

## IV. OMISIONES Y RESPONSABILIDADES DEL ESTADO MEXICANO EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO

En este capítulo se hará un análisis de las obligaciones del Estado ante el fenómeno de desplazamiento forzado, para ello se revisarán los estándares internacionales y las obligaciones a nivel nacional en la materia, observando cuál ha sido el cumplimiento de México en relación a los mismos, posteriormente se estudiarán las formas en las que se ha sistematizado la información a nivel nacional tanto por actores privados como públicos, considerando si han sido óptimas para dimensionar este fenómeno en México, y seguido a ello se hará referencia a la falta de una ley en la materia a nivel nacional y la importancia de contar con ésta.

### 1. ESTÁNDARES INTERNACIONALES

Como se mencionó previamente, a nivel internacional el desplazamiento interno tiene como principal instrumento regulador los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, mismos que no son obligatorios por

sí mismos, sin embargo constituyen un referente de suma importancia para determinar un estándar mínimo para el trato de las personas internamente desplazadas y cada vez más gobiernos han adoptado leyes y políticas nacionales basadas en ellos; aunado a que los tribunales y los órganos creados en virtud de tratados cada vez citan más los Principios. Con el tiempo esto podría reforzar la tendencia a considerar los Principios Rectores como derecho consuetudinario; o incluso, lo siguiente podría ser una convención legalmente vinculante.<sup>67</sup>

No obstante que dichos principios no constituyan por sí mismos un instrumento de observancia obligatoria, cabe destacar que en los mismos se reconoce a las personas desplazadas internamente derechos que a su vez son observados tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en diversos instrumentos internacionales de observancia obligatoria para México.

En ese orden de ideas se observa que, por ejemplo, el Principio 4.1, señala que todo ser humano tendrá derecho a la protección contra desplazamientos arbitrarios que le alejen de su hogar o de su lugar de residencia habitual, lo cual a su vez se encuentra reconocido en el artículo 7, apartado 1, inciso d) del Estatuto de Roma

---

<sup>67</sup> Roberta Cohen, “Qué nos enseñó el desarrollo de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos”, *Migraciones Forzadas*. Alicante, núm. 45, marzo de 2014, p. 14, consultada el 1 de febrero de 2015 en <http://www.fmreview.org/es/crisis/cohen>.

de la Corte Penal Internacional, ratificado por México el 28 de octubre de 2005; así también, el Principio 7.2 indica que se facilitará alojamiento a las personas desplazadas aunado a que se deberá satisfacer su seguridad, alimentación, salud e higiene y de que no se separará a los miembros de la misma familia, destacando que derechos como la vivienda, alimentación, seguridad, salud, higiene y a la familia, son de observancia obligatoria para México y han sido reconocidos tanto a nivel constitucional como en instrumentos internacionales vinculantes.<sup>68</sup>

Otros derechos que se encuentran previstos en los Principios Rectores y que están reconocidos en la Constitución o bien en instrumentos internacionales vinculantes para México son el interés superior de la niñez, derechos de grupos en situación de vulnerabilidad, a la protección contra desplazamientos arbitrarios, a la no discriminación, a no ser sometidos a “limpieza étnica”, a la dignidad, a la vida, a la seguridad, a la libertad y seguridad personal, a no ser tomados como rehenes, a la libertad de circulación, a solicitar asilo, al respeto a su

---

<sup>68</sup> Artículos 4o., tercero, cuarto y séptimo párrafos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, 12 y 15 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, XI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, y 25.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

vida familiar, a un nivel de vida adecuado, al agua potable, a contar con servicios médicos, a los derechos sexuales y reproductivos, al respeto a las propiedades y posesiones, a la libertad de pensamiento y conciencia, a la educación y a ser protegidos ante actos de violación, mutilación, tortura, penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, prostitución forzada o cualquier otra forma de ataque a la libertad sexual, esclavitud o cualquier forma contemporánea de esclavitud, como la entrega en matrimonio a título oneroso, la explotación sexual o el trabajo forzado de los niños, tal y como se puede observar de manera puntual en el anexo.

En ese sentido, es válido señalar que el Estado mexicano tiene la responsabilidad de reconocer y respetar los derechos de las personas internamente desplazadas que, además de estar previstos en los Principios Rectores, son reconocidos en la Constitución o bien en instrumentos internacionales obligatorios para México, destacando que no obstante ello, a la fecha no existe un programa de atención integral a esta población, tal y como se expondrá más adelante.

