organizada
IASC	Inter-Agency Standing Committee (Comité Permanente entre Organismos)
IDMC	Internal Displacement Monitoring Centre (Observatorio sobre el Desplazamiento Interno)
IFE	Instituto Federal Electoral
INDH	Institución Nacional de Derechos Humanos
INE	Instituto Nacional Electoral
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
LGV	Ley General de Víctimas
LBE	Línea de Bienestar
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OCHA	UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios)
OEA	Organización de Estados Americanos
ONU	Organización de las Naciones Unidas (siglas en inglés)
OMS	Organización Mundial de la Salud
OPDH	Organismo Público de Derechos Humanos
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
OUA	Organización para la Unidad de África
PGR	Procuraduría General de la República
PGJE	Procuraduría General de Justicia Estatal
PIEE	Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa
PND	Plan Nacional de Desarrollo

PNDH	Plan Nacional de Derechos Humanos
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PRONAPRED	Programa Nacional de Prevención del Delito
QVG	Quinta Visitaduría General de la CNDH
RENAVI	Registro Nacional de Víctimas
RSF	Reporteros Sin Fronteras
ROPS	Reglas Operativas de Programas Sociales
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SE	Secretaría de Economía
SEDENA	Secretaría de la Defensa Nacional
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SEMAR	Secretaría de Marina
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SEP	Secretaría de Educación Pública
SRA	Secretaría de la Reforma Agraria
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
SS	Secretaría de Salud
SSPE	Secretaría de Seguridad Pública del Estado
STyPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
SNE	Servicio Nacional de Empleo
SEDIF	Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia
SNDIF	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
RUV	Registro Único de Víctimas
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura)
UDDH-SEGOB	Unidad de Defensa de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación

I. PRESENTACIÓN

“Estaba trabajando con mi abuelo, dos tíos y otros tres señores en el monte, cuando de repente nos dimos cuenta que estábamos rodeados por un grupo de hombres armados, eran como unos quince. No sé qué tipo de armas eran porque yo no sé de esas cosas, pero si se veían que estaban bien armados. Nos agarraron, nos amarraron y nos llevaron a una casa ya más alejada, yo escuchaba que ellos decían que eran de [...], pero no puse bien atención porque estaba viendo como le pegaban a mi abuelo, a mis tíos y a los otros tres. Les pegaban con unas tablas en la espalda, o con piedras y también con las manos y a patadas, a mí me soltaron que porque estaba muy chiquito y me dijeron que ya me fuera, pero a los demás les seguían pegando y les hacían preguntas, que quiénes eran los que trabajaban ahí en el pueblo y otras cosas que no entendía, pero pues yo solo escuchaba que mi abuelo decía que él no sabía nada. Cuando me soltaron me fui corriendo a mi casa y le conté a mi abuela lo que estaba pasando, para esto en el pueblo ya se empezaba a salir la gente, todos tenían miedo, dicen que eran como unos cincuenta hombres con armas sacando a la gente de sus casas, pero yo creo que eran más.

Al poco rato llego mi abuelo, él intentó hablar con los ganaderos del pueblo, los que nos habían agarrado lo mandaron para decirle a todos que subieran (a la casa donde tenían detenidos a los demás), que los [...] querían llegar a un arreglo con el pueblo, pero nadie quiso subir, a todos les dio miedo. Mi abuelo se tuvo que regresar solo, pues todavía tenían detenidos a mis tíos y a los otros tres, pero los demás de la familia nos salimos así ya sin pensarlo, nos fuimos todos caminando, dejamos las casas y todos los animales amarrados, solo nos juntamos y nos fuimos para [...], eso fue ya desde el lunes pasado (29 de julio). Hicimos como unas seis horas caminando para llegar a [...] donde supuestamente está más seguro, y de ahí tomamos unos camiones que nos dejaron acá en [...], acá nos están dando de comer

y la misma gente del pueblo nos está ayudando con cobijas y cosas para que no pasemos frío por las noches...”¹

Testimonio de un niño desplazado acompañado de su abuela.

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), con fundamento en lo dispuesto en los artículos 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1, 3 y 6, fracciones I, II, III y 15 fracción VIII de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 174 de su Reglamento Interno, presenta a la opinión pública, el Informe Especial sobre Desplazamiento Forzado Interno (DFI) en México.²
2. El objetivo general de este Informe Especial es analizar las causas, las manifestaciones y las principales problemáticas del DFI en México, con el fin de proponer medidas y acciones para la protección de personas desplazadas que son víctimas de violaciones múltiples en sus derechos humanos.
3. Para cumplir con ese objetivo se recopiló información proveniente de fuentes primarias y secundarias. En relación con las primeras, personal de la CNDH acudió a diferentes puntos de la república mexicana a realizar entrevistas y recabar testimonios del DFI, y solicitó también información a diversas autoridades federales y estatales. Respecto de las fuentes secundarias, se ana-

¹ CNDH, *Acta circunstanciada; Persona del Estado de Guerrero. Testimonio recabado en el mismo Estado*, 6 de agosto de 2013.

² Aunado a las normas antes citadas, este informe retoma los compromisos de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos de “mantener y hacer realidad los derechos humanos garantizados por los instrumentos de derechos humanos internacionales y regionales, así como la Convención de Ginebra sobre los Refugiados, para todos los migrantes, refugiados, solicitantes de asilo y personas desplazadas, y virar la atención de los responsables en la realización de políticas y leyes hacia las medidas de protección para los más vulnerables entre los migrantes y solicitantes de asilo”, expresados en la Declaración de Clausura de la Conferencia Anual del Comité Internacional de Coordinación de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos (CIC), celebrada el 23 de marzo de 2016.

lizaron informes emitidos por organizaciones nacionales e internacionales de la sociedad civil, resoluciones emitidas por organismos internacionales de protección de derechos humanos, criterios y argumentos de carácter doctrinal, legislativo y jurisprudencial.

4. El resultado de lo anterior consta de siete apartados: antecedentes, acciones, hechos, observaciones, conclusiones, propuestas y anexos. El primero de los anexos identifica el reconocimiento de los derechos de las víctimas del DFI en la legislación mexicana, teniendo como punto de partida los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de Naciones Unidas de 1998 (en adelante Principios Rectores) y la Constitución Política Nacional. En el segundo, se incorporan algunos testimonios del DFI en México que reflejan de manera nítida los sufrimientos, los temores y las angustias a las que son sometidas las víctimas.
5. La CNDH reconoce la colaboración institucional de las diferentes autoridades del orden federal, estatal y municipal que atendieron puntualmente las solicitudes de información enviadas por este Organismo Nacional de Derechos Humanos. A las personas víctimas del DFI en México les mostramos nuestra solidaridad y esperamos que el presente Informe Especial contribuya a la promoción, respeto, protección y garantía de sus derechos humanos.

II. INTRODUCCIÓN

6. El DFI en México es una lamentable realidad. Está afectando a personas de diferentes puntos del territorio nacional, modificando drásticamente sus condiciones de vida, dejándolos de la noche a la mañana sin un hogar, sin sus pertenencias, sin sus afectos y arraigos.
7. Es posible interpretar el actual contexto de violencia y violaciones a los derechos humanos en México como una situación que preocupa y debe ocupar a todas las autoridades mexicanas, pues estas situaciones, así como el DFI por proyectos de desarrollo, entre otras causas que se analizan en este informe, están provocando el surgimiento progresivo de víctimas de DFI en diferentes latitudes del territorio nacional.
8. Las diferentes causas que provocan el DFI no son exclusivas de México. Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), al finalizar el año 2014 había 13,9 millones de personas en el mundo que se convirtieron en nuevos desplazados como consecuencia de la violencia generalizada, los conflictos o las violaciones de derechos humanos. Lo anterior significa que cada día del 2014, 42,500 personas se vieron obligadas a abandonar sus casas por esas razones, lo cual implicó un crecimiento acelerado del DFI, alcanzando niveles sin precedentes.³
9. El DFI de personas en México se ha generado por violencia, violaciones a derechos humanos, desastres naturales, proyectos de desarrollo, grupos de autodefensa y por la actividad periodis-

³ ACNUR, “Mundo en guerra. Tendencias globales, desplazamiento forzado en 2014”, 18 de junio de 2015, p. 2.

tica.⁴ En los últimos años, es una violencia diferente la que provoca la movilidad de las personas, pues se relaciona con grupos armados que están azotando diversas partes del territorio nacional; esta violencia no se ha podido frenar por parte de las autoridades, lo que ha provocado desprotección de las víctimas.

10. Esta situación de desprotección surge no solo a raíz de las violaciones a los derechos a la vida, la integridad, la libertad personal y la seguridad pública sino, también, derivado de la destrucción o el abandono de las tierras, propiedades y viviendas, violentándose los derechos a la propiedad privada, la vida privada y al domicilio. Es necesario subrayar que por omisión también se violentan derechos humanos:

“El desplazamiento en México ha sido tanto un recurso reactivo como preventivo. Los desplazados huyen de sus hogares de residencia habitual ya sea como consecuencia de actos criminales y violaciones de derechos humanos cometidos en su contra o hacia su familia, o bien, como consecuencia del temor fundado de ser víctimas ante un clima generalizado de inseguridad y de impunidad.”⁵

11. En la reciente visita *in loco* realizada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CmIDH) a nuestro país, del 28 de septiembre al 2 de octubre de 2015, ese organismo internacional evaluó la situación de respeto y garantía de los derechos humanos en México, y plasmó sus valoraciones en un documento preliminar en el que abordó la situación del DFI, entre otras violaciones a derechos humanos, de la siguiente manera:

“Otra de las graves violaciones a derechos humanos que han generado las diversas formas de violencia que se han venido dando en Mé-

⁴ El único caso de conflicto armado con desplazamiento al que se hace referencia es en relación con los sucesos de 1994 en Chiapas.

⁵ Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C., “*Desplazamiento Interno Forzado en México*”, Guevara Bermúdez, José Antonio (ed), México, 2014, p. 6.

xico durante los últimos años tiene que ver con el desplazamiento interno forzado. A lo largo de la visita la CmIDH recibió abundante información y testimonios acerca de la forma en la que la violencia de grupos del crimen organizado, los cuales en algunos casos se encuentran coludidos con agentes estatales, está conllevando, directa e indirectamente, al desplazamiento interno de víctimas de violaciones a derechos humanos y sus familiares. Los megaproyectos de desarrollo están conllevando al desplazamiento forzado de pueblos indígenas y otras comunidades en varias zonas del país. La violencia ha tenido un impacto particularmente grave en generar el desplazamiento forzado de grupos tales como pueblos indígenas, periodistas y defensores de derechos humanos.”⁶

12. Un testimonio recibido por la CmIDH en Guerrero relató el DFI de una comunidad en la Sierra de Totolapan, en el que se dijo: *“Fuimos desplazados por la delincuencia organizada. Somos 58 familias, y entre esas 58 familias llevamos 27 muertos y 3 desaparecidos. Fuimos atacados a nuestras casas. Llegaron 5 veces a atacarnos en las casas. Ahí mataron, son 27. Una niña de 8 años vio cómo mataron a su mamá y a su hermano. Fue en 2012. Querían madera, plantar drogas y los minerales que hay ahí...”*.
13. La CmIDH recomendó elaborar un diagnóstico nacional sobre DFI en México y adoptar una política nacional para abordar el DFI conforme a los estándares internacionales en la materia.
14. En el Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en México que publicó la CmIDH el 31 de diciembre de 2015, se insiste en la gravedad del problema del DFI que afecta nuestro país, por la ausencia de cifras oficiales y la falta de reconocimiento por parte de las autoridades mexicanas de la existencia de este problema provocando su invisibilidad.

“La CmIDH también ha tenido conocimiento de situaciones de desplazamiento interno forzado en México a través de la adopción de

⁶ CmIDH, “Observaciones Preliminares de la Visita in Loco de la CmIDH a México”, octubre de 2015.

medidas cautelares urgiendo la protección de grupos de personas que se vieron forzadas a desplazarse internamente. La Comisión observa que a la fecha de la aprobación de presente informe el desplazamiento forzado interno no ha sido documentado y analizado de forma integral por el Estado, lo cual constituye el principal obstáculo de cara a la respuesta integral que México debe darle a este fenómeno.”⁷

15. La CNDH reconoce la existencia de los elementos del DFI señalados en los Principios Rectores y analizados en este apartado, en diferentes poblados y regiones del país, lo que conlleva la necesidad de visibilizar el contexto actual de desprotección en el que se encuentran las personas desplazadas.
16. El desplazamiento cambia la vida. Si bien la experiencia —a menudo traumática— del desplazamiento es difícil revertir, los desplazados internos necesitan poder retomar una vida normal mediante una solución duradera.⁸
17. El presente Informe Especial tiene como objetivo visibilizar el DFI, provocar la acción estatal a favor de la prevención, investigación, sanción y reparación del daño a favor de las víctimas e incidir en la sociedad y gobierno en la toma de conciencia, de la necesaria solidaridad y empatía con las víctimas. Con ello la CNDH pretende poner en la agenda pública nacional el tema del DFI.

⁷ CmIDH, Informe de País México. Situación de los Derechos Humanos en México, OEA, 2015.

⁸ ONU, “Informe del representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, señor Walter Kälin. Adición: Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos”, 9 de febrero de 2010.

III. ANTECEDENTES

“Todo empezó un día en que llegaron los delincuentes y cortaron los alambrados de un corral que estábamos construyendo, así, sólo pa’ molestar. Después empezaron a darse sus vueltas por la casa, preguntando por mi papá, hasta que un día en la noche, le poncharon las cuatro llantas de su camioneta. Al otro día de eso, mi papá se fue pa’ que le arreglaran las llantas, y mientras estaba por allá, llegaron como catorce encapuchados bien armados. Era la tarde. Recuerdo bien que unos se metieron a buscar a la casa mientras otros vigilaban afuera. Entraron y empezaron a gritarnos malas palabras a mi mamá y a mí. Uno de ellos me agarró... Me encañonó. Traía dos pistolas y una escopeta. Los otros buscaron por toda la casa, debajo de las camas y todo. Mi abuelo estaba acostadito, en su hamaca. Ya está viejo, tiene 85. A él lo rodearon apuntándole, como si se les fuera a ir ¡pues cómo! Querían que les entregáramos a mi papá, según qué porque él sabía dónde se escondía ‘No sé quién’. Yo no entiendo. No les dijimos nada. Antes de irse nos amenazaron que si no nos íbamos, nos mataban. En cuanto se fueron le hablé a mi papá por el celular, le pedí que no regresara. Al rato mi papá fue con los militares y les dijo lo que estaba pasando. Nos mandó las llantas con un conocido, se las pusimos a la camioneta y nos venimos pa’ cá. Mi mamá manejó. Nos escoltaron los militares para poder salir sin que nos hicieran daño... Mi abuelito se quedó, no hubiera aguantado estar amontonado con tanta gente. Lo dejamos en casa de una tía donde a él no le gusta mucho, porque donde estaba contento pues era con nosotros, porque se come sus cuatro tortillas y ya hasta estaba engordando y agarrando color. Ahora que lo fui a visitar se me puso triste de vuelta. Ya vaciaron mi casa y envenenaron a los animales... Lo tuvimos que dejar todo, así, nada más, de repente, la casa, la gente, los animales... y al abuelo.”⁹

Testimonio de adolescente desplazada, 17 años de edad.

⁹ CNDH, *Acta circunstanciada; Persona del Estado de Michoacán*, testimonio recabado en el Estado de Colima, 19 de agosto de 2013.

18. El análisis del DFI en México requiere el estudio de diferentes cuestiones generales que permitan entender localmente esta problemática. Por ello, en este apartado se analiza la noción de DFI y los elementos de la misma, a la luz de los Principios Rectores. Posteriormente, se hace un recuento general de los estándares internacionales más sobresalientes en el tema que permiten establecer el marco jurídico de protección para las víctimas de DFI.
19. Se hace una referencia desde la seguridad humana a dos de los múltiples factores que pueden incidir en el surgimiento del DFI, como la pobreza y la violencia. Finalmente, se realiza un breve recuento de algunos DFI ocurridos en México a través de los cuáles podemos advertir las diferentes causas que los han provocado.

1. NOCIÓN Y ELEMENTOS DEL DFI

20. A partir de las guerras mundiales, particularmente desde la segunda, el DFI de personas ha sido un tema de interés internacional. Ante la urgente necesidad de proteger a las personas de las atrocidades de la guerra, los Estados miembros de la ONU adoptaron la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, reflejando la voluntad global de encarar el tema del DFI, principalmente a partir de la noción de la figura de refugiado.¹⁰
21. Los Principios Rectores¹¹ (o “Principios Deng”, en honor a Francis Deng, Ex Representante Especial del Secretario General de la ONU, sobre los Desplazados Internos, quién elaboró los principios) guardan la misma finalidad de protección señalada en aquella Convención de 1951, con la diferencia de que las personas víctimas de DFI buscan protección en otro lugar pero dentro de su país de residencia.¹²

¹⁰ ACNUR, “Introducción a la protección internacional. Protección de las personas de la competencia del ACNUR, módulo informativo 1”, 1 de agosto de 2005, p. 9.

¹¹ ONU, “Principios Rectores de los Desplazamientos Internos”, Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 de febrero de 1998.

¹² Uprymny, Rodrigo y Sánchez Duque, Luz María, “Artículo 22. Derecho a la Circulación y Residencia” en *Convención Americana sobre Derechos Humanos*.

22. De manera concreta estos principios definen a las personas desplazadas internas como:

“...las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular 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”.¹³

23. Si bien la definición que se aporta en el párrafo segundo de los Principios Rectores no incorpora de manera expresa a los proyectos de desarrollo como causante de DFI, si lo hace de manera indirecta en el Principio 6.2. en el que prohíbe los desplazamientos arbitrarios, entre los que incluye casos de proyectos de desarrollo en gran escala (megaproyectos), que no estén justificados por un interés público superior o primordial.
24. A partir de estos principios y de interpretaciones progresivas sobre el tema, se puede identificar cuándo estamos en presencia de DFI.
25. Esta noción del DFI se articula en tres elementos principales: (i) la condición de urgencia y apremio que obliga a las personas para desplazarse de su lugar o comunidad de origen; (ii) las características de las condiciones contextuales en el lugar de residencia que motivan a las personas a desplazarse; y (iii) el aspecto geográfico que diferencia este fenómeno y a sus víctimas, de los refugiados y de las personas con necesidad de protección internacional.
26. El primer elemento se refiere a que la movilidad o desplazamiento que realizan las personas de forma individual, familiar o masiva, de un punto a otro, no es opcional, no es planeado, ni producto de una decisión personal o familiar considerada y valorada, sino una decisión tomada por urgencia.

Comentada, Christian Steiner/Patricia Uribe (Editores) Programa Estado de Derecho para Latinoamérica, Fundación Konrad Adenauer, 2014, p. 540.

¹³ Véase ONU, “Principios Rectores...”, *op. cit.*, párrafo 2.

27. Esa urgencia la provocan diversos factores cuya magnitud sobrepasa los niveles de seguridad y ejercicio “habitual” de derechos humanos para las personas forzadas a moverse, por ello se puede afirmar que el segundo elemento está conformado por las causas del DFI. Por tanto, hay causas ajenas a la voluntad de las personas desplazadas que provocan su movilidad, por ello se afirma que se trata de un traslado forzado de personas.
28. El tercer y último elemento de la definición se refiere al aspecto geográfico. Este tipo de movilidad se ubica dentro del territorio nacional donde también ocurrieron las causas del DFI, por ello se afirma que es interno. Las personas permanecen en su país, no cruzan fronteras internacionales, pues de una u otra manera desean regresar a sus hogares y restablecer su vida. Por tanto, aunque se trasladan lejos de su residencia habitual para salvaguardar su integridad física y su vida, se mantienen en el territorio del país.

2. CAUSAS DEL DFI DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS RECTORES

29. Las diferentes causas del DFI deben entenderse a la luz del Derecho Internacional Humanitario, que clasifica diversas situaciones que conllevan distintos niveles de violencia,¹⁴ constatando la estrecha vinculación que existe entre el origen y desarrollo de las normas de protección de los desplazados internos con el derecho internacional de los refugiados.¹⁵ Las diferentes causas de DFI señaladas en los Principios Rectores son:

¹⁴ ONU, Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), “Principios y criterios para la protección y asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina”, CIREFCA 89/9, Ciudad de Guatemala, 29 al 31 de mayo de 1989, párrafo 28.

¹⁵ Al respecto véase: Murillo González, Juan Carlos, “El derecho de asilo y la protección de refugiados en el continente americano: contribuciones y desarrollos regionales”, OEA, disponible en: <http://www.oas.org/dil/esp/19%20-%20murillo%201.DM.MR.417-438.pdf>

- Conflicto armado;
- Violencia generalizada;
- Violaciones de los derechos humanos;
- Catástrofes naturales o provocadas por el ser humano y
- Proyectos de desarrollo.

30. Analizaremos en este espacio cada una de las causas que reconocen los Principios Rectores a efecto de tener una visión más clara de los alcances e implicaciones de las mismas.

Conflictos armados

31. Los conflictos armados están definidos por las Convenciones de Ginebra y sus Protocolos Adicionales y son de dos clases: internacionales y no internacionales o internos. Los primeros “incluyen todos los casos de guerra declarada o cualquier otro conflicto armado que pueda surgir entre dos o más partes, aun si el estado de guerra no es reconocido por una de ellas”.¹⁶
32. Los no internacionales o internos, son aquéllos que tienen lugar en el territorio de un Estado entre sus fuerzas armadas y las fuerzas disidentes u otros grupos armados organizados que bajo la dirección de un mando responsable, ejercen sobre una parte de dicho territorio un control tal, que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas.¹⁷ Según lo anterior, los conflictos armados implican una serie de supuestos para determinar su existencia y en el caso de los DFI serán los conflictos internos los que se consideren una causa de movilidad obligatoria.

Violencia generalizada

33. Los conflictos armados no son la única causa violenta de DFI, ya que los Principios Rectores también incluyen la violencia ge-

¹⁶ Véase CIREFCA 89/9, *op. cit.*, párrafo 29.

¹⁷ CICR, “*Protocolo Adicional II a las Convenciones de Ginebra del 12 de agosto de 1949.*”, 8 de junio de 1977”, artículo 1.1.

neralizada como un posible origen del DFI. La Declaración de Cartagena de Indias sobre Refugiados (en adelante, Declaración de Cartagena) hace mención al concepto de violencia generalizada, sin definirla, como una causa para que las personas refugiadas huyan de sus países de residencia.¹⁸

34. La definición de violencia generalizada debe atender no sólo a sus orígenes en el derecho internacional humanitario a la finalidad de proteger a las víctimas de las guerras, los conflictos y de los enfrentamientos violentos masivos, sino que también debe ajustarse al contexto histórico y social de los países y a las transformaciones de la violencia. De esta forma, se cumple con el principio de progresividad en la protección de los derechos humanos.¹⁹
35. Las causas del DFI no son excluyentes entre sí y pueden presentarse de manera conjunta o separada.
36. La definición de violencia señalada en los Principios Rectores no debe ser interpretada de forma restrictiva o en perjuicio de los derechos de las personas desplazadas, pues eso sería contrario a la finalidad de los mismos.

Violaciones a derechos humanos

37. Las violaciones a derechos humanos por acciones u omisiones en las que incurran las autoridades estatales son consideradas una causa más del DFI. Las violaciones por acción consisten en la ejecución de una conducta que de manera directa incumple con las obligaciones de prevenir, garantizar, proteger o respetar los derechos humanos. Las violaciones por omisión suponen la

¹⁸ ACNUR, “Declaración de Cartagena sobre Refugiados” del 22 de noviembre de 1984, conclusión tercera.

¹⁹ Un ejemplo de la evolución de este concepto, se encuentra en el artículo 4 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria de México, según el cual la violencia generalizada implica “enfrentamientos en el país de origen o residencia habitual, cuya naturaleza sea continua, general y sostenida, en los cuales se use la fuerza de manera indiscriminada”.

abstención del Estado frente a una situación en la que inminentemente debió haber actuado.

38. Como causa de DFI, las omisiones del Estado se relacionan con el conocimiento de las autoridades sobre una situación de riesgo razonablemente previsible, que puede generar la movilidad forzada de una comunidad —y la violación múltiple de sus derechos— respecto de la cual no se tomaron las medidas necesarias para prevenirla.²⁰ Según lo anterior, un riesgo previsible puede ser la existencia de un contexto de fuertes manifestaciones de violencia entre autoridades públicas y grupos de la delincuencia organizada o entre estos últimos, en un determinado territorio, que permite prever que por su seguridad los habitantes de ese lugar tendrán que abandonar sus hogares.
39. Además de la prevención, las omisiones también se pueden expresar en la ausencia de una investigación adecuada sobre las causas del DFI, lo cual implica la violación del deber de garantizar el derecho de acceso a la justicia de las personas desplazadas.
40. Frente a las personas víctimas del DFI el Estado es responsable de su protección y bienestar, atendiendo su particular situación de vulnerabilidad, generada por el abandono repentino de sus bienes, patrimonios, trabajos, vínculos afectivos, sociales y familiares, aunado a la angustia y zozobra que genera la violencia y la inseguridad latente en el lugar/hogar que abandonaron.

Catástrofes naturales o provocadas por el ser humano

41. Ante el peligro que impone la naturaleza en sus múltiples manifestaciones (huracanes, terremotos, inundaciones, trombas, sequías, maremotos, erupciones volcánicas, entre muchas otras variables) las personas históricamente se han visto en la necesidad

²⁰ CrIDH, “Caso de la Masacre de La Rochela vs. Colombia”, sentencia de 11 de mayo de 2007, párrafo 78.

de abandonar sus lugares de residencia para efecto de ponerse a salvo de estos fenómenos.

42. Un desastre natural, de conformidad con el glosario contenido en las Directrices Operacionales del Comité Permanente entre Organismos (IASC por su siglas en inglés), sobre la protección de las personas en Situaciones de Desastres Naturales, consiste en “una severa interrupción del funcionamiento de una sociedad que causa pérdidas humanas, materiales o ambientales generalizadas que sobrepasan la capacidad de la sociedad afectada para afrontarlo usando solamente sus propios recursos”.²¹
43. Estos sucesos han puesto en seria crisis a comunidades enteras donde la acción estatal en su labor humanitaria, asistencial y de respeto a los derechos humanos se convierte en un elemento imprescindible para la atención de estos casos. El deber del Estado es primario ante las víctimas de DFI, particularmente por la naturaleza de las afectaciones y la multiplicidad de derechos humanos violentados.
44. No todas las causas del DFI se relacionan con violaciones a los derechos humanos, como es el caso de los desastres naturales que no son el resultado de la intervención del ser humano. Sin embargo, un desastre natural que pudo ser previsible y ante el cuál la autoridad omitió desplegar las acciones preventivas para la protección de la población, puede conducir a la probable responsabilidad del Estado por dichas omisiones; lo mismo si con posterioridad al desplazamiento el Estado omitiera prestar la asistencia que requiera el caso. Por tanto, las violaciones a los derechos humanos en el DFI pueden presentarse también con posterioridad a un desastre natural.²²

²¹ IASC, “Guía operacional para evaluaciones coordinadas en crisis humanitarias. Glosario”, 2012, disponible en: https://interagencystandingcommittee.org/system/files/legacy_files/2012_03_09_ops_guidance_spanish.pdf.

²² La Corte Interamericana se ha pronunciado en este sentido en las sentencias Caso Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia; Caso Familia Barrio vs. Venezuela y Caso Rodríguez Vera y otros vs. Colombia.

45. Las catástrofes no sólo son producidas por la naturaleza, el ser humano también puede ser el protagonista principal en este tipo de sucesos. Provocar incendios forestales, detonaciones de bombas nucleares, contaminación de ríos y mares, entre muchos otros riesgos potenciales, son generados por el ser humano ya sea de manera dolosa o culposa, pero las víctimas sufren por igual las consecuencias de dicho actuar.

Proyectos de desarrollo

46. Los proyectos de desarrollo son aquellas acciones que buscan contribuir al desarrollo planeado de una sociedad, en sí mismas, o como parte de una política más amplia. Una de esas acciones son los llamados “megaproyectos” los cuales tienen dimensiones de tal magnitud que se reflejan en su tamaño físico y en los impactos sociales, ambientales e incluso políticos.²³
47. La construcción de estos proyectos de desarrollo pueden estar en manos de la administración pública y/o de la iniciativa privada. Estos proyectos pueden materializarse en hidroeléctricas, carreteras, minas, construcción de aeropuertos, entre otras grandes acciones.
48. Para efecto de la realización de estas construcciones el Estado debe verificar que no se violenten derechos de las personas a través de desplazamientos arbitrarios. Igualmente, debe cerciorarse que no se afecte a la sociedad ni al medio ambiente.
49. No todos los proyectos de desarrollo ocasionan DFI, pero se han presentado casos en los que dichas obras han propiciado la movilidad forzada de personas cuyos hogares se encontraban en los terrenos en los que se construyeron tales proyectos de desarrollo.

²³ Domínguez, Juan Carlos, “Desplazamiento forzado por proyectos de desarrollo: retos para la cooperación internacional en América Latina”, Cuadernos de cooperación internacional y desarrollo Instituto Mora, Conacyt y Universidad Iberoamericana, México, 2014, p. 21.

En el apartado de “Antecedentes” del presente Informe se señalan algunas de éstas.

50. Para construir infraestructuras de esta naturaleza, en la mayoría de las ocasiones es necesario desplazar comunidades enteras, modificar el medioambiente, y desarrollar toda una infraestructura paralela que incluya, entre otros aspectos, caminos, plantas de tratamiento y manejo de residuos.²⁴ Ante esto, necesaria se hace la participación ciudadana y la consulta previa, libre e informada a las comunidades étnicas que pueden resultar afectadas por la construcción de tales obras. Estos mecanismos democráticos permiten dar voz a las víctimas y tener una perspectiva global de los contextos y problemáticas que se pueden generar y arribar a soluciones viables, efectivas y consensadas entre población, empresarios y gobierno.²⁵
51. Del mismo modo, en los proyectos de desarrollo la acción humana puede provocar desastres de diferente naturaleza, como en el caso de las minas cuyos residuos tóxicos pueden ser vertidos en ríos y en el subsuelo causando un daño mayor.

3. EL DFI, EL REFUGIO Y LA MIGRACIÓN FORZADA

52. Una de las expresiones más visibles de la movilidad humana en nuestros días es la migración y dentro de ésta, la migración forzada. Si bien el término “migración forzada” (o forzosa) podría aplicarse casi a cualquier ámbito de análisis de las migraciones, como el económico, sociológico y antropológico, entre otros, en el contexto del DFI, este concepto, al menos inicialmente, se ha utilizado de manera más específica.

²⁴ *Idem.*

²⁵ Para mayor información, consúltase CrIDH, *Caso Pueblo Sarayaku vs Ecuador*, sentencia de 27 de junio de 2012.

53. Los organismos y órganos internacionales que estudian los fenómenos migratorios desde la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, han considerado tradicionalmente a la migración forzada como el tipo de movilidad humana provocada por anomalías o conflictos que no tienen que ver directamente con procesos económicos, como en el caso de (i) la violencia desatada por conflictos étnicos, políticos, religiosos o comunitarios; (ii) la violencia generada por las guerras, guerrillas y actividades criminales; y (iii) la irrupción de catástrofes naturales como huracanes, ciclones, tsunamis, inundaciones y sequías. Además, este concepto también refiere al DFI ocasionado por la realización de grandes obras de infraestructura, como pueden ser los fraccionamientos y las presas.²⁶ En este sentido, quienes se encuentran en contextos de migración forzada están catalogados como desplazados,²⁷ refugiados, asilados y exiliados.
54. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM), en su glosario sobre migración, define la migración forzosa como “un término genérico que se utiliza para describir un movimiento de personas en el que se observa la coacción, incluyendo la amenaza a la vida y su subsistencia, bien sea por causas naturales o humanas. (Por ejemplo, movimientos de refugiados y de desplazados internos, así como personas desplazadas por desastres naturales o ambientales, desastres nucleares o químicos, hambruna o proyectos de desarrollo)”.²⁸
55. Así entonces, —y más allá de los distintos debates disciplinarios sobre qué otros tipos de flujos de población son susceptibles de

²⁶ Humberto Márquez Covarrubias, *“Diccionario crítico de migración y desarrollo, Colección Desarrollo y Migración”*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2012, p. 225.

²⁷ Del mismo modo, en este contexto al referirnos a “desplazados”, “desplazados internos”, “personas víctimas de desplazamiento” o “personas internamente desplazadas”, nos estamos refiriendo a la misma categoría de personas definidas por los principios rectores sobre los desplazamientos forzados.

²⁸ Documento no. 17 sobre Derecho Internacional de las Migraciones, 2006.

considerarse dentro de las migraciones forzadas—, podemos resumir gráficamente las categorías conceptuales arriba señaladas como sigue:



56. Es importante establecer la relación práctica de las diferencias y similitudes existentes entre los refugiados y las personas víctimas de DFI más allá del cruce de una frontera internacional.
57. Históricamente, y debido a los contextos bélicos principalmente, el abordaje de la protección de las personas víctimas de DFI y refugiados se ha desarrollado de la mano del derecho internacional humanitario y la necesidad de crear marcos de protección de civiles. Ha sido el marco de protección de los refugiados el que se ha desarrollado ampliamente.²⁹
58. Al respecto, el siguiente cuadro muestra las principales características de dichos marcos de protección:

²⁹ ACNUR, “Introducción a la Protección Internacional. Protección de las personas de la competencia del ACNUR”, módulo auto formativo 1, agosto de 2005, p. 5.

CUADRO 1
PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS Y MARCOS DE PROTECCIÓN DE LOS REFUGIADOS
Y DE LAS PERSONAS VÍCTIMAS DE DFI

Características	Refugiados	Desplazados forzados internos
Personas a quienes aplican la condición respectiva.	Personas que están fuera de su país de origen que tienen un temor fundado de persecución por diversas causas en su país de origen o residencia habitual.	Personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, debido o para evitar los efectos de situaciones graves de violencia en la que su vida, libertad corren peligro.
Causas	Persecución debido a motivos de: — raza, — religión, — nacionalidad, — pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas.	Desplazamiento por: — conflicto armado, — violencia generalizada, — violaciones de los derechos humanos, — catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, — proyectos de desarrollo.
Condición geográfica	Han cruzado una frontera internacional.	No han cruzado una frontera internacional.
Marco principal de protección internacional	El derecho internacional de los refugiados.	El derecho internacional de los derechos humanos.
Instrumentos universales de protección en la materia (principales)	— Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. — Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967. (Vinculante).	Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. (No vinculante).
Instrumentos regionales de protección en la materia (principales)	— Convención de la OUA por la que se regulan los problemas específicos de los refugiados en África de 1969. (Vinculante). — La Declaración de Cartagena sobre los Refugiados (1984). (No vinculante).	Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África (Convención de Kampala) 2009 (Vinculante).

Fuente: CNDH

4. ESTÁNDARES Y MARCO JURÍDICO DE PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS VÍCTIMAS DE DFI:

59. El DFI ha sido ampliamente abordado por organismos internacionales jurisdiccionales y no jurisdiccionales; cuenta con un marco jurídico de protección tanto internacional como nacional que es necesario conocer para entender la naturaleza del mismo. En las siguientes páginas analizaremos estos aspectos.

a) Principios Rectores de los Desplazamientos Internos

60. La comunidad internacional ha acogido los Principios Rectores como el marco normativo en el tema. Estos Principios recogen los derechos contenidos en varios instrumentos internacionales de derechos humanos y de derecho internacional humanitario, muchos de los cuáles ha suscrito México y por ende constituyen derecho positivo en nuestro país y deben ser considerados para la interpretación de la legislación relativa a los derechos humanos, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 1º, párrafos primero, segundo y tercero, y 133 constitucionales.

61. *“Los Principios Rectores tienen por objeto tratar las necesidades específicas de los desplazados internos de todo el mundo, determinando los derechos y garantías necesarios para su protección”.*³⁰ Por ello, reconoce los derechos y mecanismos que corresponden a la protección de las personas en todas las fases del desplazamiento: prevención contra los desplazamientos arbitrarios; protección y asistencia durante los desplazamientos; y garantías durante el regreso o el asentamiento y la reintegración.

62. A continuación se presenta una síntesis de los principios en cuestión:

³⁰ ONU, “Principios Rectores de los Desplazamientos Internos”, *op. cit.*, párrafo 9.

CUADRO 2
RESUMEN PRINCIPIOS RECTORES

<i>Rubro</i>	<i>Principios</i>	<i>Resumen del contenido</i>
Principios generales	1 al 4	<p>Las personas desplazadas deberán gozar de igualdad jurídica para ejercer sus derechos y libertades y no deberán ser objeto de ninguna discriminación por el hecho de estar en situación de desplazamiento. Las autoridades nacionales tienen la obligación y la responsabilidad primarias de proporcionar protección y asistencia humanitaria a las personas desplazadas internas.</p> <p>Los principios se aplican a cualquier persona desplazada, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, nacionalidad, edad o cualquier otro criterio similar.</p>
Protección contra el desplazamiento	5 al 9	<p>Las autoridades tendrán la obligación de respetar las disposiciones del derecho internacional para prevenir el desplazamiento. Toda persona tiene derecho a ser protegida contra el desplazamiento arbitrario. Las autoridades deberán velar para que, en situaciones de desplazamiento, no se violen los derechos a la vida, dignidad, libertad y seguridad de los afectados, y que, además, se facilite alojamiento adecuado, con condiciones satisfactorias de seguridad, alimentación, salud e higiene.</p>
Protección durante el desplazamiento	10 al 23	<p>Toda persona desplazada tiene derecho a la vida (protección contra genocidios, ejecuciones, desapariciones forzadas); a no ser objeto de actos violentos (protección contra ataques directos o indiscriminados, privación de alimentos, ataques a sus asentamientos, uso de minas antipersonal); a la dignidad y a la integridad física, mental o moral (protección contra violaciones, torturas, esclavitud y trabajo forzado); a la seguridad e integridad personal (protección contra la detención o encarcelamiento arbitrarios como resultado de su desplazamiento); libertad de tránsito</p>

<i>Rubro</i>	<i>Principios</i>	<i>Resumen del contenido</i>
		y libertad para escoger su residencia; a conocer el destino y paradero de sus familiares desaparecidos; a que se respete su vida familiar, privilegiando la reunificación familiar; a un nivel de vida adecuado; a la atención médica; al reconocimiento de su personalidad jurídica; a no ser privado arbitrariamente de sus propiedades; a la educación; al trabajo; a la libertad de pensamiento y asociación, así como a los derechos políticos.
Asistencia humanitaria	24 al 27	La responsabilidad de brindar asistencia es obligación de las autoridades nacionales. No obstante, los organismos internacionales tienen derecho a ofrecer sus servicios en apoyo de las personas en situación de desplazamiento, por lo que las autoridades competentes facilitarán el paso libre de la asistencia humanitaria a las personas desplazadas, la cual se prestará conforme a los principios de humanidad e imparcialidad, sin discriminación alguna.
Regreso, reasentamiento y reintegración	28 al 30	<p>Las autoridades nacionales tienen la responsabilidad de otorgar los medios necesarios para garantizar el regreso voluntario, de manera digna y segura al lugar de origen de las personas desplazadas o su reasentamiento voluntario en otra parte del país. Se tratará en especial de garantizar que las víctimas participen plenamente en la planificación y gestión de su regreso o de su reasentamiento y reintegración.</p> <p>Las autoridades tienen la obligación de prestar asistencia a las personas desplazadas internos para la recuperación de las propiedades o posesiones que abandonaron o de las que fueron desposeídos. Si esa recuperación es imposible, las autoridades concederán a esas personas una indemnización adecuada u otra forma de reparación justa.</p>

Fuente: CNDH.

63. Como puede advertirse, los Principios Rectores identifican diversas acciones respecto de las cuáles los Estados se encuentran obligados ante las víctimas de DFI. Entre éstas se detectan cinco que son relevantes: a) no discriminación; b) prevención contra el desplazamiento; c) protección durante el desplazamiento; d) asistir humanitariamente, y e) propiciar condiciones de regreso, reasentamiento e integración. Con estas acciones básicas se atenuarían de manera significativa los efectos del DFI.

b) Otros instrumentos internacionales de protección de personas víctimas de desplazamiento

64. Además de los Principios Rectores, existen otros instrumentos internacionales y regionales que establecen estándares de protección de las personas víctimas de DFI.

65. Dentro de estos instrumentos se encuentran los *Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de las Personas Refugiadas y Desplazadas*,³¹ conocidas como los “*Principios Pinheiro*”, en honor del entonces Relator Especial sobre la restitución de viviendas y de patrimonio con motivo del regreso de los refugiados y desplazados internos, Paulo Sergio Pinheiro, quien redactó esos Principios.³²

66. Los “*Principios Pinheiro*” sistematizan los derechos reconocidos en instrumentos internacionales de derechos humanos, derecho de los refugiados, derecho humanitario y de las normas conexas, con la finalidad de sentar una base para el tratamiento de las cuestiones jurídicas y técnicas, relativas al derecho a la restitución de viviendas, tierras y patrimonio, en situaciones de despla-

³¹ ACNUR, “*Informe definitivo del Relator Especial, Sr. Paulo Sergio Pinheiro. Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas*”, doc. E/CN.4/Sub.2/2005/17, 28 de junio de 2005.

³² Aprobados por la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, de la entonces Comisión de Derechos Humanos, en su 56° periodo de sesiones, mediante la Resolución 2004/2.

miento, en que las personas afectadas se hayan visto privadas de forma arbitraria o ilegal de sus anteriores hogares, tierras, bienes o lugares de residencia habitual.³³

67. Se aplican por igual a las personas refugiadas, desplazadas internamente y demás personas, que se encuentren en situaciones similares y hayan huido de su país pero que tal vez no estén en la definición jurídica de refugiado.³⁴ Asimismo, reconocen los derechos a la no discriminación, a la igualdad entre hombres y mujeres; a la protección contra el desplazamiento; a la intimidad y respeto del hogar; al disfrute pacífico de los bienes; a tener una vivienda adecuada; a la libertad de circulación y al regreso voluntario en condiciones de seguridad y dignidad, basado en una elección libre, informada e individual.
68. En estos Principios se subraya, además, que el Estado es el responsable de crear mecanismos legales, procesales e institucionales que permitan el acceso de personas desplazadas y refugiadas a procedimientos de reclamación y restitución, consulta, participación en la adopción de decisiones, registro y documentación de viviendas, tierras y patrimonio, así como de indemnización. Aplicar de forma exitosa programas de restitución de viviendas, tierras y patrimonio es fundamental para la justicia restitutiva y contribuye a impedir que se vuelvan a producir situaciones de desplazamiento.
69. Otro de los instrumentos que integran el marco normativo internacional de protección de personas desplazadas es la Declaración de Cartagena,³⁵ que en su novena conclusión llamó a las autoridades nacionales y a los organismos internacionales competentes a ofrecer protección y asistencia a las personas internamente desplazadas.

³³ ACNUR, “Informe definitivo del Relator Especial, Sr. Paulo Sergio Pinheiro...” *op. cit.*, Sección I, Alcance y aplicación, párrafo 1.1.

³⁴ *Ibidem*, párrafo 1.2.

³⁵ Adoptada por el *Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios*, celebrado en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984.

70. Por otra parte, la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) aprobó en 2004 una resolución dirigida a los Estados, sobre diversas cuestiones relacionadas con las personas desplazadas.³⁶ Destaca en este documento el llamado que hace esa Organización a los Estados para que incluyan en sus planes y programas las necesidades de esta población, y para que consideren el contenido de los Principios Rectores en el diseño de sus políticas públicas.
71. La regulación de los DFI no es exclusiva del continente americano. Por ejemplo, existe la *Convención de la Unión Africana sobre la Protección y Asistencia de los Desplazados Internos en África (Convención de Kampala)*, que entró en vigor en 2012. Este documento constituye el primer tratado internacional para la protección y asistencia de las personas desplazadas que se aplica a todo un continente, e impone a los Estados del mismo la obligación de proteger y ayudar a las personas desplazadas a raíz de catástrofes naturales y situaciones provocadas por el hombre como los conflictos armados.³⁷
72. La Convención de Kampala se inspira en gran medida en los Principios Rectores, y desarrolla en particular aquéllos que tratan sobre la responsabilidad principal del Estado y la no discriminación frente a las personas desplazadas.³⁸
73. En relación con la normativa mexicana, esta CNDH realizó un ejercicio en el que se analizan los derechos de las personas desplazadas, a la luz del marco jurídico nacional (ANEXO 1), por lo que subraya la necesidad de la observancia, por parte del Estado

³⁶ OEA, Asamblea General, cuarta sesión plenaria, *Resolución AG/RES.2055, Desplazados Internos*, AG/RES.2055 XXXIV-04, 8 de junio de 2004.

³⁷ Comité Internacional de la Cruz Roja, Comunicado de prensa 12/234, “*Entra en vigor la Convención de Kampala sobre las personas desplazadas*”, 5 de diciembre de 2012.

³⁸ ACNUR, “*Personnes déplacées à l’intérieur de leur propre pays: responsabilité et action: Guide à l’usage des parlementaires*” N° 20 – 2013, UNHCR y Union Interparlementaire, Francia, 2013, p. 30.

mexicano, tanto de los Principios Rectores sobre los Desplazados Internos como de los Principios Pinheiro.

c) Criterios del Sistema Interamericano respecto del DFI

74. El sistema regional de protección de los derechos humanos ha establecido jurisprudencia en materia de desplazamiento interno, que permite proponer una serie de criterios relativos a la conceptualización del fenómeno, así como a las obligaciones del Estado en la materia.
75. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CrIDH) se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre el tema de DFI por motivos de violencia. Existen dos casos que se consideran emblemáticos en el tema, que son la “Masacre de Mapiripán”³⁹ y las “Masacres de Ituango”,⁴⁰ los dos contra Colombia.
76. Además de los casos colombianos, ese tribunal ha condenado a diversos Estados por omitir cumplir con su obligación de proteger y garantizar los derechos humanos de las personas víctimas de DFI como son Suriname,⁴¹ Guatemala,⁴² El Salvador⁴³ y Paraguay.⁴⁴
77. En relación con la conceptualización del fenómeno, el tribunal interamericano ha señalado que la situación de especial vulnerabilidad e indefensión en que generalmente se encuentran las personas desplazadas puede ser entendida como una condición *de facto* de desprotección,⁴⁵ considerando que la situación de vulnerabilidad de las personas desplazadas resulta del hecho de que se encuentran bajo la jurisdicción de su propio Estado, el cual no ha

³⁹ Sentencia de 15 septiembre de 2005.

⁴⁰ Sentencia de 1 de julio de 2006.

⁴¹ CrIDH, “Caso de la Comunidad Moiwana vs. Suriname”, sentencia se 15 de junio de 2005.

⁴² CrIDH, “Caso Chitay Nech y otros vs. Guatemala”, sentencia de 25 de mayo de 2010.

⁴³ CrIDH, “Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador”, sentencia del 25 de octubre de 2012.

⁴⁴ CrIDH, “Caso de la comunidad Indígena Sawhoyamaya vs Paraguay”, voto razonado del Juez A.A. Cançado Trindade, sentencia del 29 de marzo de 2006.

⁴⁵ CrIDH, “Caso Chitay Nech y otros vs. Guatemala”, *op. cit.*, párrafo 141.

tomado las medidas suficientes para impedir o evitar la situación de abandono que llevó a las personas a tener que desplazarse.⁴⁶

78. Sobre las obligaciones del Estado en materia de DFI, la CrIDH ha establecido que los Estados deben proteger los derechos de las personas desplazadas, lo que implica no sólo el deber de adoptar medidas de prevención y garantía del derecho de libre circulación,⁴⁷ sino también de realizar una investigación efectiva de la supuesta violación a estos derechos y proveer las condiciones necesarias para un retorno digno⁴⁸ y seguro a su lugar de residencia habitual,⁴⁹ o su reasentamiento voluntario en otra parte del país,⁵⁰ debiéndose garantizar su participación plena en la planificación y gestión de su regreso.⁵¹

⁴⁶ Voto razonado del Juez A.A. Cançado Trindade en el caso de la comunidad Indígena Sawhoyamaya vs Paraguay, sentencia del 29 de marzo de 2006.

⁴⁷ En el caso del Pueblo Indígena Sarayaku en Ecuador a través de las medidas provisionales ordenadas el 17 de junio de 2005 y 6 de julio de 2004, la Corte dispuso garantizar el derecho de libre circulación de los miembros del pueblo Kichwa de Sarayaku.

⁴⁸ Para el caso de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó en Colombia en las medidas provisionales del 2 de febrero de 2006, 15 de marzo de 2005, 17 de noviembre de 2004, 18 de junio de 2002 y 24 de noviembre de 2000, se requirió al Estado colombiano que asegurara las condiciones necesarias para que las personas de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó que se hubieran visto forzadas a desplazarse a otras zonas del país, pudieran regresar a sus hogares.

⁴⁹ En el caso de las comunidades del Jiguamiandó y del Curbarado en Colombia ese tribunal otorgó las medidas provisionales del 17 de noviembre de 2009, 7 de febrero de 2006, 15 de marzo de 2005, 17 de noviembre de 2004 y 6 de marzo de 2003, mediante las cuales solicitó ese Estado asegurar que las personas beneficiadas pudieran seguir viviendo en su residencia habitual, así como brindar las condiciones necesarias para que las personas desplazadas de dichas comunidades pudieran regresar a sus hogares.

⁵⁰ En el caso del Pueblo Indígena Kankuamo en Colombia, a través de las medidas provisionales ordenadas por la CrIDH el 30 de enero de 2007 y 5 de julio de 2004, se requirió al Estado colombiano garantizar las condiciones de seguridad necesarias a efecto de respetar el derecho a la libre circulación de las personas del pueblo indígena Kankuamo, así como de quienes se hayan visto forzadas a desplazarse a otras regiones, puedan regresar a sus hogares si lo desean.

⁵¹ CrIDH, “Caso Chitay Nech y otros vs. Guatemala”, *op. cit.*, párrafo 149.

79. Para el caso en que no existan las condiciones necesarias para el retorno, la autoridad deberá disponer de los recursos necesarios y suficientes con el fin de que las víctimas de DFI se reasienten, en condiciones similares a las que se encontraban antes de los hechos, en el lugar que ellas, libre y voluntariamente, eligieran.⁵²
80. La CrIDH también ha considerado que la continuidad del desplazamiento forzado, debido a la falta de adopción de medidas por parte del Estado que permitan a las personas regresar de forma segura y digna a sus tierras, constituye una violación al derecho de circulación y residencia,⁵³ subrayando que la separación de algunas comunidades de sus tierras ancestrales ocasiona un sufrimiento emocional, psicológico, espiritual y económico.
81. La CmIDH también ha estudiado y analizado casos relacionados con el DFI en la región. Uno de esos casos es la masacre de Montes de María, en Colombia,⁵⁴ ocurrida en febrero del año 2000, donde integrantes de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) entraron a varios poblados ubicados entre los departamentos de Bolívar y Sucre. Las AUC mantuvieron un cerco alrededor del pueblo, trasladaron a gran parte de sus habitantes a la plaza central y a la cancha de baloncesto donde los clasificaron por sexo y edad y luego ejecutaron a 38 de ellos, mientras consumían licor y tocaban música; entre las víctimas se encontraba una niña de seis años de edad. A causa de los actos de violencia, aproximadamente 1500 familias se desplazaron forzosamente.
82. En este caso, la CmIDH consideró que los hechos podrían caracterizar violaciones a los derechos a la vida, a la integridad personal, a la prohibición de la esclavitud y servidumbre, a la libertad personal, a la protección de la honra y de la dignidad, a la

⁵² CrIDH, “Caso de las masacres de Ituango vs Colombia”, sentencia del 1º de julio de 2006, párrafo 404 y *Caso de masacres el Mozote...*, op. cit., párrafo 345.

⁵³ CrIDH, “Caso Moiwana vs Suriname”, sentencia del 15 de junio de 2005, párrafo 128.

⁵⁴ CmIDH, *Informe No. 15/09, petición 1-06, admisibilidad, masacre y desplazamiento forzado de los Montes de María Colombia*, 19 de marzo de 2009.

protección a la familia, a los derechos del niño, a la propiedad privada, a la circulación y la residencia, a las garantías judiciales y la protección judicial, protegidos en los artículos 4.1, 5.1, 5.2, 6.2, 7.2, 8.1, 11, 17, 19, 21.1, 22.1 y 25, en concordancia con el artículo 1.1 de la Convención Americana y el artículo 7 de la Convención de Belém do Pará.

83. También ha solicitado medidas cautelares relacionadas con el DFI. En el caso de los 135 integrantes del pueblo indígena Triqui de San Juan Copala, en Oaxaca, quienes fueron desplazados a consecuencia de repetidos ataques violentos en su contra por parte de un grupo armado. Asimismo, el 7 de octubre de 2010, esa CmIDH solicitó al Estado mexicano que adoptara las medidas necesarias para garantizar la vida y la integridad personal de 135 habitantes de San Juan Copala, México; que concertara las medidas a adoptarse con los beneficiarios y sus representantes; y que informara sobre las acciones implementadas a fin de investigar los hechos que dieron lugar a la adopción de medidas cautelares. Los criterios señalados en su momento por la CmIDH han sido retomados y desarrollados ampliamente por la CrIDH.
84. A continuación, se sistematizan los criterios ya señalados con algunos otros establecidos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos que se consideran más significativos para la protección de las personas en condición de desplazamiento.

CUADRO 3
CRITERIOS SOBRESALIENTES SOBRE DFI DESARROLLADOS EN EL SISTEMA
INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Criterio	Casos
Para establecer la responsabilidad internacional del Estado es suficiente la demostración de que ha habido apoyo o tolerancia del poder público en la infracción de los derechos [...] u omisiones que hayan permitido la perpetración de esas violaciones.	Caso de la Masacre de Mapiripán vs. Colombia. Sentencia del 15 de septiembre de 2005. Párrafo 111; Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia. Sentencia del 31 de enero de 2006. Párrafo 112; Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador. Sentencia del 25 de octubre de 2012. Párrafo 144;

<i>Criterio</i>	<i>Casos</i>
	Caso Masacre de Santo Domingo vs. Colombia. Sentencia del 30 de noviembre de 2012. Párrafo 188; Caso de las comunidades afrodescendientes desplazadas de la cuenca del Río Cacarica vs. Colombia. Sentencia del 20 de noviembre de 2013. Párrafo 224.
[En contextos que puedan derivar o ya hayan generado desplazamiento,] es indispensable que los Estados adopten medidas específicas de protección considerando las particularidades propias de los pueblos indígenas.	Caso Chitay Nech y otros vs. Guatemala. Sentencia del 25 de mayo de 2010. Párrafo 147; Caso Masacres de Río Negro vs. Guatemala. Sentencia de 4 de septiembre de 2012. Párrafo 177.
[En contextos que puedan derivar o ya hayan generado desplazamiento,] en el caso de comunidades indígenas [...] la posesión de la tierra debería bastar para que obtengan el reconocimiento oficial de dicha propiedad y el consiguiente registro.	Caso Moiwana vs. Surinam. Sentencia del 15 de junio de 2005. Párrafo 131; Comunidad indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay. Sentencia del 29 de marzo de 2006. Párrafo 127.
La vulnerabilidad acentuada en las personas desplazadas es reforzada por su proveniencia rural y, en general, afecta con especial fuerza a mujeres[...] niñas y niños, jóvenes y personas de la tercera edad [...] en dichos casos, revisten especial gravedad los casos en los cuales las víctimas de violaciones a los derechos humanos son niños y niñas.	Caso de la Masacre de Mapiripán vs. Colombia. Sentencia del 15 de septiembre de 2005. Párrafos 152 y 175; Caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia. Sentencia del 1 de julio de 2006. Párrafos 212 y 244.; Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador. Sentencia del 25 de octubre de 2012. Párrafo 150; Caso de las comunidades afrodescendientes desplazadas de la cuenca del Río Cacarica vs. Colombia. Sentencia del 20 de noviembre de 2013. Párrafos 329 y 330.
El DFI es un fenómeno complejo que afecta o pone en riesgo una amplia gama de derechos y debe ser atendido como una condición de facto de desprotección, que pone a las víctimas en circunstancias de especial vulnerabilidad.	Caso de la Masacre de Mapiripán vs. Colombia. Sentencia del 15 de septiembre de 2005. Párrafo 177; Caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia. Sentencia del 1 de julio de 2006. Párrafo 210; Caso Chitay Nech y otros vs. Guatemala. Sentencia del 25 de mayo de 2010. Párrafo 141; Caso Familia Barrios vs. Venezuela. Sentencia del 24 de noviembre del 2011.

