



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
Programa de Posgrado en Derecho

*“Las víctimas del desplazamiento forzado en México a causa de la violencia generada por las organizaciones delictivas: Sin reconocimiento jurídico y sin un sistema de defensa para la protección de sus Derechos Humanos”*

Tesis para optar por el grado de doctor en Derecho.

Presenta: Arnoldo Enríquez del Hierro.

Tutora principal de la investigación:  
Tutora: doctora María Elena Mansilla y Mejía  
Facultad de Derecho.

Miembros del Comité Tutor:  
doctor José Luis Vallarta Marrón  
Facultad de Derecho.  
doctor Eric Tardif Chalifour  
Facultad de Derecho.

Ciudad Universitaria, Ciudad de México, mayo 2021.



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## Introducción

### Capítulo Primero

#### Consideraciones generales del derecho de Asilo, Refugio y Desplazamiento Interno

Nota introductoria del capítulo	1
1. El Asilo, el refugio y el desplazamiento interno	3
1.1.1 Asilo	3
1.1.2 Refugio	5
1.1.3 Desplazamiento interno	9
1.2. Antecedentes del Asilo y Refugio de la Antigüedad a la Edad Media	22
1.2.1 Antiguo Egipto	24
1.2.2 Pueblo Hebreo	26
1.2.3 Grecia clásica	27
1.2.4 Roma	30
1.2.5 Edad Media	31
1.3. Primeros desplazamientos en México	32
1.3.1 Revolución Mexicana	33
1.3.2 La Guerra Cristera o Cristiada	38
1.3.3 Conflictos por intolerancia religiosa durante la década de los 70	41
1.3.4 El alzamiento del entonces Ejército Zapatista de Liberación Nacional	44

### Capítulo Segundo

## El Desplazamiento Interno en el Derecho Internacional

Nota introductoria del capítulo	48
2.1. Legislación en las Naciones Unidas en materia de Derechos Humanos	50
2.1.1 Carta de las Naciones Unidas	50
2.1.2 Declaración Universal de los Derechos Humanos	52
2.1.3 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	56
2.1.4 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	60
2.2. El desplazamiento interno en normas y recomendaciones internacionales	63
2.2.1 Principios Rectores de los Desplazamientos Internos	63
2.2.2 Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos y la Convención de Kampala	76
2.2.3 El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional	85
2.3 Instituciones universales de protección a los Derechos Humanos y sus pronunciamientos en materia de desplazamiento interno.	88
2.3.1 Instituciones protectoras de los derechos humanos en la Organización de las Naciones Unidas	88
2.3.1.1 Asamblea General	88
2.3.1.2 Consejo de Seguridad	93
2.3.1.3 Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas	95
2.3.1.4 Relatoría Especial de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de las personas internamente desplazadas	102
2.4. Sistema Interamericano de Derechos Humanos	105

2.4.1 La Organización de los Estados Americanos	105
2.4.2 La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, informes y resoluciones en materia de desplazamiento interno	123
2.4.3 Diversos criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el desplazamiento interno	127
2.5 El Derecho Internacional Humanitario aplicable a los conflictos armados	135
2.5.1 Aspectos generales del Derecho Internacional Humanitario	135
2.5.2 Concepto	144
2.5.3 El Comité Internacional de la Cruz Roja	148
2.5.4 Importancia y contenido de los Convenios de Ginebra y sus Protocolos en el Derecho Internacional Humanitario	152
2.5.5 El desafío de la aplicación de los Convenios de Ginebra en el derecho interno	159
2.5.6 El Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos	165
2.5.7 Aplicación del Derecho Internacional Humanitario ante el desplazamiento interno a causa de la violencia	174

### Capítulo Tercero

#### El Desplazamiento Interno en la legislación mexicana

Nota introductoria	183
3.1 Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno en el Estado de Chiapas	188

3.2 Ley número 487 para Prevenir y Atender el Desplazamiento Interno en el Estado de Guerrero	194
3.3 Ley General de Víctimas	201
3.4 Algunas iniciativas presentadas en el Senado de la República en materia de desplazamiento interno	225