Adicional a las obligaciones del Estado mexicano para con las personas internamente desplazadas que se desprenden de la interpretación de los Principios Rectores, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que el artículo 22.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos al señalar el derecho de circulación y de residencia, protege a su vez el derecho a no ser desplazado forzadamente dentro de un

Estado parte, siendo que la Corte destacó que la libertad de circulación es una condición indispensable para el libre desarrollo de la persona.<sup>69</sup>

En ese sentido, el tribunal interamericano ha señalado que la obligación de garantizar el derecho de circulación y residencia debe incluir las acciones estatales que aseguren que las poblaciones desplazadas puedan regresar a sus lugares de origen sin riesgo de que se vean vulnerados sus derechos, por lo que la obligación de los Estados de proteger los derechos de las personas desplazadas conlleva no sólo el deber de adoptar medidas de prevención sino también proveer las condiciones necesarias para un retorno digno y seguro a su lugar de residencia habitual o a su reasentamiento voluntario, por lo que se debe garantizar su participación plena en la planificación y gestión de su regreso o reintegración.<sup>70</sup>

Esta Corte ha señalado en otros casos que, en razón de la complejidad del fenómeno del desplazamiento interno y de la amplia gama de derechos humanos que afecta o pone en riesgo, y en atención a las circunstancias

---

<sup>69</sup> *Caso de las Masacres de Río Negro vs. Guatemala*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de septiembre de 2012, párrafo 172, *Caso Masacres de el Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de octubre de 2012, párrafo 186, *Caso de las Comunidades Afrodescendientes Desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) vs. Colombia*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2013, párrafo 219.

<sup>70</sup> *Idem*, párrafo 220.

de especial vulnerabilidad e indefensión en que generalmente se encuentran los desplazados, su situación puede ser entendida como una condición *de facto* de desprotección. En los términos de la Convención Americana, por lo que los Estados tienen la obligación de adoptar medidas de carácter positivo para revertir los efectos de su referida condición de debilidad, vulnerabilidad e indefensión, incluso frente a actuaciones y prácticas de terceros particulares.

Cabe resaltar que los pronunciamientos de la Corte Interamericana son de observancia obligatoria para México de acuerdo con el artículo 62, párrafos 1 y 2, de la citada Convención Americana, en donde se reconoce la competencia contenciosa obligatoria por parte de los Estados parte, incluido el Estado mexicano, así como de conformidad con el decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de febrero de 1999.

Asimismo, el referido criterio de la Corte Interamericana puede interpretarse a la luz de la Contradicción de Tesis 293/2011 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la cual se señala que la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con independencia de que el Estado mexicano haya sido parte en el litigio, es vinculante, ya que es una extensión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, debido a que en las sentencias se determina el alcance de los derechos humanos contenidos en la referida Convención.<sup>71</sup>

---

<sup>71</sup> Tesis: P/J 21/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril 2014, p. 204, Pleno,

Así también, el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, prevé entre los actos que se consideran como crímenes de lesa humanidad los traslados forzosos de población,<sup>72</sup> destacando que a partir del 20 de junio de 2005, México reconoció de manera oficial la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.<sup>73</sup>

De acuerdo con la propia Corte Penal Internacional, el desplazamiento forzoso como crimen de lesa humanidad tiene como elemento que “el autor haya deportado o trasladado por la fuerza, sin motivos autorizados por el derecho internacional y mediante la expulsión u otros actos de coacción, a una o más personas a otro Estado o lugar”, y aclara que se entiende que la expresión “por la fuerza” no se limita a la fuerza física, sino que puede incluir la amenaza de la fuerza o la coacción, como la causada por el temor a la violencia, la intimidación, la detención, la opresión psicológica o el abuso de poder, contra esa o esas personas u otra o aprovechando un entorno de coacción.<sup>74</sup>

No obstante, al día de hoy en México el desplazamiento interno es un fenómeno que se está presentando

---

Jurisprudencia (común).

<sup>72</sup> Artículo 7, apartado 1, inciso d).

<sup>73</sup> Reforma al artículo 21 constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 20 de junio de 2005.