<i>Criterio</i>	<i>Casos</i>
	Párrafos 162 y 165; Caso Masacres de Río Negro <i>vs.</i> Guatemala. Sentencia del 4 de septiembre de 2012. Párrafos 180 y 181; Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños <i>vs.</i> El Salvador. Sentencia del 25 de octubre de 2012. Párrafo 193; Caso de las comunidades afrodescendientes desplazadas de la cuenca del Río Cacarica <i>vs.</i> Colombia. Sentencia del 20 de noviembre de 2013. Párrafo 315.
La obligación de garantía para el Estado conlleva no sólo el deber de adoptar medidas de prevención sino también proveer las condiciones necesarias para facilitar un retorno voluntario, digno y seguro a su lugar de residencia habitual o a su reasentamiento voluntario en otra parte del país y la participación de las víctimas en la gestión de dicho retorno.	Caso Moiwana <i>vs.</i> Surinam. Sentencia del 15 de junio de 2005. Párrafo 113; Caso de las Masacres de Ituango <i>vs.</i> Colombia. Sentencia del 1 de julio de 2006. Párrafo 404; Caso Chitay Nech y otros <i>vs.</i> Guatemala. Sentencia del 25 de mayo de 2010. Párrafo 149; Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños <i>vs.</i> El Salvador. Sentencia del 25 de octubre de 2012. Párrafo 188; Caso de las comunidades afrodescendientes desplazadas de la cuenca del Río Cacarica <i>vs.</i> Colombia. Sentencia del 20 de noviembre de 2013. Párrafo 220; Defensor de DDHH y otros <i>vs.</i> Guatemala. Sentencia del 28 de agosto de 2014. Párrafo 167.
La falta de una investigación efectiva sobre los hechos que tuvieron como consecuencia el desplazamiento interno forzado puede perpetuar la situación de vulnerabilidad de las víctimas.	Caso Moiwana <i>vs.</i> Surinam. Sentencia del 15 de junio de 2005. Párrafos 108 y 128; Caso de la Masacre de Mapiripán <i>vs.</i> Colombia. Sentencia del 15 de septiembre de 2005. Párrafo 186; Caso Chitay Nech y otros <i>vs.</i> Guatemala. Sentencia del 25 de mayo de 2010. Párrafo 149; Caso Familia Barrios <i>vs.</i> Venezuela. Sentencia del 24 de noviembre del 2011. Párrafo 165; Caso Masacres de Río Negro <i>vs.</i> Guatemala. Sentencia del 4 de septiembre de 2012. Párrafo 178; Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños <i>vs.</i> El Salvador. Sentencia del 25 de octubre de 2012. Párrafo 193.

<i>Criterio</i>	<i>Casos</i>
Además de la violación al derecho de circulación y residencia, el desplazamiento forzado puede ser generado por otras violaciones a múltiples derechos o generar violaciones múltiples a otros Derechos Humanos.	Caso de la Masacre de Mapiripán vs. Colombia. Sentencia del 15 de septiembre de 2005. Párrafo 186; Caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia. Sentencia del 1 de julio de 2006. Párrafo 234; Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador. Sentencia del 25 de octubre de 2012. Párrafo 195; Caso de las comunidades afrodescendientes desplazadas de la cuenca del Río Cacarica vs. Colombia. Sentencia del 20 de noviembre de 2013. Párrafo 317.

Fuente: CNDH

d) El DFI en la región: referencia al caso colombiano y a los criterios de su Corte Constitucional

85. Uno de los casos de DFI más relevantes a nivel internacional es el caso colombiano, pues desde la década de los 90 ha sido la consecuencia más visible del conflicto armado interno en sus diferentes manifestaciones y respecto de todos sus actores. En 1995, la Corte Constitucional de Colombia reconoció que tal contexto afectó de manera grave a la población civil, siendo una de sus más claras consecuencias el desplazamiento, para ese momento, de más de medio millón de colombianos.⁵⁵
86. Un par de años más tarde, y en concordancia con lo anterior, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en su informe “Derechos humanos y éxodos en masa”⁵⁶ reafirmó lo mencionado por ese tribunal constitucional, señalando que en Colombia y Chechenia, entre otros países, los desplazamientos masivos se presentaban en el marco de violaciones en

⁵⁵ Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-225/95, 18 de mayo de 1995.
⁵⁶ ONU, “Éxodos en masa y Personas Desplazadas. Informe del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Derechos Humanos y éxodos en masa”, doc. E/CN.4/1997/42, 14 de enero de 1997.

gran escala de los derechos humanos, cometidas en situaciones de conflicto armado, las cuales incluyen los ataques militares indiscriminados contra la población civil en operaciones contra la insurrección, los ataques de grupos armados irregulares y la violencia en la comunidad.⁵⁷ A lo anterior debe sumarse que el desplazamiento forzado también genera la vulneración de otros derechos, convirtiéndose en un verdadero ciclo de violaciones.

87. Luego de reconocer que el DFI era una de las peores consecuencias del conflicto armado interno, mediante diferentes sentencias emitidas desde 1997, señaló algunas características del DFI y de las personas en situación de desplazamiento. A continuación se señala resumidamente su contenido, a efecto de tenerlo en cuenta a la hora de analizar localmente el fenómeno del DFI, guardando las debidas proporciones:

- Las personas obligadas a abandonar sus hogares por medio de la violencia son, en su mayor parte, campesinos pobres, con un bajo nivel de instrucción escolar. Además, la mayoría de las personas desplazadas son menores de edad y mujeres. Ellos se trasladan principalmente a las ciudades, en las cuales tienen pocas posibilidades de acceder a una vivienda digna y a un trabajo estable. Frecuentemente, el resultado de la migración forzada a la que se ven sometidos es el agravamiento de las ya de por sí precarias condiciones de vida que tenían en el campo.⁵⁸
- El desplazamiento forzado apareja una violación múltiple, masiva y continua de los derechos de las personas obligadas a migrar. Por una parte, es claro que estas personas tienen que abandonar su domicilio en razón del riesgo que observan para su vida e integridad personal, peligro que deriva de las amenazas directas que les son formuladas o de la percepción que

⁵⁷ *Ibidem*, párrafo 15.

⁵⁸ Corte Constitucional de Colombia, sentencia SU-1150/00, 30 de agosto de 2000.

desarrollan por los múltiples actos de violencia que tienen lugar en sus sitios de residencia.⁵⁹

- El DFI implica dos elementos fundamentales frente a las víctimas del mismo: (i) la coacción que hace necesario el traslado; y (ii) la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación. Si estas dos condiciones se dan, no hay la menor duda de que se está ante una situación de desplazamiento forzado interno.⁶⁰
- El desplazamiento forzado comporta obviamente una vulneración del derecho de los nacionales a escoger su lugar de domicilio, al igual que de su derecho al libre desarrollo de la personalidad. Asimismo, dado el ambiente intimidatorio que precede a los desplazamientos, estas personas ven conculcados sus derechos de expresión y de asociación.⁶¹
- El DFI implica la obligación del Estado de garantizar la libertad de circulación y residencia, la prohibición contra los traslados individuales o masivos arbitrarios y la prohibición de regreso forzoso en condiciones de peligro. Como consecuencia de lo anterior, ninguna autoridad puede calificar a las personas en situación de desplazamiento como agentes perturbadores por el solo hecho de tratar de salvar la vida.⁶²
- Las personas víctimas de situaciones sociales extremas, como es el caso de quienes se encuentran en situación de desplazamiento forzado interno, constituyen, entre el espectro de personas en situación de debilidad manifiesta, aquéllas que los sufren en mayor medida, por razón del desarraigo, destrucción de la base material que sustenta su proyecto de vida, así como por la grave afectación del tejido social al cual pertenecen. Estos criterios han de fungir como guía de interpretación para enfrentar, en materia de vivienda, las necesidades de la pobla-

⁵⁹ *Idem.*

⁶⁰ Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-227/97, 5 de mayo de 1997.

⁶¹ Corte Constitucional de Colombia, sentencia SU-1150/00, *op. cit.*

⁶² Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-227/97, 5 de mayo de 1997.

ción en situaciones de debilidad manifiesta, así como en el reparto de los recursos necesarios para atender la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales. De ahí que junto a los programas de vivienda social y los mecanismos adecuados de financiación a largo plazo, deben existir planes para atender a quienes están en la situación de extrema debilidad: desplazados y víctimas de desastres naturales.⁶³

- En razón de esta multiplicidad de derechos constitucionales afectados por el desplazamiento, y atendiendo a las aludidas circunstancias de especial debilidad, vulnerabilidad e indefensión en la que se encuentran los desplazados, estas personas tienen, en términos generales, el derecho a recibir en forma urgente un trato preferente por parte del Estado. Este derecho constituye, en términos de la Corte colombiana, el “*punto de apoyo para proteger a quienes se hallan en situación de indefensión por el desplazamiento forzado interno*”, y debe caracterizarse, ante todo, por la prontitud en la atención a las necesidades de estas personas, ya que “*de otra manera se estaría permitiendo que la vulneración de derechos fundamentales se perpetuara, y en muchas situaciones, se agravara*”.⁶⁴

5. LA SEGURIDAD HUMANA Y SU RELACIÓN CON LA PRESENCIA DEL DFI EN MÉXICO:

88. Con independencia de las causas sobre DFI que señalan los Principios Rectores, hay una serie de factores sociales que pueden favorecer este fenómeno. Un acercamiento al análisis de tales factores puede hacerse desde el concepto de seguridad humana que permite un estudio integral de aquéllos.

⁶³ Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-958/01, 6 de septiembre de 2001.

⁶⁴ Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-025/04, 22 de enero de 2004.

89. La seguridad humana se ocupa de la amplia gama de condiciones relacionadas con la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de las personas, especialmente de quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad y que se ven gravemente amenazadas. Un factor indispensable para la seguridad humana es la promoción de sistemas políticos, sociales, económicos, ambientales y culturales que, juntos, proporcionen a las personas los elementos básicos para alcanzar la paz, el desarrollo y el progreso humanos.⁶⁵
90. En términos amplios, la seguridad humana abarca el derecho a una vida libre de temor, el derecho a una vida libre de miseria y el derecho a una vida digna.⁶⁶ De acuerdo con el Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD por sus siglas en inglés) de 1994, la Seguridad Humana incluye siete categorías. El siguiente cuadro las refleja teniendo presente la manera en que se expresan y las inseguridades que generan al no garantizarlas:

CUADRO 4
SEGURIDAD HUMANA E INSEGURIDADES

<i>Categorías</i>	<i>La seguridad se expresa en:</i>	<i>Las amenazas o inseguridades se expresan en:</i>
Económica	Ingresos mínimos, trabajo y superación de la pobreza.	Pobreza persistente, desempleo.
Alimentaria	Justa distribución de los alimentos.	Hambre, hambruna.
Sanitaria	Agua potable y superación de amenazas sanitarias.	Enfermedades infecciosas mortales, alimentos no seguros, desnutrición, falta de acceso a cuidados sanitarios básicos.

⁶⁵ Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana y Dependencia de Seguridad Humana. “*La Seguridad Humana en las Naciones Unidas*”, Nueva York, 2015, p. 5.

⁶⁶ ONU, “*Seguridad Humana. Informe del Secretario General*”, Doc. A/64/701, 8 de marzo de 2010, párrafo 19.

<i>Categorías</i>	<i>La seguridad se expresa en:</i>	<i>Las amenazas o inseguridades se expresan en:</i>
Medioambiental	Respeto a los ecosistemas locales y globales.	Degradación medioambiental, agotamiento de recursos, desastres naturales y contaminación.
Personal	Seguridad frente a la violencia física.	Violencia física, delitos, terrorismo y diferentes clases de violencia.
Comunitaria	Fortalecimiento de la familia, las organizaciones y los grupos étnicos y raciales.	Tensiones étnicas, religiosas o causadas por otras identidades y desintegración familiar.
Política	Garantía de los derechos humanos básicos para los ciudadanos de un Estado democrático.	Represión policial, abusos de los derechos humanos.

Fuente: Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana y Dependencia de Seguridad Humana. “La Seguridad Humana en las Naciones Unidas”.

91. La seguridad humana denota la relación existente entre amenazas y respuestas cuando se hace frente a estas inseguridades, y cómo las amenazas o inseguridades se refuerzan mutuamente y están vinculadas de dos formas: (i) mediante un efecto dominó en el sentido de que cada amenaza alimenta a la otra. Por ejemplo, los conflictos violentos pueden dar lugar a privaciones y pobreza, que a su vez podrían conllevar una escasez de recursos, la aparición de enfermedades infecciosas, un déficit de educación, entre otros; y (ii) las amenazas existentes dentro de un mismo país o zona pueden extenderse y tener repercusiones negativas para la seguridad regional e internacional.⁶⁷
92. Según lo anterior, las personas desplazadas también pueden encontrarse en situaciones de pobreza, hambre y violencia reflejando una total desprotección. Las víctimas del DFI son, generalmente, personas que se encontraban en una situación de pobreza anterior a la ocurrencia de las causas del desplazamiento y, por ello, su situación empeora después del mismo.

⁶⁷ Dependencia de Seguridad Humana, “Teoría y práctica...”, *op. cit.*, p. 8.

93. La pobreza es uno de los más graves problemas sociales relacionados con el desarrollo de un país, región o ciudad. Esta es la razón por la que erradicar la pobreza extrema y el hambre sea el primero de los Ocho Objetivos del Milenio.⁶⁸ Al respecto, el Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos de la ONU, Chaloka Beyani, destacó ante el Consejo de Derechos Humanos la necesidad de incluir a los desplazados internos en la agenda para el desarrollo después de 2015 y los objetivos de desarrollo sostenible. Además, reconociendo que las crisis de desplazamiento, especialmente las de larga duración, constituyen un problema no solo humanitario, sino también de desarrollo, puso de relieve que las autoridades nacionales deben incluir a los desplazados internos en sus propias agendas y programas de desarrollo para lograr soluciones duraderas.⁶⁹
94. Para que el Estado mexicano pueda abordar la problemática del DFI es necesario considerar las personas, familias y comunidades que tuvieron que desplazarse al no contar con las condiciones mínimas de seguridad humana en sus comunidades de origen.

a) Índices de carencias sociales e ingresos económicos en México

95. Algunos de los parámetros para definir la seguridad humana son los índices de acceso a oportunidades sociales, económicas y a la seguridad pública. Los conflictos dañan la estructura de una comunidad y de un país, afectando el desarrollo de los servicios públicos, la atención de la salud, la distribución de alimentos, perjudicando el ámbito laboral y el educativo. El capital social se deteriora por la separación o el desplazamiento de las familias.

⁶⁸ ONU, “Podemos erradicar la pobreza” objetivos de desarrollo del milenio y más allá de 2015. Véase: <http://www.un.org/es/millenniumgoals/poverty.shtml>.

⁶⁹ ONU, “Protección y asistencia a los desplazados internos. Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos”, doc. A/70/334, 20 de agosto de 2015, párrafo 25.

96. De acuerdo con el Informe 2012 del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en nuestro país “*casi la mitad de la población mexicana es pobre*”.⁷⁰
97. El CONEVAL diseñó un sistema de medición de pobreza basado en dos rubros de indicadores principales:
- a. Carencias sociales: se mide mediante seis categorías: (i) rezago educativo, (ii) acceso a la salud, (iii) seguridad social, (iv) calidad y espacios de vivienda, (v) servicios básicos y (vi) alimentación.
 - b. Ingreso económico: consiste en verificar si el ingreso económico es suficiente para satisfacer las necesidades básicas, alimentarias y no alimentarias. La “línea de bienestar mínimo” equivale al valor de la canasta alimentaria⁷¹ por persona al mes; y la “línea de bienestar”, que equivale al valor total de la canasta alimentaria y de la canasta no alimentaria por persona al mes.⁷²
98. A partir de estos rubros, el CONEVAL ha identificado a tres grupos principales de mexicanos:⁷³
- a. Población pobre. Aquella con una o más carencias sociales y un ingreso inferior a la Línea de Bienestar (LBE). Incluye:
 - Pobreza extrema. Aquella población con tres o más carencias sociales y un ingreso inferior a la Línea de Bienestar Mínimo (LBM). El promedio de ingresos para la población urbana es de \$1,242.61 mensuales y de \$868.25 mensuales para la población rural.⁷⁴

⁷⁰ CONEVAL, “*Informe de Pobreza en México 2012*”, México, 2013, p. 10.

⁷¹ Véase página oficial de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

⁷² CONEVAL, “*Informe de Pobreza...*”, *op. cit.*, p. 12.

⁷³ *Idem.*

⁷⁴ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Medición de la pobreza en México y en las Entidades Federativas 2014*, México, Julio 2015.

- Pobreza moderada. El promedio de ingresos para la población urbana es de \$2,542.13 mensuales y de \$1,614.65 mensuales para la población rural.⁷⁵
 - b. Población en situación de vulnerabilidad. Aquella que tiene carencias sociales o económicas. Sus dos subgrupos son:
 - Vulnerabilidad por carencias sociales. Aquella población con una o más carencias sociales y con un ingreso igual o superior a la LBE. El promedio nacional de ingresos de este grupo fue de \$4,541.00 mensuales.⁷⁶
 - Vulnerabilidad por ingresos. Aquella población sin carencia, pero con un ingreso inferior a la LBE. El promedio nacional de ingresos este grupo fue de 1,601.00 pesos.⁷⁷
 - c. Población ni pobre ni en situación de vulnerabilidad. Aquella población sin carencias sociales y con un ingreso igual o superior a la LBE. El promedio nacional de ingresos de este grupo fue de \$6,408.00 pesos.⁷⁸
99. De acuerdo con el CONEVAL, en México existen 53.3 millones de pobres (46.2%), de los cuales 43.9 millones son considerados como pobres moderados y 11.4 millones están en la pobreza extrema.⁷⁹
100. En nuestro país existen 31.4 millones de personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad por carencias sociales

⁷⁵ *Idem.*

⁷⁶ CONEVAL, “Informe de Pobreza...”, *op. cit.*, p. 94 (gráfica 14). Según el documento “Medición de la pobreza en México y en la entidades federativas 2014” de julio de 2015, en México las personas que son vulnerables por carencia social son 31.5 millones.

⁷⁷ *Idem.* Según el documento “Medición de la pobreza en México y en la entidades federativas 2014” de julio de 2015, en México las personas que son vulnerables por ingreso son 8.5 millones.

⁷⁸ *Idem.* Según el documento “Medición de la pobreza en México y en la entidades federativas 2014” de julio de 2015, en México las personas que no son vulnerables y no son pobres son 24.6 millones.

⁷⁹ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, “Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2014”, Cuadro 1, Porcentaje, número de personas y carencias promedio por indicador de pobreza, 2010- 2014.

(26.63%), mientras que 8.4 millones de mexicanos padecen vulnerabilidad por ingresos (7.1%). Los 24.5 millones restantes (20.5%) son catalogados como población no pobre ni en situación de vulnerabilidad.⁸⁰

101. Las seis entidades federativas con los porcentajes mayores de pobreza son: Chiapas (76.2%), Oaxaca (66.8%), Guerrero (66.2%), Puebla (64.5%), Michoacán (59.5%) y Tlaxcala (58.9%).⁸¹
102. Según las cifras señaladas en 2014 por el CONEVAL, 24.6 millones tuvo un ingreso tan bajo que aun disponiendo del mismo en su totalidad no podía adquirir la canasta alimentaria. Asimismo, reportó que para ese año más de la mitad de la población (60.6 millones) obtuvo ingresos inferiores a \$2,328.00 pesos mensuales en zona urbana y de \$1,489.00 pesos en zona rural, lo cual significa que sus ingresos eran insuficientes para adquirir la canasta básica completa.⁸²
103. Respecto de las carencias sociales, el CONEVAL señaló que tres de cada cuatro mexicanos tuvieron al menos una carencia social (86.9 millones); a su vez, uno de cada cinco mexicanos padecieron tres o más carencias sociales (28.1 millones)⁸³, las cuales impidieron que 86.9 millones de mexicanos se desarrollaran de manera integral.⁸⁴
104. Lo anterior adquiere relevancia si se toma en consideración que la pobreza y la desigualdad social se relacionan en varias formas con la violencia.⁸⁵ Por ejemplo, la presencia de la delincuencia

⁸⁰ *Ibidem*, Cuadro 4B, Porcentaje, número de personas y carencias promedio por indicador de pobreza, según entidad federativa, 2010-2014, parte II.

⁸¹ CONEVAL, “Medición de la pobreza en México...”, *op. cit.*

⁸² *Ibidem*, p. 14.

⁸³ *Ibidem*, p. 23.

⁸⁴ CONEVAL, “Informe de Pobreza...”, *op. cit.*, p. 58.

⁸⁵ Según el Consejo Económico para América Latina y el Caribe “la violencia y la desigualdad son causa y consecuencia de la pobreza, la inseguridad y el subdesarrollo, a la vez que limitan la democracia, la libertad y reducen la calidad de vida de los habitantes de América Latina y el Caribe”. Cepal, comunicado de prensa violencia y desigualdad limitan la democracia y son causa de pobreza

organizada en algunos municipios del país se debe a los recursos que pueden obtener y la ubicación geoestratégica para el trasiego de drogas.

105. Esta CNDH propuso en su Agenda Nacional de Derechos Humanos 2013,⁸⁶ la necesidad de promover el derecho a un nivel de vida adecuado, que incluya los derechos a la alimentación y a la protección contra el hambre, a una vivienda digna, al agua potable y al vestido, así como impulsar la existencia de programas de desarrollo social para el cumplimiento del derecho al mínimo vital, que estén orientados a asegurar la vida digna de las personas a través del crecimiento y el fomento de empleos, así como fortalecer los programas de desarrollo humano existentes, garantizando que su operación y los procedimientos de otorgamiento e inclusión se apeguen a la legalidad en beneficio de las personas.

b) Índices de violencia y derecho a la seguridad pública

106. De acuerdo con el Diagnóstico de las “Bases del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia e Instalación de la Comisión Intersecretarial”,⁸⁷ publicado en febrero de 2013, el fenómeno de la violencia en México se ha posicionado como un tema prioritario tanto en la agenda pública como en la percepción de la ciudadanía. Durante el periodo 2001-2011, aun con el incremento al presupuesto destinado a la entonces Secretaría de Seguridad Pública Federal y sus órganos administrativos desconcentrados en un 538% (de \$6.3 mmdp a \$40.5

y subdesarrollo, 29 de abril de 2012, disponible en: <http://www.cepal.org/es/comunicados/violencia-y-desigualdad-limitan-la-democracia-y-son-cause-de-pobreza-y-subdesarrollo>.

⁸⁶ CNDH, “*Agenda Nacional de Derechos Humanos 2013*”, Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/conocenos/Agenda_2013_1.pdf

⁸⁷ SEGOB, “*Bases del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia e Instalación de la Comisión Intersecretarial*”, Febrero de 2013.

mmdp), la incidencia delictiva en el fuero federal aumentó en un 83% (de 78,309 a 142,971 casos).⁸⁸

107. El gobierno federal reconoció que entre los factores que más han influido en el incremento de la violencia en nuestro país destacan las disputas en y entre organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico.⁸⁹
108. Al respecto, en el *Informe Especial sobre los Grupos de Autodefensa y la Seguridad Pública en el Estado de Guerrero*, publicado en 2013, así como en el *Informe Especial sobre los Grupos de Autodefensa del Estado de Michoacán y las Violaciones a los Derechos Humanos Relacionadas con el Conflicto*, publicado en 2015 por esta CNDH, se reiteró que las autoridades de los tres órdenes de gobierno están obligadas a garantizar la integridad física, los bienes y los derechos de las personas, a preservar la libertad, el orden y la paz públicos. La seguridad pública es un derecho humano que se brinda a las personas a través de medidas preventivas o de seguridad, que deben ser oportuna y eficazmente aplicadas. Además, este derecho constituye un factor fundamental para la consolidación del sistema de libertades y la garantía del respeto irrestricto en el ejercicio, protección y promoción de los derechos humanos, lo que conlleva la exigencia de protección del orden público.
109. El ejercicio efectivo de ese derecho consiste en elevar la calidad del servicio público, de acuerdo con las necesidades y exigencias de la realidad y de la sociedad, como un elemento fundamental orientado a evitar las conductas indebidas en la función pública, eliminar espacios de abandono e impunidad a través de condiciones que garanticen la eficacia del quehacer gubernamental y permitan

⁸⁸ Consúltase VI Informe de Gobierno y SNSP, 2012.

⁸⁹ *Bases del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia e Instalación de la Comisión Intersecretarial* 2013, con información del Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana de 2010. Disponible en: http://qacontent.edomex.gob.mx/idc/groups/public/documents/edomex_archivo/ipd_pdf_progrmanal_archivo.pdf

crear una cultura basada en el respeto a los derechos humanos. Este Organismo Nacional ha subrayado que la seguridad pública está directamente relacionada con el concepto de Estado de Derecho y paz pública, por lo que es imperativo que se garantice de manera efectiva.

6. ANTECEDENTES DE DFI EN MÉXICO:

110. El DFI no es un suceso reciente en la república mexicana, la diversidad de causas que lo provocan se han presentado en diferentes épocas y puntos del territorio nacional. En el presente apartado se abordan algunas de las causas más conocidas que han provocado desplazamiento en los últimos 50 años, como es el caso del DFI por temas religiosos, violaciones a derechos humanos, desastres naturales, enfrentamientos entre grupos de la delincuencia organizada, grupos de autodefensa, actividad periodística en México y proyectos de desarrollo.

a) Sucesos de 1994 en Chiapas

111. El primero de enero de 1994 tuvo lugar en el Estado de Chiapas un levantamiento armado del denominado Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). Este movimiento armado afectó de manera sensible la situación sociopolítica en Chiapas y la violencia vivida generó, a su vez, el desplazamiento forzado de personas hacia distintas regiones del Estado.
112. El Relator Especial de la ONU para los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas, señaló en el Informe sobre Desplazados por el Conflicto Armado en Chiapas, lo siguiente:

“La ofensiva militar implementada por el Ejército Mexicano generó graves violaciones a los derechos humanos, entre ellas el desplazamiento de población de diferentes comunidades indígenas y campesinas aledañas al Municipio de San Cristóbal de las Casas, durante

los 12 días que se mantuvieron las hostilidades. Si bien es cierto que con el conflicto armado se genera entre otras situaciones múltiples violaciones a los derechos humanos como han sido, detenciones arbitrarias, desapariciones, ejecuciones, casos de tortura, ejecuciones extrajudiciales, faltas al debido proceso, etc., sin embargo, no podemos dejar de mencionar que en el estado de Chiapas, ha habido comunidades desplazadas por la situación de violencia estructural que ha prevalecido frente a las políticas implementadas por los diversos gobiernos en turno, teniéndose una de las principales causas, la falta de atención y solución de la situación agraria; problemática que sigue siendo un factor de contradicción y conflicto, no solo por lo que representa la tierra en cuanto medio de producción sino también como el espacio de desarrollo de los diferentes proyectos de autonomía implementados por diferentes organizaciones campesinas e indígenas en el estado de Chiapas.”⁹⁰

113. En el mismo sentido la investigadora Laura Rubio Díaz-Leal en su obra “Desplazamiento interno inducido por la violencia: una experiencia global, una realidad mexicana”, mencionó que *“ante el llamado de guerra zapatista, el gobierno federal reaccionó enviando al ejército mexicano para acabar con los rebeldes. Decenas de miles de chiapanecos pertenecientes, en su mayoría, a los municipios de Chenalhó, Tila, Sabanilla y Palenque, huyeron de sus lugares de origen...”*⁹¹
114. Estos sucesos han sido la causa principal de los desplazamientos forzados internos que hasta la fecha mantienen a miles de personas indígenas de la zona fuera de sus lugares de origen y en condiciones de precariedad.
115. De acuerdo con el Programa Conjunto por una Cultura de Paz (2012), *“En Chiapas existen actualmente alrededor de 25,000 des-*

⁹⁰ Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas, San Cristóbal de las Casas, Chiapas, 12 de junio de 2003.

⁹¹ Rubio Díaz-Leal, Laura, *“Desplazamiento interno inducido por la violencia: una experiencia global, una realidad mexicana Instituto Tecnológico Autónomo de México”*, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, México, 2014, p. 125.

plazados, de los cuales aproximadamente 70% (unos 19,000) es resultado directo o indirecto del conflicto armado derivado del levantamiento zapatista iniciado el primero de enero de 1994.”⁹²

116. Los siguientes dos desplazamientos forzados a gran escala relacionados con los sucesos en Chiapas ocurrieron entre 1995 y 1997, como consecuencia de la violencia provocada por grupos civiles armados, de corte paramilitar, en las zonas Norte y Altos de Chiapas, que tuvo como punto culminante la masacre de Acteal, el 22 de diciembre de 1997, cuando 45 indígenas (entre ellos 21 mujeres, cuatro de ellas embarazadas, y 15 niños) fueron asesinados por civiles fuertemente armados.⁹³

b) Violencia generada por temas religiosos

117. El DFI de la población chiapaneca por conflictos religiosos no es un fenómeno nuevo. Baste recordar la tragedia de más de 30,000 indígenas tzotziles que fueron expulsados del municipio de San Juan Chamula, en los años setenta, por abrazar religiones distintas a la católica tradicionalista.
118. La CNDH documentó el DFI de personas por conflictos religiosos en esa entidad federativa. De esta forma, en la Recomendación 58/1994 se acreditaron expulsiones de personas de distintos parajes del Municipio de San Juan Chamula, Chiapas.
119. El 27 de agosto de 1990, 23 familias evangélicas del paraje Yaltem, acusadas de no profesar la religión católica, fueron expulsadas por las autoridades municipales. Los quejosos señalaron que antes de ser expulsadas las familias, fueron encerradas durante tres días en la escuela del lugar.

⁹² Arana Cedeño, Marcos y María Teresa del Riego, “*Estudio sobre los desplazados por el conflicto armado en Chiapas*”, México, FIODM, Programa Conjunto por una cultura de Paz, ONU, 2012, p. 79.

⁹³ Consúltase CNDH, *Recomendación 1/1998*.

120. El 20 de octubre de 1990 otras dieciocho personas evangélicas del paraje Yaaltem fueron expulsadas por las autoridades municipales. Los quejosos señalaron que, días antes, habían sido violadas tres mujeres y otras trece personas habían sido encerradas durante nueve horas en la escuela del lugar.
121. El 8 de diciembre de 1990, nueve mujeres y dos hombres adultos de los parajes de Alamul y Canaluntic, a pesar de que se declararon católicos, fueron encarcelados junto con sus hijos en la cabecera municipal. Los quejosos señalaron como responsables al Presidente, al Síndico y al Juez del Municipio.
122. Estos casos fueron acumulados, investigados, acreditados y resueltos por esta CNDH, a través de la Recomendación 58/1994, en las que se recomienda a diversas autoridades del Estado de Chiapas investigar y procesar a los responsables, solucionar el problema de las expulsiones, garantizar el regreso de los expulsados a sus comunidades, la pacífica convivencia y el respeto irrestricto a la libertad de profesar la creencia religiosa que más les agrade, investigar si las expulsiones de que fueron objeto los afectados violaron preceptos de la Constitución y la Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas y, de ser procedente, suspender el mandato de los miembros del Ayuntamiento de San Juan Chamula que resultaren responsables, entre otras.
123. El 9 de agosto de 2002, esta CNDH recibió el escrito de queja suscrito por un pastor apoderado legal de la “Vid Verdadera, A. R.”, quien solicitó la intervención de esta CNDH a fin de evitar la expulsión y comisión de ilícitos en perjuicio de la feligresía de la comunidad de Pedernales de Santa Catarina, municipio de Mezquitic, Jalisco, ya que el 2 de agosto del mismo año se había realizado una Asamblea Comunal en esa comunidad y las autoridades huicholes tradicionales acordaron otorgar a todos los feligreses de la congregación el término de 10 días para que abandonaran la comunidad, ya que, de lo contrario, serían expulsados con uso de violencia y quemarían sus casas, en virtud de sus creencias religiosas. Por esa razón, el 12 de agosto de 2002 se vieron obli-

gados a abandonar la comunidad por las agresiones de que fueron objeto, y ante el temor de ser expulsados violentamente, se establecieron en la comunidad de Tenzompa, municipio de Huejuquilla El Alto, Jalisco.⁹⁴

124. En el año 2005, esta CNDH tuvo conocimiento que en una reunión de personas indígenas huicholes, celebrada el 26 de mayo de ese mismo año, los integrantes del Comisariado de Bienes Comunales de San Sebastián Teponahuatlán, del municipio de Mezquitic, Jalisco, comunicaron a las personas integrantes de la comunidad que aquéllos que cambiaron de religión, debían retornar a la tradicional huichol o de lo contrario tendrían que abandonar su comunidad y, por ende, sus tierras y los derechos que les correspondían como miembros de la misma. A dicha reunión asistieron representantes del Gobierno de Jalisco, de la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos de la SEGOB y de la CDI.
125. Ante la amenaza de expulsión, este Organismo Nacional solicitó el 9 de agosto de 2005 al Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos de la SEGOB y al Gobernador del Estado de Jalisco su intervención a efecto de que se adoptaran las medidas cautelares necesarias tendientes a evitar violaciones a los Derechos Humanos de difícil reparación, las cuales fueron aceptadas. No obstante, como consecuencia del trato de que eran objeto las personas indígenas wixarikas disidentes, y ante el temor de ser agredidos y expulsados, en agosto de 2005 abandonaron sus casas y

⁹⁴ Después de las investigaciones correspondientes, este Organismo Nacional emitió la *Recomendación 62/2004* en la cual se acreditaron violaciones a los Derechos Humanos de los agraviados, que implicaron, por parte del gobierno estatal, dilación en la procuración de justicia e indebido ejercicio de la función pública, y, por parte del Presidente municipal de Mezquitic, Jalisco, indebido ejercicio de la función pública, que derivó en que se afectara el derecho a la libertad de creencia y culto.

bienes materiales para trasladarse a un albergue en la ciudad de Tepic, Nayarit.⁹⁵

126. Esta CNDH emitió también la Recomendación 71/2010 “*Sobre el caso de intolerancia religiosa en el Ejido de los Llanos, San Cristóbal de las Casas*”, en la cual se analizaron los actos de violencia que se cometieron en contra de los miembros de la comunidad evangélica, por las agresiones que sufrió el pastor del templo y por las constantes amenazas que sufrían por parte de un grupo de la comunidad del Ejido de los Llanos, motivo por el cual tuvieron que abandonar su comunidad, perdieron sus bienes y sus derechos transgredidos.
127. Esta Recomendación fue dirigida al Gobernador Constitucional, al Presidente de la Mesa Directiva del H. Congreso del Estado y a los miembros del Ayuntamiento Constitucional de San Cristóbal de las Casas, del Estado de Chiapas. Se recomendó que se implementaran las medidas necesarias para garantizar el retorno de las personas que salieron de sus comunidades, que se brindara asistencia humanitaria a los agraviados que se encontraban alojados en el templo evangélico y se implementaran acciones tendientes a solucionar el conflicto religioso.
128. Actualmente se tiene conocimiento de actos de probable DFI en el municipio de San Pedro Chenalhó, Chiapas, en el que el tema religioso se ha hecho presente.⁹⁶

⁹⁵ De este caso derivó la *Recomendación 07/2008*, pues se acreditaron acciones y omisiones de las autoridades estatales en la diligente atención de estos conflictos.

⁹⁶ “*Un agente rural municipal de la Comunidad nuevo Cánolal de Chanalhó, denunció que existen 167 desplazados católicos y pastores golpeados, que fueron la semana pasada privados de su libertad, encarcelados y torturados, por lo que en las próximas horas realizarán las denuncias correspondientes ante la fiscalía de justicia indígena de esta ciudad.*” Nota “*Indígenas realizan marcha para apoyar alcaldesa*” publicada en el Portal “Reporte Ciudadano. Las noticias de Chiapas al minuto” el día 04 de mayo de 2016. Disponible en: <http://www.reporteciudadanochiapas.com/?p=117149>

c) Desplazamiento por violaciones a derechos humanos

129. La CNDH emitió la Recomendación 197/1992 dirigida al Secretario de la Reforma Agraria en la que se da cuenta de una serie de violaciones a derechos humanos perpetrados entre particulares y autoridades contra familias campesinas de diversos poblados de Chiapa de Corzo, Chiapas, a quienes despojaron de sus tierras, detuvieron ilegalmente a personas y las privaron de su libertad, todo ello a causa de serias omisiones por parte de la Secretaría de la Reforma Agraria en la solución del conflicto.

“El 12 de abril de 1991, elementos de las policías de seguridad pública y judiciales y pistoleros a sueldo (sic), encabezados por terratenientes desalojaron a familias campesinas de los poblados ‘Emiliano Zapata’ y ‘Paso Achioté’, Municipio de Chiapa de Corzo...”. El quejoso consideró inexplicable el segundo desalojo, en virtud de que desde el 7 de mayo de 1990 las autoridades competentes entregaron esas tierras a los campesinos. Además, en el escrito de queja se señalaba que se desconocía el paradero del señor Florentino Torres Pérez y de varias personas más. Sobre el particular, y como parte del Programa de Presuntos Desaparecidos, esta Comisión Nacional encontró vivos y en libertad a seis personas, mientras otras cinco fueron encontradas recluidas en el Centro de Readaptación Social de Cerro Hueco, en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.”

Esta CNDH recomendó a la Secretaría de Reforma Agraria la solución rápida de la problemática.

130. En la Recomendación 001/1993 sobre el caso de personas Indígenas Tepehuanos de Baborigame, Municipio de Guadalupe y Calvo, Chihuahua, en la que se documentó que en 1992 miembros del Ejército mexicano iniciaron en ese lugar “una investigación” para localizar al presunto homicida de un subteniente de Infantería y en el desarrollo de ésta incendiaron ocho casas de población indígena, agredieron a sus moradores y cometieron una serie de ilícitos consistentes en daños en propiedad ajena, robos, lesiones, privaciones de la libertad y amenazas.

131. Estas conductas violentas y contrarias a los derechos humanos forzaron a las familias afectadas a desplazarse de su comunidad. Por esta razón se recomendó que se procesaran penalmente a los responsables y se les reparara el daño ocasionado a las familias en su patrimonio.
132. En fechas más recientes, octubre de 2015, se dio a conocer a través de diversos medios de comunicación⁹⁷ del DFI de aproximadamente 253 familias de diversas comunidades del municipio de Tamazula, Durango, quienes presuntamente ante el arribo y ataque contra la población civil por parte de elementos de la Secretaría de Marina (SEMAR), se vieron en la imperiosa necesidad de salir huyendo de sus comunidades de origen. La población desplazada se encaminó con rumbo a Cosalá, municipio de Sinaloa, a efecto de guarecerse y buscar protección.
133. La Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango⁹⁸ informó que, en cuanto tuvo conocimiento del operativo de la Marina, dio aviso a esta CNDH para su conocimiento. Realizó diversas visitas en las que entrevistaron a jefes y jefas de familia de diferentes comunidades, los cuáles manifestaron acciones intimidatorias por parte de elementos de la SEMAR y resultado de ello se recibieron, de manera inicial, cinco quejas y con fecha 15 de octubre de 2015 se levantaron siete más. Todas fueron remitidas a la CNDH. La Comisión de Durango hace también de conocimiento de esta CNDH diferentes acciones que las instancias de

⁹⁷ La noticia puede constatarse en los siguientes medios de comunicación: a) Velasco, Fernando, “*Requieren desplazados atención humanitaria*”, Periódico Noroeste, publicada el 16 de octubre de 2015; b) Redacción, “*La búsqueda del Chapo provoca desplazamientos en Sinaloa y Durango*”, CNN México, publicada el 18 de octubre de 2015; c) Bustamante, Jesús, “*Más de mil desplazados en Durango por operativos contra el Chapo*”, Periódico Excelsior, publicada el 19 de octubre de 2015; y d) Maldonado, Saúl, “*Desplazados ya quieren regresar*”, El Siglo de Durango, publicada el 21 de octubre de 2015.

⁹⁸ Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango, *Oficio No. CEDHD/003/16*, 15 de enero de 2016.

gobierno tanto del Estado de Sinaloa como de Durango realizaron en favor de las personas desplazadas.

134. En cuanto esta CNDH tuvo conocimiento de los hechos, envió a personal de la Institución a Cosalá, Sinaloa, con el propósito de obtener de manera directa información por parte de las personas afectadas y las quejas que se desearan plantear por tales hechos.
135. El gobierno municipal de Cosalá recibió a las personas desplazadas y les ha brindado la ayuda asistencial básica que requieren como es el caso de alimentos, cobijas y albergue para aquellos que carecen de familiares o amigos en dicho municipio que pudieran recibirlos. La CNDH se encuentra integrando un expediente de investigación para efecto de determinar probables responsabilidades por violaciones a derechos humanos.
136. Actualmente se encuentra en integración una queja relacionada con presuntas violaciones a los derechos humanos de población del Estado de Michoacán, en los que se investiga el presunto desplazamiento de personas causados por hechos violentos en los que pudieron participar algunos agentes estatales.⁹⁹

d) Desplazamiento por desastres naturales

137. México se ha visto afectado en innumerables ocasiones por una diversidad de fenómenos naturales como inundaciones, trombas, incendios forestales, sismos, huracanes, ciclones que han dejado tras de sí serias afectaciones a los asentamientos humanos que les ha tocado padecerlos, aunado a fallas humanas que han potencializado los efectos destructivos de estos fenómenos, como lo es la concentración desordenada de grupos y asentamientos humanos, falta de mecanismos de prevención de desastres, zonas riesgosas con población en condiciones de vulnerabilidad, entre otros. En México existen diversos tipos de planes de acción contra

⁹⁹ Expediente CNDH/5/2013/6709/Q

desastres naturales, realizados por el Centro Nacional de Prevención de Desastres.

138. En la investigación de campo realizada recientemente en algunas comunidades, principalmente del Estado de Veracruz, por visitadores adjuntos de esta CNDH, se levantaron diversas actas en las cuales quedó asentado el fenómeno de desplazamiento interno forzado, pero no como consecuencia de una ola de violencia, a causa del narcotráfico o por temas religiosos; la razón fue el Huracán “Ingrid” el cual en el año 2013 afectó gran parte de la población de Veracruz, la cual recibió el apoyo por parte de las autoridades del Estado para trasladarlos a albergues temporales en los que fueron atendidos y se les brindó la protección humanitaria correspondiente.
139. En el Estado de Puebla, de acuerdo con la Dirección General de Protección Civil del Estado,¹⁰⁰ se informó que se reubicaron a 134 familias a causa de deslizamientos gravitacionales de ladera por la inestabilidad del subsuelo en la comunidad de Huixtla en el Municipio de Tlaola, Puebla.
140. Los casos que se informan no son todos los existentes en la materia, sino sólo constituyen una muestra de lo que ha ocurrido con estos fenómenos.

e) Violencia generada por enfrentamientos entre grupos delincuenciales

141. Esta CNDH reconoce que en México la violencia, expresada en diferentes formas y provocada por diversos actores, así como las violaciones a los derechos humanos, es una de las principales causas de DFI en varios espacios del país, impactando a un exponencial número de víctimas.¹⁰¹

¹⁰⁰ Oficio DGPC/4089/15, 04 de julio de 2015.

¹⁰¹ Según el “*Diagnóstico: Desplazamiento forzado y necesidades de protección, generados por nuevas formas de violencia y criminalidad en Centroamérica*”,

142. Un gran problema de carácter nacional son las disputas entre grupos criminales. Estos conflictos repercuten en comunidades enteras que, ante la amenaza de agresiones o ante el reclutamiento forzado de adolescentes, jóvenes y adultos, estas personas optan por abandonar sus lugares de origen o residencia y trasladarse a espacios donde puedan sobrevivir en paz.
143. Cuando los grupos criminales llegan a una nueva comunidad tienen como objetivo instalarse y empezar a reclutar de manera forzada, principalmente a los jóvenes y adultos, utilizando como medio de enrolamiento las amenazas en contra de sus familias, la destrucción de sus propiedades y actos de extrema violencia que llegan a privar de la vida cuando estos se niegan a “trabajar” con ellos.
144. Entre esos grupos criminales se encuentran aquellos dedicados al tráfico de drogas, mismos que están provocando el DFI. Por tanto, no sólo es necesario implementar acciones contra el consumo de las drogas y el tratamiento de las personas con adicciones, sino también volver la mirada a las víctimas de la violencia sistémica y de DFI a causa de los grupos que manejan drogas ilegales.¹⁰²
145. Por omisión también se violentan derechos humanos. Ante el arribo de un grupo criminal a una comunidad, la autoridad debe realizar acciones a efecto de aprehender a estas personas conforme lo marca la ley y resguardar de esa manera la tranquilidad social. Los DFI han estado ocurriendo por la ausencia de autori-

elaborado por el Centro Internacional para los Derechos Humanos de los Migrantes, realizado a solicitud de ACNUR en 2012, que el desplazamiento forzado de personas se da por nuevas formas de violencia y criminalidad, entre las que se encuentra el crimen organizado.

¹⁰² Para mayor información, consúltese Atuesta Becerra, Laura H., ‘Abordando los costos de la prohibición: Poblaciones desplazadas internamente en Colombia y México’, en *“Acabando con la guerra contra las drogas”*, Informe del grupo de expertos de LSE en economía de las Políticas sobre Drogas, Londres, s/a, p. 54, disponible en: <http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/EndingDrugWars.aspx>

dad y ante la negativa de acudir a ciertas zonas por el riesgo que ello representa. Al dejar desprotegida a la población en riesgo de DFI, las autoridades de Seguridad Pública están generando impunidad y un aliciente a esos grupos para continuar afectando a la población.

146. En el *Informe Especial sobre los grupos de autodefensas y seguridad pública en el Estado de Guerrero* ya citado, se da cuenta de este tipo de circunstancias:

“Además, en la visita realizada el 6 de agosto de 2013 a [...], una servidora pública municipal informó que hasta ese momento el número de desplazados oscilaba entre las 700 y 900 personas. En esa misma localidad se visitó un albergue temporal para personas refugiadas, de las comunidades de [...]. Alrededor de 40 personas fueron entrevistadas en esa visita, quienes coincidieron en señalar que en julio de 2013, alrededor de 200 personas pertenecientes al crimen organizado habían tomado sus comunidades y los habían amenazado, razón por la cual tuvieron que dejar sus lugares de residencia.”

147. A lo largo del presente informe se da cuenta de testimonios recabados en los Estados de Sinaloa, Michoacán y Guerrero en torno a desplazamientos forzados por enfrentamientos entre grupos criminales.

148. En 2015 la CNDH emitió el *“Informe Especial sobre los Grupos de Autodefensa en el Estado de Michoacán y las violaciones a los Derechos Humanos relacionadas con el conflicto”*, mediante el cual se dio a conocer el impacto negativo que ha tenido la ausencia de autoridad en el Estado y la existencia de grupos de la delincuencia organizada en el Estado de Michoacán:

“El estado de Michoacán ha vivido durante años el debilitamiento del Estado de Derecho. Esta situación fue aprovechada por la “delincuencia organizada”, que actuó de forma desenfrenada e impune, por la incapacidad del gobierno estatal y gobiernos municipales de garantizar la seguridad pública y el acceso a la justicia.

Ese estado de cosas devino en la comisión de delitos (homicidios, extorsiones, desapariciones, robo de propiedades, etc.) que no fueron

sancionados, así como en violaciones a diversos derechos humanos de la población michoacana: protección a la vida, la libertad, la integridad personal y familiar, el trabajo, la propiedad y posesiones, el acceso a la justicia y a la seguridad pública.”

149. En el Informe elaborado por el Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas para el Relator Especial de la ONU para los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas de 12 de junio de 2003, se relata que el desplazamiento en el Estado de Chiapas ha sido provocado por la violencia generada por grupos paramilitares:

“Parte de la situación de violencia que viven las comunidades indígenas en Chiapas se debe a las secuelas de la actuación durante los años noventa de grupos paramilitares vinculados a las estructuras del poder local y estatal y que intervinieron violentamente en los conflictos políticos y sociales de la región, con saldo de personas asesinadas, heridas, desaparecidas y desplazadas. Aunque durante la administración actual su perfil ha disminuido se denuncia que no han sido desmantelados ni desarmados.”¹⁰³

150. A través del Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, “Misión a México”, del 23 de diciembre de 2003, se emitieron diversas recomendaciones al estado mexicano relacionadas, entre otras cuestiones, con el desplazamiento de la población indígena:

“El Relator Especial recomienda que el Gobierno de México preste atención urgente a la prevención y solución de los conflictos sociales en regiones indígenas, que se revise a fondo el sistema de justicia indígena, que se desarrolle una política económica y social integral en beneficio de las regiones indígenas con participación activa de los pueblos indígenas y con especial atención a los migrantes, los despla-

¹⁰³ Centro Fray Bartolomé de las Casas [...] “*Informe para Relator Especial...*”, *op. cit.*

zados, las mujeres y los niños, y que se revise la reforma constitucional de 2001 para lograr la paz en Chiapas y satisfacer la demanda de los pueblos indígenas por el reconocimiento y respeto de sus derechos humanos.”

151. Por su parte, Refugees International, en su Reporte sobre “*Las víctimas ocultas en México*”, asegura que México atraviesa una crisis humanitaria encubierta:

“Comunidades enteras han sido vilmente expulsadas por violentos cárteles de la droga, los cuáles buscan apoderarse de sus tierras y recursos naturales. Los residentes han escapado a ciudades y estados donde las fuerzas armadas mexicanas están sumamente involucradas en un conflicto armado contra los grupos del crimen organizado. Como resultado de los asesinatos selectivos, secuestros y extorsiones, familias mexicanas se han visto forzadas a escapar abandonando sus hogares y medios de subsistencia”.¹⁰⁴

152. El Consejo Nacional de Población (CONAPO) reconoce también la existencia de DFI originado por la violencia que provoca el crimen organizado en México; en este sentido expresa:

“En el periodo que se reporta se avanzó en la elaboración de un documento en el que se desarrolla el marco conceptual del fenómeno a través de la revisión y recopilación sobre los desplazados internos en nuestro país. Asimismo, se formuló un instrumento cualitativo (entrevista a profundidad) que dé cuenta del fenómeno entre la población desplazada por violencia generada por crimen organizado.”¹⁰⁵

153. Actualmente la CNDH se encuentra integrando un expediente por actos de violencia perpetrados presuntamente por grupos armados en el municipio de San Miguel, Totolapan, Guerrero, quienes haciendo uso de la violencia sacaron de sus casas y dañaron

¹⁰⁴ Reynolds, Sarnata, “*Las víctimas ocultas de México. Estudio de Campo*”, Refugees International, Washington D.C, 2 de julio de 2014.

¹⁰⁵ CONAPO, Secretaría General, “*Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal 2006 – 2012*”, México, 2013.

propiedades de personas, las cuales se vieron obligadas a desplazarse por el Estado, buscando salvaguardar su vida y sus derechos.¹⁰⁶

154. Hemos visto que el DFI en México no es un suceso nuevo ni reciente, se ha dado de manera constante y por causas diversas. Ante ello es necesario insistir en las pocas acciones gubernamentales que se advierten en materia de prevención y control de este tema.

f) Las autodefensas como causa de DFI

155. La CNDH ha resaltado¹⁰⁷ que la seguridad pública es una función estatal indelegable, ya que únicamente las autoridades de los tres órdenes de gobierno son quienes están obligadas a garantizar la integridad física, los bienes y los derechos de las personas, así como a preservar la libertad, el orden y la paz públicos. Esto debe interpretarse en conjunto con el artículo 17, primer párrafo, de la Constitución, que prohíbe la justicia por propia mano y el ejercicio de la violencia para reclamar los derechos.
156. Esta CNDH ha documentado la creación de grupos de civiles que se proveen de armas, a efecto de contrarrestar las afectaciones que sufren de parte de grupos de la delincuencia organizada, especialmente en los Estados de Guerrero, Oaxaca, Estado de México, Veracruz y Michoacán.
157. Con el inicio de la lucha contra el narcotráfico en México, la reacción de los grupos criminales fue la violencia contra la ciudadanía, cobrando “cuotas”, secuestrando, extorsionando, desapareciendo personas, asesinando. Como reacción social ante la omisión del Estado en materia de seguridad pública, se conformaron grupos de civiles que se autodenominaron “autodefensas” para efecto de protegerse a sí mismos, sus familias, sus propie-

¹⁰⁶ Expediente CNDH/5/2013/6352/Q

¹⁰⁷ CNDH, “Informe Especial sobre los grupos de autodefensa y la seguridad pública en el Estado de Guerrero”, México, 2013.

dades y posesiones del ataque contra estos bienes jurídicos de parte de grupos de la delincuencia organizada.

158. En este rubro se tiene el caso de las autodefensas en Michoacán que el Gobierno Federal declaró, el 10 de mayo de 2014, a una parte de éstas como policía rural, les asignó uniformes y legalizó las armas que portaban. Tres días después, el 13 de mayo de 2014, mediante decreto publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, se les denominó “Unidad de Fuerza Rural” perteneciente a la Secretaría de Seguridad Pública del Estado. Esta CNDH tiene registro de testimonios sobre cómo las autodefensas han causado graves afectaciones y desplazamientos a la población en el Estado:

“Una mujer originaria de [...] y que se encontraba residiendo debido al DFI sufrido en [...], quien no proporcionó su nombre por miedo a represalias, expresó que se dedica al corte de limón, que salió de esa ciudad por miedo a morir por amenazas de los “comunitarios” quienes pedían que sus dos hijos se unieran a ellos. Comentó que en el pueblo se elevó el negocio de los seguros funerarios, ya que pasan a sus hogares a ofrecerlos...”¹⁰⁸

159. En otro testimonio recabado en el mismo lugar “...una mujer desplazada... que no quiso proporcionar su nombre, expresó que las autodefensas cuando acuden a un pueblo, la población tiene que unirse a ellos y si no lo hacen corren peligro, la mayoría que se une es gente indigente y drogadictos...”¹⁰⁹
160. Se cuenta con el testimonio de un padre de familia que salió de una comunidad indígena:

“Pues el [...] primero se apoderó de la Presidencia, el día ese que llegó con su gente desarmaron a los policías, los encueraron y los metieron

¹⁰⁸ CNDH, *Acta circunstanciada; testimonio de persona del Estado de Michoacán, testimonio recabado en el Estado de Baja California*, 06 de febrero de 2014.

¹⁰⁹ CNDH, *Acta circunstanciada; testimonio de persona desplazada*, 06 de febrero de 2014.

a la cárcel, les dejaban el ventilador puesto todo el tiempo para que se murieran de frío. Después agarraron las patrullas de los municipales y empezaron a dar rondines, iban a las casas donde sabían que estaban algunos de los líderes de la comunidad y los sacaban a golpes y los treparon a las patrullas, no les importaba que estuvieran con sus familias. Se los llevaban a la presidencia y ahí los golpeaban y los torturaban para que estuvieran con él, que se fueran a trabajar con él. No sé bien, pero ya decía mucha gente del pueblo que el [...] había comprado a los federales, dicen que les había pagado por seis meses. Como el [...] primero estaba trabajando con los que controlaban la plaza acá, pero luego se pelearon, intentaba reclutar gente para pelear contra los otros por el control de Aquila, y al que no se le quisiera unir lo amenazaban y lo golpeaban, a muchos les envenenaron sus animales o les vaciaron las casa, yo por eso me salí con mi familia. Como los [...] estaban peleando con [...] por el control del pueblo, él [...] disfracó a su gente de “policía comunitaria” como eso es lo que estaban haciendo algunas comunidades en [...] para defenderse de los grupos del crimen, pues él quiso disfrazarlo de esa manera. Nosotros mejor nos vinimos pa’ aca’. Perdimos todas nuestras cosas, pero mejor perder lo material a perder la vida.”¹¹⁰

161. Un testimonio más relacionado con el anterior lo provee una persona de otra comunidad, quien refirió lo siguiente:

“Que el motivo por el cual tuvieron que salir de la comunidad es por haber sido amenazados de muerte, en virtud de que pretenden obligarlos a unirse a un grupo comunitario, el cual se encuentra armado, encapuchado y su objetivo es controlar las regalías que se otorgan a los comuneros, situación que se pactó a través de la firma de un convenio para la explotación de una mina. Que el referido acuerdo fue celebrado con la empresa [...], ocasión en la que estuvo presente _____ . Para la firma del convenio, se notificó a la comunidad a una asamblea, sin embargo existieron personas que no resultaron beneficiarias, provocando inconformidad, sobre todo a los excomuneros, quienes organizaron un grupo armado para recuperar el control del lugar y así recibir los beneficios de la mina. Agre-

¹¹⁰ CNDH, *testimonio de persona del Estado de Michoacán*, testimonio recabado en el Estado de Colima, 15 de agosto de 2013

gó que se realizaron acciones para resolver el problema suscitado, incluso la autoridad judicial tiene conocimiento del asunto, el cual se encuentra en trámite y están en espera de la sentencia, no obstante, el conflicto se agravó debido a los intereses del líder del grupo armado y responde al nombre de [...], quien ha utilizado la violencia física y verbal para controlar a los comuneros que reciben las regalías de la mencionada empresa, incluso esta organización cuenta con el apoyo de elementos de la policía federal. Esta situación ha ocasionado que desde hace 2 meses a la fecha, aproximadamente 100 familias, esto es entre 500 y 600 personas se desplacen de la comunidad de [...], a diversos municipios del Estado de [...].¹¹¹

162. El personal de la CNDH que conformó el equipo de investigación de los datos que sustentan el *“Informe Especial sobre los grupos de autodefensa en el Estado de Michoacán y las violaciones a los derechos humanos relacionadas con el conflicto”* de 2015, documentó el caso de 483 personas en el Estado de Michoacán que fueron desplazadas a causa de la violencia propiciada por las autodefensas y los grupos de la delincuencia organizada en ese Estado de la república. *“Entre las comunidades expulsoras se encuentra San Miguel de Aquila en el municipio de Aquila, Nueva Italia en el municipio de Múgica, el municipio de Coahuayutla de José María Izazaga, así como los municipios de Aguililla, Apatzingán y Tepalcatpec.”*¹¹²

g) El DFI como consecuencia del ejercicio de la actividad periodística en México

163. La libertad de expresión es uno de los derechos humanos más emblemáticos y necesarios en un Estado democrático de derecho. Implica la posibilidad de toda persona de externar lo que siente, cree y piensa del mundo y sus actores, es un derecho necesario

¹¹¹ CNDH, *Acta circunstanciada; Persona del Estado de Michoacán*, testimonio recabado en Colima, 15 de agosto de 2013.

¹¹² CNDH, México, 2015, párrafo 824.

para construir redes, adeptos, impulsar ideologías y, en general, impulsar la cultura.

