

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 potencializa 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.

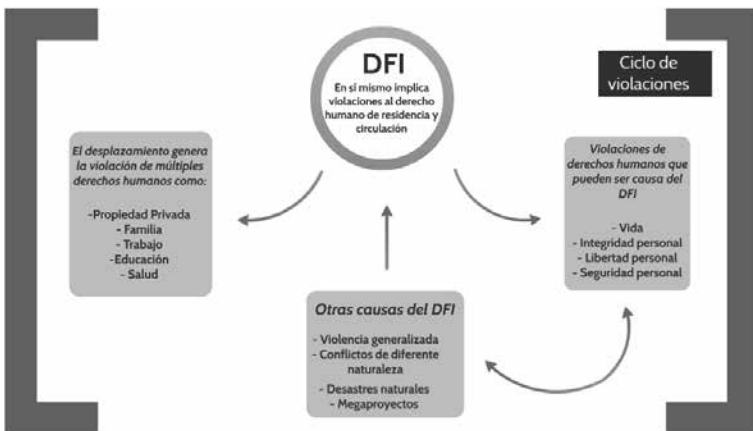
³¹¹ En otro informe del Representante del Secretario General sobre los desplazados internos, Francis M. Deng, se señala que las personas víctimas de desplazamiento interno, también están expuestas a un alto riesgo de agresiones físicas o sexuales y de secuestro, y suelen verse privados de vivienda, alimentación 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

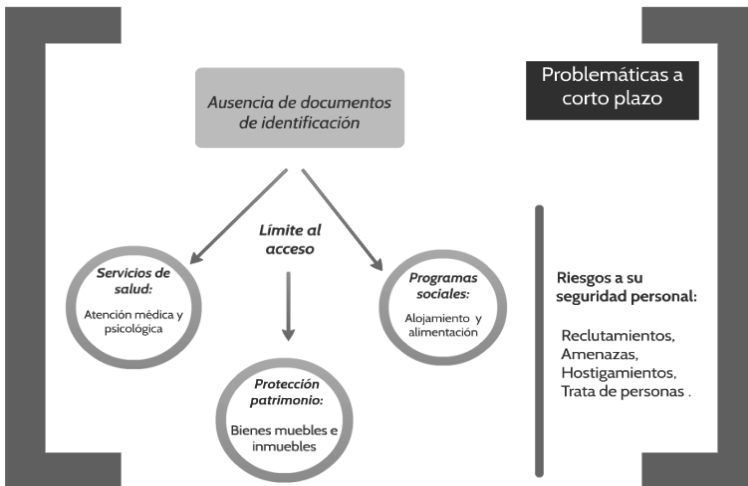
ciones y comportamientos) y las experiencias sociales en el sentido más amplio (relaciones, tradiciones y cultura). El principio clave consiste en que las personas y las comunidades tienen recursos, por lo que hay que promover la autoayuda comunitaria, muchas veces con el apoyo de un agente exterior, 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.

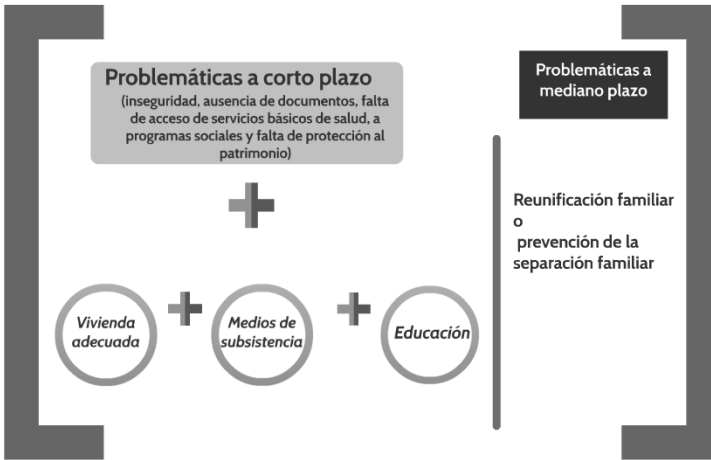
³²⁴ *Ibidem*, p. 311.

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 personas 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 servidor 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

<i>Estado</i>	<i>Causa</i>	<i>Sub-causa</i>	<i>Víctimas que dieron su testimonio</i>	<i>Víctimas referenciadas por terceros</i>
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 aquellos 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

<p>Periodo 2000-2006</p>	<p>PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (PND) * Contempla medidas relacionadas con el desplazamiento en el Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH) 2005.</p>	<p>PNDH 2005: A. <i>Derechos humanos de los pueblos indígenas.</i> Objetivo 9. Derecho al desarrollo. (...) <i>Líneas de acción</i> (...) • 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.</p>
------------------------------	--	---

CUADRO 5 (CONTINUACIÓN)

<p>Periodo 2000-2006</p>	<p>PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (PND) * Contempla medidas relacionadas con el desplazamiento en el Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH) 2005.</p>	<p><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). </p>
<p>Periodo 2006-2012</p>	<p>PND * Contempla medidas relacionadas con el desplazamiento en el PNDH 2008-2012.</p>	<p>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.</p>