<sup>74</sup> “Elementos de los crímenes”, texto reproducido de *Documentos Oficiales de la Asamblea de los Estados Partes en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*, primer periodo de sesiones. Nueva York, 3 a 10 de septiembre de 2002.

debido a las condiciones de inseguridad que obligan a la población afectada a abandonar su lugar de residencia habitual, esto es, “por la fuerza” entendida en el contexto del temor a la violencia, siguiendo la explicación de la Corte Penal Internacional.

Visto lo anterior, el Estado mexicano cuenta con responsabilidades específicas en materia de desplazamiento interno, las cuales se desprenden tanto de un marco normativo internacional, como de los pronunciamientos realizados por la Corte Interamericana.

No obstante lo anterior, México no ha cumplido con dichas responsabilidades, toda vez que según lo observado en este trabajo, no existe una atención integral a las personas afectadas por este fenómeno, ya que este grupo de población se ha visto forzado a abandonar su lugar de residencia habitual por la problemática delictiva y la inseguridad, aunado a que durante y posterior a su desplazamiento se enfrenta a diversos obstáculos como falta de vivienda digna, escasez de servicios, falta de seguridad personal, falta de acceso a una fuente de empleo digna y bien remunerada, complicaciones para tener acceso a la educación, falta de seguridad al momento de volver a sus hogares, entre otros.

## 2. CUMPLIMIENTO DE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

No obstante la carencia de una ley específica en la materia en México, cabe destacar que, el 9 de enero de 2013,



se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley General de Víctimas, la cual tiene como objetivo esencial reconocer y garantizar los derechos de las víctimas de delitos y violaciones a derechos humanos.<sup>75</sup>

Respecto del tema que se aborda en este trabajo, resulta de especial relevancia que en dicha ley se reconoce que las autoridades que la aplicarán deberán ofrecer en el ámbito de sus competencias garantías especiales y medidas de protección a los grupos expuestos a un mayor riesgo de protección encontrándose entre ellos las personas en situación de desplazamiento interno.<sup>76</sup>

Así también, indica que será el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) o sus similares, los que deberán brindar directamente alojamiento y alimentación en condiciones de seguridad y dignidad a las víctimas que se encuentren en especial condición de vulnerabilidad o que se encuentren amenazadas o desplazadas de su lugar de residencia por causa del delito cometido contra ellas o de la violación de sus derechos humanos, destacando que el alojamiento y la alimentación se brindarán durante el tiempo que sea necesario para garantizar que la víctima supere las condiciones de emergencia y pueda retornar libremente en condiciones seguras y dignas a su hogar.<sup>77</sup>

---

<sup>75</sup> Artículo 2, fracción I.

<sup>76</sup> Artículo 5, penúltimo párrafo del apartado “Enfoque diferencial y especializado...”.

<sup>77</sup> Artículo 38, de la Ley General de Víctimas.

En ese sentido, con el objetivo de conocer el cumplimiento que el DIF está dando a dicha responsabilidad, se solicitó a la dependencia que informara las acciones llevadas a cabo para brindar directamente alojamiento y alimentación en condiciones de seguridad a personas internamente desplazadas por causas del delito cometidas contra ellas o violaciones a sus derechos humanos de acuerdo con el referido artículo.<sup>78</sup>

En respuesta, la Dirección de Integración Social del DIF refirió que existen centros de asistenciales del DIF Nacional en los cuales los servicios que se otorgan son independientes a las causas que motivaron su ingreso, por lo que se sugirió consultar a la Dirección General de Protección a la Infancia, al respecto dicha Dirección General señaló que “toda vez que con fundamento en el artículo 29 del Estatuto Orgánico del Sistema Nacional DIF, [la] Dirección General de Protección a la Infancia [...] no tiene a su cargo operar establecimientos de asistencia social [...] y es INCOMPETENTE (*sic*) para proporcionar la información solicitada”.<sup>79</sup>

De lo anterior se observa que al día de hoy el DIF Nacional es la única institución gubernamental respecto de la cual una ley nacional prevé de forma específica entre sus responsabilidades, prestar atención a las personas internamente desplazadas, a través de acciones concretas.

---

<sup>78</sup> Solicitud de acceso a la información 1236000002915.

<sup>79</sup> Oficio 232.403.00/046/15, del 4 de marzo de 2015.