164. El derecho a la libertad de expresión caracteriza al Estado democrático y es uno de los derechos humanos que ha sido ampliamente reconocido por los diversos órdenes jurídicos del mundo. Este derecho, como todos los reconocidos, tienen límites. El mayor es atentar con su ejercicio, contra los derechos de los demás.
165. Una manera de ejercer este derecho es a través de la práctica del periodismo. El periodista es la persona que transmite la información que ocurre en lugares determinados. Para realizar esto investiga, se documenta, analiza, cuestiona, valora y, finalmente, transmite sus conclusiones a través de diversos medios.
166. El periodismo está comprometido con la verdad, en identificar la necesidad de transmitir la información tal como ocurre en los hechos, circunstancia ésta que puede incomodar a personas vinculadas directa o indirectamente con los sucesos que se comunican. Ello ha acarreado agresiones de diversa naturaleza a quienes ejercen esta actividad en México, que van desde amenazas hasta asesinatos, dejando tras esto un serio clima de inseguridad social y miedo al ejercicio periodístico.¹¹³
167. A este respecto, la organización no gubernamental Reporteros sin Fronteras (RSF) señaló al gobierno mexicano, a través de una carta que hizo pública,¹¹⁴ los lamentables casos de agresiones sufridas por periodistas del país en diferentes contextos.¹¹⁵

¹¹³ Para mayor información consúltese el documental “El Paso”, dirigido por el mexicano Everardo González, trabajo galardonado por el Certamen Internacional de Cine Documental sobre Migraciones y Exilios CEME-DOC, Información disponible en: <http://cemeuned.org/CEMEDOC2015/>

¹¹⁴ Reporteros Sin Fronteras, “Carta Abierta de alerta sobre la violencia que viven los periodistas en México. Entregada al Presidente de la república mexicana en París, Francia”, 10 de julio de 2015.

¹¹⁵ En la carta se menciona, entre otras cuestiones, lo siguiente: El asesinato violento de seis periodistas en los Estado de Veracruz, Oaxaca y Guanajuato, sin que a la fecha los responsables de estos crímenes hayan sido identificados por las autoridades policíacas; (ii) el secuestro de un periodista en el Estado

168. Según la Recomendación General 24 publicada por esta CNDH el 8 de febrero de 2016,¹¹⁶ en 25 de las 32 entidades federativas se registraron las desapariciones de 20 periodistas (en el periodo 2005 – 2015) y 48 atentados en contra de medios de comunicación (en el periodo 2006 a 2015).¹¹⁷ También señaló que:

“Veracruz, Tamaulipas, Guerrero, Chihuahua y Oaxaca concentran la mayor cantidad de homicidios. De 2000 al 31 de enero de 2016, casi seis de cada diez homicidios de periodistas en el país han sucedido en estas cinco entidades federativas”;¹¹⁸ “Los altos índices de agresiones en contra de periodistas y medios de comunicación en estos cinco Estados se inscribe en el clima general de inseguridad pública que viven dichas entidades donde también tienen un alto índice de violencia reflejado en la comisión de delitos de alto impacto, como los secuestros y las extorsiones.”¹¹⁹

169. En Veracruz, por ejemplo, se cometieron en 2014 más de tres homicidios en promedio cada día, y es el Estado en el que más periodistas fueron asesinados, con 16 homicidios contabilizados desde 2005. Es también la tercera entidad con más secuestros, con 239 casos del 1° de enero de 2014 al 31 de agosto de 2015. Los

de Guerrero, el cual estuvo en manos de sus captores por veinte días en el presente año. El periodista fue liberado porque su familia pagó un rescate. Las autoridades policíacas no han identificado a los responsables de su secuestro; (iii) las numerosas agresiones físicas a periodistas al margen de la campaña electoral a inicios de junio en México. RSF contabilizó al menos una decena de casos en los que la única culpa de los periodistas fue cubrir la información; y (iv) se identificó que en el Estado de Quintana Roo un periodista estuvo encarcelado nueve meses, hasta que la justicia finalmente reconoció los abusos judiciales en este caso y decidió ponerlo en libertad. El periodista fue acusado de “sabotaje” tras haber publicado fotos de manifestaciones locales y difundido un video en el que se criticaba las acciones del gobierno del Estado.

¹¹⁶ CNDH, *Recomendación General 24*, 8 de febrero de 2016, disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/generales/RecGral_024.pdf

¹¹⁷ *Ibidem*, p. 10.

¹¹⁸ *Ibidem*, p. 8.

¹¹⁹ *Ibidem*, p. 8.

altos índices de delincuencia y una deficiente labor de prevención del delito propiciaron la vulnerabilidad de periodistas y medios de comunicación.¹²⁰

170. Con base en la información del Sistema Nacional de Seguridad Pública, del 1° de enero de 2014 al 31 de agosto de 2015, Guerrero y Chihuahua ocupan el segundo y tercer lugar nacional, en homicidios dolosos. En Tamaulipas ocurren tres de cada diez secuestros del país, convirtiéndose en el Estado con la mayor cuantía de ilícitos de este tipo, con 779 casos registrados durante el periodo referido. El común denominador en estas entidades federativas es un contexto de inseguridad y violencia.¹²¹
171. El caso de Oaxaca, envuelto en un conflicto social vigente desde hace ya algunas décadas, pone de manifiesto un ejemplo más de insuficiente acción gubernamental para garantizar la seguridad de periodistas y comunicadores. Al encontrarse desarrollando su labor periodística, éstos resultan víctimas de amenazas y agresiones directas no sólo por parte de la delincuencia organizada, sino también por autoridades de distintos niveles y órdenes de gobierno e, incluso, por parte de grupos civiles organizados.¹²²
172. La violencia ha obligado a diversos periodistas a lo largo y ancho del país a desplazarse por el territorio nacional, para buscar una vida tranquila lejos de quienes el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión no les es grata.

¹²⁰ *Idem.*

¹²¹ *Idem.* No escapa a la CNDH la información que proporcionó al público televidente la periodista Denise Maerker, en un reportaje denominado “Tamaulipas desolado” del Programa Punto de Partida, donde se afirma que desde hace 10 años Tamaulipas ha vivido serios niveles de violencia, lo que ha traído como consecuencia el abandono de casas y ranchos. Se documenta también el caso de inmuebles arrebatados a sus dueños por el crimen organizado y diversas afectaciones a la economía y a la tranquilidad de los pobladores de dicha entidad. Disponible en: <http://noticieros.televisa.com/programas-punto-de-partida/2016-04-13/tamaulipas-desolado/>

¹²² *Idem.*

173. El Programa de Agravio a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos de la Quinta Visitaduría General (QVG) de la CNDH, tiene conocimiento de al menos seis periodistas que han sido desplazados de sus lugares de residencia por causas asociadas a la violencia que se concretan en amenazas, delitos en su contra y homicidios de familiares.
174. Se tiene conocimiento del caso, por ejemplo, de un periodista residente en el norte de México quien salió huyendo de su estado como consecuencia de las amenazas recibidas a principios de 2015. No obstante semanas después, regresó a su lugar de residencia. Asimismo, otro periodista de esa región del país fue desplazado luego de sufrir actos de violencia perpetrados en su contra durante el primer semestre de 2015. Al momento de la redacción del presente informe no se tenía conocimiento de su paradero.
175. También se advirtió el caso de un periodista del centro del país quien se desplazó de manera forzada de su comunidad de residencia, debido a un atentado sufrido en su contra y en el que uno de sus hijos perdió la vida. Actualmente, este periodista se encuentra incorporado al Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.
176. A través de la Unidad de Defensa de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación (UDDH-SEGOB), esta CNDH tiene conocimiento de tres personas periodistas más que han sido forzadas a desplazarse por causas de violencia en el país.
177. Un periodista se movilizó del estado Veracruz con destino a la Ciudad de México donde fue asesinado. Se presume que salió de su Estado de manera forzada. Actualmente se investiga la causa de su muerte.
178. De acuerdo a la organización civil mexicana “Artículo 19”:

“El 2 de Agosto, el cuerpo sin vida del fotoperiodista [...] fue reconocido por familiares. El cuerpo fue localizado en un domicilio de la colonia [...], en la Ciudad de México y presentó dos disparos y signos

de severos golpes en la cara. Familiares de [...] lo reportaron como desaparecido y avisaron a ARTICLE 19, quienes a su vez notificaron formalmente a los organismos competentes (PGR, SEGOB y CNDH) para que se activaran los protocolos de búsqueda. Con la muerte de [...], suman 88 periodistas asesinados en México.”¹²³

179. Cada uno de estos casos demuestra el rechazo que se tiene a esta labor. Cuando las autoridades correspondientes no previenen, investigan y sancionan a los responsables, se posibilita el incremento de agravios y tal impunidad lesiona a la sociedad entera. Cuando un periodista se ve obligado a abandonar su lugar de residencia de manera forzada, detrás de esto existe un completo abandono o indiferencia de la autoridad para actuar en consecuencia.
180. No es nada grato que al Estado mexicano se le catalogue como uno de los países más peligrosos del mundo para el ejercicio periodístico,¹²⁴ como tampoco lo es que no se detenga la violencia contra nuestros periodistas. El Estado mexicano ha implementado acciones para proteger la labor periodística, como ejemplo encontramos la creación de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Contra la Libertad de Expresión (FEADLE), creada por la PGR en 2006, y el Mecanismo para la Protección de Periodistas y de Defensores de los Derechos Humanos, creado por la CNDH en 2012, sin embargo, estos avances no han logrado frenar el agravio a estos grupos.
181. Es indispensable que quienes tienen en sus manos la prevención, investigación y el procesamiento de personas, hagan su trabajo con el profesionalismo, honestidad y respeto a los derechos humanos que se les exige constitucional y convencionalmente. Pues sólo así pueden generar certeza en la sociedad y particularmente

¹²³ Artículo 19. México: Asesinan al fotoperiodista [...] en el D.F. 03 de agosto de 2015. Disponible en: <https://www.article19.org/resources.php/resource/38073/es/m%EF%BF%BD%EF%BF%BDxico-asesinan-al-fotoperiodista-rub%EF%BF%BD%EF%BF%BDn-espinosa-en-df>

¹²⁴ Reporteros sin fronteras, “*Barómetro de la Libertad de Prensa 2015. Informe Mundial*”, México, Agosto 2015.

credibilidad, elementos base de la estabilidad de las instituciones del Estado.

h) Desplazamiento por proyectos de desarrollo

182. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que

“...se entenderá por proyectos de desarrollo e infraestructura aquellos emprendimientos impulsados por empresas y/o el Estado, en zonas rurales o urbanas, que tengan fines comerciales o se lleven a cabo bajo el argumento del bien común, y supongan la adquisición, disposición, arriendo u ocupación de espacios territoriales, generando un impacto sobre la vida de las personas o comunidades que en ellos habitan, o de las que ellos dependen, y una posible afectación sobre sus derechos humanos.”¹²⁵

183. En México son varios los casos en que diferentes clases de proyectos de desarrollo han generado el DFI de comunidades enteras, incluyendo pueblos indígenas. A continuación se mencionan algunos de ellos.

184. Presa Cerro de Oro, Oaxaca: Las afectaciones relacionadas con la construcción de la presa Cerro de Oro comenzaron con las expropiaciones que se realizaron en 1972 de tierras de indígenas chinantecos. La obra formaba parte de un programa que preveía la construcción de un sistema de presas sobre ríos que entregaban sus aguas al Papaloapan.¹²⁶ Los trabajos empezaron en 1974 y concluyeron en 1989, esto ocasionó el DFI de alrededor de 26 mil campesinos, en su mayoría indígenas chinantecos, quienes mostraron una fuerte oposición al proyecto.¹²⁷

¹²⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos relacionados con proyectos de desarrollo e infraestructura”, México 2004, p. 11.

¹²⁶ Rojo Horta, Joel. “Chinantecos desplazados por la presa Cerro de Oro, en Oaxaca”, Revista *El Cotidiano*, núm. 183, enero-febrero, 2014, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, pp. 43-50.

¹²⁷ *Idem*.

185. La población no sólo dejó sus casas, parcelas, iglesias, sino que perdieron su territorio y algo más. Después de 22 años del desplazamiento forzado,

“...su cultura está prácticamente destruida, sus comunidades distanciadas territorialmente; hay desintegración comunitaria, quiebra del sistema de parentescos, pérdida de la lengua; padecen pobreza por falta de la indemnización, por tener una menor superficie de cultivo y de menor calidad agrícola; las viviendas son de menor tamaño en sus solares y carecen de servicios básicos”.¹²⁸

186. Presa Picachos, Sinaloa: el 12 de noviembre de 2012, el presidente de México en ese entonces la inauguró. Se invirtieron más de mil 567 millones de pesos. La construcción inició desde febrero de 2009.¹²⁹ Según la información publicada en diferentes medios de comunicación, el desplazamiento forzado, violento, de los comuneros de la Presa Picachos dejó sin arraigo, sin pueblos y sin historia, a más de 800 familias.¹³⁰

187. Los seis pueblos afectados fueron San Marcos, la Puerta de San Marcos, El Placer y Copales en el municipio de Mazatlán, y Las Iguanas y Casas Viejas en terrenos de Concordia.¹³¹

188. Sin más alternativa, los pobladores se desplazaron al nuevo asentamiento construido medianamente por el gobierno estatal. Dos años más tarde se desataría una ola de violencia en la zona serrana de Mazatlán, donde los moradores sufrirían extorsión y muerte por grupos de gavilleros. Eso ocasionó que los sanmarquenses vivieran una segunda expulsión.¹³²

¹²⁸ *Idem.*

¹²⁹ Gobierno del Estado de Sinaloa, “*Inaugura el presidente Felipe Calderón la Presa Picachos*”, comunicado de prensa, 12 de noviembre de 2012, disponible en: <http://sinaloa.gob.mx/noticias/25-cgcs/boletines-2012/noviembre-2012/317-inaugura-el-presidente-felipe-calderon-la-presa-picachos>.

¹³⁰ Quintero Arias, José, “*El caso Picachos dejó al descubierto serios problemas del campo Sinaloense*”. El Sol de Mazatlán, 6 de noviembre de 2011. Disponible en: <http://www.oem.com.mx/elsoldemazatlan/notas/n2297910.htm>

¹³¹ *Idem.*

¹³² Lizárraga, Lidia, “*Nuevo San Marcos, un pueblo dos veces desplazado*”, Diario El Debate, 7 de enero de 2015, disponible en: <http://www.debate.com.mx/ma->

189. Mediante la investigación que realizó la CNDH¹³³ se acreditaron violaciones a los derechos humanos a la integridad y seguridad personal, a la legalidad y seguridad jurídica por actos consistentes en uso excesivo de la fuerza pública, lesiones y la omisión de pago por indemnización, atribuibles a servidores públicos de la policía federal, policía estatal preventiva y funcionarios públicos del gobierno del Estado de Sinaloa en agravio de ejidatarios y comuneros de Las Iguanas, Casas Viejas, San Marcos, Puerta de San Marcos, Palmilla, Juantillos y El Placer, de los municipios de Concordia, Escuinapa, El Rosario y Mazatlán, todos del Estado de Sinaloa. Se contabilizaron a 847 jefes (as) de familia afectados.
190. Supervía Poniente, Ciudad de México: La Supervía Poniente es una autopista que conecta el distrito comercial de Santa Fe en la Ciudad de México con la autopista elevada del Periférico. Los planes relativos a su construcción y desarrollo no fueron sujetos a la consulta de los ciudadanos,¹³⁴ particularmente de las personas residentes de los vecindarios que serían total o parcialmente destruidos con la construcción de este proyecto.¹³⁵
191. Además de las irregularidades en el procedimiento, varios residentes comenzaron a recibir órdenes de desalojo en abril de 2010, seguidas por las demoliciones que comenzaron en julio del mismo año. Según el informe sobre *Megaproyectos, Violaciones a Derechos Humanos y Daños Ambientales en México*, del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, algunos vecinos del lugar afirmaron que se enteraron del proyecto Supervía Poniente por primera vez cuando la policía se presentó en su vivienda, para

zatlán/httpwww.debate.com.mx/mazatlanNuevo-San-Marcos-un-pueblo-dos-veces--desplazado-20150107-0050.html-20150107-0050.html

¹³³ Expediente CNDH/4/2009/3310/Q.

¹³⁴ Véase: http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/2014/06/seguimiento-a-recomendacion-01_2011/

¹³⁵ Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, “Han destruido la vida en este lugar. Megaproyectos, Violaciones a Derechos Humanos y Daños Ambientales en México”, México, 2012, p. 75.

informales que su propiedad ya no les pertenecía; y aunque el gobierno ofreció una indemnización a los propietarios de las viviendas que serían demolidas, algunos de los habitantes que arrendaban departamentos, no recibieron ningún tipo de indemnización por ser desplazados.¹³⁶ Finalmente, los pobladores afirmaron *“que habían sido intimidados para mudarse y que se advirtió a los propietarios reiteradamente que si no aceptaban el dinero, no recibirían nada y perderían sus viviendas de todos modos”*.¹³⁷

192. Estos hechos motivaron la emisión de la Recomendación 1/2011 de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
193. Carboeléctrica de Petacalco, Guerrero: se construyó a inicios de la década de los noventa, en el municipio de la Unión. Es una de las centrales de generación eléctrica más grandes de Latinoamérica, y según información obtenida, el desplazamiento causado fue menor.¹³⁸
194. Estas construcciones que tendrían que impactar de manera benéfica a la comunidad, no pueden realizarse sin considerar a las personas que serán afectadas con su construcción. Los propietarios de tierras y residentes tienen el derecho de conocer los proyectos que los afectarán en sus propiedades, posesiones o derechos y la autoridad, por ende, tiene el deber de informarlos y disuadirlos a través de argumentos en torno al beneficio mayor que traerá consigo el megaproyecto para la comunidad y para el país.
195. Las indemnizaciones y reparaciones del daño no deben ser escatimadas por el gobierno al considerar que los espacios que obligaron a abandonar a sus propietarios son, en ocasiones, además del patrimonio económico de las personas, un asidero emocional y tradicional, por lo que les impacta de diversas maneras.
196. Debe respetarse en todo momento el derecho a la consulta de los pueblos o comunidades indígenas, cuyas propiedades territoriales encierran tesoros culturales y tradicionales valiosísimos para ellos en lo particular y para el resto de la nación en lo general.

¹³⁶ *Ibidem*, p. 77.

¹³⁷ *Idem*.

¹³⁸ *Ibidem*, p. 27.

IV. HECHOS

“...el padre de familia se quedó sin empleo toda vez que la gente del crimen organizado... extorsionaban, secuestraban y mataban a los propietarios de los ranchos y que poco a poco se fueron los dueños de esos ranchos y que la inseguridad creció... tal situación los orilló a irse a vivir a (XXXX), y que se sienten más seguros, pero viven en una situación precaria, ya que no gozan de los mínimos servicios de agua, luz, alcantarillado... por lo que toleran vivir así, en vez de vivir inseguros.”¹³⁹

Testimonio de una familia desplazada.

197. En el presente apartado se da a conocer la información recabada de las diferentes actividades realizadas por personal de esta Comisión Nacional que permitió la elaboración del presente Informe Especial. Se muestra el análisis de los testimonios recibidos de personas víctimas de DFI, el testimonio de personal de esta CNDH que tuvo contacto con las víctimas, la información obtenida de autoridades federales, estatales y municipales, así como la información proporcionada por los OPDH.

1. ANÁLISIS DEL DFI A PARTIR DE LOS TESTIMONIOS RECABADOS POR PERSONAL DE LA CNDH

198. De las narraciones brindadas a personal de este Organismo Nacional se advierte una importante resistencia para hablar del tema, tanto de parte de personas internamente desplazadas, como de

¹³⁹ CNDH, *Acta circunstanciada; Persona del Estado de Sinaloa, testimonio recabado en el mismo Estado*, 12 de agosto de 2013.

testigos del fenómeno y de las autoridades municipales entrevistadas.

199. Además del temor que impera al hablar de este tema, se advierte un bajo índice de denuncia por parte de las personas desplazadas, respecto de aquellos delitos cuya actualización es concomitante al fenómeno del desplazamiento interno, como extorsiones, secuestros, secuestros exprés y amenazas, entre otros.
200. Del análisis de los testimonios plasmados en las actas circunstanciadas se advierte que en la inmensa mayoría de los casos las personas entrevistadas, ya sea que fueron desplazados o testigos de desplazamientos, manifestaron sentir temor de proporcionar información general sobre su situación, pero sobre todo aquella relacionada con su identidad y los datos relativos a las personas o grupos presuntamente responsables de haber cometido los actos de violencia que los forzaron a movilizarse:
- “... sacaron por la fuerza a su esposo de quien no desea dar su nombre, procediendo a dispararle en dos ocasiones en el rostro, que es todo lo que puede manifestar en virtud de que al ver la agresión, ella salió conjuntamente con sus hijos, por la parte trasera del domicilio. A pregunta expresa, respondió que ella no presentó denuncia de hechos por el fallecimiento de su esposo...”¹⁴⁰
 - “...quienes no quisieron proporcionar sus nombres por temor a represalias y coincidentemente expresaron que aproximadamente hace quince días antes del 31 de julio de 2013, diversas personas del crimen organizado...”¹⁴¹

¹⁴⁰ CNDH, *Acta circunstanciada; Persona del Estado de Sinaloa, Testimonio recabado en el mismo Estado*, 22 de agosto de 2013.

¹⁴¹ CNDH, *Acta circunstanciada; Persona del Estado de Guerrero, Testimonio recabado en el mismo Estado*, 06 de agosto de 2013.

- “...misma que no quiso proporcionar el nombre del menor ni de ella, por temor a represalias; sin embargo, refirió estar de acuerdo a que su nieto relatara su testimonio...”.¹⁴²
- “...quienes no quisieron proporcionar sus nombres por temor a sufrir represalias, y fueron coincidentes en señalar que se salieron de su comunidad, ya que hace aproximadamente 3 meses, personas del crimen organizado...”.¹⁴³
- “Se entabló conversación con una familia desplazada, quienes no quisieron brindar sus nombres por cuestiones de seguridad, conformada por 3 niños y una niña y los padres...”.¹⁴⁴
- “...procedieron a entrevistar a una familia que acaba de llegar a ..., conformada por 5 mujeres adultas, 3 varones y 4 niños..., quienes no quisieron proporcionar sus nombres por temor a sufrir represalias...”.¹⁴⁵
- “...entrevistaron a un conjunto de 4 personas oriundas de la comunidad de..., quienes fueron coincidentes en señalar que no desean proporcionar sus nombres por temor a sufrir represalias...”.¹⁴⁶

201. Otros testimonios:

- “...diciéndoles que no denunciaran su presencia y que se mantuvieran dentro de sus casas, ya que de lo contrario tendrían represalias”.¹⁴⁷

¹⁴² *Idem.*

¹⁴³ CNDH, *Acta circunstanciada; Persona del Estado de Sinaloa, Testimonio recabado en el mismo Estado*, 12 de agosto de 2013.

¹⁴⁴ CNDH, *Acta circunstanciada; Persona del Estado de Sinaloa, Testimonio recabado en el mismo Estado*, 12 de agosto de 2013.

¹⁴⁵ CNDH, *Acta circunstanciada; Persona del Estado de Sinaloa, Testimonio recabado en el mismo Estado*, 12 de agosto de 2013.

¹⁴⁶ CNDH, *Acta circunstanciada; Persona del Estado de Guerrero, Testimonio recabado en el mismo Estado*, 06 de agosto de 2013.

¹⁴⁷ CNDH, *Acta circunstanciada; Persona del Estado de Guerrero, Testimonio recabado en el mismo Estado*, 06 de agosto de 2013.

- “... refiere que las personas desconfían de denunciar por el miedo a ser agredidos o hacerse visibles a la delincuencia, por lo que prefieren estar en el anonimato... a todos los bares de la ciudad, les cobran una cuota que va de cinco mil a diez mil pesos semanales... que hace algunas semanas secuestraron al esposo de una señora dueña de una maquiladora textil de la región centro, que tienen cinco máquinas de coser en su taller casero, que le pidieron sesenta mil pesos de rescate, dinero que no pudieron juntar, motivo por el cual su esposo fue asesinado...”¹⁴⁸

202. Lo anterior pone de relieve una característica importante y preocupante acerca del fenómeno de DFI con motivo de la violencia en México: la invisibilización del problema y de las víctimas. Si las personas que han sido víctimas de violencia omiten acudir ante las instituciones de seguridad pública o de persecución del delito a denunciar los actos cometidos en su contra, y hacer de su conocimiento su intención de desplazarse o de haberlo hecho por las amenazas sufridas o el temor fundado, las posibilidades de que las autoridades puedan ejercer sus facultades correspondientes en la materia son mínimas ante la imposibilidad para conocer y dimensionar el problema adecuadamente. Lo anterior no obsta para que la autoridad al tener conocimiento del desplazamiento forzado de una o más personas actúe de manera inmediata a su favor, verificando la existencia de flagrancia delictiva para las detenciones correspondientes.
203. Entre los escenarios previos al desplazamiento se advirtió la práctica del “cobro por derecho de piso”.¹⁴⁹

¹⁴⁸ CNDH, *Acta circunstanciada; Persona del Estado de Guerrero, Testimonio recabado en el mismo Estado* 26 de agosto de 2013.

¹⁴⁹ Para información sobre el “cobro de derecho de piso”, consúltase el Informe Especial sobre los Grupos de Autodefensa en el Estado de Michoacán y las Violaciones a los Derechos Humanos Relacionadas con el Conflicto, en su apartado: Violaciones a los derechos humanos relacionados con el trabajo, el

- “...se refirió a la violencia que gobierna en [...] desde siete años desde que llegaron los [...], aproximadamente dos años empezaron a quemar negocios a cobrar “piso” (cuota mensual), que antes había narcotráfico pero no se molestaba a la gente se dedicaban a lo suyo...”.¹⁵⁰
- “..., que empezaron a cobrar cuotas a todas las personas que sabían que tenían negocios o empresas...”.¹⁵¹

204. De los testimonios recabados se advirtió una clara tendencia a que tanto empresarios de diversas ramas de la industria como profesionistas sean un blanco específico del crimen organizado, debido a su capacidad económica y nivel de ingresos. Se encontraron testimonios en los que se habla de amenazas, secuestros y extorsiones de los que suelen ser víctimas los empresarios y profesionistas, quienes son coaccionados para pagar grandes cantidades de dinero a la delincuencia.

- “...2013 debido a que recibió una amenaza y extorsión. Si no pagaba una suma de dinero, lo iban a secuestrar a él o a alguien de su familia...”.¹⁵²
- “...indicó que actualmente hay un abarrotero secuestrado, que están pidiendo diez millones de pesos de rescate, que la esposa vendió una casa en dos millones y medio, pero que no se los quieren aceptar, por lo que tienen temor constante de que lo maten...”.¹⁵³

patrimonio y a la propiedad, p. 249 y siguientes, disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2016_IE_gruposautodefensa.pdf

¹⁵⁰ CNDH, *Acta circunstanciada; Persona del Estado de Michoacán, Testimonio recabado en Baja California* 06 de febrero de 2014.

¹⁵¹ CNDH, *Acta circunstanciada; Persona del Estado de Guerrero, Testimonio recabado en la Ciudad de México*, 31 de octubre de 2013.

¹⁵² CNDH, *Acta circunstanciada; Persona del Estado de Veracruz, Testimonio recabado en el mismo Estado*, 22 de febrero de 2014.

¹⁵³ CNDH, *Acta circunstanciada; Persona del Estado de Guerrero, Testimonio recabado en el mismo Estado*, 26 de agosto de 2013.

205. El DFI del sector empresarial tiene un efecto multiplicador, pues sus empresas y negocios representaban una fuente de empleos e ingresos para el resto de la población.
206. Del análisis de los testimonios recabados fue posible concluir que cuando los empresarios, profesionistas y dueños de ranchos y tierras se desplazaban ante manifestaciones de violencia en su contra, abandonaban sus negocios y propiedades, dejándolos sin operación y generando desempleo y marginación.
207. El desplazamiento del sector empresarial contribuye a que se presenten mayores índices de desplazamiento de la población cuyos ingresos dependen de las empresas e industrias que generan empleos, quienes aunado al grave contexto de violencia que enfrentan, no encuentran otra opción que abandonar sus lugares de origen. Entre las personas desplazadas que se dedicaban al campo, se encontró que era común que manifestaran que los dueños de los ranchos, siembras y tierras en donde trabajaban se vieron en la necesidad de desplazarse al haber sido víctimas de distintas manifestaciones de violencia (extorsiones, amenazas, secuestros, etcétera), circunstancia que los había dejado sin empleo y, aunado al hecho de haber sido víctimas ellos mismos de violencia, los había orillado a desplazarse también.
- “... la cual no proporcionó su nombre por miedo a represalias, refirió que se dedicaba a la cosecha de limón el cual se había visto en decadencia por cuestión de los dueños de las siembras que eran secuestrados por los grupos violentos de la región...”¹⁵⁴
 - “...así como una baja de la productividad de sus empresas (particularmente con los empresarios agrícolas), al no poder estar presentes mayor tiempo en los ranchos...”¹⁵⁵

¹⁵⁴ CNDH, *Acta circunstanciada; Persona del Estado de Michoacán, Testimonio recabado en el Estado de Baja California*, 6 de febrero de 2014.

¹⁵⁵ CNDH, *Acta circunstanciada; Persona del Estado de Veracruz, Testimonio recabado en el mismo Estado*, 22 de febrero de 2014.

208. Según lo manifestado a personal de la CNDH, los desplazamientos por violencia se presentan en un contexto de lucha entre los cárteles por las vías de transporte de droga y los campos de producción, pues la presencia de grupos de la delincuencia organizada en disputa por el dominio de “la plaza” origina enfrentamientos que afectan a toda la población y, en algunos casos, sólo se presentan a la población dos opciones: colaborar en los actos ilícitos o abandonar su lugar de residencia.

- “... refirió que existen dos grupos del crimen organizado que se encuentran disputando la plaza, denominados (“xxx”), que la seguridad es incierta, debido a que en su ayuntamiento...”¹⁵⁶
- “...y que la inseguridad creció, ya que después no eran los [...] quienes rondaban en las calles, sino también gente del [...], y que entre ellos se disputaban la zona, al grado que había toque de queda en las calles...”¹⁵⁷

209. Los DFI, en general, son movimientos que se realizan en familia, incluyendo, desde luego, a mujeres, niños y niñas. Se documentó una importante presencia de menores de 12 años, incluyendo en muchos casos a niños y niñas lactantes.

- “...refirió vivir en tal lugar con su familia compuesta por su esposa y sus cinco hijos de 12, 10, 9, 4 y 2 años respectivamente...”¹⁵⁸

¹⁵⁶ CNDH, *Acta circunstanciada; Persona del Estado de Sinaloa, Testimonio recabado en el mismo Estado*, 22 de agosto de 2013.

¹⁵⁷ CNDH, *Acta circunstanciada; Persona del Estado de Sinaloa, Testimonio recabado en el mismo Estado*, 12 de agosto de 2013.

¹⁵⁸ CNDH, *Acta circunstanciada; Persona del Estado de Guerrero, Testimonio recabado en el mismo Estado*, 20 de agosto de 2013.

- “...estar acompañada de su esposo y tres hijos menores de edad, encontrarse en buenas condiciones de salud y haber huido de las [...] debido a la violencia...”.¹⁵⁹
- “..., se limitó a indicar que su familia se encuentra compuesta por ella y 6 hijos: 2 mayores y 4 menores de edad...”.¹⁶⁰

210. Otro elemento común que destacó del análisis de los testimonios plasmados en las actas circunstanciadas fue una tendencia a que el desplazamiento ocurra en masa. Son escasos los testimonios que refieren desplazamientos de grupos pequeños de personas y prácticamente nulos los que se refieren a personas solas, sino que estos ocurrieron en grupos de varias familias e incluso comunidades enteras de, frecuentemente, más de 100 personas de una misma comunidad o población.

- “...sin embargo solicita que se guarde en estricta reserva sus datos e información proporcionada, señalando que cuentan con más de 200 casos de familias que han acudido a su consultorio para recibir apoyo y asesoría para solicitar asilo en Estados Unidos de América...”.¹⁶¹
- “...informó que en dicho asentamiento existen alrededor de 45 familias desplazadas, y que en total son aproximadamente unas 200 o más las personas...”.¹⁶²
- “...ellos pueden identificar que han salido de [...], aproximadamente 40 familias, mismas que se han ido...”.¹⁶³

¹⁵⁹ CNDH, *Acta circunstanciada; Persona del Estado de Guerrero, Testimonio recabado en el mismo Estado*, 20 de agosto de 2013.

¹⁶⁰ CNDH, *Acta circunstanciada; Persona del Estado de Guerrero, Testimonio recabado en el mismo Estado*, 20 de agosto de 2013.

¹⁶¹ CNDH, *Acta circunstanciada; Persona del Estado de Chihuahua, testimonio recabado en Chihuahua*, 10 de octubre de 2013.

¹⁶² CNDH, *Acta circunstanciada; Persona del Estado de Sinaloa, testimonio recabado en el mismo Estado*, 12 de agosto de 2013.

¹⁶³ CNDH, *Acta circunstanciada; Persona del Estado de Guerrero, testimonio recabado en la Ciudad de México*, 31 de octubre de 2013.

- “...Aún se refugian en [...] 150 desplazados por violencia en [...]”, y se hace mención de que en la casa en la que se encontraba la gente desplazada refugiada en [...], llegó un centenar más de personas...”.¹⁶⁴

211. A diferencia de la migración interna voluntaria, donde las personas pueden ejercer libremente su derecho a circular y residir en cualquier parte del territorio y decidir con que integrantes de sus familias movilizarse, en los casos de DFI no se puede tomar esa decisión y por ello se busca no dejar a nadie atrás, de ahí que se haya advertido la constante presencia de niñas, niños y lactantes que han sido desplazados con sus familias. Aun así, en muchos testimonios se evidenció que algunos adultos mayores se quedan en las comunidades de origen porque no es fácil para ellos emprender la marcha forzada.

212. Ante la presencia de grupos de la delincuencia organizada en sus comunidades, si las familias, el padre de familia o los hijos mayores deciden no colaborar, los grupos delincuenciales queman sus casas, de modo que las personas no tienen opción de quedarse. Además de sus viviendas, las personas desplazadas pierden ranchos, animales, terrenos y su tranquilidad. En otros casos, miembros de la delincuencia organizada secuestran a familias completas o abandonan los cuerpos sin vida en plazas o sitios públicos.

- “...y que a principio del mes de julio salieron de su casa, junto con sus dos hijos y las respectivas familias de cada uno de ellos, ya que señala que llegó un grupo de aproximadamente 15 personas, quienes empezaron agredir a sus hijos, al modo que les “balacearon y quemaron” su casa...”.¹⁶⁵

¹⁶⁴ CNDH, *Acta circunstanciada; Persona del Estado de Michoacán, testimonio recabado en Colima* 12 de agosto de 2013.

¹⁶⁵ CNDH, *Acta circunstanciada; testimonio de persona del Estado de Sinaloa*, 22 de agosto de 2013.

- “...Que el grupo delictivo [...] hizo presencia en varios ejidos del referido municipio, apoderándose de ganado, cultivo y tierras...”¹⁶⁶
- “.. refirió que el motivo por el cual tuvieron que salir de su comunidad es por haber sido amenazados de muerte, en virtud de que pretenden obligarlos a unirse a un grupo comunitario, el cual se encuentra armado, “encapuchado” y su objetivo es controlar las regalías que se otorgan a los comuneros...”¹⁶⁷

213. Las principales manifestaciones de violencia de las que señalaron haber sido víctimas las personas desplazadas o sus conocidos son: extorsión, amenazas, destrucción de casa habitación, asesinato y secuestro. En el caso de la extorsión, se advirtió que se manifiesta principalmente a través del cobro de piso o rentas las cuales las hacían a todas las personas, sin importar el oficio que tuvieran, grado académico o números de propiedades y la coerción para unirse a los grupos de delincuencia organizada. En este último caso el reclutamiento forzado se enfoca en el género masculino.

- “...miedo a morir por amenazas de los comunitarios, querían que sus dos hijos se unieran a ellos...”¹⁶⁸
- “...ya que el padre de familia se quedó sin empleo, toda vez que la gente del crimen organizado [...] extorsionaban, secuestraban y mataban a los propietarios de los ranchos...”¹⁶⁹
- “...Él y su familia decidieron mudarse desde el año 2010 a la ciudad de [...], luego de ver la situación de secuestros dirigida

¹⁶⁶ CNDH, *Acta circunstanciada; testimonio de persona del Estado de Guerrero*, 12 de septiembre de 2013.

¹⁶⁷ CNDH, *Acta circunstanciada; testimonio de persona del Estado de Colima*, 19 de agosto de 2013.

¹⁶⁸ CNDH, *Acta circunstanciada; Persona del Estado de Michoacán, Testimonio recabado en Baja California* 6 de febrero de 2014.

¹⁶⁹ CNDH, *Acta circunstanciada; Persona del Estado de Sinaloa, testimonio recabado en el mismo Estado*, 12 de agosto de 2013.

a personas con el mismo perfil (personas empresarias y capaces de pagar determinadas sumas de dinero para rescates), así como de sufrir algún intento de extorsión en años recientes...”¹⁷⁰

- “...pero que ha aumentado el secuestro en todas sus modalidades, y más el express, que ahora te piden desde cinco hasta cincuenta mil pesos, pero en unas horas y si no los desaparecen, por lo que los familiares prefieren salir huyendo...”¹⁷¹
- “...2011 luego de que durante meses había recibido amenazas de secuestro a él y su familia así como extorsiones, por parte de grupos delincuenciales...”¹⁷²

214. También se recabaron múltiples testimonios en los que se da cuenta de la realización de distintos actos específicos de extrema violencia perpetrados con la finalidad de infundir terror e intimidar a la población. En un caso específico, se narró a personal de este Organismo Nacional que miembros de un grupo de la delincuencia organizada privaron de la vida a un hombre y su hijo, seccionando sus cuerpos y colocándolos en espacios públicos de la comunidad, acto que además fue video grabado y colocado en una red social con la finalidad de difundirlo.

- “... apenas de que un señor junto con sus dos hijos pequeños, trataron de regresar a su casa para dar de comer a sus animales, pero que al llegar a su casa, fueron interceptados por un grupo delincuencia y que a todos los cortaron en cachitos... que hasta hicieron un video y lo subieron a internet...”¹⁷³

¹⁷⁰ CNDH, *Acta circunstanciada; Persona del Estado de Veracruz, testimonio recabado en el mismo Estado*, 21 de febrero de 2014.

¹⁷¹ CNDH, *Acta circunstanciada; Persona del Estado de Guerrero, testimonio recabado en el mismo Estado*, 26 de agosto de 2013.

¹⁷² CNDH, *Acta circunstanciada; Persona del Estado de Veracruz, testimonio recabado en el mismo Estado*, 21 de febrero de 2014.

¹⁷³ CNDH, *Acta circunstanciada; Persona del Estado de Sinaloa, testimonio recabado en el mismo Estado*, 12 de agosto de 2013.

- “...porque ya no era seguro salir de su casa, ya que la gente “mala” sembró terror a las personas de su localidad, dejando cuerpos en las banquetas con las cabezas cortadas...”.¹⁷⁴

215. Otra manifestación de violencia que se observó como una constante en las actas circunstanciadas elaboradas por personal de este Organismo Nacional es la destrucción de viviendas, en la mayoría de los casos mediante la incineración.

- “...los integrantes de ese grupo se presentaron en su comunidad y comenzaron a preguntar por algunas personas; para ello sacaban a los habitantes de sus casas y comenzaban a amedrentarlas para que les dieran información y que algunos les incendiaron sus casas...”.¹⁷⁵
- “..., al parecer integrantes del cartel de [...], quienes se transportaban en camionetas, los cuales quemaron algunas viviendas...”.¹⁷⁶
- “...que indicaban sobre la llegada de un grupo de personas que se encontraban disparando e incendiando propiedades ajenas en el poblado...”.¹⁷⁷

216. Otra forma de generar presión por parte de la delincuencia organizada, según los testimonios recabados por personal de este Organismo Nacional, consiste en apoderarse de ganados, cultivos y tierras, sin que, ante estas agresiones, las víctimas de DFI recibían la protección por parte de las autoridades competentes; más

¹⁷⁴ CNDH, *Acta circunstanciada; Persona del Estado de Sinaloa, testimonio recabado en el mismo Estado*, 12 de agosto de 2013.

¹⁷⁵ CNDH, *Acta circunstanciada; Persona del Estado de Guerrero, testimonio recabado en el mismo Estado*, 6 de agosto de 2013.

¹⁷⁶ CNDH, *Acta circunstanciada; persona del Estado de Guerrero, testimonio recabado en el mismo Estado*, 23 de agosto de 2013.

¹⁷⁷ CNDH, *Acta circunstanciada; persona del Estado de Guerrero testimonio recabado en el mismo Estado*, 20 de agosto de 2013.

aún, algunos de los testimonios recabados señalan que la delincuencia organizada tiene en algunas zonas más presencia que las propias autoridades encargadas de brindar seguridad pública.

- “... se salieron, ya que ellos requieren que lleguen militares, ya que no hay seguridad, que de hecho, el comisario que se encontraba encargado de la seguridad del pueblo se salió antes que ellos y que necesitan ir por sus cosas...”¹⁷⁸

217. En relación con los lugares de acogida, las personas han buscado mayor protección en las cabeceras municipales, las más de las veces, cerca de sus propias comunidades.

218. Es relevante mencionar que en los Estados de Guerrero y Colima se establecieron albergues de atención específica para víctimas del DFI. Sin embargo, estos esfuerzos, aislados y operados por diversas instancias no cuentan con la infraestructura necesaria para atender las necesidades inmediatas de quienes se desplazan, tales como vestido, alimento, servicios de salud y educación.

219. Del análisis de las actas circunstanciadas es posible advertir, como regla general, que las personas desplazadas enfrentan condiciones precarias de vivienda en los lugares en donde se han reubicado posterior al desplazamiento. El apoyo que las autoridades proporcionan se enfoca, principalmente, en alojamiento, traslado y alimentación; sin embargo, en la gran mayoría de los casos las comunidades desplazadas viven en condiciones precarias, sin servicios básicos como agua, drenaje y electricidad.

- “... y que si salían de sus casas en la noche, era bajo su responsabilidad, tal situación los orilló a irse a vivir a [...] y que se sienten más seguros, pero viven en una situación precaria, ya que no gozan de los mínimos servicios, de agua, luz, alcanta-

¹⁷⁸ CNDH, *Acta circunstanciada; testimonio de persona del Estado de Sinaloa*, 12 de agosto de 2013.

rillado y etc. Por lo que toleran vivir así en vez de vivir inseguros...”.¹⁷⁹

- “...debido al desplazamiento interno a diversos puntos entre ellos [...], [...] y [...], así como al [...], manifiesta que durante ese periodo permanecieron más de cuatro meses sin energía eléctrica, agua potable...”.¹⁸⁰

220. Resalta que en ningún caso se mencionaron gestiones gubernamentales para incorporar a los niños y adolescentes a instituciones educativas, y en pocas ocasiones se hizo mención de la implementación de acciones efectivas para encontrar soluciones viables para el asentamiento definitivo y digno de las personas desplazadas.
221. Este Organismo Nacional documentó el caso de algunas familias desplazadas que han recibido apoyos gubernamentales una o dos veces en más de dos años, sin que se regularice, por ejemplo, la entrega de despensas o el acceso al programa social aplicable para todas ellas.
222. Respecto del retorno, se cuenta con evidencia que permite afirmar que las personas desplazadas temen que los miembros de la delincuencia organizada regresen a sus comunidades cuando se retiren los elementos de seguridad presentes con motivo de la situación de crisis, como militares y policía federal. No se advierten escenarios que den cuenta de soluciones duraderas, pues las condiciones de seguridad aún dependen de medidas extraordinarias y no llegan a ser las propicias para retomar las actividades cotidianas.
223. Relacionado con lo anterior, otro de los problemas que narran en sus testimonios las personas desplazadas es que las autoridades

¹⁷⁹ CNDH, *Acta circunstanciada; persona del Estado de Sinaloa, testimonio recabado en el mismo Estado* 12 de agosto de 2013.

¹⁸⁰ CNDH, *Acta circunstanciada; testimonio de persona del Estado de Tamaulipas*, 15 de agosto de 2013.

les invitan a retornar a sus comunidades de origen, sin que existan las condiciones necesarias para un retorno seguro.

224. Si bien en algunos casos las personas en situación de desplazamiento reconocen sentirse más seguras en el lugar de destino, señalan carecer de servicios básicos como vivienda, agua, luz y alcantarillado.
225. Los testimonios revelan, en muchos casos, la incapacidad del gobierno para enfrentar la situación de violencia que genera el desplazamiento forzado interno. Son múltiples los testimonios en los que se habla de una ausencia del poder del Estado frente a los grupos delincuenciales, pues se menciona la presencia y participación de instituciones de gobierno en actividades de apoyo a las comunidades para desplazarse y abandonar los poblados o, en todo caso, una vez que se han asentado en una nueva ubicación, pero en muy escasas ocasiones se hace mención de acciones de la autoridad para evitar el desplazamiento.
- “... que se fueran y que se llevaran a los niños, a lo que les hicieron caso y se marcharon al poblado más cercano, donde vieron una patrulla y a sus tripulantes le dijeron lo que les había pasado y advirtiéndoles que en su comunidad existen tres mujeres secuestradas, que dichos elementos policiacos solo se avocaron a llevarlas a otra población, para que finalmente fueran conducidas al lugar en el que se encuentran...”¹⁸¹
 - “...elementos del Ejército Mexicano, quienes reunieron a la gente en el citado auditorio para preguntarles la forma en que se suscitaron los hechos, a lo que la gente únicamente los increpó. Que desde esa fecha, al parecer, algunos grupos de militares han acudido a las comunidades, sin que se cuente con información de que se haya controlado la zona...”¹⁸²

¹⁸¹ CNDH, *Acta circunstanciada; persona del Estado de Guerrero, testimonio recabado en el mismo Estado*, 12 de agosto de 2013.

¹⁸² CNDH, *Acta circunstanciada; persona del Estado de Guerrero, testimonio recabado en el mismo Estado* 6 de agosto de 2013.

226. Llama la atención el hecho de que en diversos testimonios se refiere apoyo de las autoridades para abandonar las comunidades ante los hechos de violencia, siendo escasas las referencias a acciones efectivas de la autoridad para detener esa violencia y evitar que la gente se vea forzada a desplazarse.

227. Es posible concluir que la tendencia en cuanto a la actuación del gobierno frente a los desplazamientos apunta a una incapacidad para enfrentar y combatir de manera efectiva a los grupos delincuenciales que generan la violencia que resulta en el desplazamiento forzado de comunidades enteras. Tan es así, que tienden a ser las autoridades mismas quienes apoyan a las personas para trasladarse y huir de sus casas.

- “... recriminaron la poca intervención del ejército mexicano para proteger a la ciudadanía, debido a que se llevaban a cabo enfrentamientos de más de nueve horas y el personal militar no acudía al auxilio de la población...”.¹⁸³
- “...en que son aproximadamente de 100 a 200 o más los integrantes de esa organización criminal y que el “convoy” de elementos del Ejército Mexicano que llegó para auxiliarlos es de aproximadamente 40 efectivos, es insuficiente para la inseguridad que prevalece en la región, por lo que solicitan mayor la presencia de la Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de la Marina y Policía Federal, para que finalmente puedan regresar a sus casas...”.¹⁸⁴

228. El papel más importante de la autoridad suele aparecer con posterioridad al desplazamiento, una vez que las comunidades se

¹⁸³ CNDH, *Acta circunstanciada; testimonio de persona del Estado de Tamaulipas*, 15 de agosto de 2013.

¹⁸⁴ CNDH, *Acta circunstanciada; persona del Estado de Guerrero, testimonio recabado en el mismo Estado*, 6 de agosto de 2013.

reubican, y consiste en ayuda para alojamiento, traslado, seguridad y alimentación. En el caso de comunidades indígenas desplazadas, aparece una tendencia a las negociaciones con el gobierno para que les sean otorgadas nuevas tierras para asentarse.

- “...agregó que el grupo [...] desplazado (de la comunidad de [...]) se conformaba por 350 habitantes, sin embargo en la lucha por recuperar sus tierras quedan 250 indígenas, y a pregunta expresa de este personal actuante de la CNDH de ¿cuál es el lugar donde están viviendo actualmente? Manifestó que viven en las comunidades aledañas al municipio de [...], por ejemplo en [...], [...], [...] y en el [...] que están regados en espera de recibir justicia, y que la comisión que él representa es la que se encuentra en la Ciudad de [...], en espera de la asignación del terreno, sin que el gobierno del Estado les diera un plazo para la compra...”¹⁸⁵

229. Las instituciones que se señalan en cada testimonio varían, pero se suele mencionar principalmente la participación de las fuerzas armadas antes y durante el desplazamiento, y a autoridades municipales y estatales posterior al mismo, una vez que las personas se han reubicado.

- “... cuando llegaron elementos del Ejército Mexicano, quienes los ayudaron, trasladándolos a la Ciudad de [...] ...”¹⁸⁶
- “...establecido por el gobierno de ese municipio, y gracias a la protección del Ejército Nacional, no fueron atacados en dicho recinto debido a que recibieron amenazas por células del

¹⁸⁵ CNDH, *Acta circunstanciada; persona del Estado de Oaxaca, testimonio recabado en el mismo Estado*, 12 de agosto de 2013.

¹⁸⁶ CNDH, *Acta circunstanciada; persona del Estado de Guerrero, testimonio recabado en el mismo Estado*, 20 de agosto de 2013.

crimen organizado de atentar contra la integridad de los albergados...”.¹⁸⁷

230. En la búsqueda de diversas soluciones que vislumbran las personas que han debido abandonar sus hogares, se encuentra la de solicitar asilo en otro país, por considerar que en México no cuentan con la protección necesaria.¹⁸⁸
231. Destacan, asimismo, las problemáticas que el desplazamiento genera en las comunidades que se abandonan, pues provoca afectaciones a las economías locales, las condiciones de subsistencia de los animales que se dejan abandonados y a los comercios que

¹⁸⁷ CNDH, *Acta circunstanciada; testimonio de persona del Estado de Tamaulipas*, 15 de agosto de 2013.

¹⁸⁸ Al respecto, véase: ACNUR. “ACNUR. Documentos. Publicaciones.” *Nota de orientación sobre las solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con las víctimas de pandillas organizadas*. Marzo de 2010. La pregunta principal que se aborda en este documento es si se pueden considerar necesitadas de protección internacional, en virtud de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967, las víctimas de la pandillas delictivas o de las actividades relacionadas con esos grupos y, de ser así, en qué circunstancias, subrayando que según lo estipulado por el *Manual del ACNUR de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado*, la persecución puede “emanar de sectores de la población que no respetan las normas establecidas por las leyes de su país”. El Manual del ACNUR prevé además que “el comportamiento vejatorio o gravemente discriminatorio observado por ciertos sectores de la población local puede equipararse a la persecución si es deliberadamente tolerado por las autoridades o si éstas se niegan a proporcionar una protección eficaz o son incapaces de hacerlo” (ACNUR, *Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el estatuto de refugiado*, 1 de enero de 1992, disponible en: <http://www.acnur.org/t3/0626.pdf>, (en adelante, “Manual del ACNUR”), párrafo 65. Véase también la *Directiva 2004/83/EC del Consejo del 29 de abril de 2004 por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida*, 19 de mayo de 2004, 2004/83/EC, disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5039.pdf> <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4157e75e4.html>, que se refiere explícitamente a los actores no estatales como agentes de persecución (art. 6 (c)).

se ven obligados a cerrar sus puertas, tanto por amenazas de la delincuencia organizada, como por falta de consumidores, además de los efectos que el abandono produce en las viviendas, y la preocupación de sus dueños por no contar con la documentación con que se acredite su propiedad. A este respecto, destacan los testimonios siguientes:









- “...que entraron los (---) y otros (---) más, que empezaron a cobrar cuotas a todas las personas que sabían tenían negocios o empresas, que ellos tenían un cine y tuvieron que cerrarlo, también tienen una escuela de cultura de belleza y ya la piensan cerrar porque ya no tienen ganancias...”.
- “...pero los demás de la familia nos salimos así ya sin pensarlo, nos fuimos todos caminando, dejamos las casas y todos los animales amarrados, solo nos juntamos y nos fuimos para (---), eso fue ya desde el lunes pasado (29 de julio). Hicimos como unas seis horas caminando para llegar a (---) donde supuestamente está más seguro...”.
- “...pero ahora estuvo peor porque nos quemaron las casas, nos quitaron los animales, tiraron la escuela y mataron gente...”.
- “...Tuvimos que dejar todo, así nada más, y a nuestros animales también, pero ya nos dijo la gente que llegó acá a (---) después de nosotros que ya vaciaron la casa y que envenenaron a los animales...”.¹⁸⁹

2. DATOS DE LA SITUACIÓN DE VIOLENCIA COMO FACTOR DEL DFI

232. En este numeral se detallan los resultados de las encuestas aplicadas por esta CNDH en diferentes puntos del país a mil personas, y a las comunidades o poblaciones que se encuentran más afectadas en torno al DFI.

¹⁸⁹ CNDH, *Acta circunstanciada; persona del Estado de Michoacán, testimonio recabado en el mismo Estado*, 15 de agosto de 2013.

DESPLAZAMIENTO, INSEGURIDAD Y CRIMEN ORGANIZADO
DE 1,000 PERSONAS ENCUESTADAS POR LA CNDH EN 65 MUNICIPIOS

-  274 conocen a una persona desplazada;
-  809 tienen miedo de ser víctima de grupos delincuencia organizada (GDO);
-  110 escucharon sobre la creación de grupos delincuenciales con poder en su comunidad;
-  116 conocen personas que fueron presionadas para unirse a GDO;
-  108 fueron víctimas de extorsión por parte de GDO;
-  720 conocen a alguien que fue extorsionado por GDO;
-  219 fueron víctimas de robo en sus propiedades, tierras o ganado;
-  220 conoce de casos de secuestro;

Fuente: CNDH

233. De los testimonios y cuestionarios recabados se pueden observar las siguientes comunidades expulsoras y receptoras de personas a causa de la violencia:

TABLA 1
COMUNIDADES EXPULSORAS DE PERSONAS DESPLAZADAS
A CAUSA DE LA VIOLENCIA

Entidad	Municipio	Comunidades
Chiapas	Las Margaritas	Gabriel Leyva Velázquez
	Oxchuc	Oxchuc
Chihuahua	Ahumada	Miguel Ahumada (cabecera municipal de Ahumada)

Entidad	Municipio	Comunidades
Chihuahua	Praxedis de Guerrero	Praxedis de Guerrero
		El Porvenir
	Guadalupe	Guadalupe
	Ascensión	Palomas
		Josefa Ortíz de Domínguez
		6 de enero
Guerrero	Heliodoro Castillo	Tetela del Río
		El Rodeo
		Huerta Vieja
		Tlacotepec
	Chilapa de Álvarez	Acatlán
	Leonardo Bravo	Filo de Caballo
	San Miguel Totolapan	Pericotepec,
		Comunidad Las Mesas II
		Las Shascuitas
	Chilpancingo	Chilpancingo
	Pungarabato	Altamirano
Jalisco	Tuxpan de Bolaños	Tuxpan de Bolaños
Sinaloa	Culiacán	Ranchería La Noria
	Escuinapa	Ojo de Agua Las Palmillas
	Mazatlán	Tecomate de la Noria, Tiro
	Sinaloa de Leyva	Comunidad La mesa, El Zapote
	Choix	El Oro, Tarárán, Madriles, Puerto La Judía, Real Blanco, Los Laureles
	Mocorito	Corral Quemado
	Badiraguato	La Ladrillera
	Ahome	Zaragoza
	Concordia	Cieneguilla, Platanar de los Oliveros
	Angostura	El Llano
Tamaulipas	Ciudad Mier	Ciudad Mier
	Nuevo Laredo	Nuevo Laredo

Entidad	Municipio	Comunidades
Michoacán	Aquila	San Miguel de Aquila
	Aguililla	Aguililla
	Múgica	Nueva Italia de Ruiz
	Apatzingán	Apatzingán
	Tepalcatepec	Tepalcatepec
	Coahuayutla de José María Izazaga	Coahuayutla de Guerrero
Durango	Mezquital	Tierra Colorada
	Pueblo Nuevo	Las Guacamayas
	Tamazula	El Verano; El Limón
Veracruz	Cosamaloapan	Cosamaloapan
Oaxaca	Juxtlahuaca	San Juan Copala

Fuente: CNDH

TABLA 2
COMUNIDADES RECEPTORAS DE PERSONAS INTERNAMENTE DESPLAZADAS
A CAUSA DE LA VIOLENCIA

Entidad	Municipio
Chihuahua	Ciudad Juárez
Guerrero	Heliodoro Castillo
	Tecpan de Galeana
	Acapulco
	Chilpancingo
Sinaloa	Cosalá
	Mazatlán
	Choix
	Los Mochis
	Culiacán
	Angostura
	Concordia
Tamaulipas	Miguel Alemán
	Nuevo Laredo
	Reynosa

<i>Entidad</i>	<i>Municipio</i>
Nuevo León	Monterrey
Colima	Colima
Ciudad de México	Delegación Benito Juárez
Baja California	Tijuana
Oaxaca	Juchitán

Fuente: CNDH

234. En el Informe Especial sobre Grupos de Autodefensa en el Estado de Michoacán y las Violaciones a los Derechos Humanos Relacionadas con el Conflicto se identificaron a 21 posibles víctimas DFI a través de los testimonios recabados por personal de este Organismo en diversos municipios del Estado de Michoacán, entre los que encontramos: Aguila, Uruapan, Pátzcuaro, Apatzingán, Nuevo Urecho, Huetamo, Tingüindín y Tacámbaro. No escapa a esta CNDH que en los municipios en los que se concentró la violencia por crimen organizado y ante la serie de ilícitos como extorsión, secuestro, vejación de mujeres y homicidios, puede haber más personas que no se visibilizaron.