#### Capítulo Cuarto

La violencia de las organizaciones delictivas como causa del desplazamiento en México y, algunas experiencias latinoamericanas comparables al caso de México

Nota introductoria	231
4.1 Comunidades con un Estado de derecho débil proclives a la aparición de factores reales de poder como el crimen organizado	240
4.2 El uso de las fuerzas armadas y el desplazamiento interno en México	246
4.3 Poblados "fantasma", quemados, abandonados. Estudios de caso	248
4.3.1 El caso de Ciudad Juárez	248
4.3.2 El caso del estado de Tamaulipas	260
4.3.3 El caso del estado de Guerrero	269
4.3.4 El caso del estado de Michoacán	279
4.3.5 El caso del estado de Coahuila	290

4.4 La incidencia delictiva en estudios como origen del desplazamiento interno	299
4.5 Características de los mecanismos que potencializan la violencia de las bandas al narcotráfico y a la venta de protección	317
4.5.1 Reconversión	317
4.5.2 Reubicación	317
4.5.3 Impunidad	317
4.6 Informe Especial sobre Desplazamiento Forzado Interno en México de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos	318
4.7 Acuerdo por el que se crea el Seminario Universitario de Estudios sobre desplazamiento interno, migración, exilio y repatriación (SUDIMER)	341
4.8 Experiencias latinoamericanas en materia de desplazamiento interno	345
4.8.1 El conflicto en Colombia y el trasiego de narcóticos	345
4.8.2 Perú	350
4.8.3 Aplicación de los casos latinoamericanos en estudio a México	355

## Capítulo Quinto

### Protocolo de Acción en situación de Desplazamiento Interno

5.1 Presentación	358
5.2 Derechos que debe garantizar el presente protocolo de acción	360
5.3 ¿Cómo se implementa este protocolo de acción?	366
5.3.1 Fase I: Atención Humanitaria de Emergencia	367

5.3.1.1 ¿Qué debe hacerse durante la crisis?	368
5.3.1.1.1 Mesa de control e información	372
5.3.1.1.2 Despliegue de la capacidad institucional	373
5.3.2 Fase II: Estabilización socioeconómica	376
5.3.3 Fase III: Retorno o reasentamiento	378
5.3.3.1 Principios que deben regir en la fase de Retorno o reasentamiento	379
5.3.3.2 Tipos de retorno o reasentamiento	380
5.3.3.3 Criterios metodológicos	381
5.3.3.3.1 Planeación	381
5.3.3.3.2 Implementación	384
5.3.3.3.3 Evaluación y prevención de nuevos casos	385

Conclusiones	386
Bibliografía	399

#### Índice de tablas

Tabla 1 sobre lugares de destino de los desplazados de Ciudad Juárez	254
Tabla 2 sobre cambios de domicilio ante el INE en Chihuahua	257
Tabla 3 sobre condición de habitabilidad de vivienda en Chihuahua	258
Tabla 4 sobre cambios de domicilio ante el INE en Tamaulipas	267
Tabla 5 sobre condición de habitabilidad de vivienda en Tamaulipas	268
Tabla 6 sobre cambios de domicilio ante el INE en Guerrero	276
Tabla 7 sobre condición de habitabilidad de vivienda en Guerrero	277
Tabla 8 sobre cambios de domicilio ante el INE en Michoacán	287
Tabla 9 sobre condición de habitabilidad de vivienda en Michoacán	288
Tabla 10 sobre cambios de domicilio ante el INE en Coahuila	290

Tabla 11 sobre condición de habitabilidad de vivienda en Coahuila	290
Tabla 12 sobre incidencia delictiva de homicidios	309
Tabla 13 comparativa de derechos vulnerados a las víctimas de desplazamiento	360
Tabla 14 sobre autoridades responsables en circunstancias de desplazamiento	364

## Introducción

Generalmente cuando se habla de desplazamiento interno de personas se piensa en países de África, Oriente Medio, Centro o Sudamérica que, como consecuencia de conflictos internos o internacionales, grandes masas de la población se ven obligadas a dejar su lugar de residencia. Cuando se plantea en México el problema del desplazamiento interno no resulta ser tan distinto de lo que ocurre en otros países, no con la intensidad de casos como los de Siria, República Democrática del Congo o Sudán; sin embargo, sí algo parecido a casos como el de Colombia, donde se generaron respuestas legislativas y políticas públicas en favor de los desplazados.