Sin embargo y pese al señalamiento específico de la responsabilidad que tiene como ente estatal, el DIF Nacional no ha prestado dichos servicios, aunado a que las Direcciones que parecerían ser las competentes, no tienen conocimiento de dichas atribuciones, lo cual se traduce en una clara omisión de la institución y por ende del Estado mexicano.

### 3. CIFRAS Y REGISTRO SOBRE EL DESPLAZAMIENTO INTERNO EN MÉXICO

Aunado a la carencia de una ley y al incumplimiento del Estado mexicano por lo que hace a las atribuciones nacionales e internacionales con los que cuenta en la materia, otra de las problemáticas que existen respecto del tema, es que al día de hoy en México no se cuenta con un sistema oficial de registro de personas internamente desplazadas, lo cual imposibilita conocer un número certero de la población que se encuentra en esta situación.

Como respuesta a esa falta de un registro oficial, la academia y la sociedad civil a niveles nacional e internacional se han dado a la tarea de realizar estimaciones al respecto, asimismo, algunas encuestas realizadas a nivel nacional por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), arrojan datos valiosos. Algunos de los referidos estudios serán analizados a continuación.

Existen actualmente diversos estudios de los que se desprenden cifras del número de personas desplazadas en México, por lo que al respecto se realizará de manera breve un análisis de cuatro documentos que se consideran representativos, toda vez que se observó que los mismos son citados de forma constante en libros, artículos académicos y de divulgación, así como en foros sobre el tema de personas internamente desplazadas, por lo que se examinará la forma en la que en cada uno se obtuvo la cifra, el periodo de tiempo estudiado y la cantidad de personas internamente desplazadas que se señalan, para por último hacer observaciones de cada documento en particular.

*A. El desplazamiento interno forzado en México,  
un acercamiento para su reflexión y análisis,  
Séverin Durin, El Colegio de Sonora<sup>80</sup>*

—Años que abarca el estudio

2005-2010.

—Resultados que arroja

---

<sup>80</sup> Séverine Durin, “Los desplazados por la guerra contra el crimen organizado en México. Reconocer, diagnosticar y atender, en Óscar Tórrens (coord.), *El desplazamiento interno forzado en México. Un acercamiento para su análisis y reflexión*. México, CIESAS, Colegio de Sonora, Senado de la República, 2013, pp.155-194.

Se realizó la aproximación de los cuatro Estados de la frontera norte con la mayor tasa de viviendas deshabitadas, arrojando los siguientes resultados: a) Baja California: 161,181; b) Nuevo León: 61,615; c) Chihuahua: 123,152, y d) Tamaulipas: 75,955. Total de personas internamente desplazadas en los cuatro Estados: 421,903.

### —Metodología

En una primera parte se analizó el crecimiento de tasas de viviendas deshabitadas entre 2005 y 2010, estudiando el aumento que existió por año en cada entidad federativa y correlacionando éste con los índices de victimización por cada municipio y por cada Estado.

Se plantea la hipótesis de que el incremento de la tasa de deshabitación de casas durante el periodo estudiado se debe a que los pobladores abandonaron sus hogares por razones de seguridad.

Para ello se utilizó la siguiente fórmula:

$$\text{Población desplazada interna} = [\text{Viviendas deshabitadas 2010} - \text{Viviendas que se esperaba estuvieran deshabitadas de no existir problemas de seguridad}] \times \text{Ocupantes por hogares.}$$

En donde Viviendas que se esperaba estuvieran deshabitadas de no existir problemas de seguridad se calcula multiplicando la tasa de desocupación prevaeciente en 2005 por el número de viviendas en 2010.

Se realiza la aclaración de que hay desplazamientos que no se traducen en viviendas deshabitadas, ya que algunas son vendidas, arrendadas o incluso tomadas por personas pertenecientes al crimen organizado.

—Observaciones

La autora señala en el estudio que desde el punto de vista académico lo ideal sería realizar una encuesta destinada a estimar el número de personas desplazadas.

Es un avance significativo en cuanto a una metodología para realizar un conteo con recursos limitados, sin embargo los resultados no arrojan una cifra nacional.

*B. Encuesta Parametría<sup>81</sup>*

—Años que abarca el estudio

2007-2011.