3. RESULTADO DE LAS SOLICITUDES DE INFORMACIÓN A DIVERSAS AUTORIDADES:

235. Con el objeto de identificar la existencia y, en su caso, implementación de acciones en materia de atención a la población desplazada, este Organismo Nacional solicitó, en 2013 y 2015, a las autoridades de los tres niveles de gobierno que hicieran de nuestro conocimiento la existencia de casos de DFI en los territorios donde ejercen sus competencias y, de ser el caso, las posibles medidas de atención para personas desplazadas que implementaron o que podrían implementar.
236. Aunque las solicitudes de información no se dirigieron a la totalidad de las autoridades que integran el ejecutivo, sí representan

la principal parte del Estado mexicano encargado de tomar las medidas necesarias para la protección adecuada de las personas que son víctimas del DFI, con independencia de las causas del mismo.

237. La información enviada por las autoridades y sistematizada por esta CNDH puede contribuir al diseño de acciones y estrategias encaminadas a la protección eficaz de la población desplazada, por parte de autoridades estatales y representantes de la sociedad civil ubicados en diferentes puntos del territorio del país.
238. A continuación se presenta la información de las autoridades federales, estatales y municipales según su ámbito de competencia en la materia. Al finalizar, se adjunta un cuadro recopilatorio que sintetiza dicha información.

a) Información proporcionada por autoridades federales

239. En el escrito de información remitida por la UDDH-SEGOB¹⁹⁰ se realiza un análisis sobre la definición de las causas del DFI, según los Principios Rectores, para concluir que en México “*no se acredita la existencia de ninguno de los elementos necesarios para la presencia de un desplazamiento forzado interno, por lo que no es posible su reconocimiento*”, agregando que “*si bien existe movilidad por causa de la violencia, ésta no es de carácter generalizado*”.
240. Llama la atención, no obstante lo anterior, la existencia del Grupo de Trabajo sobre Desplazados Internos, creado por dicha Secretaría desde hace más de una década,¹⁹¹ pues su existencia lleva a considerar que existe voluntad institucional para abordar el tema. En este sentido, vale la pena señalar que desde 2003, mediante la *Respuesta del Gobierno de México al informe que presen-*

¹⁹⁰ Oficio No. UDDH/911/DGAEI/920/2015, 29 de octubre de 2015.

¹⁹¹ Al respecto, véase: “Respuesta del gobierno de México al informe que presenta el representante especial del Secretario General de las Naciones Unidas para los Desplazados Internos”, documento anexo E/CN.4/2003/G/56, del 28 de marzo de 2003, donde consta la existencia de dicho Grupo de Trabajo.

ta el Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para los Desplazados Internos, oficialmente se reconoció la existencia del DFI en Chiapas, Oaxaca, Guerrero y Sinaloa,¹⁹² situación que prevalece y que pudo haber aumentado desde entonces.

241. La existencia de dicho grupo de trabajo fue corroborada a esta CNDH por la UDDH-SEGOB,¹⁹³ ya que informó a través de un Oficio en alcance a otro documento en que diera respuesta a solicitud de informe, que hasta diciembre de 2015 se han realizado tres reuniones de trabajo (18 de febrero, 20 de marzo y 9 de septiembre de 2015) a efecto de presentar acciones realizadas por distintas dependencias y analizar la ruta a seguir en el grupo para el diseño de política pública en atención del problema de desplazados internos. Este grupo se compone por el CONAPO, INEGI, PGR, SEDESOL, CEAV, INFONAVIT, CONAVI y UDDH-SEGOB.
242. Aunado a lo anterior, el Programa de Atención Integral a Víctimas 2014- 2018,¹⁹⁴ aprobado por el pleno del Sistema Nacional de Atención a Víctimas del cual forma parte la SEGOB, incluye en su objetivo 4 la estrategia de “*promover una atención adecuada a víctimas de desplazamiento interno forzado*”, la cual debe desarrollarse mediante varias líneas de acción.¹⁹⁵
243. En su respuesta a esta CNDH, la CEAV¹⁹⁶ menciona diferentes cuestiones que merecen un análisis detallado. Señala que, en cumplimiento a lo dispuesto en la LGV, esa Comisión “... *sí ha aten-*

¹⁹² *Ibidem*, p. 4.

¹⁹³ SEGOB, Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos, *Oficio No. UDDH/911/DGAEI/1209/2015*, 3 de diciembre de 2015.

¹⁹⁴ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de julio de 2015.

¹⁹⁵ Líneas de acción: 4.6.1. Impulsar el análisis legislativo sobre desplazamiento interno para garantizar medidas de prevención, protección y soluciones duraderas a personas desplazadas; 4.6.2. Elaborar diagnósticos que permitan establecer la magnitud del problema del desplazamiento interno forzado.; 4.6.3. Garantizar mecanismos de asistencia y protección para niñas, niños y adolescentes no acompañados priorizando la reunificación familiar.

¹⁹⁶ Oficio CEAV/DEVI/254/2015, 27 de octubre de 2015.

dido casos de personas que han acudido a solicitar atención con base en la comisión de un delito o la violación de derechos humanos y que al llenar el formato único de declaración, manifiestan la situación de desplazamiento”.

244. En razón de lo anterior, argumentó que existen inscripciones en el Registro Nacional de Víctimas (RENAVI) de personas que refirieron ser desplazadas con motivo de un hecho victimizante. También mencionó que “... *no se ha inscrito en el Renavi a persona alguna tomando al desplazamiento como un hecho autónomo*”.
245. Luego agregó que “... *en los términos del marco jurídico vigente, para que una persona pueda ser inscrita en el Registro Nacional de Víctimas y tenga acceso a recursos del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, requiere ser víctima de un delito o de una violación a los derechos humanos*”.
246. Para concluir con las afirmaciones que son de interés para este Organismo Nacional, refiere lo siguiente “... *hasta el momento (27 de octubre de 2015), la CEAV no ha tenido conocimiento de persona a quienes se les haya reconocido la calidad de víctima únicamente con base en el desplazamiento forzado*”.
247. Al estudiar en conjunto estas afirmaciones se puede arribar a las siguientes cuestiones:

- La CEAV realiza una distinción entre las víctimas de DFI que señalaron serlo como consecuencia de un delito o de una violación de derechos humanos, de aquéllas que, aunque también señalen ser víctimas de DFI, no mencionaron inicialmente las causas del desplazamiento;
- La CEAV afirma que el desplazamiento interno es un hecho victimizante autónomo, pero no es del todo claro si la autonomía se refiere al reconocimiento del DFI como una violación de derechos humanos independiente de los hechos violatorios o delictivos que pudieron generarlo o, por el contrario, si se trata de un hecho autónomo porque su presencia no se puede relacionar con la pre-existencia de otras violaciones a derechos

humanos o hechos delictivos. De ser la última interpretación, se estaría desconociendo que el desplazamiento puede producirse por diferentes causas entre ellas la violencia (que implica la comisión de delitos) y las violaciones a derechos humanos, tal y como lo señalan los Principios Rectores.

— Aunque la única condición que impone la LGV para que una persona sea inscrita en el RENAVI es ser víctima de cualquier violación de derechos humanos o de un delito, hasta el momento no hay ninguna persona desplazada que haga parte de tal registro, por la imposibilidad de las mismas de contar con un reconocimiento de la calidad de víctimas a causa del DFI. Según esto, parece existir una contradicción entre el reconocimiento del desplazamiento como un “hecho victimizante autónomo” efectuado por la misma CEAV y la necesidad de probar que el desplazamiento sólo es consecuencia de la comisión de una violación o un delito anterior; caso en el cual serían registradas por ser víctimas de aquellos y no de DFI.

248. Por su parte, el CONAPO recientemente señaló que no cuenta con *“diagnósticos e informes en referencia al desplazamiento forzado interno; tampoco con un Registro Nacional de Población Desplazada ni atribuciones para ello”*.¹⁹⁷ A pregunta expresa de esta CNDH, señaló que de acuerdo a su marco normativo, *“tampoco cuenta con atribuciones para llevar a cabo acciones relacionadas con ayuda humanitaria y protección de desplazados internos”*.¹⁹⁸
249. No obstante, en el documento *Desplazados internos por violencia en las principales ciudades del país en el periodo de 2010-2012*, el CONAPO señaló que ha buscado diseñar y pilotear un instrumento que permita recabar información y analizar de forma general algunas características sociales como la salud, educación, acceso a alimentación, ingreso, seguridad personal, seguridad comuni-

¹⁹⁷ Oficio SG/214/15, 12 de octubre de 2015.

¹⁹⁸ *Idem*.

taria y protección de los derechos humanos de la población desplazada.¹⁹⁹

250. Señaló, además, que en este ejercicio se reconoce que *“paralelamente a los procesos de investigación se deben realizar esfuerzos de naturaleza política que obliguen a visualizar toda la magnitud del problema. De lo contrario, la vigencia de la medición irá acorde al crecimiento de la violencia y a la falta de medidas eficaces para combatirla”*.²⁰⁰
251. Se destaca que en el Programa Nacional de Población 2014-2018,²⁰¹ se establece una línea de acción para *“Contribuir al análisis y atención del desplazamiento interno forzado en sus distintas vertientes”* como parte de su *“Objetivo 3: Incentivar una distribución territorial de la población inclusiva y sostenible, fomentando redes de asentamientos”*.
252. La CDI opera el *Proyecto para la Atención a Indígenas Desplazados*, cuyo objetivo es sumar esfuerzos con instancias federales, estatales y municipales, a efecto de contribuir a la reubicación o retorno a sus localidades de origen de la población indígena desplazada por actos de violencia, conflictos armados, violación de derechos humanos, intolerancia religiosa, política, cultural o étnica, con pleno respeto a su diversidad cultural. El Proyecto tiene la finalidad de que las personas afectadas por el desplazamiento obtengan un espacio físico propio donde asentarse definitivamente. De igual manera, se brinda ayuda a los grupos indígenas desplazados que regresan a su localidad de origen para que restaurezcan sus condiciones de habitabilidad y se facilite su reinserción en actividades económicas.
253. La CDI informó, el 12 de octubre de 2015, que de 2006 a 2013 se han otorgado apoyos para la adquisición de solares para vivienda (incluyendo costos de titulación), materiales para cons-

¹⁹⁹ Oficio SG/063/2013, 26 de marzo de 2013.

²⁰⁰ *Idem*.

²⁰¹ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de abril de 2014.

trucción, tierras de cultivo e insumos para impulsar sus actividades productivas, por un total de \$254 millones de pesos, distribuidos entre 5,364 familias de personas indígenas desplazados de Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Nayarit y Oaxaca.²⁰² Esta CNDH considera que el número de familias atendidas podría equivaler a un aproximado de 16,092 personas.

254. Esa Comisión resaltó las acciones realizadas en los ejercicios 2014 y 2015, a través de los Apoyos para el Acceso a los Derechos de Indígenas Desplazados, con el cual fueron beneficiadas 287 familias de Chiapas y Guanajuato, con una inversión de 16.1 MDP, los cuales fueron distribuidos en adquisición de tierras de cultivo, solares urbanos y materiales para la construcción de la vivienda.
255. También en el año 2013, la Secretaría de Salud (SS) envió a este Organismo Nacional los *Lineamientos de Seguridad en Salud*, derivados del *Manual para la Atención a la Salud ante Desastres*, en el que se establecen procedimientos para la preparación y atención frente a emergencias en hospitales, derivadas de eventos de bioterrorismo, brotes de enfermedades infecciosas y/o emergentes, desastres naturales y exposición a otros agentes, buscándose una rápida respuesta frente a la contingencia, de modo que se apoye y garantice la supervivencia y la protección de la población afectada, para lo cual se establece que se debe asegurar la atención médica inmediata a la población lesionada y enferma, establecer refugios que suministren abrigo, agua, alimentos y atención médica.²⁰³
256. Los Lineamientos referidos no contemplan el DFI por motivos de violencia como una situación que requiera el despliegue y puesta en marcha de un procedimiento de emergencia específico.

²⁰² CDI, Dirección General de Asuntos Jurídicos, Oficio *DGAJ/RL/2015/OF/077*, 12 de octubre de 2015.

²⁰³ SS, Coordinación General de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos, Oficio *2486*. 02 de mayo de 2013.

257. Ante un nuevo requerimiento de información en el año 2015,²⁰⁴ la SS hizo mención de los programas que tiene y están dirigidos a la atención de poblaciones dispersas que residen en zonas orográficas de difícil acceso y personas sin acceso a la atención médica en municipios con bajo índice de desarrollo humano, localidades de alta y muy alta marginación. Según lo anterior no tienen acciones dirigidas a la atención de la población desplazada, sino de personas que de manera general pueden estar en una situación de vulnerabilidad.
258. En abril de 2013, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) informó que brinda apoyo en situaciones de emergencia o desastre, a través de los programas de Empleo Temporal, Abasto Rural y para el Desarrollo de Zonas Prioritarias.²⁰⁵ Asimismo, informó²⁰⁶ *“que ha realizado diversas acciones para brindar atención a las personas que se encuentren en situación de víctima”*; por tal motivo, agregó que favorece que las personas que se encuentren inscritas en el RENAVI sean incorporadas a los programas sociales conforme a lo dispuesto en la LGV. También manifestó que ha realizado las gestiones administrativas necesarias para que las reglas de operación de los programas sociales estén armonizadas con esa Ley.
259. Por último, señaló que ha favorecido a las personas en situación de DFI mediante: i) el otorgamiento de los apoyos que otorgan los programas sociales Pensión para Adultos Mayores y Seguro de Vida para Jefas de Familia; y ii) a través de la atención interinstitucional que brinda el Estado mexicano con motivo de las medidas cautelares que ha establecido la CrIDH. Según lo anterior, SEDESOL realiza activamente gestiones de protección de la población desplazada. Sin embargo, su respuesta refiere acciones

²⁰⁴ Oficio CGAJDH-DDHINS-7176-2015SSa. 5 de octubre de 2015.

²⁰⁵ Oficio OF- 500/1539/2013, 22 de abril de 2013.

²⁰⁶ Oficio 500/5893/2015, 6 de octubre de 2015.

dirigidas a las víctimas señaladas en la LGV, y no específicamente a aquellas que lo sean como consecuencia del desplazamiento.

260. El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en relación con la solicitud de información sobre el tema del DFI, manifestó lo siguiente:²⁰⁷

“...la Dirección General de Estadística de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia no cuenta con información estadística que permita determinar un diagnóstico sobre el desplazamiento interno forzado ni tampoco se tiene un observatorio sobre desplazamiento interno”.

“...Es importante aclarar que el INEGI produce información sobre victimización delictiva a la población de 18 años y más a nivel nacional y por entidad federativa a través de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la Seguridad Pública (ENVIPE), aunque por la naturaleza de este tipo de instrumento no es posible obtener estimaciones sobre la dimensión del fenómeno del desplazamiento interno, las causas, zonas de migración por dicho fenómeno ni los problemas enfrentados”.

261. La Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STyPS), a través de la Dirección de Asuntos Jurídicos, informó en 2015²⁰⁸ que el Servicio Nacional de Empleo que opera esa dependencia tiene como objetivo apoyar a la población buscadora de empleo en el país, para facilitar su colocación u ocupación productiva; y que la atención de la población objetivo no depende de condición alguna de la persona, sino única y exclusivamente de que se encuentre en búsqueda de empleo, de sus capacidades, y de su experiencia laboral en alguna actividad productiva, por lo que se advierte la inexistencia de un programa específico para las víctimas de DFI a causa de la violencia.
262. Este Organismo Nacional se percató que esa Secretaría no cuenta con un plan de acción para brindar la atención prioritaria y

²⁰⁷ Oficio 805.2.3/599/2015, 2 de octubre de 2015.

²⁰⁸ Oficio 117.DG.3069.2015, 2 de octubre de 2015.

urgente que requiere este grupo poblacional víctima de DFI, quienes se verían ampliamente favorecidos al apoyarles en la capacitación y obtención de un empleo.

263. La Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) informó²⁰⁹ que no cuenta, de manera específica o particular, con mecanismos que faciliten el acceso directo a la población desplazada a programas de vivienda. No obstante lo anterior, informó que las *Reglas de Operación del Programa de Esquemas de financiamiento y Subsidio Federal para Viviendas*, prevén la posibilidad de autorizar “*proyectos institucionales que promuevan política pública para el desarrollo de acciones y proyectos que cubran las necesidades de nichos no atendidos o no suficientemente atendidos, para el acceso a soluciones relacionadas con la vivienda y/o su entorno*”; además tiene la facultad “*para diseñar y operar programas institucionales o extraordinarios en coordinación con el sector público y privado, y para ello tendrá la atribución, de otorgar subsidios federales a personas con necesidades específicas*”. Aunado a lo anterior, afirmó que en esas Reglas de operación, se prevé el otorgamiento de subsidios en el caso de violencia y la delincuencia. Según esto, la CONAVI tiene las facultades para atender de manera directa a las personas víctimas de DFI, sin necesidad de modificar sus actuales funciones o competencias.
264. Finalmente, comentó que ha participado en reuniones del Grupo de Trabajo de Desplazados Internos formado por la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos de la SEGOB para plantear las acciones a realizar en el marco de la política de derechos humanos, para atender al sector de la población que presentan la problemática del DFI, reafirmando con ello, la vigencia y operatividad del Grupo de Trabajo.
265. En abril de 2013 la Procuraduría General de la República (PGR) informó que no existen antecedentes de averiguaciones previas integradas en materia de delitos cometidos en perjuicio de per-

²⁰⁹ Oficio QCW.4/259/2015, 9 de octubre de 2015.

sonas desplazadas; sin embargo, dio a conocer que la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión integraba, para la fecha de su respuesta, cinco averiguaciones previas relacionadas con víctimas que se han desplazado de su lugar de origen para salvaguardar su integridad. Por otra parte, informó que no contaba con instalaciones para brindar atención a las personas desplazadas.²¹⁰

266. En la solicitud de información que contestó en octubre del 2015, reiteró que *“de los registros con que cuentan las delegaciones de la institución, resultó que no existen antecedentes de averiguaciones previas en materia de personas desplazadas”*.²¹¹ No obstante lo anterior, se tienen evidencias que en la PGR sí han existido averiguaciones previas que se encuentran relacionadas con el desplazamiento interno de personas en Sinaloa, principalmente por el delito de homicidio,²¹² las cuales no se relacionan con ninguna de las investigaciones que integra la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión.
267. La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) mencionó²¹³ que no cuenta con programas relacionados con la atención a población internamente desplazada, no ha realizado acciones relacionadas con ayuda humanitaria y protección de la población desplazada, y que las acciones que realiza esa Secretaría van encaminadas a la atención del sector agropecuario, por lo que no se cuenta con normatividad específica para el tratamiento de desplazados, pues no forma parte de las atribuciones y facultades que le confiere la ley.
268. La SE comunicó que no tiene ni opera algún programa dirigido específicamente a las personas desplazadas, no obstante, observó que como autoridad obligada a respetar, garantizar, promover y

²¹⁰ Oficio DHPDSC/CGPPDH/013/13, 4 de abril de 2013.

²¹¹ Oficio CSCR/4584/2015, 13 de octubre de 2015.

²¹² Información obtenida con motivo de la integración del expediente CND-H/5/2014/3700/Q.

²¹³ Oficio 110.03.-19263/15, 5 de octubre de 2015.

proteger los derechos humanos, la normatividad y reglas de operación de los programas que opera, se rigen bajo la premisa de no hacer discriminación. En ese sentido, el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM) está destinado a apoyar iniciativas productivas de hombres y mujeres, los cuales podrían situarse como pueden ser las personas desplazadas.²¹⁴

269. La Secretaría de Marina (SEMAR), pese a informar recientemente²¹⁵ no haber encontrado registro alguno relacionado con lo solicitado por esta CNDH en materia de DFI, informó respondiendo a una primera solicitud de información en 2013, que actúa en auxilio de la población civil en los casos y zonas de desastre o emergencia, aplicando los planes y programas de protección civil “Plan Marina”, proporcionando auxilio necesario tratándose de casos de desastre y para la reconstrucción de comunidades afectadas por desastres naturales.²¹⁶

270. Por su parte, la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) informó que si bien no cuenta con un plan específico sobre DFI por motivo de violencia, atiende el fenómeno en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil, en el que lleva a cabo acciones de auxilio a la población civil, establecidas en el Plan DN-III-E, para casos de desastre. Informó, además, que debido a la amplitud y flexibilidad de ese Plan se tiene la posibilidad de actuar ante la presencia de un agente perturbador de origen natural o antropogénico.²¹⁷

271. La SEDENA informó en 2013 que no había participado en acciones específicas de ayuda humanitaria y protección de desplazados en el país, sin embargo que en diversos testimonios recabados por personal adscrito a esta CNDH se mencionó la participación del ejército en diversas acciones de seguridad y traslado de desplazados:

²¹⁴ Oficio 110.12403.2015, 2 de octubre de 2015.

²¹⁵ Oficio 19724/DH/15, 7 de octubre de 2015.

²¹⁶ Oficio 5335/DH/13, 11 de abril de 2013.

²¹⁷ Oficio DH-VI-5057, 4 de abril de 2013.

“...elementos del Ejército Mexicano, quienes reunieron a la gente en el citado auditorio para preguntarles la forma en que se suscitaron los hechos, a lo que la gente únicamente los increpó. Que desde esa fecha, al parecer, algunos grupos de militares han acudido a las comunidades, sin que se cuente con información de que se haya controlado la zona...”.

“...que sugiere que lo mejor es que se solicitara mediante Oficio la colaboración de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), para brindar el acompañamiento respectivo, asimismo, refiere que también se encuentra un comando de la Policía Federal, para brindar seguridad a la ciudad de [...]...”.²¹⁸

272. SEDENA, en respuesta a una nueva solicitud de información sobre el tema de DFI que se le hizo en 2015²¹⁹ respondió que requirió a su vez a los comandantes de las 12 Regiones Militares del país, a efecto de que informaran si cuentan con datos o información referentes a DFI y anexó la correspondiente respuesta, de las que se observa que en su totalidad manifestaron no tener datos, no contar con registros, no tener conocimiento, antecedentes o información, inclusive, no contar con competencia para conocer de dicho supuesto. Esta respuesta llama la atención debido a los múltiples testimonios en que se ha señalado la intervención de miembros de SEDENA en diferentes acciones relacionadas con el DFI.

273. Un ejemplo de lo anterior lo encontramos en la respuesta que ante un requerimiento de información realizado al Gobierno Municipal de Teloloapan, Guerrero, quien informó²²⁰ que si se tiene conocimiento de algunos casos de DFI (sin especificar número de personas) y ante el cuestionamiento de qué tipo de acciones se han implementado para atender el problema de violencia en la

²¹⁸ CNDH, *Acta circunstanciada; Persona del Estado de Guerrero, Testimonio recabado en el mismo Estado*, 14 de marzo de 2014.

²¹⁹ Oficio *DH-IV-15395*, 3 de diciembre de 2015.

²²⁰ Oficio *486*, diciembre de 2015.

región, responde que en ese Municipio, todo lo relacionado con la seguridad pública y violencia está siendo atendido directamente por mandos del operativo “Tierra Caliente” que coordina SEDENA, SEMAR y Policía Federal. Se asegura no contar en el Municipio con protocolos de actuación para la atención de víctimas de DFI y que a las víctimas se les ha atendido en base a programas propios del DIF Municipal a través de asistencia médica y des-pensas.

274. La Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) señaló que la posición de México en los foros internacionales que abordan el desplazamiento interno, se sustenta en los “*Principios Deng*”, mismos que se basan en el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos.²²¹
275. La Cancillería mexicana indicó que en el marco de la Asamblea General de la OEA, México presenta bienalmente la “*Resolución sobre los desplazados internos*”, cuyo objetivo es llamar la atención hacia las necesidades específicas de protección de estas personas; también destacó que la preparación de la resolución toma en cuenta los contenidos del informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos de las Naciones Unidas, así como los desafíos actuales del desplazamiento forzado.
276. Respecto de la solicitud que realizó el Relator Especial para visitar México,²²² la SRE le informó que da el seguimiento correspondiente y que no se han definido aún las fechas en las cuales podría tener lugar debido a la atención de distintos compromisos internacionales con anticipación.
277. El INE²²³ manifestó no contar con mecanismos para la inscripción de personas desplazadas en algún censo electoral; no tener conocimiento de la realización de acciones relacionadas con ayu-

²²¹ Oficio DDH-04857, 2 de octubre de 2015.

²²² ONU, “*Protección y asistencia a los desplazados internos*”, *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos*, Doc. A/70/334, 20 de agosto de 2015, párrafo 10.

²²³ Oficio, V5/68405, 7 de octubre de 2015.

- da humanitaria y protección de desplazados internos y no contar con normatividad específica para el tratamiento de desplazados.
278. La Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), por su parte, refirió²²⁴ que no cuenta con programas específicos cuya denominación sea la de desplazados internos. No obstante lo anterior, informó que el Programa Nacional Hídrico 2014-2018 en el capítulo III establece actualmente políticas en gestión de los recursos hídricos que tienden a brindar atención a personas que de acuerdo con sus circunstancias, pueden llegar a colocarse en los supuestos de la categoría de desplazados internos.
279. La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) por su parte, remitió el Oficio de solicitud de información a CONAGUA, sin responder de manera directa en relación con la información requerida por esta CNDH.
280. El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) indicó que no cuenta con información relacionada con lo solicitado por esta CNDH.²²⁵ Sin embargo, destaca que el artículo 38 de la Ley General de Víctimas asigna al SNDIF competencias de atención a personas menores de edad desplazados.
281. La Secretaría de Educación Pública (SEP) informó²²⁶ la existencia de un Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa (PIEE) que tiene como objetivo general contribuir a asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa mediante normas y apoyos para los servicios educativos públicos, así como el mejoramiento de infraestructura y equipamiento de instituciones públicas de educación básica medio superior y superior, que atienden población en contexto de vulnerabilidad y/o discapacidad.

²²⁴ Oficio BOO.5.03.00.00.01 05681, Exp. 13-0643, 6 de octubre de 2015.

²²⁵ Oficio DGJEL.205.000.00/538/2015, 22 de septiembre de 2015.

²²⁶ Expediente 111.04/02C.18/328/2015, 30 de noviembre de 2015.

282. La SEP informó,²²⁷ además, que a la población desplazada (a la que no considera población migrante) no se le exigen documentos de identidad para el acceso a cualquier grado y nivel de educación básica.
283. Entre los grupos en condiciones de vulnerabilidad se encuentran las personas en contexto de migración, sin embargo, no se advierten acciones específicas para víctimas de DFI, probablemente porque no se tiene ubicado a este grupo o no se cuente con un registro del mismo.

b) Información proporcionada por autoridades estatales

284. De la información solicitada a las dependencias estatales y de aquellas que aportaron, se desprende lo siguiente.
285. El Sistema DIF de Aguascalientes aseguró no contar con conocimiento de casos de este tipo, pero ante el cuestionamiento de si cuenta con mecanismos que faciliten el acceso directo de niñas, niños y adolescentes desplazados de su comunidad de origen por motivos de violencia, afirmó que los casos que se pudieran presentar se turnarían al Programa de Atención de Niños Migrantes no Acompañados.²²⁸
286. La Dirección General del DIF de Baja California informó²²⁹ no contar con mecanismos que faciliten el acceso de niños, niñas y adolescentes desplazados de su comunidad de origen, sin embargo, aseguró contar con dos módulos de recepción de niños, niñas y adolescentes no acompañados repatriados, uno en Mexicali y otro en Tijuana, donde se les asiste a través de su cuidado, alimentación, resguardo y entrega a sus familiares, y en caso de que éstos no puedan trasladarse a los módulos a recogerlos, se les remite vía aérea.

²²⁷ Expediente 111.04/02C.18/328/2015, 15 de diciembre de 2015.

²²⁸ Oficio DGSE-07229/2015, 18 de septiembre de 2015.

²²⁹ Oficio DIF-DGEN/064/2015, 19 de octubre de 2015.

287. El gobierno de Chiapas²³⁰ remitió a esta CNDH el *Estudio sobre desplazados por el conflicto armado en Chiapas*.²³¹ Este documento expone datos y testimonios que permiten recrear la crisis del enfrentamiento armado en Chiapas por los años noventa, y el serio problema del DFI que generó este conflicto en diversos municipios del Estado y que se ha extendido hasta el presente siglo. Se da cuenta que la población afectada fue en su mayoría indígena, lo que acrecentó su vulnerabilidad social.
288. La Subsecretaría de Gobierno y Derechos Humanos de Chiapas informó²³² que en enero de 2016, 8 familias fueron obligadas a desplazarse de un ejido localizado en el municipio Las Margaritas, ya que pertenecían a una iglesia cuya presencia no había sido permitida en dicho ejido, pues su Pastor era el padre de una persona acusada de asesinar a un habitante de ese lugar.
289. Ante probables actos de DFI ocurrido en el Municipio de Chinipas, Chihuahua, el pasado septiembre de 2015, fue requerida información a la Secretaría de Gobierno de ese Estado, quien respondió²³³ a esta CNDH que se detectaron y se están investigando probables actos delictuosos (asesinatos) en diversas comunidades del municipio referido, y en relación con el desplazamiento, no se afirmó ni se negó, pero se sostuvo que los servicios de salud, educación, las actividades propias del ayuntamiento, así como la entrega de apoyos del gobierno de la República se llevaron a cabo de manera cotidiana, y que los habitantes de las secciones del municipio en cuestión actualmente se encuentran en su entorno social llevando a cabo sus actividades habituales.

²³⁰ Oficio SGG/SGDH/DVDHTPD/0333/2013, 2 de mayo de 2013.

²³¹ Arana Cedeño, Marcos y María Teresa del Riego, “*Estudio sobre los desplazados por el conflicto armado en Chiapas*”, México, FIODM, Programa Conjunto por una cultura de Paz, ONU, 2012.

²³² Dirección de Vinculación con Derechos Humanos, Trata de personas y Discriminación, Oficio SGG/SSGDH/DVDHTPD/0046/2016, 25 de enero de 2016.

²³³ Oficio SGG/225/15, 20 de noviembre de 2015.

290. Esta CNDH advierte, no obstante, la existencia de actos de violencia que pueden poner en riesgo de DFI a los habitantes de la región, por lo que las acciones gubernamentales de prevención y control de la violencia no pueden hacerse esperar.
291. El Sistema DIF de Coahuila²³⁴ aseguró contar con mecanismos que facilitan el acceso de niñas, niños y adolescentes desplazados de su comunidad de origen por motivos de violencia a programas de atención y protección de acuerdo a su situación específica, esto a través del programa “Camino a Casa”; atención y prevención de la migración infantil no acompañada, mediante el cual se brinda atención a niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados, nacionales y extranjeros, que por diversas circunstancias se ven en la necesidad de cruzar la frontera, incluso se detecta que algunas veces la circunstancia es la violencia de sus comunidades de origen.
292. Del periodo comprendido de mayo de 2013 a junio de 2015 el gobierno de Coahuila aseguró que la entidad no cuenta con registro alguno sobre el tema.²³⁵
293. El gobierno de Colima a través de la Secretaría de Desarrollo Social,²³⁶ informó haber realizado diversas acciones en favor de un conjunto de familias desplazadas originarias de Michoacán, dentro de las cuales se mencionó la entrega de alimentos, despensas, ropa, productos de higiene personal, entre otros; así como la elaboración de un censo, atención médica y psicológica, capacitaciones, estudios socioeconómicos y canalización a diversas autoridades educativas.
294. Ante una nueva solicitud de información en 2015, el Sistema DIF de Colima informó²³⁷ que esa dependencia no cuenta con información sobre la existencia de niñas, niños y adolescentes des-

²³⁴ Oficio *DIFJURD/116/2015*, 21 de agosto de 2015.

²³⁵ Oficio *SGB/042/2015*, 8 de septiembre de 2015.

²³⁶ Oficio *SDS.DS.526/2013*, 13 de octubre de 2013.

²³⁷ Oficio *1128/2015*, 1 de octubre de 2015.

plazados de su comunidad de origen por motivos de violencia, por lo que no se cuenta con mecanismos que faciliten su acceso directo a programas de atención de acuerdo a su situación específica. Dio a conocer la inexistencia de normas sobre la materia o acciones relacionadas con ayuda humanitaria en este sentido.

295. En julio de 2015, en Durango se transmitió por medios de comunicación televisivos el caso de 45 familias de la comunidad de Sapioriz, San Dimas, Durango, que se vieron forzadas a abandonar sus casas y tierras para ponerse a salvo de la violencia que culminó en diversos asesinatos en dicha comunidad.

296. Al requerirse al Secretario General de Gobierno de ese Estado sobre tales hechos, respondió que

“se tiene conocimiento de los hechos que se suscitaron el 14 de julio de 2015, por una agresión (emboscada) de que fueron objeto los elementos de la Policía Estatal destacamentados (*sic*) en el Municipio de Otáez, Durango, los cuales se encontraban realizando acciones propias de seguridad pública y atención a hechos delictivos reportados en el ejido San José de Bacis, perteneciente al Municipio de San Dimas; que el 18 de ese mismo mes acontecieron los hechos donde 11 personas perdieran la vida en el ejido Sapioriz, Durango”.²³⁸

297. Para hacer frente a este problema, el Secretario de Gobierno de Durango aseguró que se reforzó la seguridad y vigilancia con 85 elementos y 14 vehículos de la Policía Estatal, con el objetivo de realizar recorridos permanentes y establecer puntos de atención y revisión por caminos y brechas que conducen a los ejidos y poblados de Sapioriz y del municipio de Otáez. Esto tuvo como resultado la detención de personas por diversos delitos poniéndolos a disposición de la autoridad competente, y recobrando de esta manera la seguridad y tranquilidad de las familias habitantes de esos municipios. Que a raíz de estas acciones las 45 familias desplazadas retornaron a sus domicilios en donde actualmente se encuentran.

²³⁸ Oficio SGG/919/2015, 1 de septiembre de 2015.

298. Derivado de nuevos actos de DFI en Durango en octubre de 2015, en el Municipio de Tamazula, se requirió de nueva cuenta información al Secretario General de Gobierno, mismo que aseguró:

“Que el Gobierno del Estado de Durango y la secretaría a mi cargo tiene conocimiento de los hechos y de manera inmediata se realizaron las acciones necesarias para atender las necesidades sociales de las familias desplazadas, pertenecientes a diversas comunidades del municipio de Tamazula, Durango. Con respecto de la problemática de la violencia en la región, existe la coordinación interinstitucional de los cuerpos estatales de seguridad, con la secretaría de la Defensa Nacional, realizando recorridos permanentes de atención y prevención del delito y la violencia, así como con el apoyo permanente de los programas sociales con que cuenta el Estado derivado de lo anterior, el Gobierno del Estado de Durango, de manera inmediata realizó las acciones necesarias para la atención de dichas familias, a través de dependencias como la Secretaría General de Gobierno, Protección Civil, Secretaría de Salud, DIF estatal, Secretaría de Desarrollo Social y la Comisión Estatal de Derechos Humanos, quienes brindaron apoyo y asistencia social a los afectados otorgando atención médica, medicamento gratuito, paquetes alimenticios, cobijas, colchonetas, artículos de higiene personal, entre otros.

Cabe mencionar que la Secretaría a mi cargo se encuentra en comunicación permanente con las familias desplazadas y en todo momento se ha mantenido una estrecha colaboración y coordinación con las autoridades del Gobierno Estatal de Sinaloa y el Ayuntamiento de Cosalá, quienes han sido solidarios ante este esquema de atención. De igual manera es importante comentar que a la fecha dichas familias han estado regresando a sus comunidades buscando retomar sus trabajos y labores de su vida cotidiana.”²³⁹

299. El gobierno de Guanajuato al requerírsele información sobre la población en DFI en tal entidad, particularmente del caso de niños, niñas y adolescentes desplazados, indicó a través de la Dirección General del Sistema DIF del Estado,²⁴⁰ no contar con mecanismos

²³⁹ *Idem.*

²⁴⁰ Oficio *SDIFEG/DPJF/DG/558/2015*, 17 de septiembre de 2015.

ni programas específicos para la atención y protección de esta población en estos casos, pero sí cuenta con programas diversos para la población infantil que no son desplazados de su lugar de origen.

300. El gobierno de Guerrero, al ser cuestionado en relación con presuntos actos de desplazamiento en el año 2015 e inicios del 2016 de los que se dieran a conocer a través de medios de comunicación,²⁴¹ informó en ambas ocasiones²⁴² desconocer los hechos por los cuáles se le requería, además manifestó que las dependencias del gobierno estatal avocadas a la atención de personas desplazadas, basan su actuación en la *Ley 487 para Prevenir y Atender el Desplazamiento Interno del Estado de Guerrero*.
301. Por su parte, el gobierno de Hidalgo afirmó²⁴³ que no se tienen datos ni registros referentes a los solicitados en materia de desplazamiento interno, toda vez que el criterio y definición considerados por la ONU no tienen aplicabilidad para las condiciones de las personas que han sido atendidas en materia de nuestra competencia en el periodo de mayo de 2013 a junio de 2015.
302. El gobierno de Jalisco²⁴⁴ informó a este Organismo Nacional, en 2013, respecto de casos de desplazamientos por “conflictos religiosos” en San Andrés Coahamiata, Mezquitic, Jalisco, y en San Sebastián Teponahuatlán y su anexo Tuxpan Bolaños, en los municipios Mezquitic y Bolaños, haber atendido oportunamente a la población en desplazamiento mediante mesas de diálogo, en las que intervinieron representantes de la comunidad, diversos grupos

²⁴¹ Pastrana, Daniela, *Los desterrados de Teloloapan: familias enteras desplazadas por el narco*. “Animal Político”, disponible en: <http://www.animalpolitico.com/vivirconelnarco/desterrados-teloloapan-familias-desplazadas-por-el-narco.html> y “Desplaza violencia a 500 habitantes de Zitlala y Chilapa” nota disponible en: <https://guerrero.quadratin.com.mx/Desplaza-violencia-a-500-habitantes-de-Zitlala-y-Chilapa/>

²⁴² Oficio DADH-1286, 4 de diciembre de 2015, y Oficio No. DADH-0030, 18 de enero de 2016.

²⁴³ Oficio SSPCyGR/1119/15, 1 de octubre de 2015.

²⁴⁴ Oficio SAJ/420/2013, 13 de mayo de 2013.

religiosos, el gobierno de Jalisco, la Dirección de Asociaciones Religiosas de la SEGOB y la CDI, entre otras. Se informó que derivado de los acuerdos adoptados en estas mesas, la CDI adquirió terrenos que fueron entregados a las familias desplazadas.

303. En 2015, ante un requerimiento al Sistema DIF Estatal del Estado de Jalisco²⁴⁵ sobre información del tema, aseguró que no se ha tenido conocimiento de casos sobre desplazamiento forzado a causa de la violencia.

304. Tras analizar la información remitida,²⁴⁶ llama la atención que la Secretaría de Gobierno de Michoacán a pesar de aceptar la existencia de la problemática del DFI, aseguró que no cuenta con propuestas normativas sobre el tema, de igual manera, que no es ámbito de la subsecretaría de gobierno realizar alguna clase de registro o diagnóstico de perfiles; sin embargo, atendiendo a los lineamientos específicos del Proyecto para la atención de indígenas desplazados, publicados en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 15 de junio de 2006, así como del artículo 28 de la LGV publicada en el DOF el 9 de enero de 2013, hace referencia de manera directa o indirecta al fenómeno del desplazamiento interno; por lo que el Gobierno Estatal y en estricta competencia, esa oficina en coordinación con los Ayuntamientos y la Secretaría de Seguridad Pública, han realizado una serie de operativos en la zona donde se suscitaron dichos casos, ejecutando acciones legales a través de la Procuraduría General de Justicia del Estado (PGJE) y manteniendo el contacto estrecho con la población, a fin de garantizar las condiciones económicas y de seguridad, que salvaguarden y protejan los derechos y garantías de los ciudadanos, de esta forma preservando la paz social en la región y las condiciones para el libre desarrollo.

305. La Coordinación de Asuntos Jurídicos del Gobierno de Nuevo León informó a esta CNDH que actualmente no se tiene informa-

²⁴⁵ Oficio DG/3455, 30 de septiembre de 2015.

²⁴⁶ Oficio SGSG/215/2014, 3 de septiembre de 2015.

ción sobre el problema del desplazamiento forzado de personas en la entidad.²⁴⁷

306. El gobierno de Oaxaca²⁴⁸ informó que a pesar de no contar con un diagnóstico como tal, ni con una normativa específica, atiende a indígenas triquis de San Juan Copala y durante 2011 y 2012 otorgó apoyos económicos a 110 familias triquis desplazadas.
307. El gobierno de Puebla informó, a través de la Secretaría General de Gobierno,²⁴⁹ que la Secretaría de Seguridad Pública del Estado no cuenta con registro de personas desplazadas a consecuencia de la violencia, pero si lo tiene la Secretaría de Desarrollo Social y la Dirección General de Protección Civil de esa dependencia, aunque respecto de desplazamiento derivado de catástrofes naturales, en donde se han realizado acciones.
308. Ante una nueva solicitud de información en 2015,²⁵⁰ el gobierno de Puebla reiteró no tener registro de la existencia de personas desplazadas forzadas internas en el Estado en razón de conflictos armados, políticos, sociales o religiosos. Informó que únicamente se tiene registro de desplazamiento de personas debido a fenómenos naturales, los cuáles han sido excepcionales y a los que el Estado ha brindado la atención correspondiente; se trata de la Comunidad de Huixtla, del Municipio de Tlaola, que se vio afectada por el deslizamiento de un cerro el 2 de julio de 2011, suceso en el que 134 familias tuvieron que ser reubicadas.
309. En razón de lo anterior, se afirmó que en Puebla no se cuenta con algún programa que atienda el fenómeno del desplazamiento interno forzado, ya que se reiteró que el fenómeno es inexistente.
310. El desplazamiento de personas a causa de desastres naturales es también de naturaleza forzada, pues las personas sin tenerlo planeado ni tener opción, tienen que abandonar sus hogares para

²⁴⁷ Oficio *BCAJ/475/2015*, 25 de septiembre de 2015.

²⁴⁸ Oficio *1032/2013*, 22 de abril de 2013.

²⁴⁹ Oficio *SGG/DGAJ/JC/789/2013*, 27 de mayo de 2013.

²⁵⁰ Oficio *4136/2015*, 17 de septiembre de 2015.

efecto de ponerse a salvo de estos fenómenos. El gobierno de Puebla, por un lado, acepta la existencia de desplazamiento por desastres naturales y, por el otro, justifica la inexistencia de programas específicos pues asegura que el DFI no existe en su territorio.

311. El gobierno de Querétaro manifestó, a través de DIF Estatal,²⁵¹ no haber ingresado a ningún albergue y/o centro asistencial a niñas, niños y adolescentes desplazados de su comunidad de origen por violencia en territorio nacional, pero afirmó contar con albergues para la atención de la población infantil en estos supuestos.
312. El gobierno de Sinaloa, a través del Sistema DIF Estatal,²⁵² informó que esa dependencia ha realizado gestiones y ayuda asistencial a través de alimentación y entrega de enseres de aseo, personal y de higiene, canalizando además la situación del desplazamiento de 11 familias de lo alto de la sierra, específicamente de la comunidad “La Mesa”, perteneciente al Municipio de Sinaloa de Leyva, a la Dirección de Asistencia Alimentaria y Social del Sistema DIF Sinaloa. Desplazamiento sucedido en mayo de 2012.
313. Informó también que el 4 de junio del mismo año se dio seguimiento a la situación de las personas desplazadas, con el objeto de conocer la situación legal de los menores de edad que se encontraban sin registrar, para poder gestionar los trámites correspondientes y se levantó un padrón de los niños, niñas y adolescentes que no tenían registro, siendo un total de 13 menores de edad y un adulto.
314. DIF Sinaloa afirmó que desde 2012 y 2013 se tuvo conocimiento, por parte de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano del Gobierno del Estado de Sinaloa, de otros casos de desplazamiento de población por causas de la violencia y para ello se conformaron “Comités Interinstitucionales de apoyo a desplazados”, de los que el Sistema DIF de Sinaloa ha formado parte, participando

²⁵¹ Oficio *DPM/1594/2015*, 22 de septiembre de 2015.

²⁵² Oficio *DG 989/2015*, 22 de septiembre de 2015.

de manera activa en cada una de las reuniones a las que se ha convocado.

315. El gobierno de Tabasco, a través de su Coordinación General del DIF Tabasco,²⁵³ señaló que no ha tenido conocimiento ni se ha recibido solicitud de ayuda relacionada con casos de protección de niños, niñas y adolescentes desplazados, que cuenta con diversidad de programas para infantes y adolescentes pero no en estas circunstancias.
316. El Sistema DIF de Tamaulipas aseguró que no se han presentado casos de desplazamiento forzado en el que niños, niñas y adolescentes hayan requerido ayuda humanitaria. Que no tienen mecanismos específicos para este grupo poblacional y tampoco normatividad en la materia. Sin embargo, aseguró que cuenta con diversos apoyos alimentarios, de alojamiento, asistencia jurídica, psicológica, médica, entre otras, que está a disposición de niñas, niños y adolescentes desplazados que lo requieran.²⁵⁴
317. El gobierno de Veracruz reportó a través de la Dirección Jurídica y Consultiva del Sistema DIF Estatal,²⁵⁵ que no tiene programas específicos para población desplazada, pero si cuenta para víctimas de violencia familiar, explotación sexual, trabajo infantil y prevención de adicciones. No se han realizado acciones de ayuda humanitaria en este sentido y que la normatividad con la que cuentan es con una Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz, y una Ley para el Funcionamiento y Operación de Albergues, Centros Asistenciales y sus Similares del Estado de Veracruz con las cuales, afirmó, se puede atender a la población que se encuentre en tales circunstancias.
318. El gobierno de Veracruz no reportó, por tanto, situación de DFI en su territorio, lo que no coincide con los testimonios recopilados por esta CNDH, que lo afirman.

²⁵³ Oficio *CG/1820/2015*, 21 de septiembre de 2015.

²⁵⁴ Oficio *DG/1129/2015*, 21 de septiembre de 2015.

²⁵⁵ Oficio *DJC/541/15*, 21 de septiembre de 2015.

319. Por su parte, la Directora Jurídica de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Yucatán informó que no tiene ningún reporte de situación alguna respecto del problema de DFI.²⁵⁶
320. Finalmente, el Sistema DIF Zacatecas informó²⁵⁷ que esa institución del gobierno del Estado ha realizado diversas acciones a favor de niños, niñas y adolescentes desplazados de su comunidad de origen por motivos de violencia. Entre las acciones desplegadas se encuentran: canalización a la Procuraduría de Protección a Niñas, Niños, Adolescentes y Familia a través de sus Delegados, asesoría y representación jurídica, atención psicológica y médica, albergue provisional en tanto se resuelve su situación jurídica y ayuda humanitaria. Adicionalmente, señaló que derivado de las reuniones nacionales de las Procuradurías de Protección a Niños, Niñas y Adolescentes del país, se llegó al acuerdo de celebrar convenios de colaboración entre las mismas para dar traslado, proporcionando gastos y acompañamiento de niñas, niños y adolescentes a su lugar de origen.
321. Son realmente pocos los Estados de la república mexicana que han reconocido la existencia del DFI al interior de los mismos y que están implementando acciones para contrarrestarlo. Líneas adelante se podrá advertir que aunque los gobiernos de Aguascalientes, Nuevo León, Querétaro, Tabasco y Tamaulipas niegan la existencia del fenómeno en su territorio y/o afirman no tener registro de casos, algunas de sus autoridades municipales informan a esta CNDH que la problemática sí existe.
322. Las medidas implementadas en su mayoría son de carácter asistencial (apoyos alimenticios y médicos generalmente) pero de carácter temporal, y sólo Chiapas y Guerrero cuentan con normativa especializada en la materia.
323. No existen hasta el momento políticas públicas pensadas para prevenir y afrontar la problemática de manera integral y coordi-

²⁵⁶ Oficio *SGG/DJ-181-2015*, 1 de septiembre de 2015.

²⁵⁷ Oficio *1389/2015*, 05 de octubre de 2015.

nada entre los diferentes niveles de gobierno, como tampoco existe presupuesto destinado a este propósito, lo que dificulta la atención debida a las víctimas en nuestro país.

c) Información proporcionada por los OPDH

324. De la información solicitada a los OPDH en las entidades federativas se desprende lo siguiente:
325. La Comisión Estatal de Derechos Humanos de Baja California Sur reportó²⁵⁸ haber atendido dos quejas por desplazamiento a causa de la violencia. Una en 2013 y otra en 2015, en ambos casos se brindó asesoría jurídica y psicológica. Afirmó atender una queja más por desplazamiento a causa de desastres naturales en 2012. Informó además que la atención a población en condiciones de vulnerabilidad es constante a través de capacitaciones, orientación y gestoría diversa.
326. La Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Chiapas reportó²⁵⁹ haber atendido de 2012 a 2015 un total de 8 quejas por casos de DFI sin especificar las causas. Y de 2010 a 2015, informó haber atendido 6 casos de probable desplazamiento a través de orientación jurídica.
327. La Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Chihuahua afirmó²⁶⁰ no haber emitido Recomendación alguna ni realizado conciliaciones relacionadas con el DFI, sin embargo, afirmó haber tenido conocimiento de una queja por presunto desplazamiento forzado, misma que remitió a esta CNDH, por estar involucradas autoridades federales. Además, en cuanto a las acciones emprendidas a favor de las personas víctimas de DFI, aseguró que se ha dado la instrucción al área de capacitación de ese organismo local a efecto de incluir dentro de sus capacitaciones esta temática.

²⁵⁸ Oficio *CEDHBCS-UTAIP-LAP-8615*, 22 de octubre de 2015.

²⁵⁹ Oficio *CEDH/DGQOYG/1802/2015*, 7 de octubre de 2015.

²⁶⁰ Oficio *BPO/86/2015*, 7 de septiembre de 2015.

328. La Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Coahuila informó²⁶¹ que desde 2010 a la fecha ha recibido una queja que se interpuso en septiembre de 2015, por causa de desplazamiento forzado con daños a viviendas, provocado por falla geológica. Ante este caso brindó asesoría, acompañamiento y gestoría a 45 personas desplazadas y a 154 familias que han resultado afectadas por esta causa, que en total corresponden a 613 personas presuntamente agraviadas por esta circunstancia.
329. La Comisión Estatal de Derechos Humanos de Colima informó²⁶² que en el año 2013 remitió a esta CNDH una queja por presuntos actos de DFI en contra de un grupo de 36 personas de una población de Michoacán, quienes ante presuntos actos violentos de grupos armados, tuvieron que salir huyendo del Estado y llegaron a Colima a resguardarse.
330. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal²⁶³ envió a esta CNDH el resultado de la consulta realizada a su base de datos, respecto de los hechos violatorios de derechos humanos presuntamente cometidos en los casos que ha conocido desde el 2011 hasta el 08 de octubre de 2015. Resultado de ello, advertimos que el DFI no aparece como hecho violatorio, lo que no quiere decir necesariamente que no haya víctimas del mismo, sino que probablemente no están visibilizadas las víctimas en los hechos violatorios que se califican como tal.
331. La Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango²⁶⁴ informó a la CNDH que en enero de 2011 tuvo conocimiento por distintos medios de comunicación, que un grupo perteneciente al crimen organizado atacó a los habitantes de una localidad de la zona serrana del Municipio del Mezquital, Durango, conocida como “Tierras Coloradas” los cuáles se vieron obligados a salir de

²⁶¹ Oficio VG/653/2015, 19 de octubre de 2015.

²⁶² Oficio PRE/110/2015, 9 de octubre de 2015.

²⁶³ Oficio CDHDF/OE/DEADLE/734/2015, 15 de octubre de 2015.

²⁶⁴ Oficio SR/93/15, 12 de octubre de 2015.

dicha comunidad con el propósito de resguardar su integridad física. Se informó, además, que ese OPDH no recibió quejas por parte de las personas presuntamente agraviadas de dichos actos ni de otros que hayan tenido relación con el tema.

332. La Comisión Estatal de Derechos Humanos de Guerrero (CODDEHUM) informó que en 2011 tuvo conocimiento de un caso de desplazamiento colectivo en La Laguna, municipio de Coyuca de Catalán, en el que resultaron afectadas 164 personas amenazadas por grupos armados de comunidades del mismo municipio.²⁶⁵ En 2012 tuvo conocimiento de otro caso en la misma zona en la que se afecta a 180 personas,²⁶⁶ derivado del cual se emitió la Recomendación 35/2012, en la que se analizó la vulneración del derecho de residencia y recomendó a los integrantes del Ayuntamiento Municipal Constitucional de Trujano, Guerrero, respetar el derecho del quejoso a la residencia, se le reintegre a su residencia y se le garantice su estancia pacífica. Dicha Recomendación fue aceptada y cumplida parcialmente por la autoridad a quien fue dirigida.
333. En 2013, la misma CODDEHUM documentó el desplazamiento de 542 personas, desde las comunidades de Rancho Viejo, Buena Vista de los Hurtado, Tetela de Río, El Caracol, Ixtayotla, El Capire, El Órgano y la Laguna de Comunitlali, municipio de Heliodoro Castillo, San Pedro Pezuapan y Pericopetec, municipio de San Miguel Totolapan; Las Shascuitas municipio de Miguel Totolapan, así como desde Las Mesas II del Ejido de San Juan Tetehuetla municipio de San Miguel Totolapan, Guerrero. Informó que en todos los casos los desplazamientos derivaron de las amenazas por parte de grupos de la delincuencia organizada²⁶⁷ y que se habían solicitado medidas cautelares en cuatro ocasiones a

²⁶⁵ Expediente CODDEHUM-CRZN/092/2011-II en la que se emitió la *Recomendación 035/2012*.

²⁶⁶ En este caso, la CODDEHUM Guerrero informa que acude en calidad de observador a las jornadas interinstitucionales de apoyo que se han realizado.

²⁶⁷ *Idem*.

diversas autoridades estatales, a fin de garantizar que las familias desplazadas tuvieran acceso a vivienda, educación, salud, empleo, proyectos productivos y seguridad, de manera que mejoraran sus condiciones de vida. En estos tres casos la Comisión Estatal informó que acudió en calidad de observadora a la jornada interinstitucional organizada por diversas dependencias del Estado de Guerrero, sin que se haya iniciado expediente de queja.

334. En 2015, la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Jalisco informó²⁶⁸ a esta CNDH que no existe información referente al asunto en comento, sin embargo, manifestó que en 2009 emitió la Recomendación 35/09, la cual tiene relación con la construcción de la presa “El Zapotillo” y que por esa circunstancia muy probablemente se inundarán las poblaciones de Acasico, Palmarejo y Temacapulín ubicados en Jalisco, por lo que al terminar la presa dará lugar a la reubicación de los pobladores.
335. La Comisión Estatal de Derechos Humanos de Michoacán reportó el 4 de septiembre de 2013 el desplazamiento hacia el Estado de Colima, de más de 100 familias, derivado de la inseguridad y la presencia de “*encapuchados armados autodenominados Policía Comunitaria de Aquila*”. Las personas afectadas informaron que los encapuchados armados, respaldados por la policía federal, someten a los ciudadanos que no simpatizan con ellos, les roban su patrimonio y los amenazan de muerte. Informó que de acuerdo con el presidente municipal de Coahuayana, esta localidad otorgó asilo a 200 familias que habían sido desplazadas de tres municipios donde se conformaron grupos de autodefensa: Aquila, Coalcomán y Chinicuila.²⁶⁹
336. La Defensoría de Derechos Humanos del Estado de Oaxaca informó a esta CNDH la existencia, en 2013, de dos quejas en trá-

²⁶⁸ Oficio JMLA/1879/2015, 1 de octubre de 2015 y Oficio P/CEDHJ/435/2015 de 5 de octubre de 2015.

²⁶⁹ Quejas LAZ/365/2013 del 8 agosto 2013, LAZ/376/2013 del 16 agosto 2013 y LAZ/365/2013, las tres canalizadas a la CNDH.

mite en las que se señaló el desplazamiento forzado de personas. Una de ellas relacionada con personas que fueron expulsadas de su comunidad, pues las acusaban de practicar la santería. Las sacaron sin que las autoridades hicieran nada a su favor. La otra queja está relacionada con 73 familias desplazadas de San Miguel Copala, Municipio de Putla de Guerrero, quienes solicitaron apoyo a dicha Defensoría para que les brindará asesoría y acompañamiento, para resolver sus peticiones que se habían planteado desde hacía siete meses ante la SEGOB y no habían sido considerados.²⁷⁰

337. Ante un nuevo requerimiento de información en 2015,²⁷¹ esa Defensoría informó que desde 2010 había iniciado 7 expedientes de queja por presuntos actos de DFI por causas de violencia en su mayoría, de las cuáles hasta el momento habían emitido 2 Recomendaciones y una propuesta de conciliación. Aseguró que ha participado en procesos de diálogo para que las personas desplazadas retornen a su lugar de origen, o se les reubique en otros espacios en condiciones dignas.
338. La Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Sinaloa informó en septiembre de 2013, que radicó una queja en la que denuncia la ausencia de apoyos de las autoridades municipales para las familias que abandonaron la comunidad de Ocurahui, perteneciente al municipio de Sinaloa de Leyva. Señaló que desde comienzos del 2012 registró la publicación de notas periodísticas en diversos medios de comunicación, a través de las cuales se denunció que un gran número de familias habían abandonado sus comunidades ante la violencia que prevalecía, por el temor a grupos delictivos asentados en distintas regiones del Estado. La Comisión Estatal solicitó a autoridades municipales y estatales información, así como la adopción de medidas precautorias en caminadas a garantizar la seguridad y el bienestar de los habitan-

²⁷⁰ Oficio 008767, 26 de julio de 2013.