Visualizar el escenario, entorno y problema en el cual se desenvuelve el desplazamiento interno, es fundamental para dimensionar el tamaño del reto que implica enfrentarlo. El desplazamiento interno genera imágenes y testimonios dolorosos; comunidades enteras desarraigadas involuntariamente de su forma de vida. En México, inmuebles abandonados y quemados son la imagen más cruda de un fenómeno que, en forma silenciosa cambia el rostro de varias regiones del país. Víctimas directas e indirectas de la violencia, huyen de los secuestros, extorsiones, del saqueo, de los enfrentamientos entre cárteles, del fuego cruzado en las zonas controladas por el crimen organizado, de la falta de protección de las instituciones del Estado mexicano. La violencia delincencial paulatina y sistemáticamente se extendió a la población civil, comunidades enteras sometidas por los criminales, que avasallan a las policías locales, confrontan al Ejército, aunque jamás lo vayan a derrotar, que tampoco parece ser su propósito, controlan y corrompen al sistema carcelario.<sup>1</sup>

El problema del desplazamiento interno en México se padece de tiempo atrás. Ya antes de la década de los setenta, conflictos armados, intolerancia religiosa y persecuciones obligó a huir. Uno de los hechos más representativos de estos desplazamientos fue el ocasionado por el conflicto zapatista de 1994, el cual dejó miles de personas en condición de desplazados,

---

<sup>1</sup> Gómez Durán, Thelma. “Las víctimas colaterales”, El Universal, 12 de julio de 2010. Disponible en: [http://www.eluniversal.com.mx/graficos/graficosanimados10/EU\\_fronteras/paz.html](http://www.eluniversal.com.mx/graficos/graficosanimados10/EU_fronteras/paz.html)

situación que motivó que instancias internacionales intervinieran para impulsar acuerdos y construir la paz en las comunidades.

El fenómeno en cuestión entra en la dinámica del terrorismo, en su acepción de crear una situación de psicosis generalizada con un fin, en cuya desestabilización inmediata por el impacto, busca generar nuevos órdenes de preocupaciones y prioridades. Estamos ante un fenómeno que si bien, tiene una larga data en México, las circunstancias en que se presenta en estos momentos no tiene referente; pues, los enfrentamientos se presentan en contextos de zonas urbanas, recurriendo las organizaciones criminales a tácticas convencionales, cuando combaten a la par en contra de las Fuerzas Armadas, o tácticas no convencionales, al adecuar su organización de forma irregular a tácticas de guerrilla. Es decir, la flexibilidad para ajustarse según lo requieran las circunstancias, como utilizar capacidad de fuego similar a las fuerzas federales, como si fueran un ejército regular o, de forma irregular al recurrir a emboscadas, repliegues o incluso atentados con coches-bomba como ocurrió en el norte de México en 2010.

El desplazamiento no ocurre de manera aislada, hay una liga, un proceso de interacción. Como lineamiento metodológico la presente investigación busca establecer una relación de causalidad violencia(A)-desplazamiento(B), al primer suceso en la relación le llamamos causa, al segundo efecto. En este orden de ideas, se busca entablar la relación con base en las siguientes premisas: 1) las acciones violentas preceden al desplazamiento, A precede a B; 2) siempre que en una región de México hay un brote de violencia criminal hay desplazamiento, siempre que se presente A aparecerá B, y; 3) puesto que hasta ahora siempre que se presentan hechos de inestabilidad como la violencia se ha dado el desplazamiento, en el futuro es de esperarse que ocurra lo mismo. El desplazamiento interno al parecer es un efecto de los enfrentamientos armados y, de la estrategia que México sigue para combatir el crimen organizado que incrementó la violencia.