CUADRO 5 (CONTINUACIÓN)

<p>Periodo 2012- 2018</p>	<p>PND: Contempla medidas relacionadas con el desplazamiento únicamente en los siguientes programas: * Programa Nacional de Población 2014-2018; *Programa Nacional de Atención a Víctimas 2014-2018.</p>	<p>PNDH 2014- 2018: No señala ninguna acción relacionada con el DFI o las personas desplazadas. Programa Nacional de Población 2014-2018: Objetivo 3. Incentivar una distribución territorial de la población inclusiva y sostenible, fomentando redes de asentamientos Estrategia 3.1. Consolidar redes de asentamientos productivas y competitivas para diversificar las opciones de empleo, migración y residencia. (...) <i>Líneas de acción</i> (...) 3.1.4. Contribuir al análisis y atención del desplazamiento interno forzado en sus distintas vertientes. Programa Nacional de Atención a Víctimas 2014-2018: Objetivo 4. Garantizar a las víctimas el acceso a las medidas de atención, con enfoque diferenciado y énfasis en condiciones de vulnerabilidad. Estrategia 4.6. <i>Promover una atención adecuada a víctimas de desplazamiento interno forzado.</i> 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. 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 RENA VI, 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 RENA VI 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 RENA VI, 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 RENA VI 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 RENA VI 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 RENA VI

³⁵⁶ Consúltese *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 prepara-

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

<i>Criterios</i>	<i>Algunos indicadores de que se ha alcanzado una solución duradera</i>
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)

<i>Crterios</i>	<i>Algunos indicadores de que se ha alcanzado una solucin duradera</i>
Nivel de vida adecuado	<ul style="list-style-type: none"> • Los desplazados gozan, sin discriminacin, de alojamiento con los requisitos mnimos, atencin de la salud, alimentos, agua y otros medios de subsistencia. • Tienen acceso sostenible a refugio o vivienda bsicos; servicios mdicos esenciales que incluyen la atencin para el tratamiento de vctimas de agresiones sexuales y la atencin de otros aspectos de salud reproductiva; saneamiento; y educacin escolar primaria. • Bienes y servicios al alcance de la poblacin afectada, en cantidad y calidad suficiente, teniendo en cuenta el contexto local. • Adem{s}, los bienes y servicios son apropiados en lo cultural y tienen en cuenta las cuestiones de g{nero 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 reintegracin tiene lugar en el marco de economas fr{giles y niveles de desempleo altos que afectan a toda la poblacin, incluidos los desplazados internos. No siempre se podr{a lograr que todos los desplazados internos obtengan empleo o recuperen los medios de subsistencia anteriores, pero esta poblacin 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 deber{a ayudar a adquirir conocimientos profesionales nuevos u ofrecerles medios alternativos de subsistencia.
Restitucin 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 cr{dito para restaurar o mejorar las viviendas, la tierra o la propiedad, en un plano de igualdad con la poblacin residente. • Es necesario aclarar que las normas no se aplican s{olo a las propiedades residenciales, agr{colas y comerciales, sino tambi{en a los acuerdos de arrendamiento y tenencia. Adem{s}, se debe incluir a las personas con derecho a heredar los bienes de familiares fallecidos (por ejemplo, los hu{rfanos). • Tambi{en se debe trabajar en alternativas para los ocupantes temporales de las propiedades de los desplazados, quienes con la restitucin 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)

<i>Crterios</i>	<i>Algunos indicadores de que se ha alcanzado una solucin duradera</i>
Acceso a recursos efectivos y a una justicia eficaz	<ul style="list-style-type: none"> • La reparacin puede incluir una restitucin que se proponga restaurar la situacin anterior a un desplazamiento arbitrario; una indemnizacin por los daos econmicos cuantificables; la rehabilitacin (incluida la atencin mdica y psicolgica); y la satisfaccin, que debe aplicarse cuando la violacin no puede repararse mediante una restitucin o una indemnizacin, y que puede consistir en un reconocimiento pblico 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 implementacin de soluciones duraderas, particularmente en casos de desplazamiento interno a causa de violencia, requiere considerar procesos de construccin de paz, lograr el restablecimiento de la seguridad y el orden pblico, la reconstruccin y rehabilitacin de la economa, la reconciliacin social, la garanta de justicia y la transicin poltica hacia estructuras e instituciones de gobierno ms responsables.³⁸³
511. Si en su comunidad de origen las personas internamente desplazadas no encuentran procesos de construccin de paz, lo ms probable es que no puedan regresar.
512. Cuando el DFI termina, la necesidad de asistencia especializada y proteccin va disminuyendo. En este sentido, se deja de concebir a las personas internamente desplazadas como tales cuando ya no enfrentan necesidades de proteccin directamente relacionadas con su desplazamiento; cuando han alcanzado una solucin duradera.

³⁸³ Instituto Brookings, Universidad de Berna y Pontificia Universidad Javeriana. *Desplazamiento Interno y Construccin 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.