²⁷¹ Oficio 013596, 29 de septiembre de 2015.

tes y visitantes en Sinaloa. También solicitó medidas cautelares a la Procuraduría General de Justicia del Estado, a la Secretaría de Seguridad Pública Estatal y a la Secretaría General de Gobierno del Estado.

339. La Comisión Estatal de Sinaloa emitió el *Informe Especial sobre los Desplazamientos Internos de Personas en Sinaloa*, en abril de 2013. Solicitó información a la Subsecretaría de Desarrollo Social de Gobierno del Estado respecto del número de familias desplazadas y las medidas que se habían determinado para garantizar su bienestar y seguridad. En respuesta, la dependencia informó que en la mayoría de los casos los esfuerzos resultaban nulos y que no se contaba con cifras exactas, en virtud de que los grupos de delinquentes armados se encontraban posicionados de tal forma que impedían el acceso de personal del Ayuntamiento y del Gobierno del Estado, a través de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano. Preciso que existía un número indeterminado de familias que abandonaron sus lugares de origen y no deseaban ser identificadas e, igualmente, se ignoraba el lugar hacia el cuál se dirigían, pero que aproximadamente un porcentaje no mayor del 15% en el Estado correspondía a familias que aún se encontraban habitando en sus comunidades de origen, negándose a abandonar sus casas.
340. En este Informe la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Sinaloa dio cuenta de diversos enfrentamientos ocurridos que han terminado en asesinatos en diferentes poblaciones del Estado, y el clima de terror que ha provocado la decisión de 1220 familias de optar por dejar sus pertenencias y domicilios y salir de esos lugares por miedo a perder su vida o ser lastimados en su integridad.
341. La Comisión Estatal manifestó su preocupación ante la omisión del gobierno estatal de reaccionar de manera diligente frente al problema y recomendó:

“Se valoren todos y cada uno de los planteamientos y consideraciones vertidos en el presente Informe Especial y asimismo se adopten las medidas pertinentes para que en el ámbito de sus respectivas compe-

tencias atiendan la problemática de los desplazamientos internos, a fin de privilegiar el respeto a los derechos humanos de las personas desplazadas y el cumplimiento de lo previsto en las resoluciones e instrumentos constitucionales, internacionales, regionales, legislativos y reglamentarios aplicables.”²⁷²

342. La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas informó²⁷³ a esta CNDH que de 2010 a 2015, emitió 3 Recomendaciones relacionadas con DFI a causa de violencia, particularmente en 2012.
343. Así, los OPDH que reportaron no tener conocimiento de casos de DFI en su territorio fueron Baja California,²⁷⁴ Campeche,²⁷⁵ Guanajuato,²⁷⁶ Morelos,²⁷⁷ Nayarit,²⁷⁸ Nuevo León,²⁷⁹ Querétaro,²⁸⁰ Quintana Roo,²⁸¹ San Luis Potosí,²⁸² Sonora,²⁸³ Tabasco,²⁸⁴ Tlaxcala,²⁸⁵ Veracruz,²⁸⁶ Yucatán²⁸⁷ y Zacatecas.²⁸⁸
344. Los OPDH que han conocido o detectado la existencia de DFI en sus territorios y/o son receptores de personas desplazadas son Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Sinaloa y

²⁷² *Informe Especial sobre el Desplazamiento Interno en Sinaloa*, disponible en: http://www.cedhsinaloa.org.mx/_documentos/recomendaciones/generales/10.pdf

²⁷³ Oficio 7239/2015, 30 de octubre de 2015.

²⁷⁴ Oficio PDH-UT-032-13, 09 de diciembre de 2013.

²⁷⁵ Oficio VG/2329/2015, 19 de octubre de 2015.

²⁷⁶ Oficio PDH/660/15, 30 de septiembre de 2015.

²⁷⁷ Oficio UDIP-071015-1, 7 de octubre de 2015.

²⁷⁸ Oficio VG/1133/15, 29 de septiembre de 2015.

²⁷⁹ Oficio DJ/8091/15, 3 de noviembre de 2015.

²⁸⁰ Oficio UAIDDHQ/0036/2015, 8 de octubre de 2015.

²⁸¹ Oficio DHEQROO/DCSQR/UV/177/2015, 8 de octubre de 2015.

²⁸² *Comunicación vía correo electrónico*, 5 de noviembre de 2015.

²⁸³ Oficio SCSVPQCEDH/110/2015, 22 de octubre de 2015.

²⁸⁴ Oficio CEDH-P/338/2015, 14 de octubre de 2015.

²⁸⁵ Oficio CEDHT/S.E/2334/2015, 13 de octubre de 2015.

²⁸⁶ Oficio 367/2015, 6 de octubre de 2015.

²⁸⁷ Oficio SECODHEY/007/15, 8 de octubre de 2015.

²⁸⁸ Oficio CDHEZ/SEZA/8016/2015, 19 de octubre de 2015.

Tamaulipas. La mayoría coinciden en el hecho de que han sido causas relacionadas con violencia las que han impulsado a familias enteras a abandonar sus lugares de origen.²⁸⁹

d) Información proporcionada por autoridades municipales

345. Las solicitudes que se realizaron a las autoridades municipales fueron con motivo del Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas del Programa Nacional de Prevención del Delito, con el fin de implementar políticas de protección y atención a grupos poblacionales prioritarios, entre los que se encuentran los DFI.
346. De los 106 municipios a los cuáles se les solicitó información (91 que se les brindaron recursos durante 2013 para fortalecer las labores de prevención del delito y la violencia, incluyendo dos delegaciones de la Ciudad de México y 15 municipios más requeridos por presuntos actos de violencia que provocaron DFI en 2015 y 2016), este Organismo Nacional sólo recibió respuesta de 42. Gustavo A. Madero fue la Delegación de la Ciudad de México que respondió. Asimismo, los municipios que atendieron a la solicitud de información fueron Aguascalientes, Aguascalientes; La Paz, Baja California Sur; Saltillo, Coahuila; Matamoros, Coahuila; Torreón, Coahuila; Colima, Colima; Manzanillo, Colima; Durango, Durango; Tamazula, Durango; Lerdo, Durango; Celaya, Guanajuato; León, Guanajuato; Pachuca de Soto, Hidalgo; Tulancingo de Bravo, Hidalgo; Guadalajara, Jalisco; Tlaquepaque, Jalisco; Tlajomulco de Zuñiga, Jalisco; Zapopan, Jalisco; Ecatepec

²⁸⁹ Laura Rubio relata en su obra “Desplazamiento Interno inducido por la violencia: una experiencia global, una realidad mexicana”, *op. cit.*, que en el Estado de Chihuahua se conoce el caso de una próspera familia que ha sido víctima de la delincuencia organizada a través de asesinatos y extorsiones que impactaron de manera tal que optaron por abandonar sus negocios, sus hogares y sus pertenencias para buscar otros espacios donde puedan vivir sin temor. En Sinaloa, esta CNDH ha documentado casos de más de 600 familias también víctimas de DFI.

de Morelos, México; Toluca, México; Morelia, Michoacán; Cuernavaca, Morelos; Temixco, Morelos; Tepic, Nayarit; Apodaca, Nuevo León; Cadereyta, Nuevo León; Juárez, Nuevo León; Monterrey, Nuevo León; Oaxaca de Juárez, Oaxaca; Querétaro, Querétaro; El Marqués, Querétaro; Huimilpan, Querétaro; Ciudad Valles, San Luis Potosí; Choix, Sinaloa; Veracruz, Veracruz; Xalapa, Veracruz; Mérida, Yucatán; Fresnillo; Zacatecas; y Guadalupe, Zacatecas.

347. Únicamente 31 autoridades refirieron contar con diagnósticos sociales de su municipio o delegación, los cuales constituyen un requisito para recibir los recursos del Programa de Prevención del Delito.
348. En relación con la solicitud de información sobre las instalaciones para brindar atención a las personas desplazadas, sólo 18 autoridades informaron contar con instalaciones que podrían ser usadas para albergar a personas desplazadas: Aguascalientes, Aguascalientes; Saltillo, Coahuila; Delegación Gustavo A. Madero, Ciudad de México; Durango, Durango; Lerdo, Durango; Tulancingo de Bravo, Durango; Guadalajara, Jalisco; Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco; Apodaca, Nuevo León; Cadereyta, Nuevo León; Juárez, Nuevo León; El Marqués, Querétaro; Huimilpan, Querétaro; Choix, Sinaloa; Veracruz, Veracruz; Mérida, Yucatán; Fresnillo, Zacatecas y Guadalupe, Zacatecas.
349. Se les solicitó información sobre protocolos de ayuda para el caso de personas desplazadas. De las respuestas recibidas sólo la autoridad municipal de Torreón, Coahuila, envió a este Organismo Nacional un documento titulado “Protocolo de Personas Desplazadas por conflictos armados, situaciones de violencia generalizada y violaciones a los derechos humanos”, en el que se reconoce que “los actuales conflictos, en las distintas regiones de la ciudad de Torreón y de la Comarca Lagunera, siguen obligando a numerosos grupos de personas a abandonar sus hogares, no tanto por persecuciones individualizadas, sino por situaciones del crimen organizado, violencia generada que torna la vida insopor-

table en su propio medio social”.²⁹⁰ Ante esa situación se establece que toda persona que ha sido desplazada deberá denunciar los hechos ante el ministerio público y que se proporcionará a los desplazados una valoración médica y psicológica general, se les otorgará alimentación y enseres para su higiene, se les proporcionará albergue, y se les facilitará asesoría legal para recuperar su hogar o bienes, vigilando el seguimiento a la denuncia.

350. Es muy bajo el número de autoridades municipales y delegacionales que cuentan con diagnósticos sociales en sus territorios, ello a pesar de ser un requisito para recibir mayores recursos de programas federales. Esta circunstancia preocupa, pues la autoridad requiere tales diagnósticos para tomar acciones en materia de prevención de delitos y establecimiento de políticas públicas en la materia.

e) Perspectiva del personal de la CNDH que tuvo contacto con la población desplazada en diversos puntos de la república mexicana

351. La visión y la perspectiva del personal de la CNDH que tuvo la oportunidad de conocer de manera directa la situación del DFI en el país, revela el estado de indefensión y la extrema vulnerabilidad que están viviendo las personas en situación de desplazamiento. A continuación se presentan tres testimonios que recogen parte de esa realidad.

Testimonio 1

“Mucha pobreza, abandono e impotencia. Eso capté de mi visita a [...] y [...]. Las personas se veían desalentadas, tristes, enojadas, la situación por la que estaban atravesando no era para menos, contaron historias trágicas donde grupos armados forzaban a los varones a incorporarse al grupo criminal o los mataban. Me asombró que las personas hablaban de la muerte como si fuera algo normal. No sé si es que están tan acostumbrados a ver matar personas o es una medida de sobrevivencia para afrontar su violenta realidad.”

²⁹⁰ Oficio *DMPSPD/071*, 12 de agosto de 2014.

TABLA 3
COMPARATIVO DE REPORTES SOBRE EXISTENCIA DE CASOS DE PERSONAS QUE SE DESPLAZARON INTERNAMENTE
A CAUSA DE LA VIOLENCIA²⁹¹

	<i>Autoridad federal</i>	<i>Autoridad estatal</i>	<i>Autoridades municipales</i>	<i>Ombudsman local</i>	<i>Entrevistas CNDH</i>	<i>Cuestionarios CNDH</i>
Aguascalientes			X			
Baja California						X
B. C. Sur				X		
Campeche						
Chiapas	X (CDI)	X	X			
Chihuahua		X	X		X	X
Coahuila		X	X			X
Colima		X				
Ciudad de México		X				X
Durango		X	X	X	X	
Edo de México			X			X
Guanajuato						
Guerrero	X (CDI)	X	X		X	
Hidalgo	X (CDI)		X	X		
Jalisco	X (CDI)	X	X			X
Michoacán			X	X	X	X

²⁹¹ Sin que esté especificado el volumen de víctimas de DFI. Algunas cifras se detallan en el apartado de observaciones.

TABLA 3 (CONTINUACIÓN)

	<i>Autoridad federal</i>	<i>Autoridad estatal</i>	<i>Autoridades municipales</i>	<i>Ombudsman local</i>	<i>Entrevistas CNDH</i>	<i>Cuestionarios CNDH</i>
Morelos			X			X
Nayarit	X (CDI)					
Nuevo León			X			X
Oaxaca	X (CDI)	X	X			X
Puebla		X	X			X
Querétaro			X			X
Quintana Roo						
San Luis Potosí			X			
Sinaloa		X	x	X	X	X
Sonora						
Tabasco			X			
Tamaulipas			X		X	X
Tlaxcala						X
Veracruz			X		X	
Yucatán						
Zacatecas						

Fuente: CNDH.

“El abandono de sus casas y propiedades (tierras y/o animales) les duele mucho. No se atreven a regresar por sus cosas, por el peligro y las autoridades les dicen que no pueden subir hasta allá.”²⁹²

Testimonio 2

“Visité varias regiones del país y me tocó ver, conocer y platicar con muchas personas desplazadas de manera violenta de sus domicilios. En prácticamente todos los lugares visitados la causa principal del desplazamiento fue la acción violenta de grupos armados dedicados al narcotráfico, aunque también me tocó advertir desplazamiento provocado por grupos de autodefensa. Recuerdo que en un pequeño pueblito del Estado de [...] en el que estábamos (servidor y dos compañeros de la CNDH más) entrevistando a personas desplazadas que estaban en un auditorio que se había habilitado como albergue, empecé a notar que transitaban coches lujosos del año, sin placas y se detenían a observar y a preguntar sobre nuestras actividades. Al arribo a dicho pueblito, se nos había dicho que podíamos quedarnos a dormir en el pequeño hotel de la localidad, a lo que accedimos. Sin embargo, como a las tres de la tarde se nos acerca una enfermera del lugar y nos dice que debíamos irnos. Al cuestionarle por qué, sólo reiteraba que debíamos irnos. Recuerdo que salimos del lugar asustados, y que por cada pueblo que pasábamos veíamos a personas con radios que nos miraban y comunicaban algo”.²⁹³

Testimonio 3

“Yo necesité ayuda de un psicólogo después de todo lo que vi y oí. Uno que trata con tantas personas que han sido violentadas en sus derechos humanos, requiere de este tipo de ayuda a efecto de evitar daños emocionales. Por supuesto, no se trata de perder la sensibilidad ante el dolor ajeno, pero uno debe aprender a manejar las emociones para que no causen daño. Escuché relatos desgarradores, asesinatos, violaciones, descuartizamiento de personas, tanto horror a lo largo y

²⁹² CNDH, *Acta circunstanciada; testimonio de personal de la CNDH*, 21 de septiembre de 2015.

²⁹³ CNDH, *Acta circunstanciada; testimonio de personal de la CNDH*, 21 de septiembre de 2015.

ancho del país que uno se pregunta ¿hasta dónde es capaz el hombre de causar tanto daño?”²⁹⁴

352. De los testimonios transcritos se advierte que la situación por la que atraviesan las personas víctimas de DFI no es fácil y no está siendo atendida como debiera. Son evidentes las serias omisiones de las autoridades gubernamentales en el cumplimiento de su obligación de proteger a este grupo de personas, lo que propicia el sufrimiento y la vulnerabilidad de la población civil.

f) Resultado de la revisión de normativa mexicana

353. A partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011, el Estado mexicano, de manera formal y plena, visibilizó la vigencia y aplicación del contenido de los tratados internacionales en materia de derechos humanos de los que es parte. Esto incluye los que comprenden el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario, el Derecho Internacional de los Refugiados y el Derecho Penal Internacional, los cuales imponen obligaciones a los poderes públicos para protegerlos, promoverlos, respetarlos y garantizarlos.

354. Desde ese momento, todas las normas relativas a derechos humanos se deben interpretar a la luz de la Carta Magna y de los tratados internacionales, los cuales requieren adoptar una interpretación *pro persona*, que permitirá elegir la norma o tratado que favorezca en todo el tiempo la protección más amplia.

355. Acorde con lo anterior, en la *Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina*,²⁹⁵ se señaló la importancia de la aplicación

²⁹⁴ CNDH, *Acta circunstanciada; testimonio de personal de la CNDH*, 21 de septiembre de 2015.

²⁹⁵ Aprobada en la Ciudad de México el 16 de noviembre del 2004. Según el ACNUR, “*el Plan de Acción de México es una importante herramienta regional*

de las normas y principios del Derecho Internacional de los Refugiados, del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario para fortalecer la protección de refugiados, así como de otras personas que tienen el derecho a la protección internacional.

356. Desde hace más de 10 años, esta Declaración reiteró la conclusión decimosexta de la *Declaración de San José de 1994 sobre Refugiados y Personas Desplazadas*, según la cual “la problemática de los desplazados internos, no obstante ser fundamentalmente responsabilidad de los Estados de los que son nacionales, constituye también objeto de preocupación de la comunidad internacional, por tratarse de un tema de derechos humanos que puede estar relacionado con la prevención de las causas que originan los flujos de los refugiados...”.²⁹⁶
357. De ahí que la noción ampliada de persona refugiada, sujeta de protección internacional, resulta útil en tiempos en los que la presencia de la violencia a causa de la criminalidad, así como estrategias gubernamentales contra el crimen organizado, provocan que personas y familias enteras se vean obligadas a dejar sus comunidades de origen. En los diversos flujos de movilidad que actualmente se desarrollan en México, se pueden encontrar tanto a extranjeros (hondureños y salvadoreños) que huyen de la violencia, como a mexicanos internamente desplazados.
358. La situación actual de seguridad humana en la región llama a hacer uso de este tipo de nociones que derivan en declaración de principios para fortalecer el ámbito de protección. Ante ello, subrayar la naturaleza pacífica, apolítica y humanitaria de la conce-

para fortalecer la protección internacional en América Latina. Se trata del primer plan de acción adoptado por 20 países latinoamericanos, el 16 de noviembre de 2004, con la activa participación de los propios Estados, los organismos internacionales y representantes de las organizaciones de la sociedad civil de toda la región”. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/que-hace/plan-de-accion-de-mexico/>

²⁹⁶ *Ibidem*, p. 3.

sión de asilo o del reconocimiento de la condición de refugiado, resulta fundamental.

359. *Refugees International*, en su Reporte “*Huir o quedarse, un acto suicida. Desplazamiento Interno en El Salvador*”, recomendó al Estado mexicano que, con el apoyo de ACNUR, garantice a todos los salvadoreños que expresen temor a violaciones graves de los derechos humanos, persecución o tortura, un proceso justo y la oportunidad de expresar su miedo a retornar ante un funcionario autorizado, y a adjudicar solicitudes de asilo, de conformidad con la *Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, el Plan de Acción de Brasil y otras formas de protección complementaria*.²⁹⁷
360. Además de la vigencia y aplicación de los Principios Rectores en la legislación interna, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1º constitucional, en México no existe una ley general que incorpore o desarrolle el contenido de esos principios, pese a las variadas iniciativas de ley o de reformas constitucionales sobre este tema, desde 1998.²⁹⁸ Sin embargo, la misma Constitución Nacional, algunas leyes nacionales y los Estados de Quintana Roo,

²⁹⁷ Reynolds Sarnata, 2015, disponible en: <http://www.refugeesinternational.org/reports/2015/9/30/its-a-suicide-act-to-leave-or-stay-internal-displacement-in-el-salvador>

²⁹⁸ Algunas de esas iniciativas son las siguientes: “*Iniciativa Ley General para Personas Desplazadas Internamente*”, presentada el 23 de abril de 1998 por legisladores de diversos partidos políticos que conformaban la Cámara de Diputados; la “*Iniciativa con proyecto de decreto por el que se crea la Ley General para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno*”, presentada por el Senador Zoé Robledo Aburto, el 18 de marzo de 2012; la iniciativa de ley presentada por los diputados Imelda Castro Castro y Ramón Lucas Lizárraga, de la LXI Legislatura del Congreso del Estado de Sinaloa, de fecha 27 de mayo de 2015; y la “*Iniciativa con Proyecto de Decreto, por el que se adiciona un párrafo tercero al artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el propósito de reconocer la condición de población desplazada, a toda aquella que se haya visto forzada a dejar sus lugares de residencia por efectos de situaciones relacionadas con la violencia generalizada, violaciones de derechos humanos, catástrofes naturales o provocadas por el ser humano*” presentada por Diputada Amalia Dolores García Median el 3 de junio de 2015.

Oaxaca, Chiapas y Guerrero han desarrollado normas relacionadas con el DFI o que son aplicables a esta población.

361. El artículo 11 constitucional reconoce como derechos humanos el libre tránsito y la libertad de residencia. El primero de ellos supone que toda persona puede movilizarse por el territorio, entrar, recorrerlo y salir de él libremente, salvo las restricciones que legalmente se impongan para ello. El segundo, el derecho de residencia, implica la libertad de decidir el lugar donde vivir. Son derechos importantes que inciden en parte fundamental de las acciones de toda persona: la toma de decisiones y la libertad para hacerlo.
362. Por tanto, si los derechos a la libertad de tránsito y residencia implican el uso de decisiones y libertades, de una interpretación en sentido contrario, suponen que no se debe forzar a ninguna persona a transitar, salir, entrar o residir en un sitio específico del territorio. El DFI implica, en este contexto, una violación a estos derechos, pues obliga a las personas a movilizarse y abandonar su residencia habitual. El no ser desplazado es un derecho que deriva de los derechos de libertad de tránsito y residencia.
363. La CrIDH, al interpretar el artículo 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que reconoce el derecho a la circulación y residencia, tal y como lo hace la Constitución Nacional, se ha pronunciado en los términos siguientes:

“La Corte ha establecido que el derecho de circulación y de residencia, protegido en el artículo 22.1 de la Convención Americana, es una condición indispensable para el libre desarrollo de la persona, y protege, inter alia, el derecho a no ser desplazado forzosamente dentro de un Estado Parte y a no tener que salir forzosamente fuera del territorio del Estado en el cual se halle legalmente. Este derecho puede ser vulnerado de manera formal o por restricciones de facto si el Estado no ha establecido las condiciones ni provisto los medios que permiten ejercerlo, por ejemplo cuando una persona es víctima de amenazas u hostigamientos y el Estado no provee las garantías necesarias para que pueda transitar y residir libremente en el territorio de que se trate. Asimismo, la Corte ha indicado que la falta de una investiga-

ción efectiva de hechos violentos puede propiciar o perpetuar un exilio o desplazamiento forzado.”²⁹⁹

364. Por su parte, el Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, afirmó que

“...los desplazamientos forzosos constituyen graves violaciones de una serie de derechos humanos internacionalmente reconocidos, en particular los derechos humanos a una vivienda adecuada, a la alimentación, al agua, a la salud, a la educación, al trabajo, a la seguridad de la persona, a la seguridad de hogar, a la libertad de tratos crueles, inhumanos y degradantes y a la libertad de circulación.”³⁰⁰

365. La LGV reconoce el DFI como una violación de derechos humanos, a través de los artículos 5 y 38. El artículo 5 incluye a las personas desplazadas dentro del grupo de poblaciones respecto de las cuales las autoridades que deban aplicar esa ley, deben ofrecer garantías especiales y medidas de protección a los grupos expuestos a un mayor riesgo de violación de sus derechos.

366. El artículo 38 señala que el SNDIF o su análogo, similar o correlativo en las entidades federativas y los municipios, deberán contratar servicios o brindar directamente alojamiento y alimentación en condiciones de seguridad y dignidad a las víctimas que se encuentren en especial condición de vulnerabilidad o que se encuentren amenazadas o desplazadas de su lugar de residencia, por causa del delito cometido contra ellas o de la violación de sus derechos humanos.

367. La CEAV como órgano encargado de dar cumplimiento a los mandatos y procedimientos señalados en la ley, realizó mediante

²⁹⁹ CrIDH, “Caso Gudiel Álvarez (*Diario Militar*) vs. Guatemala”, sentencia de 20 noviembre de 2012, párrafo 304.

³⁰⁰ *Principios Básicos y Directrices sobre los Desalojos y el Desplazamiento Generados por el Desarrollo*. Anexo I del Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado. Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/Guidelines_sp.pdf

un Acuerdo del Pleno³⁰¹ varias consideraciones relacionadas con el DFI en México, las cuales se señalan y analizan a continuación:

- Señala la ley que en México no existe dentro del ordenamiento jurídico interno alguna norma que desarrolle un catálogo de derechos dirigido a la protección de las personas en situación de DFI, de modo que no se encuentran expresamente reguladas las garantías y medidas de protección especiales a las que hace referencia el artículo 5 de la Ley General de Víctimas. En el mismo sentido menciona que tampoco existen autoridades que tengan en el ámbito de sus facultades la atención a personas desplazadas.

Según lo anterior, al no existir un catálogo interno de derechos, garantías y medidas de protección para quienes son víctimas de DFI y las autoridades expresamente responsables de ello, las personas desplazadas se encuentran en situación de desprotección y con la posibilidad de ser revictimizadas por cualquier autoridad que se niegue a reconocer su condición de desplazamiento y la protección o ayuda correspondiente. Sin embargo, la obligación de todas las autoridades de proteger, promover, respetar y garantizar los derechos humanos señalada en el artículo primero constitucional, aunado al marco de derechos reconocidos en los Principios Rectores son suficientes para el cumplimiento del artículo 5 de la Ley.

- El fenómeno del desplazamiento implica un traspaso de límites entre entidades federativas, razón por la cual es un hecho que esencialmente amerita la intervención de una autoridad federal.

Según los Principios Rectores, las personas desplazadas son aquéllas que “*se han visto forzadas u obligadas a escapar de su hogar o su lugar de residencia habitual*” dentro del territorio del

³⁰¹ Acta de la Cuadragésima Tercera Sesión Ordinaria del Pleno de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, 29 de julio de 2014.

país, sin limitar el espacio geográfico al cual deben trasladarse dentro del territorio estatal. Por esa razón, es importante tener en cuenta que una persona víctima de DFI puede o no permanecer dentro de la entidad territorial o municipio donde tenía su hogar y aun así ser desplazada.

Por otra parte, la intervención de las autoridades federales es vital en cualquier caso de DFI, pues muchas políticas públicas y acciones estructurales dependen de su intervención.

- El desplazamiento interno constituye un fenómeno complejo cuyas consecuencias son multidireccionales y se reflejan en tres grandes rubros: (i) rompimiento obligado con la vida que se llevaba, con el costo personal y familiar que ello implica; (ii) pérdida o puesta en peligro de las condiciones de acceso a los derechos que conforman una vida digna (empleo, alimentación, vivienda y medicina); y (iii) aparición de una situación de especial vulnerabilidad para las personas desplazadas, quienes con mayor facilidad se convierten en víctimas potenciales de otros fenómenos delincuenciales como desapariciones y violaciones.

La CEAV reconoce el DFI como una violación de derechos humanos y los impactos múltiples que el mismo genera, resaltando que no sólo pueden ser víctimas de otras violaciones sino también de delitos, como consecuencia de su especial situación de vulnerabilidad. Este reconocimiento es fundamental en la labor que realiza esa Comisión Ejecutiva.

- La CEAV tiene la obligación de garantizar el acceso de las víctimas a todos sus derechos, lo cual comprende a las víctimas de desplazamiento interno. En particular, resulta fundamental esta protección como consecuencia de la indeterminación de un *estatus* jurídico específico para las personas desplazadas, quienes suelen: (i) carecer de documentación para acreditar su personalidad; (ii) presentar dificultades significativas para ejercer sus derechos y comparecer a juicios (que se desarrollan en

otras entidades federativas); y (iii) tener necesidades médicas, psicológicas, jurídicas y de trabajo social en todos los rubros, pues el desplazamiento normalmente implica la pérdida de empleo, vivienda y educación.

- El reconocimiento expreso que la CEAV realiza en este Acuerdo sobre su obligación de garantizar a las víctimas del DFI el acceso a sus derechos es acorde con su mandato legal, constitucional y con los estándares internacionales en la materia.

La Ley General de Víctimas establece que el acceso a los derechos y medidas de ayuda, asistencia y atención³⁰² que tienen como fin atender de manera provisional, oportuna y rápida las necesidades inmediatas de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, atención médica y psicológica de emergencia, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas y seguras, es a partir de la violación de los derechos o en el momento en el que las autoridades tengan conocimiento de la violación.³⁰³ Sin embargo, el acceso a esos derechos y medidas de ayuda está condicionado al reconocimiento de la calidad de víctima por parte de diferentes autoridades,³⁰⁴ lo que obstaculiza y restringe el mandato de garantizar el acceso a las medidas de ayuda para las personas desplazadas, desde el momento en que ocurre la violación a derechos humanos.

Una persona es víctima³⁰⁵ de una violación desde el momento mismo en que ocurre el hecho que la genera y no del reco-

³⁰² Título II, Capítulo II.

³⁰³ Artículo 8 de la ley.

³⁰⁴ Artículo 110 de la ley.

³⁰⁵ Según los *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*, de Naciones Unidas, aprobados por la Asamblea General el 16 de diciembre de 2005, mediante la Resolución 60/147, “se entenderá por víctima a toda persona que haya sufrido daños, individual o colectivamente, incluidas lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdidas

nocimiento de tal calidad por parte de una autoridad, por lo que exigir tal requisito para garantizar derechos implica la vulneración de los mismos.

Aunque la ley es contradictoria y presenta restricciones en la garantía inmediata de los derechos de las víctimas de DFI, la CEAV, en aplicación del principio *pro persona*, puede cumplir con el espíritu y finalidad de la ley, determinando las acciones necesarias para que las personas desplazadas accedan a las medidas de ayuda, asistencia y atención de manera inmediata a la ocurrencia del desplazamiento.

368. Las anteriores consideraciones fueron el fundamento de la CEAV para acordar *“que la situación de desplazamiento interno focalizado debe considerarse como un hecho victimizante autónomo que requiere ser atendido con un enfoque diferencial y especializado”*. La importancia del reconocimiento del DFI como una violación de derechos humanos autónoma de otras violaciones, es fundamental en la implementación de acciones para la protección de las víctimas y para prevenir los hechos que originan la misma.

económicas o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que constituyan una violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o una violación grave del derecho internacional humanitario. Cuando corresponda, y en conformidad con el derecho interno, el término “víctima” también comprenderá a la familia inmediata o las personas a cargo de la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para prestar asistencia a víctimas en peligro o para impedir la victimización”. Asimismo, la *Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder*, adoptada por la Asamblea General el 29 de noviembre de 1985 mediante la resolución 40/34, *“se entenderá por ‘víctimas’ las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que no lleguen a constituir violaciones del derecho penal nacional, pero violen normas internacionalmente reconocidas relativas a los derechos humanos”*. Estas definiciones no condicionan la calidad de víctima al reconocimiento del hecho por parte de una autoridad o un organismo internacional.

Sin embargo, no se indica el significado y el alcance de la expresión “focalizado” que la CEAV incluyó en su Acuerdo.

369. La Ley de Asistencia Social establece en el artículo 4º, que “*tienen derecho a la asistencia social los individuos y familias que por sus condiciones físicas, mentales, jurídicas, o sociales, requieran de servicios especializados para su protección y su plena integración al bienestar*”, que son sujetos de la asistencia social, entre otros, las niñas, niños y adolescentes, en especial aquéllos en situación de riesgo o afectados, entre otras condiciones, por tratarse de víctimas de conflictos armados y de persecución étnica o religiosa, así como las personas desplazadas o en situación de vulnerabilidad.
370. Respecto de los derechos de la infancia, en la abrogada Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes se establecía, en el artículo 21, que “*niñas, niños y adolescentes tienen el derecho a ser protegidos contra actos u omisiones que puedan afectar su salud física o mental, su normal desarrollo o su derecho a la educación en los términos establecidos en el artículo 3o. Constitucional*”, subrayándose que se les protegería cuando se vieran afectados, entre otras, por situaciones de refugio o desplazamiento.
371. La actual Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes no hace mención de la situación de desplazamiento como motivo de protección por parte del Estado. Únicamente se menciona, en el artículo 89, “*las medidas especiales de protección que las autoridades deberán adoptar para garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes, acompañados, no acompañados, separados, nacionales, extranjeros y repatriados en el contexto de movilidad humana*”.
372. La publicación de estas leyes federales y la presentación de las iniciativas relacionadas con el DFI en diferentes momentos, muestran que el DFI ha sido un problema latente no sólo en ciertos Estados de la república, sino también para los integrantes del Congreso de la Unión que han propuesto las iniciativas sobre el tema, considerándolo de interés nacional. Lo lamentable es que hasta

el momento las voluntades políticas no se han unido a efecto de retomar esas propuestas y generar una ley a favor de las víctimas de DFI.

373. Del análisis de las Constituciones locales se concluyó que no se encuentra visibilizado el problema del DFI en sus textos, a excepción del Estado de Oaxaca que hace referencia expresa al desplazamiento en su artículo 16 párrafo tercero constitucional, en los términos siguientes:

“La ley reglamentaria castigará las diversas formas de discriminación étnica y las conductas etnocidas; así como el saqueo cultural en el Estado. Igualmente protegerá a los pueblos y comunidades indígenas y al Pueblo y comunidades afromexicanas contra reacomodos y desplazamientos, determinando los derechos y obligaciones que se derivan de los casos de excepción que pudieran darse, así como las sanciones que procedan con motivo de su contravención.”

374. Hasta este momento no existe esa ley reglamentaria que determine de manera puntual los derechos de las víctimas de DFI y las obligaciones del Estado oaxaqueño ante éstas, sin embargo, se tiene la Ley Reglamentaria del Artículo 4º de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, por la que se crea el Fondo para la Reparación del Daño a Violaciones Graves y Víctimas de los Derechos Humanos, publicada en el Periódico Oficial del Estado el 4 de junio de 2013. La ley posibilita la reparación del daño a víctimas de violaciones a sus derechos humanos. Esta CNDH al considerar que el DFI es una violación de derechos humanos en sí misma, no ve obstáculo para que las víctimas de este fenómeno en esa entidad, sean beneficiadas con esta norma local.
375. El gobierno de Chiapas, por su parte, publicó en el periódico oficial del Estado, de 12 de febrero de 2012, la *Ley para la Prevención y Atención al Desplazamiento Interno en el Estado de Chiapas*. Esta norma establece las obligaciones del Estado chiapaneco ante el problema del DFI, lo define acorde a los Principios Rectores de

los Desplazamientos Internos, de la Organización de las Naciones Unidas, mandata la creación de un *Programa Estatal para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno*, así como la creación del Consejo Estatal de Atención Integral del Desplazamiento Interno, que será el medio para hacer frente a la problemática y prevenir las causas que lo generan.

376. Esta ley, a su vez, establece un catálogo importante de derechos de las personas que se encuentran en situación de DFI, entre los que se destacan los siguientes: alimentación, seguridad personal, vivienda, educación básica obligatoria, vestido, cobijo y alojamientos básicos, atención médica y saneamiento, libertad de expresión, libertad de trabajo, libertad de asociación y reunión, a la identidad, entre muchos otros que el Estado Chiapaneco debe facilitar a la población en estas circunstancias.
377. El Estado de Guerrero publicó en el Periódico Oficial de la entidad de 22 de julio de 2014, la Ley No. 487 para Prevenir y Atender el Desplazamiento Interno en el Estado de Guerrero. Esta norma tiene como finalidad establecer las bases para la prevención, protección, ayuda y asistencia de las víctimas durante su desplazamiento y después del retorno o reasentamiento, así como garantizar la protección de los derechos humanos de las personas que se encuentran en esta condición (artículo 1, fracción I).
378. La ley también determina la creación de un *Programa Estatal para la Prevención y Atención al Desplazamiento Interno*, el cual debe establecer líneas de acción encaminadas a neutralizar los efectos de la violencia, definir y desarrollar acciones de prevención, protección y atención humanitaria de emergencia y el acceso a los programas sociales de gobierno, así como mitigar sus graves consecuencias sobre la integridad personal (condiciones psicoactivas, sociales y económicas de los desplazados).
379. Con referencia a algunos aspectos de la legislación especializada en materia de desplazamiento forzado, en la Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad en el D.F., se establece, en el artículo 6º, que las personas en movilidad humana

pueden ser, entre otras, las que por causa de desplazamiento forzado o fenómenos naturales que produjeran catástrofes, buscan protección. Y en el artículo 12 se establece que se desarrollarán, para la atención a estas personas, programas de ayudas y apoyos en materia social, económica, política y cultural.

380. El artículo 6º de la Ley de Atención y Reparación a Víctimas del Delito y de Violaciones a los Derechos Humanos para el Estado de Morelos establece que las autoridades deberán ofrecer, en el ámbito de sus respectivas competencias, garantías especiales y medidas de protección a los grupos expuestos a un mayor riesgo de violación de sus derechos, incluyendo a las personas en situación de desplazamiento interno.
381. Además de las leyes e iniciativas, algunas autoridades del orden federal han señalado una postura favorable y progresiva en relación con la aplicación de los Principios Rectores y su obligación de proteger a las víctimas del DFI. Tal es el caso de la Secretaría de Economía (SE), que informó a esta CNDH que no tiene ni opera algún programa dirigido específicamente a las personas desplazadas, no obstante, como autoridad obligada a respetar, garantizar, promover y proteger los derechos humanos, los programas operados por la Secretaría se rigen bajo la premisa de no discriminar o hacer distinciones de ninguna clase. Por esa razón, agrega, que si los derechos deben respetarse y garantizarse a todas las personas, con mayor razón debe ponerse especial interés y atención en quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad, como es el caso de las personas desplazadas.³⁰⁶
382. Son pocos los avances normativos en materia de DFI en relación con el número de entidades federativas donde se advierte el problema. Es necesaria la creación de una norma general que determine de manera clara y precisa cuáles son las atribuciones y obligaciones de cada ente de autoridad, sea federal, estatal y municipal, ya

³⁰⁶ Oficio No. 11012403/2015, 5 de octubre de 2015.

que para abatirlo se requiere la acción conjunta de los tres niveles de gobierno.

383. Igualmente, se advierte la inexistencia de alguna política pública integral en materia de desplazamiento forzado interno, misma que se torna urgente ante la multiplicidad de derechos que se violentan con el desplazamiento y ante el brote del problema en diferentes puntos de la república mexicana.
384. Resulta indispensable que se destine presupuesto público para el apoyo de las personas desplazadas, al considerar que este hecho las posiciona prácticamente en una circunstancia de pobreza y vulnerabilidad extrema, en la que es necesaria la inversión de recursos para solventar problemas económicos y derechos que tienen que ver con esta naturaleza. Es por ello que esta CNDH considera oportuno que ante la publicación de normas específicas de DFI se considere el impacto económico de las mismas, para garantizar su aplicación.
385. Para la CNDH, la garantía de los derechos de las personas desplazadas y el cumplimiento del mandato constitucional señalado en el artículo 1º por parte de las autoridades, no debe depender necesariamente de la emisión de una ley interna que reconozca un listado de derechos para esta población, aunque su emisión sea una herramienta útil para la garantía de los mismos.

V. OBSERVACIONES

C. [...]

[...]

Asunto: Carta Constancia

[...], 07 de enero del 2014

El C. [...], [...] de [...], municipio de [...], [...]

Certifica:

Que la C. [...] e hijos, vecinos de [...], municipio de [...], del Estado de [...], desde el 24 de febrero los habitantes de esta localidad, así como los municipios de [...], [...] y [...], etc. están amenazados de muerte, por el crimen organizado, ya que se está viviendo una ola de violencia e inseguridad, tanto en sus lugares de origen como en carreteras, y hasta la fecha la situación no ha mejorado, por lo tanto me permito recomendar ampliamente para que le brinden el apoyo y protección que la persona solicita, ya que ha decidido dejar su casa, mientras que pasa el peligro que se está viviendo en su estado.

Se extiende la presente, a petición del interesado para los fines y usos legales que correspondan

Atentamente

C. [...]³⁰⁷

386. El DFI refleja de manera evidente la forma en que el derecho a la libertad de circulación y residencia se encuentra ligado a la efectividad de otros derechos humanos y cómo su ejercicio puede ser una condición indispensable para la garantía de una vida digna.
387. El DFI se propicia y se agrava cuando los agentes del Estado encargados del orden y la seguridad pública, renuncian a su deber de otorgar tal protección. Hemos señalado testimonios donde estas circunstancias se evidencian y preocupan a esta CNDH. Además, como se analizó en el apartado de antecedentes, hay una

³⁰⁷ La CNDH cuenta con oficios como este que portaban personas desplazadas en un albergue en Tijuana, Baja California.

multiplicidad de factores relacionados con la escasa garantía de los derechos humanos en el actuar cotidiano, que favorecen la aparición del DFI. Además, falta de programas o políticas públicas en situaciones previas de DFI, fortalecen y favorecen el desarrollo del mismo, con las consecuencias que se analizan a continuación.

1. PROBLEMÁTICAS Y DIFICULTADES DE NO CONTAR CON POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENCIÓN A PERSONAS DESPLAZADAS:

388. El DFI es generador de múltiples violaciones de los derechos de las personas que los sufren. Frente a esta situación, la ausencia inmediata, adecuada y oportuna de la atención estatal potencia los efectos de las violaciones y aumenta los niveles de vulnerabilidad de las víctimas.

a) El ciclo de violaciones a los derechos humanos y las problemáticas que enfrentan las personas desplazadas

389. En la mayoría de los casos el desplazamiento es la consecuencia de la desprotección del Estado y la subsecuente vulneración de varios derechos humanos.³⁰⁸ Por esa razón se afirma que es el resultado de la violación (por acción o por omisión) de uno o múltiples derechos, dando inicio al ciclo de violaciones.

390. Las situaciones de violencia por cuestiones religiosas o de tierras —entre muchas otras razones—³⁰⁹ como causas del DFI, implican

³⁰⁸ CrIDH, “Caso de la Masacre de Mapiripán Vs. Colombia”, sentencia de 15 de septiembre de 2005, párrafo 186 y “Caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia”, sentencia de 1 de julio de 2006, párrafo 234.

³⁰⁹ Por ejemplo, según el Representante Especial del Secretario General sobre los Desplazados Internos, los desplazamientos forzosos en México obedecen a múltiples causas, tales como disputas por tierras, tráfico de estupefacientes, intolerancia religiosa, proyectos de desarrollo y desastres naturales. Al res-

la negación automática del derecho a la libertad de circulación y residencia. Al tener que movilizarse forzosamente, y dependiendo del contexto en que se produce el DFI, se genera la violación de otros derechos humanos como pueden ser, la vida, la integridad personal, la libertad y la seguridad personal.

391. Una vez que inicia el éxodo, éste tendrá la característica de ser una violación continua de derechos,³¹⁰ mientras las personas víctimas del mismo no retornen a sus lugares de origen de manera voluntaria y en condiciones de seguridad o ante la imposibilidad de ello, elijan lugares propicios para el desarrollo sin violencia de su vida. Esto último implica que las problemáticas que sufre esta población se pueden extender por un tiempo considerable y se convierten en dificultades de largo plazo.
392. Las violaciones de derechos no concluyen en el momento en que las personas abandonan sus lugares de residencia, sus tierras, o sus trabajos, pues generalmente se encuentran en tal situación de desprotección que son susceptibles de la vulneración, nuevamente, de sus derechos a la integridad personal, la vida, la libertad y seguridad personales,³¹¹ aunado a aquéllos que derivan del abandono de sus residencias, como son el derecho a la propiedad

pecto, ver: Naciones Unidas, *"Informe del Representante Especial del Secretario General sobre los Desplazados Internos, Sr. Francis M. Deng, presentado de conformidad con la resolución 2002/56 de la Comisión de Derechos Humanos, pautas sobre los desplazamientos: México"*, doc. E/CN.4/2003/86/Add.3, 10 de enero de 2003, p. 2.

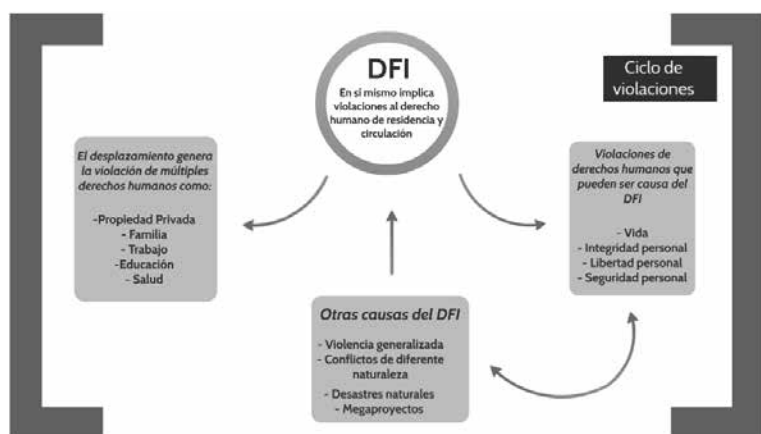
³¹⁰ CrIDH, *"Caso de la Comunidad Moiwana vs. Surinam"*, sentencia de 15 de junio de 2005, párrafo 108 y *"Caso de las Masacres de Río Negro vs. Guatemala"*, sentencia de 4 de septiembre de 2012, párrafo 178.

³¹¹ En otro informe del Representante del Secretario General sobre los desplazados internos, Francis M. Deng, se señala que las personas víctimas de desplazamiento interno, también están expuestas a un alto riesgo de agresiones físicas o sexuales y de secuestro, y suelen verse privados de vivienda, alimentación y servicios de salud adecuados". Véase: *"Informe del Representante del Secretario General sobre los desplazados internos, Francis M. Deng, presentado de conformidad con la resolución 2002/56 de la Comisión de Derechos Humanos"*, doc. E/CN.4/2003/86/Add.3, 21 de enero de 2003, párrafo 5.

privada, a la vivienda, al trabajo, a la protección de la familia, a la salud y a la alimentación, entre otros.

393. Los derechos señalados no se pueden interpretar como un listado taxativo, pues dependen del entorno en el que se produzca el DFI y de las características propias de las víctimas, como son el sexo, la edad, pertenencia a un pueblo indígena y otras circunstancias específicas. Por esa razón es importante tener en cuenta el impacto diferenciado que las violaciones de derechos humanos generan en cada grupo de población, con miras a establecer su atención adecuada y efectiva.³¹²
394. En suma, la violación de derechos puede generar el DFI que afecta el derecho a la libertad de circulación y residencia y, además, genera la vulneración de varios derechos, entre los que se pueden encontrar aquéllos cuya violación motivó inicialmente el DFI. El ciclo de violaciones se pueden visualizar como se muestra en la siguiente gráfica:

GRÁFICA 1



Fuente: CNDH

³¹² La CrIDH ha reconocido ampliamente en su jurisprudencia que ciertas violaciones de derechos humanos impactan de manera diferenciada a mujeres de

395. La violación múltiple de derechos sólo se puede mitigar mediante la atención especializada y oportuna dirigida a atenuar y, en su caso, eliminar los efectos del DFI. Las acciones y medidas de atención deben tener en cuenta:

- Las problemáticas al inicio del desplazamiento o inmediatas a su ocurrencia;
- Las problemáticas que se generan una vez avanzado el desplazamiento; y
- Las problemáticas en desplazamientos que se prolongan por tiempo indefinido.

396. En cuanto a las problemáticas al inicio del DFI, resulta conveniente señalar que las personas desplazadas son particularmente vulnerables en el inicio del desplazamiento, siendo esencial asegurar su protección ante el reclutamiento forzado, la discriminación y la separación forzada de sus familias.³¹³ En muchos casos las personas desplazadas que presentan denuncias por los actos de violencia del que fueron víctimas, son objeto de amenazas y hostigamientos aun cuando ya no se encuentren en el lugar del que fueron desplazados.³¹⁴

hombres, a niñas, niños y adolescentes, de las personas mayores de edad, a personas con discapacidad o pertenecientes a cualquier grupo en situación de vulnerabilidad. Ver: CrIDH, “Caso *Hermanos Landaeta Mejías y otros vs Venezuela*”, sentencia de 27 de agosto de 2014, párrafo 173; “Caso *Espinoza Gonzáles vs Perú*”, sentencia de 20 de noviembre de 2014, párrafo 222; “Caso *González y otras (Campo Algodonero) vs México*”, sentencia de 16 de noviembre de 2009, párrafo 451; “Caso *Artavia Murillo y otros (Fertilización in vitro) vs Costa Rica*”, sentencia de 28 noviembre de 2012, párrafo 314.

³¹³ Grupo Temático Global de Protección (Global Protection Cluster), “*Manual para la protección de los desplazados internos*”, marzo de 2010, p. 23.

³¹⁴ CmIDH, “*Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*”. OEA/Ser.L/V/II Doc 48/13, 30 de diciembre de 2013, p. 108.

397. Según el Relator Especial de los Derechos Humanos de los Desplazados Internos, el desplazamiento puede causar que las personas desplazadas corran mayor riesgo de ser víctimas de violencia, particularmente de violencia sexual, trata de personas y otras formas de maltrato, ya sea en el contexto de la violencia o los conflictos en curso (que generaron el desplazamiento) o debido a las peligrosas y deficientes condiciones en que se encuentra esta población.³¹⁵
398. Además de los problemas relacionados con su seguridad, de manera inmediata necesitan asistencia en cuestiones básicas de supervivencia como alojamiento, agua potable, alimentos y acceso a condiciones higiénicas en el lugar en el que se sitúan. Las víctimas de DFI con frecuencia sufren la pérdida del entorno de protección que les ofrecía su hogar, su familia y su comunidad y no tienen acceso a la asistencia y prestaciones vitales, como los alimentos, el alojamiento y los servicios básicos de salud. Pueden enfrentarse a amenazas de violencia aún mayores, a la vez que ven mermada su capacidad de recuperarse de sus efectos nocivos.³¹⁶
399. Con frecuencia, el hambre y la inseguridad alimentaria son los problemas más apremiantes de las víctimas de DFI, pues al perder el acceso a sus tierras y medios de subsistencia, comienzan a depender en gran medida de la ayuda humanitaria, programas sociales y la caridad de las familias y comunidades de acogida, que también pueden sufrir inseguridad alimentaria.³¹⁷
400. Igualmente, necesitan atención médica y psicológica.³¹⁸ Dentro de la atención mínima inmediata y permanente que deben recibir

³¹⁵ ONU, “Informe del Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos, Chaloka Beyani”, doc. A/HRC/29/34, del 1 de abril de 2015, párrafo 19.

³¹⁶ Global Protection Cluster, “Manual para la protección...”, op. cit., p. 157.

³¹⁷ ONU, “Informe del Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos, Chaloka Beyani”, op. cit., párrafo 52.

³¹⁸ “En lo referente a la salud mental de las poblaciones desplazadas por el conflicto o la violencia, se recomienda un abordaje psicosocial, definido como la conexión entre los aspectos psicológicos de la vivencia personal (pensamientos, emo-

las personas desplazadas está el acceso a los servicios de atención primaria en salud, que incluyen inmunización de los niños, servicios de saneamiento, programas de alimentación suplementaria para niños y adultos desnutridos, y servicios de atención en salud reproductiva. Debe prestarse atención especial a la prevención de enfermedades infecciosas y contagiosas. La diseminación de estas enfermedades es bastante común pues con frecuencia las condiciones de vida son restringidas, particularmente durante las emergencias. De otra parte, todas las personas desplazadas que estén heridas, enfermas y discapacitadas también deben recibir el cuidado médico que requieren, tan pronto como sea posible.³¹⁹

401. En los casos de desplazamientos masivos, los servicios de atención de salud existentes muchas veces no tienen capacidad suficiente para responder a las necesidades de atención psicológica y física de esta población.³²⁰

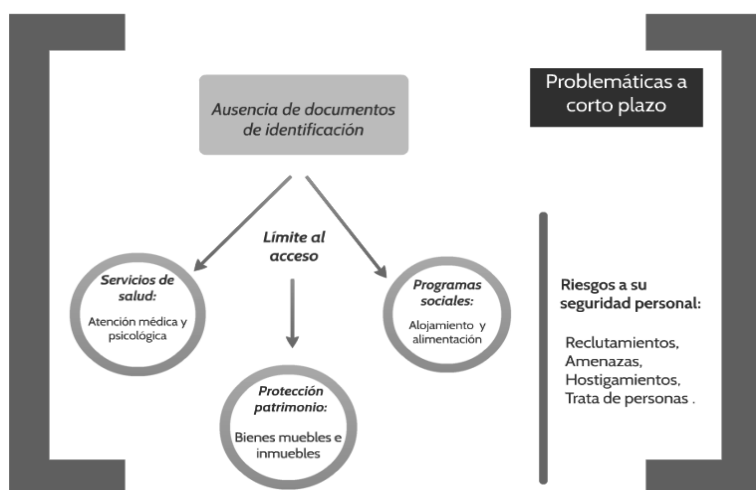
ciones y comportamientos) y las experiencias sociales en el sentido más amplio (relaciones, tradiciones y cultura). El principio clave consiste en que las personas y las comunidades tienen recursos, por lo que hay que promover la autoayuda comunitaria, muchas veces con el apoyo de un agente exterior, en caso de que el tejido social se vea muy afectado, a efecto de poder restaurar la confianza y la comunicación en la comunidad. Por tanto, es importante privilegiar las intervenciones sociales, el manejo adecuado de la memoria histórica individual y colectiva, el fortalecimiento de los recursos comunitarios y las redes de apoyo social. Sin embargo, para que lo anterior se lleve a cabo de manera exitosa, es igualmente importante actuar de manera integral e inmediata en la satisfacción de necesidades básicas por lo que hace a la salud, alimentación, ropa, vivienda. En torno a la temática de la salud mental en situaciones de desplazamiento interno". Véase: Rodríguez Jorge, Pérez Ricardo y Zaccarelli Mónica, "Guía práctica de salud mental en situaciones de desastres", Organización Panamericana de la Salud, Washington, DC. EUA, 2007; Manual Básico de Doctrina y Protección de la Cruz Roja Colombiana, Dirección General de la Cruz Roja Colombiana, Bogotá, Colombia, 2002; Manuales de operación de la CICR.

³¹⁹ OCHA y The Brookings Institution Washington D.C., "Guía para la aplicación de los principios rectores de los desplazamientos internos, Proyecto sobre Desplazamientos Interno del Instituto Brookings", Bogotá, 2002, p. 38

³²⁰ ONU, "Informe del Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos, Chaloka Beyani", op .cit., párrafo 56.

402. Por otra parte, el acceso a servicios básicos y a los programas de atención estatales se ven frecuentemente limitados por la ausencia de documentos de identificación de las personas desplazadas, ya que al haber salido de manera abrupta de su lugar de origen, no llevan consigo documentos para acreditar su identidad o propiedad. Sin documentos de identidad pueden ver limitado su acceso a tales servicios y, por tanto, al goce y ejercicio de varios de sus derechos.
403. Las dificultades inmediatas que genera el desplazamiento a las víctimas se relacionan como se muestra en la siguiente gráfica:

GRÁFICA 2



Fuente: CNDH

404. A medida que avanza el desplazamiento, las problemáticas iniciales pueden agudizarse y aumentar los niveles de vulnerabilidad de las personas desplazadas, pues con el paso del tiempo las dificultades tienden a aumentar y a complejizarse, teniendo en cuenta las particularidades de las personas, familias y comunidades.
405. De manera general, está la necesidad primordial de tener una vivienda adecuada que no sólo consiste en el acceso a los servicios

básicos (agua, luz y alcantarillado entre otros), espacio suficiente para sus habitantes y la opción de acceder a bienes y servicios públicos, sino también que esa vivienda esté en un lugar seguro. Según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas “... *el derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte.*”³²¹

406. En el caso de las personas desplazadas, el derecho a la vivienda adecuada no debe depender de su decisión de retornar o no a su lugar de origen o de reasentarse en un lugar en particular, pues tal decisión implica un análisis de las condiciones de seguridad del lugar donde van a vivir: las personas desplazadas tienen derecho a buscar seguridad dondequiera que puedan encontrarla. Tienen derecho a permanecer donde están si esa es su elección y tienen derecho a trasladarse hacia otro lugar del país”.³²²
407. Además de la vivienda adecuada, se suman el trabajo o cualquier medio de subsistencia,³²³ la educación y la reunificación familiar, como cuestiones fundamentales para las personas desplazadas.
408. En relación con el trabajo, al perder los medios de subsistencia conocidos, las personas desplazadas experimentan dificultades para adaptarse a diferentes contextos laborales, adquirir nuevas destrezas e integrarse plenamente en las comunidades que los rodean.³²⁴

³²¹ Observación General No. 4, párrafo 7.

³²² OCHA y The Brookings Institution Washington D.C., *op. cit.*, p. 27.

³²³ “Por medios de subsistencia se entiende el conjunto de capacidades, bienes y estrategias que utiliza una persona para ganarse la vida, es decir, para conseguir alimentos e ingresos a través de diferentes actividades económicas”, véase: Global Protection Cluster. *Manual para la protección...*, *op. cit.*, p. 312.

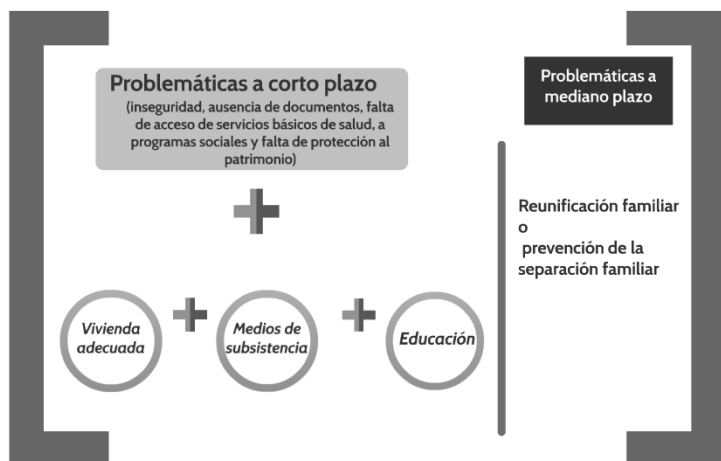
³²⁴ *Ibidem*, p. 311.