El desplazamiento interno en México, no sólo es consecuencia o resultado de la acción violenta de las organizaciones criminales, cada vez y con mayor frecuencia los grupos delictivos hacen del fenómeno del desplazamiento un objetivo de su acción criminal, como

se analizará a lo largo de la presente investigación con los estudios de caso de Guerrero y Michoacán.

En este orden de ideas, la pregunta de investigación que motivó la presente tesis, consiste en, determinar ¿Cuáles son los instrumentos jurídicos con que cuentan las víctimas de desplazamiento forzado a causa de la violencia generada por las organizaciones criminales en México para la defensa de sus derechos humanos? Y en caso de carecer de dichos instrumentos jurídicos, qué hace el gobierno de México para la salvaguarda y tutela de los derechos fundamentales de los desplazados víctimas de las organizaciones delictivas.

La intensidad de los enfrentamientos entre las fuerzas armadas y de seguridad del Estado mexicano con grupos claramente organizados durante períodos prolongados, las violaciones a derechos humanos, sumados a la corrupción y a la impunidad, son las causas del desplazamiento interno reciente en México. El fenómeno de la violencia en México construyó en los últimos años dos nuevos términos, narco refugiado y narco desplazado.

Uno de los primeros retos que presenta esta investigación es que, no se ha podido cuantificar el número de víctimas. Algunos calculan que son 120 mil, otros 160 mil y hasta 280 mil. No lo sabemos con certeza porque el gobierno en México, no reconoce la realidad de estas víctimas, no compila cifras sobre la gente que ha tenido que dejar sus casas por las luchas de poder entre las bandas del narcotráfico.

Una de las estimaciones calcula que, desde 2007, hay al menos 230,000 desplazados y, al menos otros 115,000 cruzaron la frontera con los Estados Unidos; al interior de México, en los estados de Chihuahua, Durango, Coahuila y Veracruz, es en donde la presencia de desplazamiento interno es más notoria, según el Consejo de Refugiados de Noruega.<sup>2</sup>

*“...Drug-cartel and gang violence caused displacement in Mexico and Guatemala. In Mexico, violence grew sharply in areas close to the border*

---

<sup>2</sup> Internal Displacement Monitoring Centre. “Global Overview of Trends and Developments in 2010”. Marzo 2011, página 73. Disponible en: <http://www.internal-displacement.org/assets/publications/2011/2011-global-overview-2010-global-en.pdf>

*with the United States, particularly in Chihuahua and Tamaulipas States, as drug cartels fought to control trafficking routes. The violence killed roughly 15,000 people there in 2010, including gang members, police, and civilians not related to the drug trade. The government did not compile figures of people displaced by the violence, but independent surveys put their number at around 230,000. An estimated half of those displaced crossed the border into the United States, which would leave about 115,000 people internally displaced, most likely in the States of Chihuahua, Durango, Coahuila and Veracruz...”*

Otro reto que implica la presente investigación es que, en México, dentro del sistema de protección a los Derechos Humanos la legislación aplicable a la atención y tratamiento de los desplazados internos al parecer es endeble, con vacíos en el sistema de cobertura y protección jurídica frente a las violaciones graves a que se ven expuestas estas víctimas. En consecuencia, se propicia el espacio idóneo de violación a los derechos humanos, e impide que el gobierno asuma plenamente su responsabilidad, el hecho de no contemplar al desplazamiento interno como uno de los temas de atención prioritaria ya nos da noticia del punto en que se encuentra<sup>3</sup>. Los datos obtenidos parecen indicar que, desde la esfera pública existe reticencia en nombrar algo que realmente no se quiere abordar, pues, hacerlo implica reconocer que el fenómeno del desplazamiento interno está presente en México.

Es el derecho internacional el que se encarga del tratamiento de este complejo fenómeno; para ello, existen diversos instrumentos internacionales abocados a la definición y reglamentación jurídica del tema en cuestión, los cuales encuentran sus antecedentes en los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Facultativos, el estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, este último de carácter no vinculante para los Estados.