—Resultados que arroja

De quienes se movieron de residencia en México entre el 2007 y 2011, el 17 % manifestó haberlo hecho por causas relacionadas con la violencia, lo que representa el 2 % del total de personas de 18 años o más en el país,

---

<sup>81</sup> Parametría, encuesta “México y sus desplazados” disponible en [www.parametria.com.mx/carta\\_parametrica.php?cp=4288](http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4288)

esto es 1' 648, 387 ciudadanos víctimas de desplazamiento forzado.

### —Metodología

Se realizó una encuesta en 500 casos con una representatividad nacional con la pregunta:

¿Cuál fue la razón por la que cambió su lugar de residencia? (Sólo quienes han cambiado su lugar de residencia)

Entre las opciones de respuesta se encontraban “Amenaza o riesgo para su vida, su libertad, su integridad física ocasionada por la violencia”.

El resto de las opciones se referían a razones familiares, laborales, educativas, motivos de salud y riesgos de desastres naturales.

La encuesta señala que no se cuenta con información que detalle si cada una de estas personas desplazadas se cambió de residencia solo o con su familia.

### —Observaciones

El número de viviendas encuestadas se considera muy reducido, toda vez que es una encuesta nacional, aunado a que no se sabe si las personas que respondieron haber cambiado de residencia por motivos relacionados con la inseguridad lo hicieron solas o con más personas, adicionalmente, la metodología con la que se realizó la encuesta no es clara.

*C. Encuesta Nacional  
de la Dinámica Demográfica 2014, INEGI*<sup>82</sup>

—Años que abarca el estudio

La encuesta se aplicó del 4 de agosto al 26 de septiembre de 2014 y se definieron dos periodos: un año antes (agosto de 2013) y cinco años antes (agosto de 2009).

—Resultados que arroja

El 6.4 % de la población encuestada se trasladó a otra entidad por la inseguridad pública o la violencia, esto es, seis de cada 100 migrantes, siendo que este porcentaje corresponde a la población que se mudó con motivo de estudiar, y superior al de casarse o unirse. Este resultado es de acuerdo con la población encuestada en el año 2014 que señaló haber cambiado de residencia entre el 2009 y el 2014.

Asimismo, la encuesta señala las entidades federativas en las que la población aumentó o disminuyó en este periodo de tiempo, esto es del 2009 al 2014, así las entidades que reportaron una disminución de su población fueron el Distrito Federal con -3.1, Tamaulipas con -3.0, Sinaloa con -1.8, Guerrero con -1.7, Chihuahua con

---

<sup>82</sup> Disponible en [http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/enadid/enadid2014/doc/resultados\\_enadid14.pdf](http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/enadid/enadid2014/doc/resultados_enadid14.pdf)



-1.4, Zacatecas -1.1, Michoacán -0.8, Oaxaca con -0.7, Chiapas -0.5, Tabasco con -0.4 y Durango con -0.2.

En este último rubro la información por las causas de aumento y disminución de la información no está desagregada, por lo que no se sabe el motivo específico de que ello ocurriera, y por lo tanto no se puede afirmar que fue únicamente por motivos de inseguridad y violencia.

### —Metodología

Se aplicaron entrevistas directas en dispositivos electrónicos móviles (mini laptop); y para los casos en los que no fue posible el uso de los dispositivos electrónicos móviles, se previó el uso de versiones impresas de los instrumentos; el informante adecuado se definió como una persona de 15 y más años de edad, residente habitual de la vivienda y que conociera la información solicitada de todos los integrantes del hogar.

La cobertura geográfica fue nacional y permitió contar con desagregación: nacional (urbano de 2,500 y más habitantes, rural hasta 2,499 habitantes), estatal y tamaños de localidad.

La encuesta se llevó a cabo entre agosto y septiembre de 2014 y recabó información de una muestra nacional conformada por 101,389 viviendas distribuidas en todo el territorio nacional.

## —Observaciones

Los datos arrojados por la encuesta se refieren a las personas encuestadas y no al total de personas que abandonó su lugar de residencia, sin embargo, no dejan de ser datos significativos.

*D. Informe Global 2015. Personas internamente desplazadas por conflictos y violencia. Fondo Noruego para los Refugiados y Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno*<sup>83</sup>

## —Años que abarca el estudio

Enero a diciembre de 2014.

## —Resultados que arroja

En diciembre de 2014 al menos 281,400 vivían internamente desplazadas.