409. Aunque los mecanismos de supervivencia y actividades de generación de empleo e ingresos de las personas desplazadas pueden mejorar con el tiempo, la pobreza a la que se enfrentan suele ser más extrema y persistente que la experimentada por otros sectores de la sociedad.³²⁵
410. En cuanto a la educación, esta cobra especial relevancia cuando se trata de niñas, niños y adolescentes desplazados. Como sucede con las problemáticas a corto plazo, una de las mayores dificultades para integrarlos al sistema educativo es la ausencia de una identificación oficial. Lo anterior se traduce en la violación de este derecho y la imposibilidad de continuar con su formación educativa. La educación en contextos de DFI es un fin en sí mismo y un componente fundamental para la protección de las personas, ya que proporciona acceso a destrezas y conocimientos vitales y esenciales para la supervivencia,³²⁶ sobre todo cuando están inmersos en nuevas comunidades y realidades sociales.
411. En relación con la reunificación familiar es necesario señalar que parte de la estabilidad psíquica y emocional de las personas desplazadas estriba en la cercanía con las personas que integran sus familias respectivas. En general, la reunificación o la prevención de la separación familiar, es vital en los procesos de reconstrucción de planes y objetivos de las vidas de sus integrantes y, por lo tanto, transversal en todo el periodo que dura el DFI.
412. Las dificultades que enfrentan las personas víctimas de desplazamiento forzado, mientras avanza o se desarrolla el mismo, se relacionan como se muestra en la siguiente gráfica:

³²⁵ ONU, “Informe del Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos, Chaloka Beyani”, *op. cit.*, párrafo 50.

³²⁶ Global Protection Cluster, “Manual para la protección...”, *op. cit.*, p. 302.

GRÁFICA 3



Fuente: CNDH.

413. Los desplazamientos generados por conflictos o violencia pueden durar largo tiempo,³²⁷ por lo que todas las problemáticas que se presentan de manera inmediata y mientras aquel avanza, no sólo se agravan sino que se convierten en el contexto de vida de las personas desplazadas. En ese periodo se enfrentan a la decisión de regresar a su lugar de origen, establecerse en la comunidad de acogida o reubicarse en un lugar nuevo, bajo un contexto de inminente pobreza y de las tensiones que puedan surgir con las comunidades donde decidan permanecer.
414. El DFI puede someter a una gran presión la capacidad de las comunidades en que viven las personas desplazadas, desestabilizando las regiones afectadas, en particular en entornos frágiles después de largos episodios de violencia.³²⁸

³²⁷ ONU, "Informe del Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos, Chaloka Beyani", *op. cit.*, párrafo 20.

³²⁸ *Ibidem*, párrafo 22.

415. Sin duda, la pobreza y el retorno, reintegración o reasentamiento, son las grandes problemáticas que deben enfrentar las personas en los desplazamientos prolongados de forma indefinida. Con el paso del tiempo, las víctimas suelen ir perdiendo la atención y el apoyo de las autoridades nacionales y los agentes internacionales,³²⁹ perdiendo la ayuda humanitaria que recibían, incrementando sus niveles de pobreza y desprotección. Por razones económicas, de seguridad o de anonimato, las personas desplazadas a menudo se trasladan a las afueras de las ciudades, donde se mezclan con la población pobre del entorno urbano.³³⁰
416. Según el Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los desplazados Internos de la ONU, millones de personas desplazadas en todo el mundo se encuentran entre los que quedaron atrás mientras se ayudaba a otras personas a salir de la pobreza.³³¹
417. Si deciden regresar a sus comunidades de origen afrontarán los retos de verificar el estado en que se encuentran sus pertenencias tras su ausencia (esto puede incluir que ya no se encuentren físicamente o que hayan sido ocupadas por alguien más), así como de integrarse a un grupo social. Si deciden establecerse en la comunidad de acogida o reubicarse nuevamente, deberán integrarse a esta nueva sociedad en la que será necesario tejer nuevas redes y, posiblemente, enfrentarse al rechazo o discriminación.
418. La siguiente gráfica ilustra los diferentes factores que incrementan la vulnerabilidad de las víctimas en desplazamientos que se prolongan de manera indefinida:

³²⁹ *Ibidem*, párrafo 23.

³³⁰ *Ibidem*, párrafo 72.

³³¹ *Ibidem*, párrafo 33.

GRÁFICA 4



Fuente: CNDH.

419. Frente a estas problemáticas y dificultades, el reto más grande del Estado consiste en encontrar soluciones duraderas y sostenibles para la población desplazada.
420. De los testimonios recabados por esta CNDH puede advertirse que las personas desplazadas internamente temen por su integridad, temen denunciar y, peor aún, temen hasta hablar o simplemente recordar. Ese temor se genera porque la delincuencia organizada ha tomado el control en su comunidad, porque disienten de la manera de pensar de otras personas en su comunidad o bien porque se sienten amenazadas.
421. Del análisis de la información recabada por este Organismo Nacional, se tiene constancia de que a partir de 2007 muchas familias, comunidades y grupos de personas se han movilizado a causa de la violencia generada por el crimen organizado.
422. Abandonar de manera forzada la zona de residencia es hacer frente a un viaje peligroso en el marco de un futuro incierto. Sin embargo, el desplazamiento, que tiene frecuentemente una ruta

intermunicipal, significa también una búsqueda de protección y de seguridad en sí misma, incluso realizado de manera preventiva a efecto de evitar peores consecuencias.

423. Las personas desplazadas se encuentran en una doble situación de vulnerabilidad porque pertenecen, frecuentemente, a grupos marginados que viven en contextos de pobreza. Se trata de personas que, generalmente no cuentan con los recursos para abandonar el país, o desplazarse sin carencias por el mismo.
424. En el caso de personas con más de 10 años en situación de desplazamiento, como es el caso de los relacionados con el conflicto de Chiapas, con el surgimiento del autodenominado “Ejército Zapatista”, los acuerdos de reubicación o retorno no han logrado construir soluciones duraderas. Cuando se ha buscado la reubicación, se ha llevado a cabo en instalaciones temporales sin que se cuente con la infraestructura necesaria para la atención de las circunstancias, como casas, escuelas y servicios, entre otros.
425. En materia de personas desplazadas a causa de desastres naturales que, por lo mismo, reportan desplazamientos cíclicos, destaca que las autoridades han generado escasas acciones a fin de prevenir afectaciones mayores.
426. En cuanto a las circunstancias que generan el DFI por motivos de violencia, los testimonios recabados por personal de la CNDH apuntan a una clara incapacidad de los tres niveles de gobierno o de falta de voluntad política para enfrentar de manera efectiva y erradicar a los grupos delincuenciales que son precisamente quienes realizan los actos de violencia que generan los desplazamientos. Esto redundaría en una violación a los principios quinto y sexto de los Principios Rectores en donde se establece que las autoridades deben prevenir y evitar la aparición de condiciones que puedan provocar el desplazamiento de personas, y que todo ser humano tiene derecho a la protección contra desplazamientos arbitrarios que le alejen de su hogar o lugar de residencia habitual.
427. Esta CNDH advierte violaciones a los derechos de estos grupos por omisión de las autoridades de los tres ámbitos de gobierno,

al no realizar acciones de prevención y control de las causas que generan movilidad forzada de los grupos sociales. Aunado a ello, la atención a las necesidades que se provee a las víctimas de DFI es escasa o nula en la mayoría de las veces.

b) Ausencia de diagnóstico en materia del DFI

428. Una de las mayores dificultades en el estudio del DFI en México es la escasa información oficial que existe al respecto y la ausencia de un diagnóstico que retome los múltiples factores que inciden en su aparición y en las consecuencias del mismo.
429. Destaca la visita que hace doce años, del 18 al 28 de agosto de 2002, hiciera a México el entonces Representante del Secretario General de las Naciones Unidas para los Desplazados, el Sr. Francis Deng. En su informe subrayó la necesidad de contar con estadísticas oficiales sobre el desplazamiento interno, por lo que recomendó el levantamiento de datos que permitieran determinar la magnitud del problema, ya que al contarse con un panorama exacto de la situación y las necesidades concretas de las personas desplazadas, mediante el establecimiento de un sistema centralizado de recolección y análisis de datos e información, se podrían elaborar políticas, estrategias y programas de atención eficaces.
430. Por su parte, el 23 de diciembre de 2003, en el Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, el Sr. Rodolfo Stavenhagen,³³² se recomendó al gobierno de México prestar atención urgente a la prevención y solución de los conflictos sociales en regiones indígenas; que se revisara a fondo el sistema de justicia indígena; que se desarrollara una política económica y social in-

³³² Consejo Económico y Social. Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Sexagésimo periodo de sesiones, “Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen”, E/CN.4/2004/80/Add.2, 23 de diciembre de 2003.

tegral en beneficio de las regiones indígenas con participación activa de los pueblos indígenas, con especial atención a las personas migrantes, desplazadas, mujeres y niños.

431. En la respuesta del gobierno de México al informe del Relator Especial sobre los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas sobre su visita a México (Ginebra, Suiza, marzo de 2004),³³³ se estableció que al adoptar los *Principios Rectores*, el gobierno asumía el compromiso de garantizar la protección de las personas que, sin abandonar el país, se veían obligadas a abandonar sus hogares a causa de conflictos violentos y graves violaciones a los derechos humanos.
432. Se reconocieron como las principales causas de desplazamiento forzado en México los conflictos armados, conflictos religiosos, construcción de obras de infraestructura y los desastres naturales.
433. También informó sobre la instalación del “*Grupo de Trabajo sobre Desplazados Internos*”, coordinado por la UDDH-SEGOB, en el cual participan siete Secretarías de Estado: SRA³³⁴, SEDENA, SEDESOL, SEMARNAT, SRE, SS y SEP; así como la CDI y la PGR.
434. Los miembros del grupo encargaron a la SEGOB recopilar toda la información sobre desplazados internos existente en las distintas dependencias federales, para agruparlas bajo una política federal única para aumentar su eficacia. Entre los pendientes que el Grupo de Trabajo informó que trabajaría se encuentra la elaboración de un marco jurídico sobre desplazados internos y la creación de un Programa Nacional de Documentación para Desplazados Internos.
435. De la respuesta a la solicitud de información proporcionada a esta Comisión Nacional por parte de la SEGOB el 30 de abril de 2013, se destaca que la autoridad indicó no contar con información relacionada al Grupo de Trabajo sobre Desplazados Internos que se creó en 2004; tampoco tener en su poder documentos o

³³³ Disponible en: http://132.247.1.49/ocpi_/respuesta/docs/respuesta.pdf

³³⁴ Secretaría de la Reforma Agraria.

propuestas generados para tal efecto. Más sorprendente aún, la SEGOB señaló no contar con un diagnóstico sobre la dimensión y características del DFI en México, ni un plan específico para la atención y auxilio en situaciones de emergencia.

436. La incidencia en el tema de falta de información oficial sobre el DFI en México por parte de los organismos internacionales de protección de los derechos humanos continúa hasta fechas recientes pues la CmIDH dio a conocer en su *Informe sobre los derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*,³³⁵ su preocupación por la falta de información oficial sobre el alcance que puede estar teniendo el DFI en México, dado que evidencia la invisibilización de la problemática. Para la CmIDH, la inexistencia de datos sobre la dimensión y las características del desplazamiento interno en México no impide al Estado analizar esta problemática a través de una metodología seria, sino que por el contrario requiere que el Estado lleve a cabo un análisis a nivel nacional que permita caracterizar el desplazamiento en México, y adoptar las medidas que sean necesarias para que el Estado dé respuesta a este fenómeno y reconozca y dé soluciones duraderas a las personas que han sido víctimas de desplazamiento interno. La CmIDH reconoce que la CNDH ha llamado la atención sobre el impacto que está teniendo el desplazamiento interno en México y la necesidad de que se realice un estudio a nivel nacional que permita caracterizarlo e influir en una política pública que parta del reconocimiento del mismo y permita adoptar medidas de prevención y protección para estas personas en situación de vulnerabilidad.³³⁶

437. Para abordar el fenómeno del DFI en México de manera completa, se tendría que presentar no solamente el análisis cualitativo sino también cuantitativo del mismo. Sin embargo, para emprender una acción de esta naturaleza es necesario contar con

³³⁵ CmIDH, OEA/Ser.L/V/II Doc 48/13, 30 de diciembre de 2013.

³³⁶ Punto 252 del Informe.

elementos materiales, humanos y competenciales que permitan hacerlo. Anteriormente, se señaló que el presente Informe Especial se sustenta en diversas acciones que permitieron corroborar en diferentes puntos del país la existencia de víctimas de DFI. Una de esas acciones, consistió en la recopilación de testimonios mediante el levantamiento de actas circunstanciadas por personal de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, resultado de las visitas realizadas en diferentes estados y municipios de la república³³⁷ durante el periodo 2012- 2014.

438. Del análisis de la información recabada por personal de esta CNDH, se concluyó que en varios Estados de la república se encontraban personas y grupos familiares que eran víctimas de DFI, por diferentes causas. A continuación se realiza un recuento de algunas de las cifras más relevantes que derivan de ese análisis.

i) Cifras de personas víctimas de DFI, según la información recabada mediante actas circunstanciadas elaboradas entre los años 2012 a 2014 por la QVG

439. En el proceso de levantamiento de actas y recolección de testimonios, las y los funcionarios de la QVG, dotados de fe pública, identificaron la existencia de personas desplazadas mediante los propios relatos de las víctimas, y a través de las referencias hechas por éstas, por servidores públicos y por varios particulares que fueron entrevistados.

440. En los testimonios recabados las víctimas señalaron las comunidades, ejidos, rancherías y los municipios de los que se habían desplazado. Esos lugares se encuentran en los Estados que se mencionan en la tabla 5; en la tabla 6 se registran las causas de DFI señaladas por las víctimas.

³³⁷ Los Estados y municipios visitados, responden a la metodología señalada en el apartado de Acciones del presente Informe.

TABLA 5
 PERSONAS QUE MANIFESTARON SER VÍCTIMAS DE DFI AL PERSONAL
 DE LA CNDH EN VARIOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA

<i>Estados de origen</i>	<i>Número de personas víctimas de DFI</i>
Chiapas	15
Chihuahua	20
Durango	8
Guerrero	289
Michoacán	63
Nuevo León	512
Puebla	1
Sinaloa	85
Veracruz	104
No determinado	687 ³³⁸
Total	1,784 ³³⁹

Fuente: CNDH.

441. Es necesario insistir que los números que se presentan son el resultado de la información obtenida por personal de la CNDH

³³⁸ Del análisis de las actas circunstanciadas no fue posible determinar con exactitud el lugar de origen de este número de personas víctimas de DFI. En algunos casos las víctimas omitieron esta información por temor de externarlo.

³³⁹ Las personas entrevistadas señalaron, en cada caso, los números de personas desplazadas y los números de familias en la misma situación. En este último caso, para su medición se utilizaron los promedios de hogares señalados por el INEGI para cada uno de los Estados señalados como el origen del desplazamiento de las familias, con el fin de contabilizar cuantas personas integraban cada familia, y así poder tener una cifra basada en la misma unidad de medición. Para mayor información, véase el Banco de Información INEGI, en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/biinegi/default.aspx>. Si bien esta cifra es indicativa de un número aproximado de personas, resulta necesario que las autoridades gubernamentales implementen mecanismos de verificación e identificación de víctimas de DFI y de localización de los lugares donde se encuentran, así como de las circunstancias que rodearon el desplazamiento, para estar ciertos del número de personas afectadas.

de manera directa en diferentes Estados de la República mexicana, información que se plasmó en actas circunstanciadas, por lo que constituye una fuente directa.

TABLA 6
CAUSAS DE DFI SEÑALADAS POR LAS VÍCTIMAS

<i>Causa del DFI</i>	<i>Sub causa</i>	<i>Número de personas desplazadas</i>
Violencia	Delincuencia	441
	Conflicto religioso	16
	Conflicto por tierras	3
	Conflicto entre familias	10
	No determinado	66
Sub total:		536
Desastres naturales		1,248
Total:		1,784

Fuente: CNDH.

442. Los resultados de la información recabada plasmados en la tabla que antecede muestra que las causas que han provocado mayores víctimas de DFI en el país son los desastres naturales y la violencia.
443. Las personas que mencionaron ser víctimas de DFI, los servidores públicos y los particulares que fueron entrevistados por las y los funcionarios de la QVG, afirmaron tener conocimiento de la existencia de otras personas desplazadas. Las cifras relacionadas con el número de esas personas, mencionadas por esos terceros, con los Estados de los cuales tuvieron que salir huyendo se señalan en la tabla 7. Posteriormente, en la tabla 8, se establece la relación entre el número de víctimas referenciadas por terceros, y las causas de DFI.

TABLA 7

PERSONAS VÍCTIMAS DE DFI REFERENCIADAS³⁴⁰ POR TERCEROS

<i>Estados de origen</i>	<i>Número de personas víctimas de DFI</i>
Chiapas	128
Chihuahua	2008
Durango	430
Guerrero	2165
Michoacán	728
Oaxaca	250
Sinaloa	1065
Tamaulipas	20,000 ³⁴¹
Veracruz	1131
No determinado	7,528
Total	35,433

Fuente: CNDH.

De las 35,433 personas víctimas de DFI referenciadas:

- a) 3,359 víctimas fueron referenciadas por personas que no eran víctimas de DFI;
- b) 1,695 víctimas fueron referenciadas por personas víctimas de DFI;
- c) 30,379 víctimas fueron referenciadas por autoridades estatales y municipales.

TABLA 8

CAUSAS DEL DFI RESPECTO DE LAS VÍCTIMAS REFERENCIADAS

<i>Causa del DFI</i>	<i>Sub causa</i>	<i>Número de personas víctimas</i>
Violencia	Delincuencia	31,798
	Conflicto religioso	128
	Conflicto por tierras	920
	Conflicto entre familias	130
	No determinado	2,368
Sub total: 35,344		
Desastres naturales		89
		Total: 35,433

Fuente: CNDH.

³⁴⁰ Por “personas víctimas de DFI referenciadas” se entiende el número de per-
sonas víctimas de DFI que fue revelado por las personas entrevistadas por los
funcionarios de la CNDH y que no fue constatado directamente por dichos
funcionarios.

³⁴¹ De acuerdo con acta circunstanciada levantada en Nuevo Laredo, Tamaulipas,
el 20 de agosto de 2013, dos visitadores adjuntos se entrevistaron con un ser-
vidor público municipal de Nuevo Laredo, quien en torno al DFI de personas

444. Finalmente en la tabla 9, se relacionan las variables mencionadas en las tablas anteriores: los Estados de origen de las personas víctimas de DFI, las causas del mismo y las cifras de las personas que señalaron ser desplazadas así como el número de víctimas referenciadas por terceros.

TABLA 9
ESTADOS, CAUSAS Y CIFRAS DE VÍCTIMAS DE DFI

Estado	Causa	Sub-causa	Víctimas que dieron su testimonio	Víctimas referenciadas por terceros
Chiapas	Violencia	Conflicto religioso	15	128
Chihuahua	Violencia	Delincuencia	20	8
		No determinada	0	2,000
Durango	Violencia	Delincuencia	8	430
Guerrero	Violencia	Delincuencia	243	2,044
		No determinada	46	121

afirmó que “el fenómeno del desplazamiento interno de personas que se ha presentado en Nuevo Laredo Tamaulipas, deriva de los conflictos armados entre diversas bandas del crimen organizado y/o las fuerzas armadas del Estado Mexicano, estimando que desde el año 2001 al 2012, han abandonado la localidad 20,000 personas, debido al alto índice de violencia registrado en la zona que derivó en afectaciones de propiedades e integridad física de los habitantes, aun cuando éstos no pertenecían a grupos de la delincuencia organizada”; lo anterior sin que tuviera o mostrara un registro al respecto, razón por la cual se trata de una cifra sujeta a corroboración. Esta cifra podría encontrar sustento en noticias que dan cuenta de la existencia de pueblos fantasmas en la zona, como son las siguientes: “Casas abandonadas en Nuevo Laredo”, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=Nts32z9Nngw>; “Los pueblos fantasmas en México por la guerra entre narcos”, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=D8lavk0vnQw>; Cd. Mier en guerra, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=NNBIwd0BKl4>; “Narcos dejan pueblos fantasmas en Tamaulipas” (El Universal TV).flv, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=gkXOu4KvXp4>.

Recientemente, un reportaje denominado “Tamaulipas desolado” del Programa Punto de Partida, bajo la conducción de Denise Maerker, da cuenta de esta situación. Disponible en: <http://noticieros.televisa.com/programas-punto-de-partida/2016-04-13/tamaulipas-desolado/>

<i>Estado</i>	<i>Causa</i>	<i>Sub-causa</i>	<i>Víctimas que dieron su testimonio</i>	<i>Víctimas referenciadas por terceros</i>
Michoacán	Violencia	Delincuencia	63	728
Nuevo León	Desastres naturales		512	0
Oaxaca	Violencia	Delincuencia	0	250
Puebla	Violencia	Conflicto religioso	1	0
Sinaloa	Violencia	Delincuencia	60	769
		Conflicto entre familias	5	130
		No determinada	20	166
Tamaulipas	Violencia	Delincuencia	0	20,000
Veracruz	Violencia	Delincuencia	33	961
		No determinada	0	81
	Desastres naturales		71	89
No determinado			687	7,528
TOTAL: 1,784 35,433				

Fuente: CNDH.

445. Las cifras mencionadas anteriormente deben considerarse como una muestra de la magnitud de la problemática del DFI en México. Por ello, en ningún caso esos números buscan establecer de manera exacta o concluyente el total de personas desplazadas existentes en el país o en cualquier entidad federativa. Es necesario indicar que la obtención de datos más precisos podrá lograrse mediante la realización de un censo que verifique la cantidad de víctimas de DFI en México.
446. Asimismo, las cifras y variables contempladas en el análisis anterior, como son los Estados de origen de las personas desplazadas forzadamente y las causas del DFI, pueden servir para que diferentes instituciones realicen sus estudios utilizando la información que de manera directa fue recabada en diferentes años por personal de esta CNDH.

ii) Cifras de personas víctimas de DFI,
de acuerdo con otras fuentes obtenidas por la QVG

447. A la fecha de publicación del presente Informe, personal de la QVG estaba integrando un expediente por el presunto desplazamiento forzado interno de personas en diferentes municipios del Estado de Sinaloa, causado por conflictos entre grupos delincuenciales. En dicho expediente consta la información proporcionada por una autoridad estatal, quien informó la existencia de 1,177 familias víctimas de DFI. Se calcula que ese número de familias podría arrojar una cifra aproximada de 4,554 personas desplazadas, repartidas en los diferentes municipios del Estado.³⁴²
448. Por otra parte, varias autoridades estatales y municipales, a solicitud de la QVG, comunicaron entre 2013 y 2015 que tenían información sobre la existencia de 30,377 personas víctimas de DFI, en sus respectivos territorios.
449. En el mismo periodo, diferentes OPDH estatales informaron sobre la existencia de 6,685 personas víctimas de DFI en los Estados donde se encuentran.
450. Finalmente, la CDI reportó que en el periodo de 2006 -2013 había atendido a 5,364 familias de personas indígenas desplazados de Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Nayarit y Oaxaca. Esa cifra equivale a 16,092 personas.³⁴³

³⁴² Para la conversión del número de familias al número de personas en lo individual, se tomó como base el promedio de hogares para el Estado de Sinaloa señalado por el INEGI.

³⁴³ Las cifras mencionadas en los apartados i) y ii) demuestran la existencia de personas desplazadas en varios municipios y Estados de la República. Cabe aclarar que las fuentes que sustentan dichas cifras son diferentes, ya que las del apartado 'i)' derivan de actas circunstanciadas y las del apartado 'ii)' de respuestas a solicitudes de información y expedientes. En consecuencia, es probable que en algunos supuestos parte de las personas desplazadas y contabilizadas aparezcan en ambos apartados, lo que no es fácil determinar debido a la falta de especificación del lugar y de los datos de identidad de las personas.

451. Desde hace más de una década, diferentes instancias especializadas nacionales e internacionales preocupadas por el tema del DFI, pertenecientes al sector público, a la sociedad civil y a la academia, han aportado cifras de personas y familias desplazadas a partir de las acciones que realizan en el marco de sus competencias y atendiendo a su capacidad de monitoreo. Esas cifras e información varían mucho unas de otras.³⁴⁴

³⁴⁴ En el año 2003, el Gobierno de la república mexicana en la respuesta del Gobierno de México al Informe que presenta el Representante Especial del Secretario de las Naciones Unidas para los Desplazados Internos (2003), reconoce desplazamiento interno en Chiapas, Oaxaca, Tabasco y Sinaloa. Reportó de la existencia en Chiapas de 1,261 familias desplazadas por violencia de 1994 a 2000. En el periodo 2000-2002 reporta en esa misma entidad la existencia de 271 familias víctimas de DFI. En el año 2004, la OACNUDH en el Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México (2004), menciona que las cifras de 30,000 a 60,000 personas víctimas son estimadas para ese año, ello a pesar de la ausencia de una estadística oficial en México. En el año 2009, el Observatorio de desplazamiento interno del Consejo Noruego sobre Refugiados (IDMC por sus siglas en inglés) del Consejo Noruego sobre Refugiados, reporta la cifra de 115,000 personas. Cifra aportada en su informe publicado en diciembre de 2009 *"Mexico: Limited response to displacement following local and regional conflicts"*. También en el 2009, en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), se reportó que de un total de 390 hogares mexicanos en 2009, se tomó la decisión de cambiarse de vivienda o lugar de residencia como medida para protegerse de la delincuencia. En 2011, Parametría (Investigación Estratégica Análisis de Opinión y Mercado) en su artículo "México y sus desplazados", señaló la existencia de 1'648,387 víctimas de DFI. En el 2013 esta CNDH reportó en su Agenda Nacional de Derechos Humanos que, de acuerdo a cifras aportadas por diversas instancias (sin especificar cuáles), se tenía el número de 110,000 personas desplazadas, pero que en los últimos dos años (2012-2013), se habían desplazado otras 24,000, y que a ello se debían añadir los 20,000 desplazados que reconoció el gobierno de Chiapas, lo que suma un total aproximado de 150,000 víctimas de DFI. En el 2015, el Poder Ejecutivo Federal en su Programa Nacional de Atención a Víctimas 2014-2018, retoma la cifra de 150,000 personas citando la Agenda Nacional de Derechos Humanos de la CNDH. También en el 2015, el IDMC, en su *Informe Global 2015: Desplazados internos por los conflictos y la violencia*, reportó la existencia de 281,400 personas. De las cifras mostradas no es posible extraer un número aproximado porque los periodos son diferentes y en algunos casos parciales geográficamente. Por tanto, insis-

452. Esta gran diversidad de información y números hacen visible la necesidad urgente de un censo oficial con los elementos humanos y materiales necesarios que permitan la obtención de cifras reales del DFI en México. Con un censo se tendrá la certeza de cuántas son las víctimas, dónde están y qué requieren.
453. Es importante mencionar que las autoridades nacionales reconocen con mayor facilidad la existencia del DFI relacionado con los desastres naturales o los conflictos comunitarios, sin que se reconozcan de igual forma los desplazamientos relacionados con la violencia y la construcción de megaproyectos.
454. En ocasiones la utilización de términos como “desplazamiento por conflictos religiosos” puede generar confusión y falta de acción integral, pues detrás del concepto se esconden otros conflictos comunitarios que llevan a las personas a desplazarse: problemas políticos, por tierras, por la forma en que la comunidad se organiza.
455. Llama la atención que el Proyecto para la Atención a Indígenas Desplazados de la CDI considere, pero sólo para las personas indígenas, todos los escenarios que provocan desplazamiento. La CDI informó a este Organismo Nacional que los grupos que atiende a través de este Proyecto *“son aquéllos que por actos de violencia, conflictos armados, violación de DDHH, intolerancia religiosa, política, cultural o étnica se ven obligados a desplazarse”*.³⁴⁵
456. Por su parte, de los informes rendidos a este Organismo Nacional se advierte que el INE no cuenta con mecanismos para la inscripción de personas desplazadas en un censo electoral.³⁴⁶

timos en la urgente necesidad de poner en marcha un censo de personas víctimas de DFI a efecto de proyectar y poner en funcionamiento acciones de Estado a su favor y cumplir con el deber legal, constitucional y convencional en la materia, pues ante la inexistencia de un registro oficial confiable y veraz, se limita seriamente la toma de decisiones gubernamentales y sociales en torno a las víctimas.

³⁴⁵ Oficio No. DGAJ/RL/92/2013, 5 de abril de 2013.

³⁴⁶ Oficio No. DJ/0421/2013, 4 de abril de 2013.

457. Tampoco INEGI recaba información sobre desplazados internos.³⁴⁷ De ahí la importancia que el CONAPO, dependiente de la SEGOB, se haya dado a la tarea, durante 2013, de emprender investigaciones para diseñar un instrumento que sigue en construcción, a partir del cual puedan conocerse las características y magnitud del fenómeno, aun cuando el propio CONAPO reconoce que las fuentes actuales presentan serias limitaciones para conocer las dimensiones del fenómeno y su magnitud.³⁴⁸
458. La ausencia de registro de las personas internamente desplazadas impide el reconocimiento de una condición especial de la que deben derivarse los esquemas de protección diferenciados requeridos. Así, por ejemplo, un claro indicador del obstáculo para ejercer el derecho a la educación es que la SEP informó que la Dirección General de Planeación y Estadística Educativa no tiene conocimiento sobre atención educativa a población en situación de desplazamiento en el territorio nacional.³⁴⁹
459. Sobre el impacto que se tiene en la atención de las víctimas de DFI frente a la ausencia de registros oficiales y las causas de esta omisión, el Relator Especial de los Derechos Humanos de los Desplazados Internos de la ONU, afirmó lo siguiente:

“Las cifras oficiales de los desplazados internos presentadas por los gobiernos suelen diferir significativamente de las que manejan los organismos internacionales y las organizaciones no gubernamentales, entre otros motivos, por las deficiencias en la recopilación y el registro de los datos y, en algunos casos, por el deseo de restar importancia al problema y al número de afectados por los desplazamientos internos. Esto último sucede sobre todo en situaciones de conflicto o de violencia y cuando las autoridades nacionales son cómplices de la situación de desplazamiento. Las deficiencias en los procedimientos de registro y la renuencia de los desplazados a registrarse por temor, falta de información u otros factores pueden contribuir a que se sub-

³⁴⁷ Oficio No. 805/068/2013, 4 de abril de 2013.

³⁴⁸ Oficio No. SG/063/2013, 26 de marzo de 2013.

³⁴⁹ Oficio No. DGPyEE/050/2013, 9 de abril de 2013.

estime el número real de desplazados. El Centro de Vigilancia de los Desplazamientos Internos destaca que, con frecuencia, las cifras sólo reflejan a las personas que viven en campamentos, cuando el 60% de los desplazados internos se encuentran dispersos en otros lugares y con familias de acogida, y a menudo no se les computa oficialmente^[1]. Incluso cuando se les tiene en cuenta en los datos oficiales, las preocupaciones y percepciones de los desplazados internos no suelen reflejarse en las estadísticas oficiales y requieren métodos de recogida de datos y encuestas de hogares más sofisticados.”³⁵⁰

c) Necesidad urgente de implementar programas de atención al desplazamiento interno

460. El entonces Representante del Secretario General de las Naciones Unidas para los Desplazados, el Sr. Francis Deng, recomendó³⁵¹ al gobierno mexicano la adopción y aplicación de políticas en los tres niveles de gobierno, que resolvieran cuestiones de protección frente a desplazamientos arbitrarios, considerando en todo momento las necesidades concretas de menores de edad y mujeres. Para tal efecto, propuso que estas políticas estuvieran vinculadas a otros planes, políticas y programas de derechos humanos, para así cubrir las necesidades de protección y ayuda. Asimismo, llamó a desarrollar programas para el retorno voluntario, reasentamiento y/o la integración local de las personas desplazadas de un modo seguro y digno.

461. Recomendó también, la coordinación entre autoridades estatales y federales, así como con organizaciones no gubernamentales de ayuda humanitaria, derechos humanos y desarrollo, para me-

³⁵⁰ ONU, “Informe del Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos, Chaloka Beyani”, *op. cit.*

³⁵¹ Naciones Unidas, “Informe del Representante Especial del Secretario General sobre los Desplazados Internos, Sr. Francis M. Deng, presentado de conformidad con la resolución 2002/56 de la Comisión de Derechos Humanos, pautas sobre los desplazamientos: México”, doc. E/CN.4/2003/86/Add.3, 10 de enero de 2003, p. 17.

jorar la protección y la asistencia a personas desplazadas, facilitando el acceso a ayuda humanitaria, a través de rutas seguras para la provisión de alimentos, agua potable, servicios sanitarios y de vivienda.

462. El único programa federal que atiende específicamente a la población desplazada en México es el *Proyecto para la Atención a Indígenas Desplazados* de CDI, aunque está delimitado sólo a la población indígena.
463. Destaca el caso del gobierno del Estado de Colima que ha reportado, como una de sus acciones, el apoyo psicológico brindado a familias michoacanas desplazadas hacia la entidad, pero no hay, como tal, un programa de acción planeado, específico y coordinado.
464. Por su parte, el gobierno municipal de Torreón, Coahuila, presentó un Protocolo de Atención a Personas Desplazadas por violencia, sin embargo, llama la atención que se establece que “*si el desplazado o refugiado se niega a la ayuda que se le proporciona por el municipio, estado o federación, se le pedirá firmar su responsiva de derecho*”,³⁵² lo cual resulta contrario a uno de los principios fundamentales de los derechos humanos que es la irrenunciabilidad, lo que implica que la autoridad está obligada a atender a las personas internamente desplazadas en todos los casos. Aun con ello, consideramos que este gobierno municipal ha puesto el ejemplo en la creación de un protocolo de atención, pues implica el reconocimiento de la problemática y la planeación de acciones para hacer frente al DFI.
465. El hecho de no tener claro quién es una persona desplazada de manera forzada de su lugar de origen, imposibilita que las autoridades tomen acciones de manera específica y coordinada en la materia. Algunas autoridades que proporcionan atención lo hacen como parte de otros programas de atención a personas o grupos

³⁵² Punto #7.

en circunstancias diferentes, pero no existe, como hemos enfatizado, política pública específica en la materia.

466. Se ha señalado que las autoridades carecen de un registro específico de este tipo de población y carecen, la gran mayoría, de protocolos de actuación para hacer frente a esta problemática. Este ocultamiento del fenómeno acarrea una doble victimización de quienes lo padecen, pues la acción estatal se demora o simplemente no llega, a pesar de las necesidades apremiantes de la población afectada.

d) Política Pública Nacional en materia de Desplazamiento Forzado

467. Aunque la existencia del fenómeno del desplazamiento forzado en México se remite a varias décadas atrás, la presencia del mismo en los mapas de acción de los gobiernos federales en turno, que intentan significar los planes nacionales de desarrollo, se da a partir de la elaboración del primer Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH), publicado durante el periodo presidencial 2000-2006.
468. A partir de allí, se han establecido algunos objetivos, estrategias o acciones relacionados con la atención de las personas víctimas de DFI. El siguiente cuadro muestra cómo en dicho periodo y en los sucesivos se han considerado algunas políticas públicas relacionadas con dicha problemática, a partir de la formulación de objetivos, que en algunos casos se desarrollan mediante estrategias y éstas, a su vez, mediante líneas de acción:

CUADRO 5

COMPARACIÓN DE PERÍODOS PRESIDENCIALES, PROGRAMA Y PLANES DE GOBIERNO

Periodo 2000-2006	PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (PND) * Contempla medidas relacionadas con el desplazamiento en el Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH) 2005.	PNDH 2005: <i>A. Derechos humanos de los pueblos indígenas.</i> Objetivo 9. Derecho al desarrollo. (...) <i>Líneas de acción</i> (...) <ul style="list-style-type: none"> • Consolidar una política pública para atender el desplazamiento interno y proponer las reformas legislativas federales y estatales para crear un marco jurídico efectivo para proteger a la población desplazada.
----------------------	---	---

CUADRO 5 (CONTINUACIÓN)

<div>Periodo 2000-2006</div>	<div>PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (PND) * Contempla medidas relacionadas con el desplazamiento en el Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH) 2005.</div>	<div><i>B. Protección a desplazados internos</i> <i>Justificación</i> El Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México cita una fuente que habla de entre 3 mil y 21 mil desplazados en nuestro país, aunque menciona que otras estimaciones ascienden hasta 60 mil. En el caso particular de Chiapas, el Diagnóstico señala que a raíz del conflicto quedaron desplazadas más de 12 mil personas, aunque otras fuentes calculan que existen entre 10 y 21 mil personas en esta condición, las cuales se auto adscriben como parte de los pueblos tzeltal, tzotzil, cho l, tojolobal y mame. Este es un fenómeno multicausal; como lo señala el Diagnóstico, una de sus causas recurrentes es la violencia generada por conflictos religiosos en comunidades rurales con la que se atenta contra las libertades de culto, expresión religiosa y de asociación, así como los conflictos agrarios, las disputas por el control de recursos naturales, los conflictos económico- políticos, las catástrofes naturales, entre otros. El Estado mexicano tiene el deber legal y la obligación moral irrenunciables para dar solución a la problemática de derechos humanos derivada del fenómeno del desplazamiento interno, sobre todo de su seguridad y su integridad física y psicológica. <i>Líneas de acción</i><ul style="list-style-type: none">• Promover el establecimiento de criterios uniformes entre el gobierno federal, las Entidades federativas y la sociedad civil en general para elaborar un diagnóstico nacional sobre los desplazados internos en el país (SEGOB).• Diseñar y ejecutar una política y atención gubernamental sobre el desplazamiento interno (CPGMDH).• Impulsar el debate sobre el marco legal que debe regir el desplazamiento interno con el fin de crear un ordenamiento jurídico que brinde la protección adecuada a esta población y de promover políticas públicas de asistencia, atención y retorno seguro de los desplazados internos (SEGOB).• Diseñar un programa interinstitucional de atención a la población desplazada (SEGOB).</div>
<div>Periodo 2006-2012</div>	<div>PND * Contempla medidas relacionadas con el desplazamiento en el PNDH 2008-2012.</div>	<div>PNDH 2008-2012: Objetivo 1. Fortalecer la perspectiva de derechos humanos en la elaboración de las políticas públicas de la Administración Pública Federal (APF). <i>Estrategia 1.5.</i> Consolidar los derechos civiles y políticos en la elaboración de las políticas públicas de la APF. (...) <i>Líneas de acción: (...)</i> (SEGOB, PGR, SSP) Intervenir, conforme a la distribución de competencia, en la investigación de las denuncia por desplazamiento de las familias y comunidades religiosas.</div>

CUADRO 5 (CONTINUACIÓN)

Periodo 2012- 2018	<p>PND: Contempla medidas relacionadas con el desplazamiento únicamente en los siguientes programas:</p> <p>* Programa Nacional de Población 2014-2018;</p> <p>*Programa Nacional de Atención a Víctimas 2014-2018.</p>	<p>PNDH 2014- 2018:</p> <p>No señala ninguna acción relacionada con el DFI o las personas desplazadas.</p> <p>Programa Nacional de Población 2014-2018:</p> <p>Objetivo 3. Incentivar una distribución territorial de la población inclusiva y sostenible, fomentando redes de asentamientos</p> <p>Estrategia 3.1.</p> <p>Consolidar redes de asentamientos productivas y competitivas para diversificar las opciones de empleo, migración y residencia. (...)</p> <p><i>Líneas de acción</i></p> <p>(...)</p> <p>3.1.4. Contribuir al análisis y atención del desplazamiento interno forzado en sus distintas vertientes.</p> <p>Programa Nacional de Atención a Víctimas 2014-2018:</p> <p>Objetivo 4. Garantizar a las víctimas el acceso a las medidas de atención, con enfoque diferenciado y énfasis en condiciones de vulnerabilidad.</p> <p>Estrategia 4.6. <i>Promover una atención adecuada a víctimas de desplazamiento interno forzado.</i></p> <p>Líneas de acción:</p> <p>4.6.1. Impulsar el análisis legislativo sobre desplazamiento interno para garantizar medidas de prevención, protección y soluciones duraderas a personas desplazadas.</p> <p>4.6.2. Elaborar diagnósticos que permitan establecer la magnitud del problema del desplazamiento interno forzado.</p> <p>4.6.3. Garantizar mecanismos de asistencia y protección para niñas, niños y adolescentes no acompañados priorizando la reunificación familiar.</p> <p>Objetivo 5. Generar medidas de prevención, atención, asistencia y reparación para las víctimas de delitos específicos y violaciones a derechos humanos. El Estado mexicano debe promover una atención integral a las víctimas directas, indirectas y potenciales. Además, deberán instrumentarse medidas para su atención integral, especialmente en los casos de violencia sexual, familiar, trata y tráfico de personas, detenciones arbitrarias, desplazamiento interno forzado, secuestro, tortura, desaparición y desaparición forzada de personas, homicidio, feminicidio, discriminación, así como violaciones a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.</p>
-----------------------	---	--

Fuente: CNDH

469. Del cuadro precedente podemos observar las siguientes cuestiones:

- El PNDH de 2005 contiene un apartado de justificación para la elaboración de medidas de protección de la población desplazada, y retoma lo señalado en el Diagnóstico de Derechos Humanos en México, sobre DFI. Aunque el desplazamiento ha continuado desde entonces, los PND de los periodos siguientes no retoman esa justificación y desconocen la urgencia de implementar medidas de atención a las personas desplazadas.
- En el PNDH 2005 señala que la protección de las personas desplazadas incluye acciones como la consolidación de la política pública, reformas legislativas, contempla la protección y el diseño de un programa interinstitucional de atención a la población desplazada, entre otras medidas. Por su parte, el PNDH del periodo siguiente, sólo contempla la intervención de algunas instituciones en la investigación de denuncias por DFI. Finalmente, el PNDH actual, no realiza ninguna mención sobre el tema.
- Con la ausencia de una atención integral a la problemática del DFI en México, en el PNDH del periodo 2006-2012, se evidencia la regresión en la protección, respeto y garantía de los derechos de las personas desplazadas, que se había señalado en el periodo anterior.
- Aunque el PNDH de la actual administración no hace mención alguna sobre el DFI, éste tema sí es visible en otros programas nacionales, como los de población y el de atención a víctimas. En el Programa Nacional de Población, que no existía en periodos anteriores, se establece la necesidad de analizar y atender a las víctimas del DFI. Al respecto, aunque pareciera un paso a favor de la protección de la población desplazada, esta acción es aislada y descontextualizada de una problemática que se reconoció durante el periodo 2000-2006.
- El Programa Nacional de Atención a Víctimas sólo prevé medidas de protección a personas desplazadas en su calidad de

víctimas, lo que invisibiliza la protección a la que tienen derecho como un grupo en situación de vulnerabilidad. Ese es quizás uno de los problemas más evidentes de no considerar a esta población desde el PNDH, pues no se establecen medidas dirigidas a garantizar el ejercicio pleno de sus derechos, más allá de las acciones de atención y asistencia (como alimentación, vivienda y salud, entre otros) que derivan de su condición de desprotección inminente. A pesar de lo anterior, este programa ha significado un avance importante en el tema, pues logra poner en la agenda pública las diversas problemáticas que las rodean y establece acciones de atención a dichas problemáticas.

e) La importancia de la debida diligencia como prevención del DFI

470. Las autoridades mexicanas deben fortalecer su labor de seguridad pública para prevenir los desplazamientos arbitrarios relacionados con violencia generada por la delincuencia organizada. La CNDH destaca que la labor de los agentes estatales respecto de la violencia en el país debe partir del respeto al principio de debida diligencia.
471. La debida diligencia implica para el Estado el deber de hacer todo cuanto esté en sus atribuciones para efecto de proteger el derecho en cuestión, en este caso la seguridad pública de su población, evitando de manera preventiva su vulneración, investigar si fue vulnerado, identificar y sancionar a los responsables y, en su caso, reparar el daño ocasionado.
472. Para la CrIDH, la debida diligencia, en cuanto a prevención abarca:

“...todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales. No es posible hacer una enumeración detalla-

da de esas medidas, que varían según el derecho de que se trate y según las condiciones propias de cada Estado Parte.”³⁵³

473. La CrIDH ha señalado sobre la responsabilidad de los Estados en este ámbito que:

“...no obstante, no se agotan allí las situaciones en las cuales un Estado está obligado a prevenir, investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos, ni los supuestos en que su responsabilidad puede verse comprometida por efecto de una lesión a esos derechos. En efecto, un hecho ilícito violatorio de los derechos humanos que inicialmente no resulte imputable directamente a un Estado, por ejemplo, por ser obra de un particular o por no haberse identificado al autor de la trasgresión, puede acarrear la responsabilidad internacional del Estado, no por ese hecho en sí mismo, sino por falta de la debida diligencia para prevenir la violación o para tratarla en los términos requeridos por la Convención.”³⁵⁴

474. La LGV define ésta en su artículo 5 de la manera siguiente:

“Debida diligencia.- El Estado deberá realizar todas las actuaciones necesarias dentro de un tiempo razonable para lograr el objeto de esta Ley, en especial la prevención, ayuda, atención, asistencia, derecho a la verdad, justicia y reparación integral a fin de que la víctima sea tratada y considerada como sujeto titular de derecho.

El Estado deberá remover los obstáculos que impidan el acceso real y efectivo de las víctimas a las medidas reguladas por la presente Ley, realizar prioritariamente acciones encaminadas al fortalecimiento de sus derechos, contribuir a su recuperación como sujetos en ejercicio pleno de sus derechos y deberes, así como evaluar permanentemente el impacto de las acciones que se implementen a favor de las víctimas.”

³⁵³ “*Caso Velázquez Rodríguez vs. Honduras*”, sentencia de fondo, 29 de julio de 1988, párrafo 175.

³⁵⁴ “*Caso Godínez Cruz vs. Honduras*”, sentencia de fondo, 20 de enero de 1989, párrafo 182.

475. La debida diligencia debe ser considerada y aplicada en diversas etapas por parte del Estado: prevención, investigación, sanción y reparación del daño por violaciones a los derechos humanos.
476. En un comunicado de prensa la SRE dio a conocer que el 1 de noviembre de 2013, en su comparecencia ante la CmIDH durante la audiencia sobre desplazamiento interno, el Estado presentó el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, en el cual informó de “... *un plan integral para la creación de políticas públicas en materia de seguridad y prevención del delito, así como para incidir desde una perspectiva transversal, interinstitucional e intersectorial en el mejoramiento de la seguridad y la convivencia ciudadana y en el fortalecimiento de la cohesión comunitaria*”.³⁵⁵
477. En relación con la información solicitada a los 91 titulares de los municipios que establecieron como prioritarios los *Lineamientos para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito*, este Organismo Nacional subraya que las entidades federativas debían remitir a la SEGOB, a más tardar el 20 de enero de 2014, la siguiente documentación: I. Acta de cierre con corte al 31 de diciembre de 2013, firmada por las autoridades correspondientes en el formato que al efecto establezca la Secretaría, por conducto de la unidad administrativa competente. II. Reporte de avance en la aplicación de los recursos materia de los presentes Lineamientos, en los formatos y sistemas establecidos por la Secretaría, por conducto de la unidad administrativa competente y, en su caso, comprobantes de reintegro a la Tesorería de la Federación; y III. Constancia de cancelación de la cuenta bancaria específica aperturada en el presente ejercicio fiscal para la administración de los recursos del apoyo.

³⁵⁵ Comunicado de prensa: “*El gobierno mexicano acude al 149° periodo de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*”, 1 de noviembre de 2013.

478. De acuerdo con la información remitida a esta Comisión Nacional por parte de las autoridades municipales, alrededor de 30 municipios cuentan actualmente con diagnósticos sociales de su municipio o delegación, los cuales constituyen un requisito para recibir los recursos del Programa de Prevención del Delito (PRONAPRED).
479. Lo anterior, aunado a las manifestaciones plasmadas en las actas circunstanciadas elaboradas por personal de la CNDH, revela la necesidad de implementar acciones efectivas de prevención del desplazamiento por parte de las autoridades de los tres niveles de gobierno, que garanticen a las personas su derecho a la protección contra el desplazamiento. Este derecho se encuentra reconocido como tal en los Principios Rectores contra el Desplazamiento Forzado, particularmente en el principio 6, que determina: *“I. Todo ser humano tendrá derecho a la protección contra desplazamientos arbitrarios que le alejen de su hogar o de su lugar de residencia habitual.”*
- f) La inscripción en el RENAVI y los obstáculos para recibir las medidas de ayuda contempladas en la Ley General de Víctimas
480. Además de las dificultades que representa la ausencia de un diagnóstico sobre la situación actual del DFI en México y la falta de implementación de programas atención a la población desplazada, están los obstáculos impuestos por la LGV para el acceso a las medidas de ayuda, asistencia y atención dirigidos a las víctimas de violaciones de derechos humanos. A continuación se analizan los mismos, los cuales están relacionados con la inscripción de las víctimas de DFI en el RENAVI.
481. La LGV tiene como objetivo principal reconocer y garantizar los derechos de las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos, entre ellos el derecho a recibir medidas de ayuda, asistencia y atención. Este derecho es exigible a partir de la violación

o en el momento en el que las autoridades tengan conocimiento de aquélla.

482. El acceso a esas medidas, sin embargo, está condicionado a que la víctima esté inscrita en el RENAVI, pues sólo quienes hacen parte de ese registro pueden acceder al fondo de ayuda, asistencia y reparación integral y a las medidas de ayuda y asistencia.
483. Para formar parte del RENAVI es indispensable el reconocimiento de la calidad de víctima, el cual es difícil de obtener ya que la tendencia de las autoridades municipales, estatales y federales es desconocer la existencia del desplazamiento y, por lo mismo, la ausencia de víctimas de este fenómeno.
484. Aunque la CEAV reconozca que el DFI es una violación de derechos humanos³⁵⁶, hasta el momento sólo hay dos personas inscritas en el RENAVI, en su calidad de víctimas de DFI por lo que en la práctica la exigibilidad de sus derechos, especialmente los relacionados con el acceso a las medidas de asistencia y apoyo, es bastante limitado. El RENAVI debe considerarse como un mecanismo “constitutivo de derechos”³⁵⁷ cuando se trata de personas desplazadas, desde el momento que se provoca el desplazamiento para con ello ayudar a superar la condición de vulnerabilidad en que se encuentran.
485. Además del acceso a los derechos, el RENAVI tiene como objetivo llevar y resguardar el padrón de víctimas, a nivel nacional, e inscribir los datos de las violaciones a derechos humanos del orden federal.³⁵⁸ Según esto, a través de ese registro previsto en ley, podría tenerse una primera aproximación del número de víctimas de DFI en México. Por tanto, la falta de acceso al RENAVI

³⁵⁶ Consúltase *Acta de la Cuadragésima Tercera Sesión Ordinaria del Pleno de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas*, 29 de julio de 2014.

³⁵⁷ Según el artículo 96, párrafo segundo de la LGV “*el Registro Nacional de Víctimas 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 previstas en esta Ley*”.

³⁵⁸ *Idem*.

no sólo impide el ejercicio de derechos, sino también conocer una cifra aproximada de la cuantía de personas víctimas de DFI que existen por Estados y en el país.

486. Aunque es necesaria la existencia de un registro, pues de otro modo sería imposible establecer mecanismos de control en la atención de las víctimas de DFI, el mismo debe ser un medio para el acceso a las medidas de atención y no un “filtro decantador” para el acceso de las personas al ejercicio de sus derechos.
487. México no es el único país que cuenta con un sistema de registro de víctimas. En Colombia, por ejemplo, la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras de 2011, también establece la existencia de un Registro Único de Víctimas (RUV). Según esa Ley “... *la inclusión de la persona en el Registro Único de Víctimas, bastará para que las entidades presten las medidas de asistencia, atención y reparación a las víctimas que correspondan según el caso*”.³⁵⁹
488. Para estar inscrito en el RUV, sin embargo, no se necesita el reconocimiento de la calidad de víctima, incluyendo a las personas desplazadas, por parte de una autoridad, sino la declaración que aquella realice ante el Ministerio Público,³⁶⁰ por hechos ocurridos antes de la vigencia de esa Ley.³⁶¹ Además, la atención inmediata que requieran las víctimas tampoco depende de su inclusión en el RUV, pues ésta se entrega a las personas que “*manifiesten haber sido desplazadas y que se encuentran en situación de vulnerabilidad acentuada y requieren de albergue temporal y asistencia alimentaria*”.³⁶² Según esto, la atención prioritaria tampoco requiere de trámites adicionales pues la sola manifestación ante la autoridad es suficiente para que reciban la ayuda inicial.

³⁵⁹ Artículo 156.

³⁶⁰ En Colombia, la figura del Ministerio Público no cumple funciones de investigación de delitos y ejercicio de la acción penal, sino que cumple funciones de control, disciplinarias, representación de las personas ante el Estado y de defensa de derechos humanos.

³⁶¹ Artículo 155 de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

³⁶² *Ibidem*, Artículo 63.

489. El RUV también permite conocer cuántas personas se han desplazado por año en el país y en qué territorios. En Colombia, esta información ha sido fundamental para la implementación de políticas públicas y actualmente para la ejecución de las medidas de reparación.
490. Los registros de víctimas pueden contribuir a la percepción del número de personas víctimas de DFI en un país; sin embargo, los datos de los registros dependen de las personas que accedan al mismo. Por esa razón, son necesarias otras herramientas que tengan como finalidad establecer una cifra, lo más cercana posible a la realidad, de las personas desplazadas. En este aspecto, la intervención del CONAPO y del INEGI es determinante para establecer una cifra veraz, confiable y oficial de personas desplazadas en México, la cual servirá para elaborar diagnósticos y políticas públicas que sean eficaces y dirigidas al total de la población desplazada.
491. En conclusión, aunque un registro de víctimas es necesario, no debe ser aplicado o interpretado como una herramienta que obstaculice su acceso a las medidas de ayuda y asistencia inmediata, pues eso es contrario a la razón de ser del propio registro, además de vulnerar los derechos de las personas víctimas de DFI.

2. SOLUCIONES DURADERAS:

492. Una necesidad para las personas desplazadas es recibir una solución duradera a su situación.³⁶³
493. *“Una solución duradera es aquella que logra poner fin al ciclo del desplazamiento y que permite a las personas desplazadas reanudar*

³⁶³ ONU, “Protección y asistencia a los desplazados internos. Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos”, doc. A/69/295, 11 de agosto de 2014, párrafo 24.

una vida normal en un entorno seguro".³⁶⁴ La comunidad internacional y los Estados tienen la responsabilidad de encontrar tales soluciones.³⁶⁵

494. Ni el regreso al lugar de origen ni el establecimiento de un asentamiento permanente en otro lugar constituyen, por sí solos, soluciones duraderas. Asimismo, la mejora de la oferta de vivienda o los subsidios en efectivo, tampoco constituyen soluciones duraderas si no se combinan con estrategias para alcanzar los objetivos respecto de los medios de subsistencia y la integración.³⁶⁶
495. En este apartado se analizan los factores que se deben tener en cuenta en la implementación de las soluciones duraderas, teniendo presente el Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos de las Naciones Unidas.

a) La gobernanza y el desarrollo sostenible como contexto en la implementación de soluciones duraderas

496. Las crisis causadas por los desplazamientos internos representan un desafío para las autoridades de todos los niveles y tienden a agravarse cuando aumentan las víctimas y los recursos económicos se agotan. Unas estructuras de gobernanza eficaces son fundamentales para garantizar respuestas coordinadas, basadas en los derechos humanos de las víctimas de DFI.³⁶⁷
497. Con frecuencia, los Estados carecen de estructuras de gobernanza adecuadas que les permitan prevenir las consecuencias de los desplazamientos internos, antes de que comiencen, y prepa-

³⁶⁴ ACNUR, "*Soluciones duraderas. Una vida normal en un entorno seguro*", véase: <http://www.acnur.org/t3/que-hace/soluciones-duraderas>.

³⁶⁵ *Ibidem*.

³⁶⁶ ONU, "*Informe del Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos, Chaloka Beyani*", *op. cit.*, párrafo 43.

³⁶⁷ ONU, "*Protección y asistencia a los desplazados internos. Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos*", doc. A/70/334, 20 de agosto de 2015, párrafo 20.

rarse ante ellas.³⁶⁸ Además, con el avance de la situación de desplazamiento y la prolongación del mismo, la intervención de las autoridades nacionales debe ir transformándose para abordar y satisfacer las necesidades actuales y futuras, respetando los derechos humanos de las personas desplazadas.³⁶⁹

498. Según el Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, una buena gobernanza implica la implementación de respuestas oportunas y coordinadas, y es un requisito previo para prevenir los desplazamientos y darles respuesta de manera eficaz. Si los mecanismos de gobernanza son inadecuados, o inexistentes, es probable que las respuestas sean inapropiadas e ineficaces, lo que obligará a las personas desplazadas a valerse por sí mismos o a depender de las iniciativas humanitarias internacionales y no gubernamentales. En cambio, si existen correctas prácticas de gobernanza, las respuestas implementadas, o a implementar, serán oportunas, coordinadas y eficaces para satisfacer las necesidades y proteger los derechos de las víctimas de DFI.³⁷⁰

499. La buena gobernanza en cuestiones de desplazamiento, exige también reconocer que se trata de un tema imperativo de desarrollo interno de los países. *“Los desplazamientos internos no solo son una cuestión humanitaria, sino, en definitiva y ante todo, una cuestión de desarrollo a largo plazo que requiere un compromiso pleno y permanente de diversos agentes nacionales e internacionales”*.³⁷¹ Cuando no se incluyen a las personas desplazadas en los procesos y planes de desarrollo nacionales, los desplazamientos se prolongan, aumentan los niveles de marginación de las personas, sus niveles de desprotección y vulnerabilidad y disminuyen sus posibilidades de sobrepasar las consecuencias del despla-

³⁶⁸ *Ibidem*, párrafo 40.