## —Metodología

El informe realiza una compilación y análisis de los mejores datos disponibles de los gobiernos nacionales, las

---

<sup>83</sup> Disponible en <http://www.internal-displacement.org/assets/library/Media/201505-Global-Overview-2015/20150506-global-overview-2015-en.pdf>

Naciones Unidas y otros organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, organizaciones de derechos humanos, informes de los medios y de personas internamente desplazadas. También se llevaron a cabo misiones de campo en 29 países durante 2014. Asimismo, se utilizó información del Fondo de Población de las Naciones Unidas para calcular las estimaciones.

En el caso de México la estimación abarca a las personas desplazadas en Chiapas después del levantamiento zapatista, y a las personas desplazadas por la violencia criminal. Los datos provienen de la sociedad civil y de fuentes académicas, ya que no existen cifras oficiales.

#### —Observaciones

No se señala de forma específica las fuentes consultadas por la sociedad civil y la academia a las que se hace referencia, ni cómo éstas a su vez obtuvieron los datos.

Así pues, se puede observar que en efecto el tema de las personas internamente desplazadas en México está siendo tratado por actores académicos y gubernamentales e incluso por instituciones internacionales, en cada estudio se utilizó una metodología diversa, las fuentes consultadas varían de uno a otro y los resultados no son susceptibles de ser comparables, ya que ninguno de los estudios analizados puede representar un registro oficial.

Ahora bien, con el objetivo de contar con elementos para aportar información novedosa y veraz respecto de

la carencia de cifras y falta de sistematización de datos oficiales, se pidió información a instituciones vinculadas con el tema, de las cuales debido a la naturaleza de sus funciones se estimó podrían contar con información en relación al fenómeno que nos ocupa.

Se solicitó a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) que informara el número de personas que han solicitado su inscripción en el Registro Nacional de Víctimas por motivos de desplazamiento forzado y por desplazamiento interno, así como el estado en el que se encuentra dicha solicitud.<sup>84</sup>

Al respecto, cabe destacar que la CEAV es la institución competente de realizar las acciones necesarias para la adecuada operación del Registro Nacional de Víctimas,<sup>85</sup> destacando además que el pasado el 29 de julio de 2014, el Pleno de la CEAV reconoció que: “[...] la situación focalizada de desplazamiento interno por actos de violencia debe ser primero, reconocida por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas como un hecho victimizante adicional al que originalmente haya motivado la solicitud de inscripción de una persona en el Registro Nacional de Víctimas, y, segundo, atendida con un enfoque diferencial y especializado”.<sup>86</sup>

---

<sup>84</sup> Solicitud realizada, vía Infomex, con folio 0063300005815.

<sup>85</sup> Artículo 88, fracción XI, de la Ley General de Víctimas

<sup>86</sup> Acta de la Cuadragésima Tercera Sesión Ordinaria del Pleno de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del 29 de julio de 2014.

En respuesta a la solicitud realizada,<sup>87</sup> dicha institución señaló que después de haber realizado una exhaustiva búsqueda a la fecha de respuesta no se contaba con ningún registro donde el solicitante haya referido ser víctima de desplazamiento interno o desplazamiento forzado, destacando que la información contenida en el Formato Único de Declaración relacionado con los datos donde la víctima tiene que asentar si fue desplazada por violencia, no se tiene sistematizada.

En ese mismo sentido, se realizó a la CNDH una solicitud de información en relación al tema del desplazamiento interno, destacando que dicho organismo tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano.<sup>88</sup>

Así pues, se le preguntó a la CNDH cual era el número de quejas presentadas en ese organismo nacional por “desplazamiento, desplazamiento interno, desplazados y desplazadas”. Asimismo, se pidió desglosar la información por año del primero de enero del 2000 al 31 de enero del 2015, especificando en cada caso que autoridad fue señalada como responsable e indicando igualmente el estado en el que a la fecha de respuesta se encontraba cada una de las quejas.<sup>89</sup>

---

<sup>87</sup> Oficio de respuesta a la solicitud de información 0063300005815, del 23 de marzo de 2015.

<sup>88</sup> Artículo 2o. de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

<sup>89</sup> Solicitud realizada, vía Infomex, con folio 00018215.

Al respecto la Comisión Nacional señaló<sup>90</sup> que contaba con 41 expedientes relacionados con casos de desplazamiento, de los cuales 35 se encontraban concluidos y seis en trámite.