³⁶⁹ *Ibidem*, párrafo 72.

³⁷⁰ *Ibidem*, párrafo 22.

³⁷¹ ONU, *“Informe del Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos, Chaloka Beyani”*, *op. cit.*, párrafo 46.

miento. Además, perjudica gravemente a todos los pilares actuales del desarrollo sostenible, tanto para las personas desplazadas como para las comunidades de acogida.³⁷²

500. El fenómeno del desplazamiento debe ser analizado y atendido desde un enfoque de desarrollo integral, lo que supone tener objetivos a largo plazo y sostenibles que reconocen, por ejemplo, la interconexión fundamental entre vivienda y medios de subsistencia, y la importancia de éstos para la salud, la seguridad alimentaria y la educación.³⁷³ Esta visión, supera el limitar la atención del problema a los aspectos humanitarios, que obedecen más a medidas asistencialistas de corto o mediano plazo y que no pueden resolver temas con carácter estructural.
501. La pobreza, la exclusión y la discriminación fomentan los conflictos y los desplazamientos, por ello, las iniciativas de desarrollo deben utilizarse como medidas preventivas a fin de contribuir a establecer sociedades pacíficas e inclusivas y lograr la estabilidad a largo plazo.³⁷⁴
502. La evaluación o aumento en los niveles de desarrollo interno de los países está relacionado con los Objetivos de Desarrollo del Milenio³⁷⁵ y la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible.³⁷⁶

“En materia de desarrollo: para alcanzar soluciones duraderas, es necesario superar los principales obstáculos para el desarrollo que también describen los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Entre los

³⁷² *Ibidem*, párrafo 47.

³⁷³ *Ibidem*, párrafo 45.

³⁷⁴ *Ibidem*, párrafo 88.

³⁷⁵ Al respecto ver: <http://www.un.org/es/millenniumgoals/>

³⁷⁶ Aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015, mediante la Resolución A/RES/70/1. Esta Agenda señala la necesidad de empoderar a las personas vulnerables, incluyendo a las personas víctimas de DFI y que los Jefes de los Estados y de Gobierno, incluido el mexicano, se comprometen a cooperar “para garantizar la seguridad, el orden y la regularidad de las migraciones, respetando los derechos humanos y dispensando un trato humanitario a los migrantes, sea cual sea el estatus migratorio, y a los refugiados y los desplazados”, (párrafo 29).

aspectos principales, cabe mencionar el acceso a medios de subsistencia, a la educación y a la salud en las zonas de retorno, de integración local o de reasentamiento; la ayuda para establecer o restablecer estructuras de gobierno locales y el estado de derecho; y la reconstrucción de las viviendas y la infraestructura”.³⁷⁷

503. En consecuencia, se puede afirmar que el logro de una solución duradera supone necesariamente resolver los problemas fundamentales de desarrollo que, generalmente, se relacionan con acceso a medios de subsistencia, educación y salud en las zonas de retorno, de integración local o de reasentamiento, la ayuda para establecer o reestablecer estructuras locales y el estado de derecho, así como el apoyo a la reconstrucción de las viviendas.³⁷⁸

b) Procesos de implementación de soluciones duraderas

504. Una solución duradera se logra cuando las personas que antes estaban en situación de desplazamiento interno dejan de necesitar asistencia o protección específicas relacionadas con tal situación y pueden ejercer plenamente sus derechos humanos sin ser discriminados por esa condición. Esto se vincula directamente con la obligación de las autoridades de *“establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar o su lugar de residencia habitual, o su reasentamiento voluntario en otra parte del país”*.³⁷⁹

505. Entre los medios para alcanzar una solución duradera, están:

³⁷⁷ ONU, *“Informe del Representante del Secretario General de Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los desplazados internos Walter Kälin, adición Marco de soluciones duraderas para los desplazados internos”*, doc. A/HRC/13/21/Add.4, del 9 de febrero de 2010, párrafo 16.

³⁷⁸ ONU, *“Informe del Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos, Chaloka Beyani”*, op. cit., párrafo 46.

³⁷⁹ Principio 28 de los Principios Rectores.

- La reintegración sostenible en el lugar de origen (en adelante, el “regreso”);
- La integración local sostenible en las zonas en que se hayan refugiado los desplazados internos (integración local);
- La integración sostenible en cualquier otra parte del país (re-asentamiento).³⁸⁰

506. Cualquiera que sea la causa del desplazamiento interno o la opción elegida por los desplazados como solución duradera, las víctimas del DFI seguirán teniendo necesidades y preocupaciones relativas a los derechos humanos resultantes de su éxodo. Por ejemplo, quienes regresaron a su lugar de origen es probable que les sea imposible reconstruir las viviendas destruidas o recuperar su tierra; o que las personas que optan por la integración local tal vez no encuentren trabajo o una vivienda para alquilar, a causa de la discriminación de la población residente o de las autoridades hacia los desplazados internos. Finalmente, aquellas personas que se asienten en otra parte del país, puede que necesiten asistencia humanitaria, de desarrollo y financiera hasta tener acceso a servicios y derechos en su nuevo destino.³⁸¹
507. Las soluciones duraderas deben incluir la restitución o compensación de bienes y derechos afectados, así como el acceso, en igualdad de condiciones, a derechos económicos y sociales que permitan llevar a cabo una forma sostenible de vida.
508. También debe incluir como base la justicia, que implica identificar a los agresores, detenerlos, procesarlos, sentenciarlos y ejecutar las sanciones correspondientes, así como garantizar por parte de las autoridades la seguridad personal de los afectados y prevenir este tipo de actos. No podemos olvidar la necesidad prio-

³⁸⁰ ONU, “Informe del Representante del Secretario General de Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los desplazados internos Walter Kälin, Adición Marco de soluciones duraderas para los desplazados internos”, *op. cit.*, párrafos 8 y 9.

³⁸¹ *Ibidem*, párrafo 11.

ritaria de asistencia psicológica, médica y/o asistencial de las víctimas de DFI y la necesidad de reparación del daño por la afectación sufrida al tener que abandonar sus arraigos familiares, culturales y su sentido de pertenencia a una comunidad y, en términos generales, abandonar de manera abrupta y forzada su proyecto de vida.

509. Un tema de particular importancia en materia de soluciones duraderas es la instauración de mecanismos de evaluación. A este respecto, en el *Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos*³⁸² se fijan ocho indicadores que se requieren para considerar que se ha alcanzado una solución duradera:

CUADRO 6
INDICADORES DE EVALUACIÓN DE SOLUCIONES DURADERAS

Criterios	Algunos indicadores de que se ha alcanzado una solución duradera
Seguridad personal y pública	<ul style="list-style-type: none">• Las personas desplazadas gozan de buena salud y seguridad física gracias a la protección frente a las amenazas que provocaron el desplazamiento inicial o que podrían motivar un nuevo desplazamiento. Así, no son víctimas de ataques, intimidación, acoso, persecución ni ninguna otra medida punitiva cuando regresen a su comunidad de origen o se reasienten en otra parte del país. Gozan de libertad de circulación: pueden salir libremente de las zonas de asentamiento, regresar y volver.• La reubicación en otras zonas con condiciones de vida comparables se considera una medida de último recurso.• Tienen acceso a mecanismos de protección nacionales y locales, en particular de parte de la policía, el sistema de justicia, las instituciones nacionales de derechos humanos y los servicios nacionales de gestión de desastres.• Frecuencia de regreso espontáneo y voluntario a determinadas zonas.• La ayuda de la comunidad internacional es temporal y se promueve un proceso de traspaso gradual que concluye con la asunción de parte de las autoridades nacionales y locales de la plena responsabilidad por tal protección.

³⁸² ONU. “Informe del Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos Walter Kälin”, op. cit.

CUADRO 6 (CONTINUACIÓN)

Criterios	Algunos indicadores de que se ha alcanzado una solución duradera
Nivel de vida adecuado	<ul style="list-style-type: none">• Los desplazados gozan, sin discriminación, de alojamiento con los requisitos mínimos, atención de la salud, alimentos, agua y otros medios de subsistencia.• Tienen acceso sostenible a refugio o vivienda básicos; servicios médicos esenciales que incluyen la atención para el tratamiento de víctimas de agresiones sexuales y la atención de otros aspectos de salud reproductiva; saneamiento; y educación escolar primaria.• Bienes y servicios al alcance de la población afectada, en cantidad y calidad suficiente, teniendo en cuenta el contexto local.• Además, los bienes y servicios son apropiados en lo cultural y tienen en cuenta las cuestiones de género y la edad de los beneficiarios.
Acceso a los medios de subsistencia y al empleo	<ul style="list-style-type: none">• Considerar que, a menudo, la reintegración tiene lugar en el marco de economías frágiles y niveles de desempleo altos que afectan a toda la población, incluidos los desplazados internos. No siempre se podrá lograr que todos los desplazados internos obtengan empleo o recuperen los medios de subsistencia anteriores, pero esta población debe encontrar condiciones de acceso al empleo y a los medios de subsistencia en un plano de igualdad con los residentes.• En su caso, se les deberá ayudar a adquirir conocimientos profesionales nuevos u ofrecerles medios alternativos de subsistencia.
Restitución de la vivienda), la tierra y la propiedad	<ul style="list-style-type: none">• Existencia de mecanismos eficaces y asequibles para resolver las controversias en materia de vivienda, tierras y propiedad relacionadas con el desplazamiento.• Acceso a programas de apoyo y de crédito para restaurar o mejorar las viviendas, la tierra o la propiedad, en un plano de igualdad con la población residente.• Es necesario aclarar que las normas no se aplican sólo a las propiedades residenciales, agrícolas y comerciales, sino también a los acuerdos de arrendamiento y tenencia. Además, se debe incluir a las personas con derecho a heredar los bienes de familiares fallecidos (por ejemplo, los huérfanos).• También se debe trabajar en alternativas para los ocupantes temporales de las propiedades de los desplazados, quienes con la restitución se enfrentan a un desalojo, en particular si se trata, a su vez, de personas desplazadas que han ocupado la propiedad de buena fe.

CUADRO 6 (CONTINUACIÓN)

<i>Criterios</i>	<i>Algunos indicadores de que se ha alcanzado una solución duradera</i>
Restitución de la vivienda), la tierra y la propiedad	<ul style="list-style-type: none">• Además, se debe velar por el acceso a un refugio o a una vivienda básicos de quienes regresan, pero no tienen derechos de propiedad, y de los desplazados internos que se integran localmente o se reasientan en áreas en las que no poseen propiedades.• Y se trabaja en el acceso de los desplazados internos a los programas de apoyo (incluido el acceso al crédito) para restaurar o mejorar las viviendas, la tierra o la propiedad, en un plano de igualdad con la población residente.
Acceso a la documentación	<ul style="list-style-type: none">• Las autoridades nacionales o locales competentes facilitan la emisión de documentos nuevos o el reemplazo de los extraviados durante el desplazamiento sin imponer condiciones fuera de lo razonable, como exigir el regreso al área de residencia habitual para obtener la documentación.• Acceso a la documentación necesaria para acceder a los servicios públicos, reclamar su propiedad y sus posesiones, así como ejercer su derecho al voto.
Reunificación familiar	<ul style="list-style-type: none">• Presencia de mecanismos para reunir a los familiares separados. Si existen motivos razonables para considerar que la reunificación familiar expone o puede exponer al niño a ciertos riesgos, es preciso determinarla de acuerdo al interés superior del niño.• Ausencia de restricciones a la circulación que pudiese evitar la reunificación familiar.
Participación pública	<ul style="list-style-type: none">• Las personas desplazadas pueden ejercer el derecho a asociarse libremente y a participar en condiciones igualitarias en los asuntos de la comunidad, a votar y a postularse como candidato, así como a trabajar en todos los sectores de la administración pública.
Acceso a recursos efectivos y a una justicia eficaz	<ul style="list-style-type: none">• Los desplazados tienen acceso a mecanismos existentes de justicia transicional, a la reparación y a la información sobre la causa de las violaciones. Entre los recursos efectivos se encuentra el acceso igualitario y eficaz a la justicia; la reparación apropiada, efectiva e inmediata por el perjuicio sufrido; y el acceso a la información pertinente sobre las violaciones y los mecanismos de reparación. La existencia de mecanismos asequibles incluye proveer a las personas desplazadas recursos efectivos contra violaciones padecidas por agentes no estatales.

CUADRO 6 (CONTINUACIÓN)

Criterios	Algunos indicadores de que se ha alcanzado una solución duradera
Acceso a recursos efectivos y a una justicia eficaz	<ul style="list-style-type: none"> La reparación puede incluir una restitución que se proponga restaurar la situación anterior a un desplazamiento arbitrario; una indemnización por los daños económicos cuantificables; la rehabilitación (incluida la atención médica y psicológica); y la satisfacción, que debe aplicarse cuando la violación no puede repararse mediante una restitución o una indemnización, y que puede consistir en un reconocimiento público de las violaciones, en disculpas oficiales, o en procedimientos judiciales contra cada uno de los autores.

Fuente: CNDH con base en el *Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos*

510. La eficaz implementación de soluciones duraderas, particularmente en casos de desplazamiento interno a causa de violencia, requiere considerar procesos de construcción de paz, lograr el restablecimiento de la seguridad y el orden público, la reconstrucción y rehabilitación de la economía, la reconciliación social, la garantía de justicia y la transición política hacia estructuras e instituciones de gobierno más responsables.³⁸³
511. Si en su comunidad de origen las personas internamente desplazadas no encuentran procesos de construcción de paz, lo más probable es que no puedan regresar.
512. Cuando el DFI termina, la necesidad de asistencia especializada y protección va disminuyendo. En este sentido, se deja de concebir a las personas internamente desplazadas como tales cuando ya no enfrentan necesidades de protección directamente relacionadas con su desplazamiento; cuando han alcanzado una solución duradera.

³⁸³ Instituto Brookings, Universidad de Berna y Pontificia Universidad Javeriana. *Desplazamiento Interno y Construcción de Paz*. Proyecto sobre desplazamiento interno. Colombia, 2008, p. 42. Fisas, Vincenc, “*Manual del buen explorador en iniciativas de cultura de paz. El programa transdisciplinar de la UNESCO*”, Icaria/UNESCO, Barcelona, 1998, p. 6.

513. En este sentido, la existencia de mesas de diálogo con actores relacionados con el desplazamiento no es suficiente para alcanzar soluciones duraderas, se requiere, además, voluntad institucional para abordar las causas estructurales del desplazamiento, tales como programas de seguridad pública y la exigencia de consulta previa a las comunidades en aquellos casos en que los megaproyectos afecten sus intereses.
514. Destacan los casos reportados por el Gobierno de Chiapas, en que se hace referencia a reuniones de trabajo entre personas desplazadas y autoridades, pero no a esquemas legales, procesales e institucionales, que permitan el acceso de desplazados a procedimientos de reclamación y restitución, consulta, participación en la adopción de decisiones, registro y documentación de viviendas, tierras y patrimonio, así como de indemnización.
515. El estudio que remitió a este Organismo Nacional el Gobierno de Chiapas, realizado en el marco del proyecto *“OPAS-1969 Prevención de conflictos, desarrollo de acuerdos y construcción de la paz en comunidades con personas internamente desplazadas en Chiapas, México”*,³⁸⁴ en el cual se reportó que a 18 años del conflicto zapatista, 70% de los desplazados no ha recibido atención por parte de las autoridades estatales y federales, en tanto que para el 30% restante, la atención brindada ha sido parcial y de carácter asistencialista.
516. La línea de actuación por parte de las autoridades, en el sentido de enfocar las acciones posteriores al desplazamiento en actividades asistencialistas y, por lo general, pasajeras y que no representan soluciones definitivas y duraderas para las víctimas del desplazamiento, se respalda con los múltiples testimonios recabados por personal de este Organismo Nacional, en los que se da cuenta de que suelen ser las autoridades de los municipios receptores quienes cargan con la tarea de asistir a los desplazados.

³⁸⁴ Oficio SGG/SGDH/DVDHTPD/0333/2013, del 2 de mayo de 2013.

517. En la gran mayoría de los testimonios se habla de acciones como la entrega de despensas, alimentos, productos de higiene personal, en algunos casos alojamiento en terrenos y albergues gubernamentales, casi todos en condiciones precarias y sin los servicios básicos de agua, electricidad y drenaje. Acciones que tienen que satisfacer de manera rudimentaria y temporal las necesidades de los desplazados y que de ninguna manera representan una salida o respuesta a su situación.
518. Para evaluar si se ha logrado construir una solución duradera se deben examinar tanto los procesos de búsqueda de soluciones como las condiciones en las que se encuentran las personas en el retorno, de modo que los derechos que se vulneran en el desplazamiento puedan ser restituidos. Mientras no existan soluciones duraderas no se podrán evitar los desplazamientos.
519. De acuerdo a lo expuesto, esta CNDH exhorta a las autoridades de los tres niveles de gobierno a coordinarse y sumar esfuerzos para ofrecer soluciones duraderas a las personas víctimas de desplazamiento forzado interno, reconociendo la existencia del problema, creando leyes especializadas sobre el tema, destinando recursos humanos y financieros para su atención, reparando integralmente a las víctimas, abatiendo las causas que lo provocan y, principalmente, para evitar las causas del DFI.

VI. ACCIONES REALIZADAS PARA LA ELABORACIÓN DEL INFORME

520. Para la elaboración de este Informe se diseñó una metodología para recopilar, sistematizar y analizar los testimonios de personas desplazadas, entrevistas a actores relacionados con la problemática, así como información solicitada a diversas autoridades en los ámbitos federal, estatal y municipal.
521. Para dimensionar la presencia del DFI en el país, personal de la CNDH aplicó 1,000 cuestionarios en 65 municipios de las 32 entidades de la república mexicana. Los municipios considerados para aplicar los cuestionarios forman parte de los 91 incluidos en el Acuerdo por el que se establecen los *Lineamientos para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito* de la SEGOB, publicado el 15 de febrero de 2013 en el DOF.
522. De acuerdo con estos lineamientos, el objetivo de los recursos brindados a las entidades federativas tiene como objetivo apoyarlas en el desarrollo y aplicación de políticas públicas en materia de seguridad ciudadana, con un enfoque preventivo en el tratamiento de la violencia. Los lineamientos señalan que se dará atención integral a las víctimas, directas e indirectas, de violencia y el delito, a los jóvenes, a la población en reclusión y sus familias, a migrantes, transmigrantes y desplazados forzados internos.
523. En el artículo sexto y el anexo 1 de los Lineamientos se plantea que son 48 municipios, 2 demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y 7 zonas metropolitanas las que están recibiendo apoyos. Esto suma el total de 91 municipios en cuestión. Para la elección de los mismos, de conformidad con el citado anexo 1, la autoridad utilizó indicadores relacionados con la población total en cada municipio y con el número de homicidios dolosos registrado en cada uno de ellos.

524. Considerando que por las características del tema el cuestionario debería aplicarse a personas mayores de edad, se consideró el total de electores en dichos municipios (32 millones, 82 mil 284), se dividió ese total entre 100 puntos en los que se aplicaría el cuestionario y se distribuyeron esos puntos entre el total de secciones electorales de los municipios. Resultó así un total de 100 puntos para aplicar cuestionarios en 65 municipios de todas las entidades de la república mexicana. En cada uno de esos puntos se aplicaron 10 cuestionarios, para una suma total de mil cuestionarios.
525. En una única jornada se aplicaron en un mismo Estado, dependiendo de las distancias, de uno a cinco puntos. Los cuestionarios fueron aplicados entre el 10 de marzo y el 28 de abril de 2014.³⁸⁵
526. Los lugares en los que se aplicaron los cuestionarios fueron:
- En Aguascalientes: el municipio de Aguascalientes;
 - En Baja California: los municipios de Mexicali y Tijuana;
 - En Baja California Sur: el municipio de La Paz;
 - En Campeche: el municipio de Campeche;
 - En Chiapas: los municipios de Tapachula y Tuxtla Gutiérrez;
 - En Chihuahua: los municipios de Chihuahua y Ciudad Juárez;
 - En Coahuila: los municipios de Saltillo, Matamoros y Torreón;
 - En Colima: el municipio de Colima;
 - En Ciudad de México: las delegaciones de Iztapalapa y Gustavo A. Madero;
 - En Durango: los municipios de Durango y Lerdo;
 - En Guanajuato: los municipios de Celaya y León;
 - En Guerrero: los municipios de Acapulco y Chilpancingo;
 - En Hidalgo: los municipios de Pachuca y Tulancingo;
 - En Jalisco: los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá y El Salto;

³⁸⁵ Esta metodología proporciona un grado confianza en los resultados del 95% con un grado de error de más menos 2.5%.

- En el Estado de México: los municipios de Ecatepec, Nezahualcóyotl y Toluca;
- En Michoacán: los municipios de Morelia y Uruapan;
- En Morelos: los municipios de Cuernavaca, Jiutepec y Temixco;
- En Nayarit: el municipio de Tepic;
- En Nuevo León: los municipios de Apodaca, General Escobedo, Guadalupe, Juárez, Monterrey, San Nicolás de los Garza, Santa Catarina y Santiago;
- En Oaxaca: el municipio de San Juan Bautista Tuxtepec;
- En Puebla: el municipio de Puebla;
- En Querétaro: los municipios de Querétaro y Corregidora;
- En Quintana Roo: el municipio de Benito Juárez;
- En San Luis Potosí: los municipios de Ciudad Valles y San Luis Potosí;
- En Sinaloa: los municipios de Culiacán y Ahome;
- En Sonora: los municipios de Cajeme y Hermosillo;
- En Tabasco: el municipio de Centro;
- En Tamaulipas: los municipios de Nuevo Laredo y Victoria;
- En Tlaxcala: los municipios de Tlaxcala y Calpulalpan;
- En Veracruz: los municipios de Alvarado y Xalapa;
- En Yucatán: el municipio de Mérida; y
- En Zacatecas: el municipio de Zacatecas.

527. A efecto de caracterizar el fenómeno, durante el periodo de 2012 a 2014, personal de esta CNDH levantó 166 actas circunstanciadas en 15 entidades de la república mexicana y 39 municipios y una delegación de la Ciudad de México, que dan cuenta de testimonios de personas internamente desplazadas y actores relacionados con el DFI tales como testigos, autoridades de los tres niveles de gobierno, organizaciones sociales, clérigos, empresarios y sistema *ombudsman* en las entidades federativas.
528. Los testimonios recabados de familias, comunidades o actores relacionados con DFI se llevaron a cabo en los Estados de Oaxaca (Ixteppec), Chihuahua (Ciudad Juárez, Praxedis G. Guerrero,

Guadalupe y Ascensión); Guerrero (Tlacotepec, Tecpan de Galeana, Acapulco y Chilpancingo); Sinaloa (Mazatlán, Culiacán, Choix y Concordia); Tamaulipas (Ciudad Mier y Nuevo Laredo); Veracruz de Ignacio de la Llave (Cuichapa, Ixtaczoquitlán, El Naranjal, Coatzacoalcos, Amatlán de los Reyes, Altotonga, Poza Rica, Tuxpan, Pánuco y Veracruz); Colima (Manzanillo, El Chanal, Colima y Tecomán); Nuevo León (Monterrey); Puebla (San Martín Texmelucan); San Luis Potosí (Soledad de Graciano Sánchez); Chiapas (Venustiano Carranza y Altamirano); Durango (Durango); Michoacán (Morelia, Pátzcuaro y Uruapan) y Baja California (Tijuana), así como en la Ciudad de México (Benito Juárez). Los lugares se definieron a partir de cruzar la información que se desprende del seguimiento periodístico con la que aporta el informe *México: Desplazamiento debido a violencia criminal y comunal*, elaborado por el Observatorio del Desplazamiento Interno.³⁸⁶

529. Los testimonios recabados y plasmados en las actas circunstanciadas constituyen un elemento esencial para conocer las causas del desplazamiento, los lugares de origen y de acogida de estas personas, así como sus necesidades básicas, tanto en las comunidades de origen como durante el tránsito y en las comunidades de acogida.
530. Su objeto consistió en obtener un acercamiento de las particularidades y elementos que aparecen en el fenómeno para realizar una caracterización de la situación actual del desplazamiento interno en nuestro país, y así determinar si las acciones implementadas por las autoridades de los gobiernos federal y estatal han logrado atender las necesidades de esta población en situación de vulnerabilidad. Es importante destacar que muchas de las personas desplazadas a quienes se quiso entrevistar, mostraron temor

³⁸⁶ Consejo Noruego para los Refugiados, “*Observatorio sobre el Desplazamiento Interno*”, *op. cit.*

a dar su testimonio y, en algunas zonas, las propias autoridades municipales consideraron arriesgado manifestarse sobre el tema.

1. SOLICITUDES DE INFORMACIÓN

531. Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 67 de la Ley de la CNDH y 67, fracción II, de su Reglamento, se enviaron un total de 123 solicitudes de información a distintas autoridades federales y estatales. A nivel federal, se requirió información a: CONAVI, CONAGUA, CDI, SEGOB, CONAPO, INE, INEGI, PGR, PROVÍCTIMA, CEAV, SAGARPA, SEDESOL, SE, SEP, SEDENA, SEMAR, SRE, SS, STyPS, así como al SNDIF.
532. En el ámbito local, las solicitudes de información se dirigieron a todos los secretarios de gobierno de las entidades de la república mexicana y a los sistemas DIF estatales.
533. Se solicitó información a los presidentes municipales de los 91 municipios a los que, de acuerdo con los referidos *Lineamientos para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito*, se les brindaron recursos durante 2013 para fortalecer las labores de prevención del delito y la violencia: en Aguascalientes: Aguascalientes; en Baja California: Mexicali y Tijuana; en Baja California Sur: La Paz; en Campeche: Campeche y Carmen; en Chiapas: Tapachula y Tuxtla Gutiérrez; en Chihuahua: Chihuahua, Juárez; en Coahuila: Saltillo, y los municipios de la zona metropolitana La Laguna incluyendo Matamoros y Torreón; en Colima: Colima y Manzanillo; en la Ciudad de México: las delegaciones Iztapalapa y Gustavo A. Madero; en Durango: Durango, y los municipios de la zona metropolitana de La Laguna, incluyendo Gómez Palacio y Lerdo; en Guanajuato: Celaya y León; en Guerrero: Acapulco de Juárez, Chilpancingo de los Bravo y Zihuatanejo de Azueta; en Hidalgo: Pachuca de Soto y Tulancingo de Bravo; en Jalisco: los municipios de la zona metropolitana de Guadalajara incluidos

Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Ixtlahuacán de los Membrillos y Juanacatlán; en el Estado de México: Ecatepec de Morelos, Nezahualcóyotl y Toluca; en Michoacán: Morelia y Uruapan; en Morelos, los municipios de la zona metropolitana de Cuernavaca, incluyendo Jiutepec, Temixco, Emiliano Zapata, Xochitepec, además de Cuautla; en Nayarit: Tepic; en Nuevo León los municipios de la zona metropolitana de Monterrey, incluyendo Guadalupe, Apodaca, San Nicolás de los Garza, General Escobedo, Santa Catarina, Juárez, García, San Pedro Garza García, Cadereyta Jiménez, Santiago y Salinas Victoria; en Oaxaca: Oaxaca y San Juan Bautista Tuxtepec; en Puebla: Puebla y Tehuacán; en Querétaro: los municipios de la zona metropolitana de Querétaro, incluyendo Corregidora, El Marqués y Huimilpan; en Quintana Roo: Benito Juárez y Othón P. Blanco; en San Luis Potosí: Ciudad Valles y San Luis Potosí; en Sinaloa: Culiacán y Ahome; en Sonora: Cajeme y Hermosillo; en Tabasco: Centro; en Tamaulipas: Nuevo Laredo y Victoria; en Tlaxcala: Tlaxcala y Calpulalpan; en Veracruz: los municipios de la zona metropolitana de Veracruz, incluyendo Alvarado, Boca del Río, Jamapa y Medellín, además de Xalapa; en Yucatán: Mérida; en Zacatecas: Fresnillo y los municipios de la zona metropolitana de Zacatecas, incluyendo Guadalupe y Morelos.

534. Por otro lado, desde finales de 2015 la CNDH ha solicitado información, tanto a secretarías generales de gobierno estatales como a los municipios de San Dimas y Tamazula, Durango; Chignipilas, Chihuahua; Zirándaro, Teloloapan, Zitlala, Chilapa, Cuetzalza del Progreso y Coyuca, Guerrero; Choix, Sinaloa; Las Margaritas, Oxchuc, San Cristobal y Zinacantán, Chiapas; así como del municipio de Tuxpan de Bolaños, Jalisco relativa a presuntos situaciones de desplazamientos forzados advertidos desde la sociedad civil y la opinión pública en éstos municipios.³⁸⁷

³⁸⁷ En nota televisada el 11 de agosto de 2015 a través de la emisión “*Azteca Noticias*” de la cadena de televisión TV Azteca, se afirmó que la violencia que se

535. La solicitud de información consistió en la aportación de datos sobre el registro del fenómeno y los programas implementados para

[vive] en San Dimas, Durango, ha obligado al desplazamiento de 45 familias; el 12 de octubre de 2015, medios de comunicación nacionales y locales como el periódico *“El Siglo de Durango”*, informaron que decenas de personas y familias huyeron del municipio de Tamazula, Durango al municipio de Cosalá, Sinaloa, debido a un cerco militar realizado por la Secretaría de Marina en esa zona. En Guerrero, el diario *“La Jornada Guerrero”* afirmó en una nota del 5 de octubre de 2015 que grupos de personas del municipio de Zirándaro, habían huido con sus familiares debido a enfrentamientos entre civiles armados y agresiones por parte de autoridades federales; el portal informativo *“Animal Político”* publicó un reportaje de investigación titulado *“Aprender a vivir con el Narco”*, en el que se observa que las diversas comunidades del municipio de Teloloapan han abandonado sus lugares de origen o habituales de residencia debido a la violencia registrándose más de 1,000 personas en situación de desplazamiento forzado interno; el portal electrónico del semanario *“Proceso”*, en una nota periodística del 26 de diciembre de 2015 afirmó que varias familias de las comunidades de La Vinatita y El Ídolo —pertenecientes al municipio de Coyuca— han abandonado sus lugares de origen o habituales de residencia por la confrontación violenta entre los grupos criminales denominados *“Los Viagras”* y *“Los Caballeros Templarios”*; el portal electrónico de noticias *“Quadratin-Guerrero”*, en una nota del 12 de enero de 2016, afirmó que al menos 500 personas han sido desplazadas de diferentes comunidades en los municipios de Chilapa y Zitlala debido a la violencia que se vive en la zona. Del mismo modo, *La Jornada*, publicó el 10 de marzo de 2016, información respecto de la violencia generada por grupos delictivos que operan en el municipio de Cuetzala del Progreso del mismo estado, indicando que dicha violencia había provocado en esas semanas al menos 15 familias desplazadas. Respecto de la zona norte del país, el portal informativo *“Revolución Tres Punto Cero”* publicó una nota periodística el 8 de diciembre de 2015 titulada: *“En la Sierra Choix se pueden ver cadáveres de mujeres, niños y jóvenes en el suelo como si fueran el empedrado de las calles”*, en la que se afirma que diversas comunidades de ese municipio han abandonado sus hogares debido a la violencia derivada de los enfrentamientos entre grupos criminales y autoridades en la región. Asimismo, en el Estado de Chiapas, la organización civil *Christian Solidarity Worldwide*, con sede en la ciudad de Londres, Reino Unido, emitió un comunicado de prensa el 8 de enero de 2016, en el que se afirma que 9 familias protestantes de origen Tojolabal de la comunidad de Gabriel Leyva Velázquez —perteneciente al municipio de Las Margaritas—, han tenido que abandonar su lugar de origen debido al incendio de sus viviendas como resultado de conflictos religiosos con líderes comunitarios en

la atención a la población desplazada en México, con los siguientes ejes para el caso de las autoridades federales y estatales:

- Diagnóstico sobre la dimensión y características del desplazamiento interno en México, así como la existencia de un registro de poblaciones desplazadas o mecanismos de inscripción a censos (electorales, educativos, sociales).
- Existencia de planes de atención y auxilio en situaciones de emergencia, que contemplen acciones inmediatas individuales, familiares y colectivas, tendentes a garantizar y satisfacer sus necesidades, así como mecanismos que faciliten el acceso directo de la población desplazada a programas existentes.
- Operativos de seguridad en zonas con altos índices de violencia, que pudieran provocar el desplazamiento interno forzado.
- Instalaciones y protocolos para brindar atención a las personas desplazadas, en las que se les brinde atención psicológica, médica y asesoría jurídica.
- Mecanismos de coordinación entre la población desplazada, las entidades de los tres niveles de gobierno, los organismos internacionales, la sociedad civil organizada y el sector privado, para atender el fenómeno del desplazamiento interno.

ese municipio; la misma organización emitió otro comunicado el 23 de febrero de 2016 advirtiendo que 12 familias de la comunidad de Yashtinín, San Cristóbal de las Casas, se encuentra en situación de desplazamiento desde 2012. El 3 de febrero pasado, el diario *El Universal* publicó una nota informando que unas 47 personas desplazadas desde diciembre de 2015, en el municipio de Zinacantán, Chiapas, sufrían constantes amenazas y hostigamientos. Respecto del mismo estado, el diario *La Jornada* publicó una nota, el 18 de febrero de este año, que aborda la situación 16 familias tojolabales desplazadas por conflictos de tierras desde hace un año, así como el deceso de una niña de 4 meses de edad debido a la precaria situación en la que viven esas personas. El 28 de enero de 2016 el diario *El Sol de México* publicó una nota que da cuenta del desplazamiento de 150 personas del municipio de chiapaneco de Oxchuc, debido presuntamente a conflictos de políticos. Sobre el Estado occidental de Jalisco, el periódico *Milenio* publicó una nota el 28 de enero de 2016, señalando que 60 personas de la comunidad Wixárica del municipio Tuxpan de Bolaños fueron expulsadas debido a su filiación religiosa.

536. A las presidencias municipales de los municipios incluidos en el Programa Nacional de Prevención del Delito, se les solicitó informar sobre sus diagnósticos criminológicos, sociales y respecto a la existencia y perfil de personas internamente desplazadas a causa de la violencia.
537. En el caso de los OPDH, se requirieron 66 solicitudes de información entre 2013 y 2016 sobre quejas y estudios relativos a casos de DFI, a fin de establecer si las personas afectadas consideraban su situación como una violación a sus derechos humanos. Las respuestas correspondientes se encuentran en el apartado de “Hechos” del presente informe.

2. REVISIÓN DE LA NORMATIVIDAD MEXICANA

538. Se identificaron las disposiciones del marco normativo mexicano que corresponden a los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, para conocer el andamiaje institucional base para proteger los derechos humanos de las personas víctimas de DFI en nuestro país. Se analizó la normativa internacional en materia de derechos humanos a efecto de determinar los avances en la regulación y reconocimiento de derechos de las víctimas de DFI.
539. Se realizó análisis de la normatividad federal y estatal a efecto de determinar la regulación que se le ha dado al fenómeno del DFI en México. Este análisis se desarrolla el apartado de Hechos, inciso g) denominado “Resultado de la revisión de normativa mexicana” y también se muestra en el Anexo 1 del presente Informe.

VII. CONCLUSIONES

“... se entrevistó a una familia que acaba de llegar... conformada por 5 mujeres adultas, 3 varones y 4 niños, quienes eran provenientes de... no quisieron proporcionar sus nombres por temor a sufrir represalias y fueron coincidentes en señalar que se salieron de su comunidad, ya que hace aproximadamente 3 meses, personas del crimen organizado llegaron a su comunidad... andaban asustando a la gente del pueblo y que al quedarse sin trabajo y con la incertidumbre de que les fuera a pasar algo se salieron, que ellos requieren que lleguen los militares, ya que no hay seguridad, que de hecho el comisario que se encontraba encargado de la seguridad del pueblo se salió antes que ellos y necesitan ir por sus cosas que dejaron en sus casas.”³⁸⁸

Testimonio de una familia desplazada.

540. Las autoridades del Estado mexicano están obligadas a proporcionar atención a las víctimas de manera prioritaria para proteger sus derechos y para generar soluciones duraderas al problema. Es indispensable contar con mecanismos de respuesta adecuados y eficientes, para garantizar los derechos humanos de las personas desplazadas, considerando su particular situación de vulnerabilidad.
541. La CNDH considera que el DFI, en el contexto de lo aquí expresado, no ha sido visibilizado ni las víctimas atendidas de forma adecuada para efecto de proteger o garantizar sus derechos humanos. Se tuvo conocimiento de algunas acciones realizadas para hacer frente al DFI, sin embargo hay que reconocer que son acciones esporádicas, aisladas, no planeadas, no estructuradas y ausentes de coordinación. Esto se agrava ante la resistencia de

³⁸⁸ CNDH, *Acta circunstanciada; testimonio de persona del Estado de Sinaloa*, 12 de agosto de 2013.

las autoridades para reconocer de manera abierta la existencia del DFI.

542. Es pertinente señalar que aun cuando diversos representantes de instituciones de gobierno y de Organismos Públicos de Derechos Humanos reconocen la existencia del DFI provocado por diversas causas, no hay una postura uniforme del Estado Mexicano en este sentido, lo que dificulta la atención y las acciones que deben implementarse a favor de las víctimas.
543. En este sentido no hay una acción coordinada de los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal para hacer frente al problema del DFI y atender las violaciones a los derechos humanos de las víctimas. Es urgente la acción conjunta de los tres niveles de gobierno en la prevención de las causas que provocan el DFI para efecto de evitar que se sumen más víctimas y que se atiendan a las existentes.
544. Hace falta que el DFI sea una constante en el discurso gubernamental tanto a nivel federal como estatal. Se han realizado medidas relevantes como la mesa de trabajo sobre desplazamiento forzado interno en el marco de la Comisión de Política Gubernamental en materia de Derechos Humanos, coordinada por la SEGOB, y la convocatoria que realizó la Dirección General de Política Pública de la misma Secretaría a varias dependencias y entidades de la administración pública federal para realizar, el 9 de septiembre de 2015, una reunión de trabajo sobre DFI, con el objeto de plantear las acciones a realizar para la atención de las causas e implicaciones de esta situación. Posteriormente, el 28 de marzo de 2016, la CEAV presentó a esta mesa de trabajo un documento que contiene una serie de acciones para la atención de grupos de desplazados, a través de lo que denominaron “*Programa de atención integral para personas que se encuentran en situación de desplazamiento interno por causa de violencia*”, cuyo propósito consiste en describir el conjunto de medidas integrales y diferenciadas que deben brindarse a las personas que se encuentran en situación de desplazamiento interno por causa de violencia, con

la finalidad de garantizar los derechos de las personas mientras dura el desplazamiento y, principalmente, para garantizar el retorno de las personas a su lugar de origen. No obstante ello, el DFI no está visibilizado y, por ende, no forma parte de la agenda pública. Ello puede deberse a diversos factores, entre los que se encuentran la complejidad de esta situación en su verdadera magnitud, el miedo de las víctimas a denunciar los hechos, o a la gran movilidad multicausal que existe en el país.

545. No existe un diagnóstico nacional y oficial sobre el DFI en México, por este motivo, resulta indispensable elaborar uno que abra las puertas al reconocimiento oficial de la problemática y constituya una herramienta fundamental para la construcción de políticas públicas y programas eficaces, abordando las consecuencias sociales, económicas, jurídicas y políticas del DFI en el país.
546. Entre las acciones que debe tomar el Estado mexicano para la prevención y atención del DFI deben incluirse acciones específicas para la generación de soluciones duraderas, así como los indicadores de evaluación correspondientes.
547. Se deben considerar, también, las medidas de asistencia legal y jurídica a la población desplazada para garantizar la investigación de los hechos, la restitución de los derechos vulnerados y la defensa de los bienes afectados. Así mismo, se deben establecer las condiciones de seguridad frente a la delincuencia organizada, así como el retorno voluntario de la población desplazada a su zona de origen o su reubicación en nuevas zonas de asentamiento.
548. Igualmente, resulta importante poner especial atención en la protección a los derechos de personas desplazadas en situación de vulnerabilidad, como niños, niñas y mujeres, adultos mayores y personas indígenas, periodistas y defensores de derechos humanos, los cuales presentan necesidades específicas de protección y orientación. De igual manera, se debe considerar a quienes se quedan por voluntad propia o por no tener otra opción, en las comunidades abandonadas, sobre todo si se trata de adultos mayores y niños, niñas y adolescentes.

549. Es necesaria la creación de una ley general sobre DFI que establezca el marco jurídico base para la distribución y la determinación de la concurrencia de atribuciones y obligaciones de las autoridades del Estado mexicano en la materia. Aunque por el momento no existe esta ley, ello no obsta para que las autoridades actúen en favor de la protección de los derechos de las víctimas del DFI, pues se encuentran protegidas por el artículo 1° de la Constitución Política Nacional y por el deber de la autoridad de actuar con base en el principio *pro persona*.
550. Será importante que las autoridades competentes atiendan el problema de la protección de las propiedades de las personas desplazadas, evitando la indebida apropiación, venta, destrucción o posesión por terceros.

VIII. PROPUESTAS

“Carecer de un enfoque integral en la atención a la población desplazada genera desplazamiento de largo plazo y aumenta la situación de vulnerabilidad de la población que es susceptible de desplazamientos diversos e incluso de explotación o reclutamiento por el crimen organizado”.³⁸⁹

1. A la Secretaría de Gobernación:

Primera. Instruir que se definan las acciones inmediatas que tengan como objetivo el diseño, implementación y evaluación de una política pública integral dirigida a proteger y garantizar los derechos de las personas víctimas de DFI.

Segunda. La política pública que se diseñe debe contener un programa nacional sobre DFI que considere las estrategias y líneas de acción señaladas en el Programa Nacional de Derechos Humanos vigente.

Tercera. Generar acciones de coordinación entre las entidades de los tres niveles de gobierno, los organismos internacionales, la sociedad civil organizada y el sector privado, para atender el DFI.

Cuarta. Instrumentar programas de sensibilización y formación de servidores públicos sobre el DFI.

2. A la Secretaría de Desarrollo Social:

Única. Coordinarse con las instituciones gubernamentales competentes para implementar mecanismos que faciliten el acceso directo de la población desplazada a programas sociales en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, agua, saneamiento, empleo y fomento a la producción.

³⁸⁹ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, disponible en: <http://www.acnur.org/t3/uploads/pics/1833.pdf?view=1>.

3. A la Secretaría del Trabajo y Previsión Social:

Primera. Implementar mecanismos que faciliten el acceso directo de la población desplazada a programas de empleo, capacitación para el mismo y fomento a la producción.

Segunda. Capacitar a la población desplazada para el empleo en sectores formales de la economía, ampliando los programas de capacitación técnica y profesional para la población desplazada que les permita tener acceso a empleos en el sector formal de la economía.

4. A la Secretaría de Educación Pública:

Primera. Implementar mecanismos que faciliten el acceso directo de la población desplazada, —especialmente a niños, niñas y adolescentes— a programas de educación obligatoria, en cualquier tiempo, encontrando respuestas positivas para quienes no cuentan con la documentación necesaria para ello.

Segunda. Fomentar proyectos de acceso a la educación a las personas desplazadas, evitando su discriminación y promoviendo la alfabetización de las mujeres, niños y niñas desplazados.

5. A la Secretaría de Salud:

Primera. Implementar los mecanismos que faciliten el acceso directo de la población desplazada a programas y servicios de salud, en condiciones similares a las que acceden otras poblaciones en situación de vulnerabilidad, tomando las medidas correspondientes para asegurar que niñas, niños y adolescentes, mujeres, personas con discapacidad y adultos que sean víctimas de DFI, accedan a los servicios de salud que necesiten.

Segunda. Aplicar el Manual para la Atención a la Salud ante Desastres a las víctimas de DFI por desastres naturales y establecer las necesidades de atención a corto, mediano y largo plazo.

Tercera. Otorgar atención prioritaria a las víctimas de DFI, especialmente a las niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, adultos mayores y personas con diversidad funcional y aquéllos que requieran atención con este carácter.

6. Al Congreso de la Unión:

Primera. Revisar la LGV con el fin de eliminar las restricciones que tienen las personas víctimas de DFI para ser reconocidas como tales por parte de órganos del Estado, con el objeto de acceder a los beneficios que la Ley prevé para su protección y reparación integral del daño.

Segunda. Previa reforma constitucional, el Congreso de la Unión analice y discuta la posible elaboración de una ley general sobre DFI en la que se plasmen los derechos de las personas víctimas de este fenómeno, los deberes del Estado en la materia, las acciones de prevención y control que sean necesarias para el combate al mismo, así como las sanciones para quienes incumplan con la ley, considerando el impacto económico.

Tercera. Proponer las reformas pertinentes al contenido de la Ley General de Población para reconocer a la población en situación de DFI y otorgar facultades, competencias y obligaciones al CONAPO para realizar diagnósticos, registros y otras acciones vinculadas con la detección de esta población.

7. Al Instituto Nacional de Estadística y Geografía:

Primera. Incorporar en los censos de población nacionales preguntas relacionadas con el tema de DFI que permitan la elaboración de estudios sobre lugares de expulsión y acogida, las causas y las características de la población entre otros factores.

Segunda. Promover, en coordinación con la SEGOB, el CONAPO y las autoridades encargadas de velar por la seguridad pública, estudios para identificar las causas del desplazamiento, patrones de esquemas de probable violencia, zonas expulsoras y receptoras de población desplazada, así como los problemas enfrentados durante el desplazamiento.

Tercera. Diseñar e instrumentar, en coordinación con el CONAPO, mecanismos para la documentación y el levantamiento sistemático de información sobre el DFI.

8. A la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas:

Primera. Elaborar un protocolo de apoyo para el caso de las personas desplazadas, dirigido a sus funcionarios y una ruta de atención para las víctimas de DFI.

Segunda. Implementar las medidas necesarias para garantizar a las víctimas de DFI el goce de los derechos que les reconoce la LGV e interpretar la misma atendiendo siempre el principio *pro persona*.

9. Al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia:

Única. Elaborar protocolos para la determinación del interés superior de la niñez y el principio de la unidad familiar en casos de desplazamiento, los cuales deben incluir la atención especial a niños, niñas y adolescentes víctimas de desplazamiento interno, a través de la red de albergues pertenecientes al Sistema Nacional DIF y brindar todo el apoyo asistencial que conforme a sus atribuciones le corresponda proporcionar a estos grupos en condiciones de vulnerabilidad.

10. A los Gobiernos de las entidades federativas que enfrentan una situación de DFI:

Primera. Establecer programas emergentes para apoyo a la población que se ha desplazado, y coadyuvar con las autoridades federales y municipales en generar las condiciones necesarias para el retorno a comunidades de origen en condiciones de seguridad y paz.

Segunda. Atender de manera inmediata a las poblaciones víctimas del DFI, asignando recursos humanos y materiales para cubrir sus necesidades prioritarias.

Tercera. Brindar protección a las personas forzadas a desplazarse para evitar que sean receptores de amenazas y violencia.

Cuarta. Analizar cuáles deben ser las medidas adecuadas y eficaces que se deben diseñar para proteger las propiedades de las personas desalojadas, así como las autoridades designadas para tal propósito. Esas medidas deben servir para garantizar el derecho a la propiedad de las personas desplazadas.

Quinta. Atender y otorgar de manera prioritaria y sin costo para las víctimas de DFI, los documentos de identidad oficial que requieran y que competencialmente deban proporcionarles.

11. A los Congresos locales que enfrentan una situación de DFI:

Primera. Revisar la Ley de Víctimas de su entidad y el funcionamiento de las instituciones creadas para la atención y protección de las víctimas en coordinación con éstas y sus representantes, con el fin de eliminar las restricciones que tienen las víctimas del DFI para ser reconocidas como tales por parte de órganos del Estado, con el objeto de acceder a los beneficios que la Ley prevé para su protección y reparación integral del daño, considerando el impacto económico.

Segunda. Aprobar una ley sobre DFI en la que se plasmen los derechos de las personas víctimas de esta situación, los deberes del Estado en la materia y las acciones de prevención y control que sean necesarias para el combate al mismo, así como las sanciones para quienes incumplan con la ley.

12. A los Gobiernos municipales que enfrentan una situación de DFI:

Primera. Establecer programas emergentes para apoyo a la población que se ha desplazado, y coadyuvar con las autoridades federales y estatales en generar las condiciones necesarias para el retorno a comunidades de origen en condiciones de seguridad y paz.

Segunda. Atender de manera inmediata a las poblaciones víctimas del DFI, asignando recursos humanos y materiales para cubrir sus necesidades prioritarias.

Tercera. Brindar protección a las personas forzadas a desplazarse para evitar que sean receptores de amenazas y violencia.

Cuarta. Analizar cuáles deben ser las medidas adecuadas y eficaces que se deben diseñar para proteger las propiedades de las personas desalojadas, así como las autoridades designadas para tal propósito. Esas medidas deben servir para garantizar el derecho a la propiedad de las personas desplazadas.

IX. ANEXOS

1. DERECHOS DE LAS PERSONAS VÍCTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO, EN EL MARCO NORMATIVO NACIONAL

<i>Derechos humanos</i>	<i>Principios rectores</i>	<i>Marco jurídico</i>		<i>Observaciones</i>
		<i>Constitución</i>	<i>Leyes</i>	
Derecho a no ser Discriminado.	Principios 1, 4 y 13.	Artículos: 1; 2 apartado B; 4.	Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (artículos: 2; 4; 9). Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (artículos: 1; 2; 3; 5). Ley General de Desarrollo Social (artículos: 2; 6).	Las leyes nacionales e internacionales se deben aplicar por igual tanto a las personas desplazadas, como a aquellas que no se han visto obligadas a dejar sus hogares. Al respecto, es necesario considerar la prohibición de discriminación en el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales, DESC, tal y como establece la Observación General número 20 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU.
Derecho a la Vivienda y al Vestido.	Principios 7.2 y 18.2.b y c.	Artículos: 1; 2, apartado B, fracción IV; 4, párrafo séptimo.	Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (artículo 9 fracción XXI). Ley General de Desarrollo Social (artículos: 6; 19 fracción VII).	Todas las personas tienen derecho a una vivienda adecuada como parte de un nivel de vida digno; ello conlleva el derecho de cada persona de tener un hogar seguro en la comunidad donde se encuentre, a efecto

1. DERECHOS DE LAS PERSONAS (CONTINUACIÓN)

<i>Derechos humanos</i>	<i>Principios rectores</i>	<i>Marco jurídico</i>		<i>Observaciones</i>
		<i>Constitución</i>	<i>Leyes</i>	
			Ley de Vivienda (artículos 1; 2; 3). Ley General de Asentamientos Humanos (artículos 3; 32 fracción V; 41 fracciones II, IV, VII y VIII).	de vivir en paz y con dignidad. Implica además a no ser desposeído de su vivienda si no existe causa legal que lo justifique.
Derecho a la Propiedad.	Principios 21 y 29.2.	Artículos 1, 2 apartado A, fracción V y VI, 4, 14, 27.	Códigos Civiles (locales y el federal). Códigos Penales (locales y el federal).	El derecho a la propiedad se entenderá como el derecho a disfrutar de la vivienda, las tierras, otras propiedades o posesiones sin interferencia ni discriminación alguna. Los derechos de propiedad, bienes individuales o colectivos deberán respetarse si se basan en títulos de propiedad formales, derecho consuetudinario, posesión u ocupación prolongada y sin disputa. La propiedad y posesiones que dejen atrás las personas, comunidades o poblaciones desplazadas deberán ser prote-

1. DERECHOS DE LAS PERSONAS (CONTINUACIÓN)

Derechos humanos	Principios rectores	Marco jurídico		Observaciones
		Constitución	Leyes	
				gidas, contra el saqueo, la destrucción, apropiación, ocupación, usos arbitrarios o ilegales. Para tal efecto, al momento de establecer alguna normativa que rijan el fenómeno del desplazamiento, se deben considerar algunas medidas como la utilización de registros fotográficos de las propiedades abandonadas, el despliegue de fuerzas policiales en las zonas afectadas y la garantía de que los propietarios podrán acceder a recursos eficaces para denunciar, en caso de ocupación ilegal de su propiedad.
Derecho a Organizarse.	Principio 22.c.	Artículos: 1; 9.	Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (artículo 9 fracción VIII). Código Civil Federal (artículo 2670).	No se hará entre los desplazados internos, con independencia de que vivan o no en campamentos, distinciones basadas en su desplazamiento respecto del disfrute del derecho a aso-

1. DERECHOS DE LAS PERSONAS (CONTINUACIÓN)

Derechos humanos	Principios rectores	Marco jurídico		Observaciones
		Constitución	Leyes	
				ciarse libremente y a participar en pie de igualdad en los asuntos comunitarios.
				Las personas internamente desplazadas tienen el derecho de buscar empleo y de participar en las actividades económicas de la comunidad de acogida. La capacidad para generar ingresos (para ellos y su familia) deviene particularmente importante, ya que de otra forma, se dependería en gran medida de la asistencia humanitaria. Además, tal y como lo ha asentado la Organización Internacional del Trabajo (OIT) el derecho al trabajo no se limita a la dimensión económica sino que también comporta un aspecto individual de desarrollo personal e inclusión social.
Derecho al Trabajo y Asistencia Social.	Principio 22.1.b.	Artículos: 1; 2 apartado B fracciones I, V y VIII; 5; 123.	Ley General de Desarrollo Social (artículo 6). Ley Federal del Trabajo (artículos: 3; 4). Ley de Asistencia Social (artículo 4 fracción III).	

1. DERECHOS DE LAS PERSONAS (CONTINUACIÓN)

<i>Derechos humanos</i>	<i>Principios rectores</i>	<i>Marco jurídico</i>		<i>Observaciones</i>
		<i>Constitución</i>	<i>Leyes</i>	
<i>Derecho al Voto.</i>	Principio 22.d.	Artículos: 1; 35, fracción I; 41.	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (artículo 7 numeral 1). Ley Federal para Prevenir y Eliminar la discriminación (artículo 9 fracción IX).	Es necesario garantizar a la población desplazada el ejercicio pleno de su derecho a votar y a ser votadas. También es importante que la autoridad electoral establezca procedimientos que permitan a las personas desplazadas votar por correo, sobre todo en el caso de los desplazamientos prolongados, e inscribirse en el censo electoral en su lugar temporal de residencia.
<i>Derecho a la Libertad y Seguridad Personales.</i>	Principios 8, 12 y 15.	Artículos: 1; 13; 14; 16; 29, párrafo segundo.	Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (artículos 2 y 3).	El derecho a la libertad y seguridad personal se traduce en la prohibición de la reclusión o el confinamiento de desplazados. Además, conlleva la protección en contra de la detención y prisión arbitrarias y de la toma de rehenes, así como la protección contra el reclutamiento militar forzado.

1. DERECHOS DE LAS PERSONAS (CONTINUACIÓN)

<i>Derechos humanos</i>	<i>Principios rectores</i>	<i>Marco jurídico</i>		<i>Observaciones</i>
		<i>Constitución</i>	<i>Leyes</i>	
<i>Derecho al Debido Proceso.</i>	Principios 1.1 y 12.3.	Artículos:1; 14; 16; 17; 19; 20	Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (artículos: 9 fracciones XI y XII; 11 fracción IX; 12 fracción III; 14 fracción VII). Código Nacional de Procedimientos Penales (artículos: 3 fracción X, inciso b; 41).	Aunado al reconocimiento de la personalidad jurídica, es importante que se tutelen otros derechos, como el acceso a la justicia y el debido proceso (sobre todo en los casos en que el desplazamiento se produce con motivo de la violencia, es decir, al ser víctima de la misma).
<i>Derecho a la Unidad Familiar, al Respeto a la Vida Familiar y al Interés Superior de la Infancia.</i>	Principio 7.2, 16 y 17.	Artículos 1, 4, párrafos primero y octavo.	Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (artículos: 9 fracción XIX; 11 fracción IV, VII). Ley de Asistencia Social (artículo 28.d).	En los Principios Rectores se insta a las autoridades responsables a que se respete la vida familiar; a que los desplazados permanezcan juntos, es decir, que no se les separe, y a que se reúnan, tan pronto como sea posible. Resulta importante, asimismo, que se reconozca y garantice, de manera adecuada, el derecho de cada uno de los integrantes de una familia, a conocer el paradero de sus familiares desaparecidos o extrañados, por lo que deben esta-

1. DERECHOS DE LAS PERSONAS (CONTINUACIÓN)

<i>Derechos humanos</i>	<i>Principios rectores</i>	<i>Marco jurídico</i>		<i>Observaciones</i>
		<i>Constitución</i>	<i>Leyes</i>	
				blecerse las bases legales para facilitar la cooperación internacional y nacional con actores humanitarios con experiencia en la búsqueda, rastreo y tratamiento de los restos mortales, como es el caso del Comité Internacional de la Cruz Roja o el UNICEF.
<i>Derecho a la Salvaguarda de la Integridad Física, Mental o Moral; Protección de la Vida.</i>	Principios 8, 10, 11 y 15.	Artículos 1, 22 y 29, párrafo segundo.	Códigos Penales. Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (artículo 9 fracciones XIII, XXIII, XXVII y XVIII).	El derecho a la vida es el derecho más importante que una persona desplazada comparte con todo ser humano. En los Principios Rectores se hace especial énfasis en que nadie debe ser privado arbitrariamente de la vida, por lo que se subraya la importancia de proteger a las personas desplazadas de atrocidades como el genocidio, el asesinato, las ejecuciones sumarias o arbitrarias y las desapariciones forzadas.