De lo anterior se observa que estas dos instituciones podrían contar con información valiosa y representativa, sin embargo por lo que hace a la CEAV, no proporcionó dato alguno, e incluso reconoció no tener sistematizada su información, mientras que la CNDH sí indicó los datos solicitados, por lo que sería importante ver el proceso de cada expediente señalado.

Es importante destacar que una cifra no engloba la totalidad de una problemática, en el caso de las personas internamente desplazadas esto no es una excepción, un número no cuenta los nombres, apellidos, historias, sufrimientos, complicaciones y sacrificios que este fenómeno implica.

No obstante lo anterior, se considera importante contar con un registro a nivel nacional que arroje cifras oficiales y cuente con el respaldo de una metodología seria y un estudio formal al respecto, esto toda vez que para afrontar un problema es importante conocer la magnitud del mismo y, en el caso que nos ocupa, el número de víctimas es sin duda un elemento esencial a conocer.

---

<sup>90</sup> Oficio CNDH/DGSR/UE/643/2015, del 6 de abril de 2015.

Resulta sumamente preocupante ver la falta de un estudio y registro oficial que proporcionen un estimado nacional, ya que al carecer de esta información se complica sobre manera el realizar una planeación integral a este fenómeno, esto es, si se desconoce la magnitud del problema no se sabrá cómo atenderlo.

En ese mismo sentido la CIDH señaló que en México el desplazamiento forzado interno no ha sido documentado y analizado de forma integral, lo cual constituye el principal obstáculo de cara a la respuesta integral que el Estado debe darle a este fenómeno.<sup>91</sup>

Asimismo, destacó la dificultad de contar con una cifra global del desplazamiento interno generado por la violencia de los cárteles de la droga y otras causas en México, ya que las autoridades no le han dado a esta problemática la atención necesaria y, por el contrario el fenómeno se ha minimizado y tratado de diluir argumentando que son simples movimientos migratorios y no necesariamente están relacionados con la violencia.<sup>92</sup>

La CIDH consideró que no existen datos sobre la dimensión y las características del desplazamiento interno en México, aunado a que el Estado mexicano no cuenta con una metodología seria que permita analizar el fenómeno para adoptar las medidas que sean necesari-

---

<sup>91</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en contexto de movilidad humana en México*. Washington, D. C., 30 de diciembre de 2013, párrafo 251.

<sup>92</sup> *Idem*.

rias a efectos de que las autoridades reconozcan y actúen ante esta problemática.<sup>93</sup>

Al respecto, es de destacar que en el referido informe de diciembre de 2013 la CIDH, recomendó al Estado mexicano que llevara a cabo un estudio para “caracterizar” el desplazamiento interno en y, consecuentemente, adoptar las medidas tendentes a prestar una respuesta conforme con los estándares internacionales en la materia, en particular los Principios Rectores del Desplazamiento Interno.<sup>94</sup>

No obstante dicha recomendación, en el Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en México de diciembre de 2015, realizado por la misma CIDH, esto es dos años posteriores a la referida recomendación, la Comisión señaló que el hecho de que las autoridades mexicanas no reconozcan la existencia del desplazamiento interno y de que haya permanecido sin cuantificarse ha favorecido su invisibilidad; asimismo, destacó que el desplazamiento forzado interno no ha sido documentado y analizado de forma integral por el Estado, lo cual constituye el principal obstáculo de cara a la respuesta integral que México debe darle a este fenómeno.<sup>95</sup>

Así pues, se observa que el Estado mexicano no cuenta con un registro sobre el desplazamiento interno, si bien

---

<sup>93</sup> *Ibidem*, párrafo 252.

<sup>94</sup> *Op. cit.*, *supra* nota 91, recomendación 33.

<sup>95</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *op. cit.*, *supra* nota 25, p. 138.



existen informes realizados por instituciones académicas, sociedad civil e incluso por el INEGI, los datos que arrojan no representan una cifra oficial.

Las autoridades mexicanas han recibido recomendaciones por parte de la CIDH, la que alertó sobre la importancia de tener un registro nacional y sobre la gravedad que implica la carencia de éste, sin embargo, actualmente la referida recomendación no ha sido cumplida, y al día de hoy no se cuenta con un registro oficial que aporte datos confiables sobre el desplazamiento interno en México, lo cual ha propiciado la invisibilidad de este fenómeno y deja en evidencia que existe una falta de atención integral al problema.