1. DERECHOS DE LAS PERSONAS (CONTINUACIÓN)

Derechos humanos	Principios rectores	Marco jurídico		Observaciones
		Constitución	Leyes	
<i>Derecho a la Salvaguarda de la Integridad Física, Mental o Moral; Protección de la Vida.</i>	Principios 8, 10, 11 y 15.	Artículos 1, 22 y 29, párrafo segundo.	Códigos Penales. Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (artículo 9 fracciones XIII, XXIII, XXVII y XVIII).	Por su parte, el derecho a la integridad personal (física, mental o moral), conlleva la prohibición de actos de tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes, como un derecho fundamental. Aun en situaciones de emergencia, las autoridades responsables no pueden vulnerar o permitir la violación de este derecho. Las personas desplazadas tampoco pueden estar sujetas a agresiones sexuales, mutilaciones, violencia de género, prostitución forzada u otros atentados en perjuicio de su dignidad. Así, las personas afectadas por el fenómeno del desplazamiento deben ser protegidas contra la trata de personas, el trabajo infantil, las formas modernas de esclavitud (como la prostitución forzada, la ex-

1. DERECHOS DE LAS PERSONAS (CONTINUACIÓN)

<i>Derechos humanos</i>	<i>Principios rectores</i>	<i>Marco jurídico</i>		<i>Observaciones</i>
		<i>Constitución</i>	<i>Leyes</i>	
				<p>plotación sexual u otras formas similares a la explotación). Debido a su especial situación de vulnerabilidad, son propensos a resultar víctimas de estos actos.</p> <p>Cabe enfatizar que, especialmente las mujeres y niñas desplazadas, deben estar protegidas frente a la violencia por motivos de género y las víctimas de tales de actos de violencia deben recibir el apoyo adecuado. Para tal efecto, es importante fortalecer la capacidad de los órganos del orden público para investigar y responder a ese tipo de incidentes.</p>
<i>Derecho a la Información.</i>	Principios 7.3.b y 16.	Artículos 1 y 6.	Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (artículos: 9 fracción XVIII; 10 fracción V).	El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental que obliga al Estado en sus tres órdenes de gobierno

1. DERECHOS DE LAS PERSONAS (CONTINUACIÓN)

<i>Derechos humanos</i>	<i>Principios rectores</i>	<i>Marco jurídico</i>		<i>Observaciones</i>
		<i>Constitución</i>	<i>Leyes</i>	
			<p>Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. (Artículos: 6; 14 fracción VI).</p>	<p>(federal, estatal y municipal) a hacer pública la documentación generada, garantizando el acceso a esa información y protegiendo la confidencialidad de los datos personales.</p> <p>En el caso de las personas desplazadas es de vital importancia garantizar el ejercicio efectivo de este derecho, por ejemplo, en aquellos casos en que se requiera información relacionada con familiares desaparecidos o extraviados a raíz del desplazamiento o bien, sobre las razones y procedimientos de su desplazamiento, así como, en su caso, información sobre la indemnización que se les puede proporcionar o sobre su reasentamiento (Principio 7.2.b).</p>

1. DERECHOS DE LAS PERSONAS (CONTINUACIÓN)

<i>Derechos humanos</i>	<i>Principios rectores</i>	<i>Marco jurídico</i>		<i>Observaciones</i>
		<i>Constitución</i>	<i>Leyes</i>	
<i>Derecho a la Libertad de Pensamiento, Expresión, Opinión y Religión.</i>	Principio 22.1.a.	Artículos 1, 3, 6, 7 y 24.	Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (artículo 9 fracción XVI). Ley de Asociaciones Religiosas (artículos: 1; 2; 6).	Es necesario garantizar que las personas afectadas por el desplazamiento puedan expresar su opinión y presentar quejas o reclamos (por ejemplo, sobre la respuesta de socorro y recuperación en casos de desastres). Además, se debe brindar protección frente a reacciones desfavorables a la expresión de sus opiniones y la oportunidad de llevar a cabo asambleas pacíficas o formar asociaciones. Deben ser respetados sus derechos de libertad en cuanto a profesar la religión que desee.
<i>Derecho al retorno seguro</i>	Principios 28 al 30	Artículo 1. Este derecho está relacionado con algunos derechos reconocidos constitucionalmente,	La Ley Para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno de Chiapas es el único ordenamiento en México que regula expresamente este derecho.	Las autoridades nacionales tienen la responsabilidad de otorgar los medios necesarios para garantizar el regreso voluntario, de manera digna y segura al lugar de origen de

1. DERECHOS DE LAS PERSONAS (CONTINUACIÓN)

<i>Derechos humanos</i>	<i>Principios rectores</i>	<i>Marco jurídico</i>		<i>Observaciones</i>
		<i>Constitución</i>	<i>Leyes</i>	
		como el derecho a la libre circulación, a la seguridad e integridad personales, a la salud, a la vivienda, a la educación y al trabajo.		los desplazados o su reasentamiento voluntario en otra parte del país. Se tratará en especial de garantizar que las personas víctimas de DFI participen plenamente en la planificación y gestión de su regreso o de su reasentamiento y reintegración. Las autoridades tienen la obligación de prestar asistencia a los desplazados internos para la recuperación de las propiedades o posesiones que abandonaron o de las que fueron desposeídos. Si esa recuperación es imposible, las autoridades concederán a esas personas una indemnización adecuada u otra forma de reparación justa.

1. DERECHOS DE LAS PERSONAS (CONTINUACIÓN)

<i>Derechos humanos</i>	<i>Principios rectores</i>	<i>Marco jurídico</i>		<i>Observaciones</i>
		<i>Constitución</i>	<i>Leyes</i>	
<i>Derecho a la Educación.</i>	Principio 23.	Artículos: 1; 2 apartado B fracciones II, VIII; 3; 4, párrafo octavo.	Ley General de Desarrollo Social (artículos: 6; 14 fracción I; 19 fracción I).	El derecho a la educación se entenderá como el derecho a recibir una educación en todas sus formas y en todos los niveles disponibles, que sea accesible, aceptable, inclusiva y no discriminatoria. Es importante que las intervenciones y actividades en todos los niveles educativos se basen en los siguientes lineamientos: a) el regreso de los niños y jóvenes desplazados a la escuela en entornos de aprendizaje seguros, sin discriminación alguna y con la mayor rapidez posible después de ocurrido el desplazamiento; b) la educación deberá respetar la identidad cultural, el idioma y las tradiciones de las personas afectadas por el desplazamiento, y c) se deberá prestar atención especial a niños con discapacidad.
			Ley General de Educación (artículos: 2; 3; 4; 6; 7).	
			Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (artículos: 9 fracción I; 10 fracción I; 11 fracción II).	

1. DERECHOS DE LAS PERSONAS (CONTINUACIÓN)

Derechos humanos	Principios rectores	Marco jurídico		Observaciones
		Constitución	Leyes	
<i>Derecho a la Libre Circulación y a Escoger Residencia.</i>	Principio 14.	Artículos 1; 11 párrafo primero; 14.	Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (artículo 9 fracción XXII).	<p>Se refiere al derecho de todas las personas a no ser desplazados arbitrariamente, esto es, establece la libertad de circulación. El desplazamiento arbitrario priva a las personas de elegir su lugar de residencia.</p> <p>El Estado es responsable cuando, sin razones apremiantes estrictamente requeridas para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud pública u otros intereses públicos similares, desplaza arbitrariamente a su población. El desplazamiento está prohibido cuando tiene como objeto alterar la composición étnica, religiosa o racial de ciertas áreas.</p> <p>Los casos de desastres naturales o provocados por el ser humano no pueden ser utilizados como pretexto para la reu-</p>

1. DERECHOS DE LAS PERSONAS (CONTINUACIÓN)

<i>Derechos humanos</i>	<i>Principios rectores</i>	<i>Marco jurídico</i>		<i>Observaciones</i>
		<i>Constitución</i>	<i>Leyes</i>	
				bicación arbitraria de minorías étnicas, religiosas u opositores políticos. De igual manera, el desplazamiento generado por proyectos de desarrollo a gran escala, tales como presas, planes de construcción y concesiones mineras se consideran arbitrarios si no se justifican por un interés público primordial. Aun estableciendo tal interés, aquellas personas que resulten desplazadas por motivo de proyectos de desarrollo urbano deben ser consultadas y compensadas.
<i>Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica.</i>	Principio 20.	Artículos 1 y 29, párrafo segundo.	Código Civil Federal (artículos: 2; 22). Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. (artículo 4).	El reconocimiento de la personalidad jurídica implica que, como mínimo, se cuente con mecanismos institucionales para facilitar la emisión o re-emisión de documentación

1. DERECHOS DE LAS PERSONAS (CONTINUACIÓN)

<i>Derechos humanos</i>	<i>Principios rectores</i>	<i>Marco jurídico</i>		<i>Observaciones</i>
		<i>Constitución</i>	<i>Leyes</i>	
				correspondiente a las personas internamente desplazadas, a través del uso de los registros oficiales u otras formas alternativas disponibles para ellos, asegurándose la celeridad y rapidez del proceso. Este derecho abarca también la prerrogativa de que la mujer obtenga documentación a su nombre. Garantizar este derecho resulta importante en aras de no limitar el acceso efectivo a los servicios que corresponderían a la población desplazada, como los de salud, educación, trabajo o vivienda.
<i>Derecho a la Asistencia Humanitaria.</i>	Principios 24, 25, 27 y 30.	Artículo 1.	En instrumentos internacionales firmados y ratificados por México. Por el ejemplo, el Estatuto de la Corte Penal Internacional que establece como crimen	El derecho a recibir y brindar asistencia humanitaria constituye un principio humanitario fundamental que se debe brindar de manera imparcial y sin discriminación.

1. DERECHOS DE LAS PERSONAS (CONTINUACIÓN)

<i>Derechos humanos</i>	<i>Principios rectores</i>	<i>Marco jurídico</i>		<i>Observaciones</i>
		<i>Constitución</i>	<i>Leyes</i>	
			de guerra, los ataques contra personal de asistencia humanitaria (artículo 8, 2 b.iii). Convenios de Ginebra.	Los Estados tienen el principal deber y responsabilidad de proporcionar asistencia a las personas afectadas por el desplazamiento interno. Al hacerlo están obligados a respetar sus derechos humanos y protegerlas frente a posibles violaciones de estas prerrogativas. Esta asistencia no deberá emplearse para fines que no sean de carácter estrictamente humanitarios, como por ejemplo, para fines políticos o bien, para desviar suministros a personas que no los necesitan.
<i>Derecho a la Alimentación y Agua Potable y Saneamiento.</i>	Principios 7.2 y 18.2.a.	Artículos: 1; 2 apartado B fracciones III y VIII; 4, párrafos tercero, sexto y octavo; 27.	Ley General de Desarrollo Social (artículos 6; 19 fracción IX). Ley General de Salud (artículos: 65 fracción IV; 114).	El acceso al agua es necesario para sobrevivir y, por tanto, una condición esencial para la existencia de prácticamente todos los derechos fundamentales del ser humano. Es decir,

1. DERECHOS DE LAS PERSONAS (CONTINUACIÓN)

<i>Derechos humanos</i>	<i>Principios rectores</i>	<i>Marco jurídico</i>		<i>Observaciones</i>
		<i>Constitución</i>	<i>Leyes</i>	
			<p>Ley de Asistencia Social (artículo 12 fracción VIII).</p> <p>Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (artículo 9 fracción XXI).</p> <p>Norma Oficial Mexicana 169-SSA1-1998 (artículo 5.1 y 5.1.1).</p> <p>Ley de Aguas Nacionales (artículos 1; 44).</p>	<p>el derecho a una vida adecuada y digna abarca el derecho al acceso al agua, el cual condiciona la existencia de los demás derechos. Este derecho queda plenamente garantizado cuando cada persona tiene acceso seguro y sin discriminación a agua potable.</p> <p>Por su parte, el derecho a la alimentación se traduce en el acceso físico y asequible, sin discriminación alguna, a alimentos adecuados e inocuos, en cantidades suficientes, así como a los medios para su adquisición. Es importante incluir aquí productos alimenticios que se correspondan con las necesidades específicas de mujeres embarazadas, madres lactantes, bebés, niños, adultos mayores, personas que padezcan enfermedades crónicas o de largo plazo (como el VIH/ SIDA).</p>

2. TESTIMONIOS RELEVANTES DE DFI EN MÉXICO

El testimonio es el relato de la vivencia, de lo que se conoce. En las páginas que siguen, se muestran los testimonios de algunas personas que vivieron el DFI. A través de estos es posible advertir las circunstancias que rodearon el desplazamiento, la angustia, la desesperanza, el temor, el abandono.

“... se procedió a la entrevista de dos mujeres quienes fueron liberadas por ese grupo criminal, mismas que manifestaron su deseo de no decir sus nombres, ‘por temor a que les pase algo’, por lo que a pregunta expresa, indicaron que ellas y tres mujeres más que se encuentran aún privadas de su libertad, junto con un grupo de 20 niños fueron retenidas por un lapso de 5 días, ya que al inicio, un conjunto de particulares llegaron por sorpresa a sus casas, tomando a las mujeres y niños, llevándolos a un domicilio en el que los concentraron, que estas personas a su decir parecían “Rambo”, porque sólo en películas habían visto gente tan armada, que llevaban entre sus pertenencias: lanza cohetes, granadas, pistolas, metralletas y otras cosas que no pueden especificar, que a ellas las utilizaban para que les hicieran de comer, y que la comida que les sobraba la repartían entre los niños y ellas, que en una ocasión a una de ellas la maltrataron, diciéndole que la iban a matar, que le tomaron su dedo meñique y se lo apretaron con unas pinzas... y se marcharon al poblado más cercano, donde vieron una patrulla... que dichos elementos policiacos sólo se avocaron a llevarlas a otra población, para que finalmente fueran conducidas al lugar en el que se encuentran...”

Testimonio de dos mujeres víctimas de desplazamiento.

“... refiere que las personas desconfían de denunciar por el miedo a ser agredidos o hacerse visibles a la delincuencia, por lo que prefieren estar en el anonimato... a todos los bares de la ciudad, les cobran una cuota que va de cinco mil a diez mil pesos semanales... que hace algunas semanas secuestraron al esposo de una señora dueña de una maquiladora textil de la región centro, que tienen cinco máquinas de coser en su taller casero, que le pidieron sesenta mil pesos de rescate,

dinero que no pudieron juntar; motivo por el cual su esposo fue asesinado...”³⁹⁰

Testimonio de una persona víctima de desplazamiento.

“... que a partir del 22 de febrero de 2010, a raíz de los enfrentamientos armados entre grupos de la delincuencia organizada, inició un desplazamiento de la población de esa localidad... expresando que a principios de esa anualidad se contaba con una población de 7,500 habitantes; sin embargo, en el censo poblacional efectuado en mayo de 2010... se contabilizó una población de 4,600 personas, señaló que en los meses subsecuentes y hasta enero de 2011, se contaba con una población aproximada de 1,500 habitantes...”³⁹¹

Testimonio de la Secretaria de un Ayuntamiento.

“...10 individuos en su mayoría gente de edad avanzada... tuvieron la necesidad de irse de sus casas, debido a los enfrentamientos y acciones efectuadas por la delincuencia organizada en contra de la población en general, pues sin motivo irrumpían en sus casas y se llevaban a familias enteras (levantones), para posteriormente aparecer sus cuerpos tirados en las plazas o sitios públicos, a otras personas más las mataban en su mismo domicilio, que en lo particular, ellos permanecieron en un albergue en [...] [...], establecido por el gobierno de ese municipio y gracias a la protección del Ejército Mexicano no fueron atacados en dicho recinto debido que recibieron amenazas por células del crimen organizado de atentar contra la integridad de los albergados...”³⁹²

Testimonio de tres personas de la tercera edad desplazadas.

³⁹⁰ CNDH, *Acta Circunstanciada; testimonio de persona del Estado de Guerrero*, 26 de agosto de 2013.

³⁹¹ CNDH, *Acta Circunstanciada; testimonio de persona del Estado de Tamaulipas*, 15 de agosto de 2013.

³⁹² *Idem.*

“Presidente del Centro Empresarial de [...] [...], en relación al desplazamiento de la comunidad empresarial en esa ciudad, ante quien el suscrito se identificó plenamente; indicando el C. [...] [...] que tenía conocimiento de que existían al menos 110 familias, las cuales constituyen un aproximado de 450 personas, mismas que habían sido desplazadas de la ciudad de [...], debido a la delincuencia que han sido objeto, que conoce el caso de un doctor que es empresario y está próximo a salirse de la ciudad, por las constantes amenazas de muerte que ha recibido, que a las personas que se dedican al comercio de pollo, les están cobrando cuotas que van de dos mil a diez mil pesos semanales, que a los ferreteros también les cobran por semana, inclusive a los que dicen tener influencias en el gobierno. Asimismo, refiere que las personas desconfían de denunciar por el miedo a ser agredidos o hacerse visibles a la delincuencia, por lo que prefieren estar en el anonimato, que existen diversos casos que él sabe de manera directa, a los cuales si han secuestrado, a todos los bares de la ciudad, les cobran una cuota que va de cinco mil a diez mil pesos semanales, más los eventos especiales que tengan fuera de la venta normal, que pueden oscilar entre los diez mil a veinte mil pesos más, afirma que a otros le han ido a balacear su domicilio y al repeler la agresión han abandonado propiedades y negocios...”³⁹³

Testimonio de un empresario testigo de desplazamientos.

“... el padre [...], párroco de la iglesia católica... nos comunicó que tuvo conocimiento del éxodo de personas de [...], con motivo de enfrentamientos armados entre grupos de la delincuencia organizada, así como con institutos armados, estimando que el periodo de mayor índice de violencia aconteció a partir de febrero de 2010 y que permanecieron en esa población alrededor de 200 o 300 personas, en su mayoría adultos mayores y que durante el culto religioso o misa, acudían un grupo no mayor de 20 feligreses...”³⁹⁴

Testimonio del párroco de una comunidad de desplazados.

³⁹³ CNDH, *Acta Circunstanciada; testimonio de persona del Estado de Guerrero*, 26 de agosto de 2013.

³⁹⁴ CNDH, *Acta Circunstanciada; testimonio de persona del Estado de Tamaulipas*, 15 de agosto de 2013.

[...], Ejido de [...],

Municipio de [...], Guerrero

Asunto: Se solicita apoyo

[...], a 13 de agosto de 2013.

El que suscribe, [...], presidente del Comisariado Ejidal, del ejido [...], municipio de [...], Guerrero, me dirijo a Usted Señor Gobernador de la manera más atenta y respetuosa, para solicitarle a nombre propio y a nombre de 120 personas que fuimos afectadas en nuestra comunidad, ya que un grupo armado nos obligó a salir de ella, quemando algunas de nuestras viviendas y llevándose nuestras pertenencias, por tal razón nos encontramos en el municipio de [...] de manera temporal en un lugar que nos destinó el señor presidente de [...], con quien estamos muy agradecidos ya que él, su esposa y su personal nos han tratado muy bien, como también la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Civil del estado, asimismo la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y de Derechos Humanos de la Secretaría General de Gobierno, y conforme pasan los días siguen llegando a esta ciudad más familias afectadas de nuestra comunidad, buscando refugio, por lo que solicitamos su valioso apoyo consistente en:

1. Que nos brinde seguridad para ir a nuestra comunidad de [...] para traer las pocas pertenencias que hayan quedado.

2. Que nos reubique en un lugar seguro, donde podamos desarrollar nuestra labor de campo, ya que no queremos regresar a nuestra comunidad, y se nos brinde seguridad, ya que existe el temor que estas personas tomen represalias en contra de nosotros.

3. Que se le brinde las facilidades necesarias a las personas beneficiarias de los programas Oportunidades, Seguro Popular y Procampo Capitaliza, para realizar el cambio al lugar que se nos asigne.

4. Que nos apoye incorporándonos a algún centro de salud para recibir los servicios médicos.

5. Que se nos facilite la inscripción de nuestros hijos a las escuelas de nivel primaria y secundaria.

6. Asimismo solicitamos se nos apoye con proyectos productivos, como estanques para mojarra tilapia, invernaderos, para siembra de jitomate, chiles y hortalizas, etc., ya que somos gente de trabajo sabemos ganarnos el pan labrando la tierra,

7. Solicitamos el apoyo de vehículos para el servicio de nosotros en el lugar donde nos reubiquen.

Sin otro asunto particular que tratar, y sabedores de su alto espíritu humanitario de ayudar a los que necesitan, y en espera de una

pronta y favorable respuesta, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

Atentamente

Presidente del Comisariado Ejidal del ejido de [...]

Municipio de [...]³⁹⁵

³⁹⁵ Carta de solicitud de apoyo de 13 de agosto 2013 en el Estado de Guerrero.

X. FUENTES DE INFORMACIÓN

1. ÁMBITO INTERNACIONAL

a) Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Manual del ACNUR de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*, 1 de enero de 1992.
 - , *Declaración y Plan de Acción de México para fortalecer la protección internacional de los Refugiados en América Latina*, Ciudad de México, México, 16 de noviembre de 2004.
 - , *Mundo en guerra, Tendencias globales, desplazamiento forzado en 2014*, 18 de junio de 2015.
 - , “Soluciones duraderas, Una vida normal en un entorno seguro” en ACNUR *¿Qué hace?* Disponible en <http://www.acnur.org/t3/que-hace/soluciones-duraderas/>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, División de Protección Internacional, *Nota de orientación sobre las solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con las víctimas de pandillas organizadas*, Ginebra, marzo de 2010.
 - , *Introducción a la Protección Internacional Protección de las personas de la competencia del ACNUR. Módulo auto formativo 1*, 1 de agosto de 2005.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Oficina para Colombia, *Balance de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia agosto 2002 – agosto 2004*, Bogotá D.C., Colombia, 2004.
- Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Huma-

nitarios, *Declaración de Cartagena sobre Refugiados*, 22 de noviembre de 1984.

- Consejo Económico para América Latina y el Caribe, *comunicado de prensa violencia y desigualdad limitan la democracia y son causa de pobreza y subdesarrollo*, 29 de abril de 2012, disponible en: <http://www.cepal.org/es/comunicados/violencia-y-desigualdad-limitan-la-democracia-y-son-causa-de-pobreza-y-subdesarrollo>.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU), *Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder. Resolución 40/34*, 29 de noviembre de 1985.
 - , *Intensificación de la promoción y el fomento de los derechos humanos y las libertades fundamentales, en particular la cuestión del programa y los métodos de trabajo de la Comisión de Derechos Humanos, Éxodos en masa y Personas Desplazadas, Informe del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Derechos Humanos y éxodos en masa doc E/CN.4/1997/42*, 14 de enero de 1997.
 - , *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos doc. E/CN.4/1998/53/Add.2*, 11 de febrero de 1998.
 - , *Informe del Representante Especial del Secretario General sobre los Desplazados Internos, Sr. Francis M. Deng, presentado de conformidad con la resolución 2002/56 de la Comisión de Derechos Humanos, Pautas sobre los desplazamientos: México doc E/CN.4/2003/86/Add.3*, 10 de enero de 2003.
 - , *Grupos e individuos específicos. Éxodos en masa y personas desplazadas. Informe del Representante del Secretario General sobre los desplazados internos, Francis M. Deng, presentado de conformidad con la resolución 2002/56 de la Comisión de Derechos Humanos doc. E/CN.4/2003/86*, 21 de enero de 2003.
 - , *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, "Misión a México" doc. E/CN.4/2004/80/Add.2*. 23 de diciembre de 2003.
 - , *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen doc. E/CN.4/2004/80*, 26 de enero de 2004.

- , *Principios Básicos y Directrices sobre los Desalojos y el Desplazamiento Generados por el Desarrollo, Anexo I del Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado*, Miloon Kothari doc. A/HRC/4/18, Naciones Unidas, Nueva York, 2004.
- , *Informe definitivo del Relator Especial, Sr. Paulo Sergio Pinheiro, Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas* doc. E/CN.4/Sub.2/2005/17, 28 de junio de 2005.
- , *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones* doc E/2005/30, 16 de diciembre de 2005.
- , *Seguridad Humana, Informe del Secretario General* doc. A/64/701, 8 de marzo de 2010.
- , *Informe del representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, señor Walter Kälin. Adición: Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos* doc A/HRC/13/21/Add.4, 9 de febrero de 2010.
- , *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Chaloka Beyani* doc A/HRC/2934, 1 de abril de 2015.
- , *Protección y asistencia a los desplazados internos. Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos* doc A/70/334, 20 de agosto de 2015.
- , *“Podemos erradicar la pobreza” Objetivos de Desarrollo del Milenio y más allá de 2015.*
- Organización de las Naciones Unidas (ONU), Dependencia de Seguridad Humana y Oficina de Asuntos Humanitarios, *Teoría y Práctica de la Seguridad Humana: Aplicación del concepto de seguridad humana y el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad de los Seres Humanos*. 2009.
- Comité Internacional de la Cruz Roja, *Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949*, 12 de agosto de 1949.

- , *Protocolos Adicionales a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949*. 8 de junio de 1977.
- Comité Internacional de Coordinación de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos (CIC), *Declaración de Clausura de la Conferencia Anual*, celebrada el 23 de marzo de 2016.
 - Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CI-REFCA), *Principios y criterios para la Protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos en América Latina*, Ciudad de Guatemala, Guatemala, 29 al 31 de mayo de 1989.
 - Corte Penal Internacional, «Basic Legal Texts, The Oficial Journal», *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*, 17 de julio de 1998.
 - Fondo fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana y Dependencia de Seguridad Humana, «La Seguridad Humana en las Naciones Unidas», 2015.

b) Sistema Interamericano de Derechos Humanos

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CmIDH), *Informe No. 15/09, petición 1-06, admisibilidad, masacre y desplazamiento forzado de los Montes de María Colombia*, 19 de marzo de 2009.
 - , *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México OEA/Ser.L/V/II Doc 48/13*, 30 de diciembre de 2013.
 - , Informe de País México. Situación de los Derechos Humanos en México, OEA, 2015.
 - , *Observaciones preliminares de la visita in loco de la CmIDH a México*, octubre de 2015.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (CrIDH), *Caso Comunidad Moiwana vs. Surinam*, Sentencia del 15 de junio de 2005.
 - , *Caso Masacres de Mapiripán vs. Colombia*, Sentencia del 15 de septiembre de 2005.
 - , *Caso Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia*, Sentencia del 31 de enero de 2006.

- , *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay*, Sentencia del 29 de marzo de 2006 (Voto razonado del juez A. A. Cançado Trindade)
- , *Caso Masacres de Ituango vs. Colombia*, Sentencia del 1° de julio de 2006.
- , *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México*, Sentencia de 16 de noviembre de 2009
- , *Caso Chitay Nech y otros vs. Guatemala*, Sentencia del 25 de mayo de 2010.
- , *Caso Familia Barrios vs. Venezuela*, Sentencia del 24 de noviembre de 2011.
- , *Caso Pueblo indígena Kichwa de Sarayaku vs Ecuador*, Sentencia de 27 de junio de 2012.
- , *Caso Masacres de Río Negro vs. Guatemala*, Sentencia del 4 de septiembre de 2012.
- , *Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador*, Sentencia del 25 de octubre de 2012.
- , *Caso Gudiel Álvarez (Diario Militar) vs. Guatemala*, Sentencia del 20 de noviembre de 2012.
- , *Caso Artavia Murillo y otros (Fertilización in vitro) vs. Costa Rica*, Sentencia de 28 noviembre de 2012.
- , *Caso Masacre de Santo Domingo vs. Colombia*, Sentencia del 30 de noviembre de 2012.
- , *Caso Comunidades afrodescendientes desplazadas de la cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) vs. Colombia*, Sentencia del 20 de noviembre de 2013.
- , *Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros vs. Venezuela*, Sentencia de 27 de agosto de 2014.
- , *Caso Espinoza González vs. Perú*, Sentencia de 20 de noviembre de 2014
- , *Caso Pueblo Indígena Sarayaku vs. Ecuador*, Medidas provisionales ordenadas el 6 de julio de 2004 y el 17 de junio de 2005.
- , *Caso Comunidad de Paz de San José de Apartadó vs. Colombia*, Medidas provisionales ordenadas el 24 de noviembre de 2000, 18

de junio de 2002, 17 de noviembre de 2004, 15 de marzo de 2005 y 2 de febrero de 2006.

- , *Caso Comunidades del Jiguamiandó y del Curbarado vs. Colombia*, Medidas provisionales ordenadas el 6 de marzo de 2003, 17 de noviembre de 2004, 15 de marzo de 2005, 7 de febrero de 2006 y 17 de noviembre de 2009.
- , *Caso Pueblo Indígena Kankuamo vs. Colombia*, Medidas provisionales ordenadas el 5 de julio de 2004 y 30 de enero de 2007.

c) *Instituciones internacionales*

- Consejo de la Unión Europea, *Directiva 2004/83/EC del Consejo del 29 de abril de 2004 por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida*, Diario Oficial de la Unión Europea, 19 de mayo de 2004.
- Consejo Noruego para los Refugiados. Observatorio sobre el Desplazamiento Interno, *Informe Global 2015: Desplazados internos por los conflictos y la violencia*, Mayo 2015.
 - , *Global Overview 2015: People internally displaced by conflict and violence*, Ginebra, mayo de 2015.
 - , *México: Desplazamiento debido a violencia criminal y comunal*, Ginebra, 25 de noviembre de 2011.
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-225/95 del 18 de mayo de 1995, Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.
 - , Sentencia T-227/97 del 5 de mayo de 1997, Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.
 - , Sentencia SU-1150/00 del 30 de agosto de 2000, Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.
 - , Sentencia T-958/01 del 6 de septiembre de 2001, Magistrado Ponente: Eduardo Montealegre Lynnet.
 - , Sentencia T-025/04 del 22 de enero de 2004, Magistrado: Manuel José Cepeda Espinosa.

- Dirección General de la Cruz Roja Colombiana. *Manual Básico de Doctrina y Protección de la Cruz Roja Colombiana*, Bogotá, Colombia, 2002.
- Grupo Temático Global de Protección (Global Protection Cluster), *Manual para la protección de los desplazados internos*, marzo de 2010.
- Rodríguez Jorge, Pérez Ricardo y Zaccarelli Mónica, *Guía práctica de salud mental en situaciones de desastres*, Organización Panamericana de la Salud, Washington, DC., EUA, 2007
- OCHA y The Brookings Institution Whashington D.C., *Guía para la aplicación de los principios rectores de los desplazamientos internos*, Proyecto sobre Desplazamientos Interno del Instituto Brookings. Bogotá, 2002.
- Organización Internacional del Trabajo, *Trabajo decente y juventud en América Latina, Políticas para la acción*, Lima, Perú, diciembre de 2013.
- The Brookings Institution y Universidad de Berna, *Cuándo termina el desplazamiento. Marco de soluciones duraderas*, Proyecto sobre desplazamiento interno. Washington D.C., junio de 2007.
 - , *Protecting Internally Displaced Personas: A Manual for Law and Policy Makers*, Proyecto sobre desplazamiento interno, Washington D.C., octubre de 2008.
 - , *Directrices Operacionales del IACS sobre la Protección de las Personas en Situaciones de Desastres Naturales*, Proyecto sobre desplazamiento interno. Washington D.C., mayo de 2011.
- The Brookings Institution, Universidad de Berna y Pontificia Universidad Javeriana, *Desplazamiento Interno y Construcción de Paz*, Proyecto sobre desplazamiento interno, Colombia, 2008.

2. ÁMBITO NACIONAL

a) Marco legislativo

- Leyes federales
 - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Ley de Asistencia Social. *Diario Oficial de la Federación*, 2 de septiembre de 2004.
- Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Diario Oficial de la Federación*, 2 de abril de 2014.
- Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de enero de 2011.
- Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, *Diario Oficial de la Federación*, 21 de febrero de 2012.
- Ley General de Educación, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de abril de 2015
- Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, *Diario Oficial de la Federación*, 24 de enero de 2012.
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, *Diario Oficial de la Federación*, 4 de mayo de 2015.
- Ley General de Víctimas, *Diario Oficial de la Federación*, 9 de enero de 2013.
- Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, *Diario Oficial de la Federación*, 17 de abril de 2012.
- Leyes estatales
 - Ley para la Prevención y Atención al Desplazamiento Interno en el Estado de Chiapas, Periódico Oficial del Estado de Chiapas, 12 de febrero de 2012.
 - Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad en el Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 7 de abril de 2011
 - Ley No. 487 para Prevenir y Atender el Desplazamiento Interno en el Estado de Guerrero, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, 22 de julio de 2014.
 - Ley de Atención y Reparación a Víctimas del Delito y de Violaciones a los Derechos Humanos del Estado de Morelos, Periódico Oficial “Tierra y Libertad”, 17 de julio de 2013.

b) Información de autoridades federales

- Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas. Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Procesales, *Oficio CEAV/SJAP/245/2014, 18 de marzo de 2014.*
 - , *Acta de la Cuadragésima Tercer Sesión Ordinaria del Pleno, 29 de julio de 2014.*
 - , *Oficio CEAV/DEVI/254/2015 del 27 de octubre de 2015.*
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, *Lineamientos Específicos del Proyecto para la Atención a Indígenas Desplazados, Diario Oficial de la Federación, 15 de junio de 2006.*
 - , Dirección General de Asuntos Jurídicos, *Oficio No. DGAIJ/RL/92/2013, 05 de abril de 2013.*
 - , Dirección de Asuntos Contenciosos, *Oficio DGAIJ/RL/2015/OF/077, 12 de octubre de 2015.*
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Informe de Pobreza en México 2012, México, 2013.*
 - , “CONEVAL página principal, *Medición de la Pobreza, Medición de la Pobreza, Líneas de bienestar y canasta alimentaria*”, *Evolución de las líneas de bienestar y de la canasta alimentaria*, última actualización 10 de octubre de 2015.
 - , *Medición de la pobreza en México y en las Entidades Federativas 2014, México, julio 2015.*
 - , *Cuadro 1, Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2014. Porcentaje, número de personas y carencias promedio por indicador de pobreza, 2010- 2014.*
 - , *Cuadro 4B, Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2014. Porcentaje, número de personas y carencias promedio por indicador de pobreza, según entidad federativa, 2010-2014, parte II.*
 - , *Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2014, Cuadro 1, Porcentaje, número de personas y carencias promedio por indicador de pobreza, 2010- 2014.*
- Consejo Nacional de Población, Secretaría General, *Oficio SG/063/2013, 26 de marzo de 2013.*

- Instituto Federal Electoral, Dirección Jurídica, *Oficio No. DJ/0421/2013, 4 de abril de 2013.*
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2014, México, 2015.*
 - , Dirección General de Asuntos Jurídicos, *Oficio No. 805/068/2013, 04 de abril de 2013.*
 - , Subdirección de lo Contencioso Civil y Administrativo, *Oficio 805.2.3/599/2015, 02 de octubre de 2015.*
- Procuraduría General de la República, *Coordinación General de Políticas Públicas en Derechos Humanos, Oficio DHPDSC/CG-PPDH/013/13, 04 de abril de 2013.*
 - , Subprocuraduría de control regional, procedimientos penales y amparo, Coordinación de Supervisión y Control Regional, *Oficio CSCR/4584/2015, 13 de octubre de 2015.*
- *Respuesta del Gobierno de México al informe del Relator Especial sobre los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas sobre su visita a México, Ginebra, Suiza, Marzo de 2004.*
- Secretaría de la Defensa Nacional, *Sección de Quejas, Oficio DH-VI-5057, 04 de abril de 2013.*
 - , Subdirección de Asuntos Nacionales, *Oficio DH-IV-15395, 3 de diciembre de 2015.*
- Secretaría de Desarrollo Social, *Oficio OF.- 500/1539/2013, 22 de abril de 2013.*
 - , Unidad del Abogado General y Comisionado para la Transparencia, *Oficio 500/5893/2015, 06 de octubre de 2015.*
- Secretaría de Economía, Unidad de Asuntos Jurídicos, *Oficio No. 110.12403/2015, 5 de octubre de 2015.*
- Secretaría de Educación Pública, Dirección General de Planeación y Estadística Educativa, *Oficio No. DGPpyEE/050/2013, 9 de abril de 2013.*
- Secretaría de Gobernación, *Bases del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia e Instalación de la Comisión Intersecretarial, Febrero de 2013.*

- , Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, *Oficio No. UDDH/911/DGAEI/920/2015*, 29 de octubre de 2015.
- , Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos, *Oficio No. UDDH/911/DGAEI/1209/2015*, 3 de diciembre de 2015.
- Secretaría de Marina, Unidad Jurídica, *Oficio 5335/DH/13*, 11 de abril de 2013.
 - , *Oficio 19724/DH/15*, Unidad Jurídica, de fecha 7 de octubre de 2015.
- Secretaría de Relaciones Exteriores, «SRE Sala de Prensa, Comunicados.» *El gobierno mexicano acude al 149° periodo de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, 1 de noviembre de 2013.
 - , *Oficio DDH-04857*, Dirección General de Derechos Humanos, de fecha 02 de octubre de 2015.
- Secretaría de Salud, Coordinación General de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos de la Dirección General adjunta Consultiva y Contenciosa, *Oficio 2486*, 02 de mayo de 2013.
 - , *Dirección de Derechos Humanos e Investigación Normativa en Salud*, *Oficio sin número*, 02 de octubre de 2015.
 - , *Coordinación General de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos*, *Dirección de Derechos Humanos e Investigación Normativa en Salud*, *Oficio CGAJDH-DDHINS-7176-2015SSa*, 05 de octubre de 2015.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Dirección General de Asuntos Jurídicos, *Oficio 117.DG.3069.2015*, 02 de octubre de 2015.
 - , Subsecretaría de Empleo y Productividad Laboral. Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo, *Oficio No. 310/26-03-13/0130*, 26 de marzo de 2013.
 - , Subsecretaría de Empleo y Productividad Laboral. Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo, *Oficio No. 310/26-03-13/0130*, 26 de marzo de 2013.
- Sistema Nacional DIF, Dirección General Jurídica y Enlace Institucional, *Oficio DGJEI.205.000.00/538/2015*, 22 de septiembre de 2015.

- Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Protocolo de Actuación para Quienes Imparten Justicia en Casos Relacionados con Proyectos de Desarrollo e Infraestructura*, México 2004.

c) Información de gobiernos estatales y municipales

- Ayuntamiento de Torreón Coahuila, Dirección Municipal de Prevención Social del Delito, *Oficio DMPSPD/071*, 12 de Agosto de 2014.
- Dirección General de Protección Civil del Estado de Puebla, *Oficio DGPC/4089/15*, 04 de julio de 2015.
- Secretaría General de Gobierno del Estado de Chiapas, Subsecretaría de Gobierno y Derechos Humanos, *Oficio SGG/SGDH/DVDH-TPD/0333/2013*, 02 de mayo de 2013.
- Secretaría General de Gobierno del Estado de Chihuahua, *Oficio SGG/225/15*, 20 de noviembre de 2015.
- Secretaría de Gobierno del Estado de Coahuila, Subsecretaría de Gobierno y Atención Ciudadana, Dirección de Vinculación y Concertación, *Oficio SGB/042/2015*, 08 de septiembre de 2015.
- Secretaría General de Gobierno del Estado de Durango, *Oficio Número SGG/919/2015*.
—, *Oficio SGG/1183/2015*, 6 de noviembre de 2015.
- Secretaría General de Gobierno del Estado de Guerrero, Dirección General de Seguimiento, Control y Evaluación de Asuntos de Derechos Humanos, *Oficio DADH-1286*, 4 de diciembre de 2015.
—, *Oficio No. DADH-0030*, 18 de enero de 2016.
- Secretaría General de Gobierno del Estado de Hidalgo, *Oficio SSP-CyGR/1119/15*, 1 de octubre de 2015.
- Secretaría de Gobierno del Estado de Jalisco, Subsecretaría de Asuntos Jurídicos, *Oficio SAJ/420/2013*, 13 de mayo de 2013
- Secretaría General de Gobierno del Estado de Michoacán, Subsecretaría de Gobierno, *Oficio SGSG/215/2014*, 3 de septiembre de 2015.
- Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León, Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana, Coordinación

de Asuntos Jurídicos, *Oficio BCAJ/475/2015*, 25 de septiembre de 2015.

- Secretaría General de Gobierno del Estado de Oaxaca, Subsecretaría Jurídica y de Derechos Humanos, *Oficio 1032/2013*, 22 de abril de 2013.
- Secretaría General de Gobierno del Estado de Puebla, Dirección General de Asuntos Jurídicos, *Oficio SGG/DGAJ/JC/789/2013*, Recibido el 27 de mayo de 2013.
 —, *Oficio 4136/2015*, 17 de septiembre de 2015
- Secretaría General de Gobierno del Estado de Yucatán, Dirección Jurídica, *Oficio SGG/DJ-181-2015*, 01 de septiembre de 2015.
- Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Colima, *Oficio SDS. DS.526/2013*, 13 de octubre de 2013.

d) Información de organismos públicos de derechos humanos

- CNDH. *Informe Especial sobre los grupos de autodefensa en el Estado de Michoacán y las violaciones a los derechos humanos relacionadas con el conflicto, México, 2015*, disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2016_IE_gruposautodefensa.pdf
 —, *Informe Especial sobre los Grupos de Autodefensa y la Seguridad Pública en el Estado de Guerrero*, México, 2003, disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2013_IE_grupos_autodefensa.pdf
 —, *Agenda Nacional de Derechos Humanos 2013*.
 —, *Expediente CNDH/5/2014/3700/Q*.
 —, *Recomendación 197/1992*
 —, *Recomendación 001/1993*
 —, *Recomendación 58/1994*
 —, *Recomendación 1/1998*.
 —, *Recomendación 71/2010*
 —, *Recomendación General número 15*
 —, *Actas Circunstanciadas; testimonios recabados a personas de los Estados de Guerrero y Veracruz, 06 de agosto de 2013*

- , *Actas circunstanciadas; testimonios recabados a personas de los Estados de Oaxaca y Sinaloa*, 12 de agosto de 2013.
- , *Actas circunstanciadas; testimonios recabados a personas de los Estados de Michoacán y Tamaulipas*, 15 de agosto de 2013
- , *Actas circunstanciadas; testimonios recabados a personas de los Estados de Colima y Michoacán*, 19 de agosto de 2013.
- , *Actas circunstanciadas; testimonios recabados a personas del Estado de Guerrero*, 20 de agosto de 2013.
- , *Actas circunstanciadas; testimonios recabados a personas del Estado de Sinaloa*, 22 de agosto de 2013.
- , *Acta circunstanciada; testimonio recabado a persona del Estado de Guerrero*, 23 de agosto de 2013.
- , *Actas circunstanciadas; testimonios recabados a personas del Estado de Guerrero*, 26 de agosto de 2013.
- , *Acta circunstanciada; testimonio recabado a persona del Estado de Guerrero*, 12 de septiembre de 2013.
- , *Acta circunstanciada; testimonio recabado a través de llamada telefónica en el Estado de Chihuahua*, 10 de octubre de 2013.
- , *Actas circunstanciadas; testimonios recabados a personas del Estado de Guerrero*, 31 de octubre de 2013.
- , *Acta circunstanciada; testimonio recabado a persona del Estado de Durango*, 17 de enero de 2014.
- , *Actas circunstanciadas; testimonios recabados de personas de los Estados de Michoacán y Sinaloa*, 06 de febrero de 2014.
- , *Actas circunstanciadas; testimonios recabados a personas del Estado de Veracruz*, 21 de febrero de 2014.
- , *Actas circunstanciadas; testimonios recabados a personas del Estado de Veracruz*, 22 de febrero de 2014.
- , *Actas circunstanciadas; testimonios recabados a personas del Estado de Guerrero*, 14 de marzo de 2014.
- , *Actas circunstanciadas; testimonios de personal de la CNDH*, 21 de septiembre de 2015.
- *Comisión de Derechos Humanos del Estado de Baja California Sur, Oficio CEDHBCS-UTAIP-LAP-8615*, 22 de octubre de 2015.

- Comisión Estatal de Derechos Humanos de Campeche, Oficio VG/2329/2015, 19 de octubre de 2015.
- Comisión de Derechos Humanos del Estado de Chiapas, *Oficio CEDH/DGQOYG/1802/2015*, 7 de octubre de 2015.
- Comisión de Derechos Humanos del Estado de Chihuahua, *Oficio BPO/86/2015*, 7 de septiembre de 2015.
- Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila de Zaragoza, *Oficio VG/653/2015*, 19 de octubre de 2015.
- Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima de Zaragoza, *Oficio PRE/110/2015*, 9 de octubre de 2015.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Oficio CDHDF/OE/DEADLE/734/2015*, 15 de octubre de 2015.
- Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango, Oficio SR/93/15, 12 de octubre de 2015.
- Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango, *Oficio No. CEDHD/003/16*, 15 de enero de 2016.
- Procuraduría de los Derechos Humanos de Guanajuato, *Oficio PDH/660/15*, 30 de septiembre de 2015.
- Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero, Expediente CODDEHUM-CRZN/092/2011-II
 —, *Recomendación 035/2012*.
- Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco, Oficio JMLA/1879/2015, 01 de octubre de 2015.
 —, *Recomendación 35/09*
- Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán, Queja LAZ/365/2013, 8 de agosto de 2013.
 —, *Queja LAZ/376/2013*, 16 de agosto 2013.
 —, *Queja LAZ/365/2013*, 16 de agosto de 2013.
- Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nayarit, *Oficio VG/1133/15*, 29 de septiembre de 2015.
- Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León, *Oficio DJ/8091/15*, 3 de noviembre de 2015.
- Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca, Oficio 008767, 26 de julio de 2013.

- , Oficio 013596, 29 de septiembre de 2015.
- Comisión de Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo, *Oficio DHEQROO/DCSQR/UV/177/2015*, 8 de octubre de 2015.
- Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí, *Comunicación vía correo electrónico*, 5 de noviembre de 2015.
- Comisión Estatal de los Derechos Humanos en Sinaloa, *Informe Especial sobre el Desplazamiento Interno en Sinaloa*, Abril de 2013.
- Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, *Oficio SCSVP-QCEDH/110/2015*, 22 de octubre de 2015.
- Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tabasco, *Oficio CEDH-P/338/2015*, 14 de octubre de 2015.
- Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas, *Oficio 7239/2015*, 30 de octubre de 2015.
- Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala, *Oficio CEDH-T/S.E/2334/2015*, 13 de octubre de 2015.
- Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, *Oficio 367/2015*, 06 de octubre de 2015.
- Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán, *Oficio SE-CODHEY/007/15*, 8 de octubre de 2015.
- Comisión Estatal de Derechos Humanos de Zacatecas, *Oficio CDHEZ/SEZA/8016/2015*, 19 de octubre de 2015.

e) Información del Sistema Estatal DIF

- Sistema DIF del Estado de Aguascalientes, Dirección General, *Oficio DGSE-07229/2015*, 18 de septiembre de 2015.
- Sistema DIF del estado de Baja California, Dirección General, *Oficio DIF-DGEN/064/2015*, 19 de octubre de 2015.
- Sistema DIF del Estado de Coahuila, Dirección Jurídica, *Oficio DIFJURD/116/2015*, 21 de agosto de 2015.
- Sistema DIF del Estado de Colima, Dirección General, *Oficio 1128/2015*, 01 de octubre de 2015.
- Sistema DIF del Estado de Guanajuato, Dirección General, *Oficio SDIFEG/DPJF/DG/558/2015*, 17 de septiembre de 2015.

- Sistema DIF del Estado de Jalisco, Dirección General, *Oficio DG/3455*, 30 de septiembre de 2015.
- Sistema DIF del Estado de Querétaro, Dirección General, *Oficio DPM/1594/2015*, 22 de septiembre de 2015.
- Sistema DIF del Estado de Sinaloa, Dirección General, *Oficio DG989/2015*, 22 de septiembre de 2015.
- Sistema DIF del Estado de Tabasco, Coordinación General, *Oficio CG/1820/2015*, 21 de septiembre de 2015.
- Sistema DIF del Estado de Tamaulipas, Dirección General, *Oficio DG/1129/2015*, 21 de septiembre de 2015.
- Sistema DIF del Estado de Veracruz, Dirección Jurídica y Consultiva, *Oficio DJC/541/15*, 21 de septiembre de 2015.
- Sistema DIF del Estado de Zacatecas, Procuraduría de Protección a niñas, niños, adolescentes y familia, *Oficio 1389/2015*, 05 de octubre de 2015.

f) *Información obtenida en medios de comunicación*

- AlTorresVideoreport, “*Los pueblos fantasmas en México por la guerra entre narcos*”, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=D-8lavk0vnQw>;
- Bustamante, Jesús, Más de mil desplazados en Durango por operativos contra el Chapo, Periódico Excelsior. Publicada el 19 de octubre de 2015, disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/10/19/1052141>.
- Cadena Tres, “*Casas abandonadas en Nuevo Laredo*”, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=Nts32z9Nngw>;
- Cdmirtamps, Cd. Mier en guerra, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=NNBIwd0BKl4>;
- El Universal TV, “*Narcos dejan pueblos fantasmas en Tamaulipas*” disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=ggXOu4KvXp4>.
- Lizárraga, Lidia. “*Nuevo San Marcos, un pueblo dos veces desplazado*”. Diario El Debate. 7 de enero de 2015, disponible en: <http://www.debate.com.mx/mazatlan/httpwww.debate.com.mx/mazatlanNue>

vo-San-Marcos-un-pueblo-dos-veces--desplazado-20150107-0050.html-20150107-0050.html

- Maldonado, Saúl, Desplazados ya quieren regresarse, *El Siglo de Durango*, Publicada el 21 de octubre de 2015, disponible en: <http://www.elsiglodedurango.com.mx/noticia/622286.desplazados-ya-quieren-regresarse.html>
- Pastrana, Daniela, *Los desterrados de Teloloapan: familias enteras desplazadas por el narco*. “Animal Político”, disponible en: <http://www.animalpolitico.com/vivirconelnarco/desterrados-teloloapan-familias-desplazadas-por-el-narco.html>
- Punto de Partida, “*Tamaulipas: Desolado*”, abril de 2016, disponible en <http://noticieros.televisa.com/programas-punto-de-partida/2016-04-13/tamaulipas-desolado/>
- Quintero Arias, José, “*El caso Picachos dejó al descubierto serios problemas del campo Sinaloense*”, *El Sol de Mazatlán* el 6 de noviembre de 2011, disponible en: <http://www.oem.com.mx/elsoldemazatlan/notas/n2297910.htm>
- Redacción, La búsqueda del Chapo provoca desplazamientos en Sinaloa y Durango, *CNN México*, Publicada el de 18 de octubre de 2015. Disponible en: <http://www.cnnmexico.com/nacional/2015/10/18/la-busqueda-del-chapo-provoca-desplazados-en-sinaloa-y-durango>
- Reporte Ciudadano. Las noticias de Chiapas al minuto. “Indígenas realizan marcha para apoyar alcaldesa”, publicada el día 04 de mayo de 2016. Disponible en: <http://www.reporteciudadanochiapas.com/?p=117149>
- Velasco, Fernando, Requieren desplazados atención humanitaria, *Periódico Noroeste*. Publicada el 16 de octubre de 2015, disponible en: <http://www.noroeste.com.mx/publicaciones.php?id=1061352>

g) Otras fuentes

- Arana Cedeño, Marcos y María Teresa del Riego, *Estudio sobre los desplazados por el conflicto armado en Chiapas*, México, FIODM, Programa Conjunto por una cultura de Paz, ONU, 2012.
- Atuesta Becerra, Laura H., *Abordando los costos de la prohibición: Poblaciones desplazadas internamente en Colombia y México*, en “Aca-

bando con la guerra contra las drogas”, Informe del grupo de expertos de LSE en economía de las Políticas sobre Drogas, Londres, s/a, p. 54, disponible en: <http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/EndingDrugWars.aspx>

- Artículo 19, *México: Asesinan al fotoperiodista Rubén Espinoza en el D.F.*, 03 de agosto de 2015, disponible en: <https://www.article19.org/resources.php/resource/38073/es/m%EF%BF%BD%EF%BF%BDxico:-asesinan-al-fotoperiodista-rub%EF%BF%BD%EF%BF%BDn-espinosa-en-df>
- Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas, *Informe sobre Desplazados por el Conflicto Armado en Chiapas. Informe para Relator Especial de la ONU para los derechos Humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, San Cristóbal de las Casas, Chiapas, 12 de junio de 2003.
- Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, “*Han destruido la vida en este lugar. Megaproyectos, Violaciones a Derechos Humanos y Daños Ambientales en México*”, México, 2012.
- Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C., *Desplazamiento Interno Forzado en México*, México, 2014, disponible en: <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-desplazamiento-web.pdf>
- Domínguez, Juan Carlos, *Desplazamiento forzado por proyectos de desarrollo: retos para la cooperación internacional en América Latina*, Cuadernos de cooperación internacional y desarrollo, Instituto Mora, Conacyt y Universidad Iberoamericana, México, 2014.
- García Median, Amalia Dolores, Diputada Federal por el partido de la Revolución Democrática, *Iniciativa con Proyecto de Decreto, “Por el que se adiciona un párrafo al artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de población desplazada”*, Gaceta parlamentaria de la Cámara de Diputados, LXII Legislatura, 3 de junio de 2015.
- Gobierno del Estado de Sinaloa, Comunicado de prensa “Inaugura el presidente Felipe Calderón la Presa Picachos”, 12 de noviembre de 2012, Disponible en: <http://sinaloa.gob.mx/noticias/25-cgcs/bole->

tines-2012/noviembre-2012/317-inaugura-el-presidente-felipe-calderon-la-presa-picachos.

- González, Everardo, *documental “El Paso”*, Certamen Internacional de Cine Documental sobre Migraciones y Exilios CEME-DOC. Información disponible en: <http://cemeuned.org/CEMEDOC2015/>
- Jiménez Flores, Elsa Patricia, Diputada Federal por el Partido de la Revolución Democrática, *Iniciativa de “Ley General para Personas Desplazadas Internamente”*. Gaceta parlamentaria de la Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 23 de abril de 1998.
- Márquez Covarrubias, Humberto, *Diccionario crítico de migración y desarrollo*, Colección Desarrollo y Migración, México, Miguel Ángel Porrúa, 2012.
- Murillo González, Juan Carlos. *La protección de Refugiados en el continente americano*, disponible en: <http://www.oas.org/dil/esp/19%20-%20murillo%201.DM.MR.417-438.pdf>.
- Parametría Investigación Estratégica, Análisis de Opinión y Mercado, «Carta Paramétrica», *México y sus desplazados*, México, sin fecha.
- Programa Conjunto por una Cultura de Paz, *Estudio sobre los desplazados por el conflicto armado en Chiapas*, Mayo, de 2012.
- Reynolds, Sarnata, *Reporte sobre “Las víctimas ocultas en México”*, Refugees International, 2014, disponible en: <http://www.refugeesinternational.org/reports/2015/10/13/mexicos-unseen-victims>
 —, *Reporte sobre “Huir o quedarse, un acto suicida”*, *Desplazamiento Interno en El Salvador*, Refugees International, 2015, disponible en: <http://www.refugeesinternational.org/reports/2015/10/13/mexicos-unseen-victims>
- Robledo Aburto, Zoé Alejandro, Senador para el Estado de Chiapas por el partido de la Revolución Democrática, *Iniciativa con Proyecto de decreto que crea la “Ley General para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno”*, Senado de la República LXII Legislatura, 18 de diciembre de 2012.
- Rojo Horta, Joel, *Chinantecos desplazados por la presa Cerro de Oro, en Oaxaca*, Revista *El Cotidiano*, núm. 183, enero-febrero, 2014, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco.

- Rubio Díaz-Leal, Laura, *Desplazamiento interno inducido por la violencia: una experiencia global, una realidad mexicana*, Instituto Tecnológico Autónomo de México y Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C., México, 2014.
- Fisas, Vincec, *Manual del buen explorador en iniciativas de cultura de paz, El programa transdisciplinario de la UNESCO*, Icaria/UNESCO, Barcelona, 1998.
- Uprymny, Rodrigo, y Luz María Sánchez Duque, “Artículo 22. Derecho a la Circulación y Residencia.” en *Convención Americana sobre Derechos Humanos comentada*, editado por Christian Steiner y Patricia Uribe, 540, Distrito Federal: Fundación Konrad Adenauer, 2014.
- Reporteros sin fronteras. *Barómetro de la Libertad de Prensa 2015. Informe Mundial. México*. Último acceso: agosto 2015.
—, *Carta Abierta de alerta sobre la violencia que viven los periodistas en México. Entregada al Presidente de la república mexicana en París Francia*, 10 de julio de 2015.

Informe Especial sobre Desplazamiento Forzado Interno (DFI) en México, editado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se terminó de imprimir en diciembre de 2016 en los talleres de TRIGEMINUM, S. A. de C. V., Campesinos núm. 223-J, colonia Granjas Esmeralda, Delegación Iztapalapa, C. P. 09810, Ciudad de México. El tiraje consta de 1,250 ejemplares.

Este material fue elaborado con papel certificado por la Sociedad para la Promoción del Manejo Forestal Sostenible, A. C. (Certificación FSC México).

Presidente

Luis Raúl González Pérez

Consejo Consultivo

Mariclaire Acosta Urquidi
María Ampudia González
Mariano Azuela Güitrón
Ninfa Delia Domínguez Leal
Mónica González Contró
David Kershenobich Stalnikowitz
Carmen Moreno Toscano María
Olga Noriega Sáenz
Guillermo I. Ortiz Mayagoitia

Primer Visitador General

Ismael Eslava Pérez

Segundo Visitador General

Enrique Guadarrama López

Tercera Visitadora General

Ruth Villanueva Castilleja

Cuarta Visitadora General

Norma Inés Aguilar León

Quinto Visitador General

Edgar Corzo Sosa

Sexto Visitador General

Jorge Ulises Carmona Tinoco

Secretario Ejecutivo

Héctor Daniel Dávalos Martínez

Secretario Técnico del Consejo Consultivo

Joaquín Narro Lobo

Oficial Mayor

Manuel Martínez Beltrán

Directora General del Centro Nacional de Derechos Humanos

Julieta Morales Sánchez



CNDH
M É X I C O