#### 4. IMPORTANCIA DE CONTAR CON UNA LEY NACIONAL SOBRE DESPLAZAMIENTO INTERNO

Como ya ha quedado señalado, las autoridades mexicanas no han dado cumplimiento a las obligaciones que tienen para con las personas internamente desplazadas, destacando que no existe una observancia respecto de los estándares internacionales en la materia, ni en cuanto a las obligaciones que se desprenden de la escasa legislación nacional que pretende proteger a este grupo. Así también, quedó asentado que al día de hoy no existe un registro ni una sistematización de datos respecto del tema por parte de las autoridades nacionales.

En ese sentido, se considera que una de las grandes problemáticas que tienen como consecuencia las deficiencias referidas, es la carencia de una legislación a nivel nacional que señale de forma puntual las atribuciones que debe tener cada una de las autoridades en todos los niveles de gobierno para atender este fenómeno, y que a su vez prevea un programa de atención integral que incluya la sistematización y registro de datos de las personas internamente desplazadas, si bien el hecho de que en Guerrero y Chiapas cuenten con legislaciones estatales en la materia es considerado un avance significativo, ello no es suficiente para darle atención a esta problemática en todo el país.

En este punto, cabe destacar que el fenómeno del desplazamiento interno es sumamente complejo y para su prevención y atención, la creación de un instrumento legislativo no es suficiente, ni tampoco es la solución total de este problema, sin embargo el hecho de que exista una ley ayuda a regular, visibilizar y entender la problemática.

Como ya quedó asentado, varios de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos están a su vez contenidos tanto en tratados internacionales vinculantes para México, como en la Constitución Federal, por lo que se podría señalar que son de observancia obligatoria para todas las autoridades.

Sin embargo, se considera que no obstante las obligaciones que se pudieran desprender de los Principios

Rectores, de acuerdo con dicha interpretación, es necesario que en México exista una legislación nacional en materia de desplazamiento interno, ya que aunado al cumplimiento de obligaciones determinadas, se requiere que la ley genere los mecanismos específicos para la atención de este fenómeno, y que de igual forma, señale que autoridades serán las encargadas de la atención de este grupo poblacional, aunado a que se estima que la existencia de una ley nacional sería de gran ayuda para que las responsabilidades estatales queden delimitadas y no se diluyan entre una autoridad y otra.

Al respecto, Helen Clark, administradora mundial del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, así como Chaloka Beyani, Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos de la Organización de las Naciones Unidas, expresaron que la vía legislativa es la mejor para atender el desplazamiento interno.<sup>96</sup>

En ese sentido la CIDH en su informe de 2013, respecto de los derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México, observó con preocupación que “a la fecha México no haya aprobado una Ley sobre Desplazamiento Interno que incorpore los Principios Rectores del Desplazamiento Interno dentro de su ordenamiento jurí-

---

<sup>96</sup> Introducción a la Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno en el estado de Chiapas.

dico ni cuente a nivel federal con una institución o punto focal que sea responsable de proteger a las y los desplazados internos”.<sup>97</sup>

Reiterando dicha postura sobre el tema, en su último informe de 2015, la misma CIDH recomendó a las autoridades mexicanas adoptar una legislación específica a nivel federal y estatal para abordar el desplazamiento interno de conformidad con los Principios Rectores del Desplazamiento Interno, así como asegurar que a nivel federal haya una institución a cargo de la protección de las personas contra el desplazamiento forzado.<sup>98</sup>

No obstante dichos señalamientos, en México actualmente no existe una ley nacional, ni una institución que tenga como finalidad específica dar atención a este grupo de población y velar por la salvaguarda de sus derechos, lo que ocasiona que las autoridades que deberían atender este fenómeno se desentiendan debido a que no existe una ley que señale específicamente las obligaciones que tiene respecto de la población desplazada internamente y hace que consecuentemente sus atribuciones se desvanezcan.

Lo anterior demuestra un claro incumplimiento de las autoridades nacionales en relación a las recomendaciones de la CIDH, así como de los estándares internacionales en la materia, además de que ha ocasionado que

---

<sup>97</sup> *Op. cit.*, *supra* nota 91, p. 110.

<sup>98</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *op. cit.*, *supra* nota 25, p. 238.

las personas internamente desplazadas estén en un estado de desprotección permanente y vivan una constante revictimización.