---

<sup>3</sup> Redacción. “ONU pide reconocer a desplazados internos”, El Universal, 10 de marzo de 2011. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/750752.html>

En el marco del derecho internacional, es obligación de los Estados la instrumentación de medidas legislativas y administrativas con objeto de defender los derechos fundamentales de los desplazados internos, así como su protección y asistencia para garantizar su integridad física y derechos elementales.

Entre las recomendaciones que la Organización de las Naciones Unidas hizo, y el gobierno mexicano aceptó se encuentra el que es sumamente urgente que la autoridad acelere la adopción y la aplicación de políticas para los desplazados internos. Con ellas hay que procurar resolver cuestiones de protección frente a desplazamientos arbitrarios, cubrir las actuales necesidades de protección y ayuda y plantearse las posibilidades de un retorno voluntario, el reasentamiento o la integración local de los desplazados de un modo seguro. Naciones Unidas, a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo instó a México a reconocer jurídicamente la figura de desplazados internos por la lucha contra el narcotráfico, con el fin de visibilizar el rostro a las víctimas y desplegar políticas públicas para su atención.

Hay poca conciencia sobre la relación entre violencia y desplazamiento interno y, sobre todo, la necesidad de poner en marcha acciones para proteger los derechos de las víctimas de acuerdo al Derecho Internacional, señala el Centro de Monitoreo de Desplazamientos Internos:

*“...In Mexico, state and federal authorities did not acknowledge or start to respond to the internal displacement caused by drug cartels. The international agencies with protection mandates already present in the country, including UNHCR and ICRC, raised concerns, but did not develop protection and assistance programmes in the absence of the government’s recognition of the crisis...”<sup>4</sup>.*

---

<sup>4</sup> Internal Displacement Monitoring Centre. “Global Overview of Trends and Developments in 2010”. Marzo 2011, página 71. Disponible en: <http://www.internal-displacement.org/assets/publications/2011/2011-global-overview-2010-global-en.pdf>

Encontrar soluciones duraderas al fenómeno dañino del desplazamiento interno en México es un tema central para recuperar el Estado de derecho. Proporcionar y estructurar soluciones duraderas para las víctimas de desplazamiento es clave para un futuro en paz y estabilidad. Asegurar un ambiente de seguridad en las comunidades es fundamental para la viabilidad de las responsabilidades encomendadas al Estado. Conocer las causas del desplazamiento interno permitirá prevenir y controlar sus efectos. Sin embargo, todo lo anterior se convierten en meras expectativas sino tenemos el reconocimiento explícito de las autoridades de este fenómeno y de sus víctimas, si se carece de estudios que evalúen y midan el fenómeno, tanto cuantitativamente como cualitativamente, y; se fortalezca el marco jurídico e institucional en el ámbito federal, con el objetivo de tutelar y proteger de forma efectiva sus derechos, así como proporcionar soluciones duraderas para este fenómeno.

El lector a lo largo de la tesis podrá advertir que, la presente investigación es producto del estudio de las características del desplazamiento interno conforme a la normatividad tanto nacional como internacional; de la experiencia que se obtuvo al realizar un análisis prospectivo y retrospectivo hecho en campo, así como; al elaborar un estudio cuantitativo y cualitativo del fenómeno en cuestión.

Finalmente, resulta importante exponerle al lector de forma breve la estructura y contenido capítulo a capítulo de la presente tesis.

El primer capítulo busca establecer la diferencia entre los conceptos doctrinales de asilo, refugio y desplazamiento interno, ciertos conceptos resisten el paso del tiempo y el cambio de contexto y, su devenir histórico hace eco con extraordinaria fuerza y vigencia en el presente. En atención a que todas las ramas del Derecho contienen conceptos jurídicos y doctrinales que las distinguen entre sí, en dicho capítulo señalaremos los rasgos distintivos de la terminología a utilizar.

En el segundo capítulo el análisis se centra de la figura del desplazamiento interno en la conceptualización de la Organización de las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos, así como en la legislación internacional; es decir, cómo se vislumbra,

regula y recomienda el tratamiento del fenómeno en estudio, su salvaguarda y en su caso, la restitución de derechos a las víctimas. El estudio incluye instrumentos, convenciones y resoluciones, que conforman las normas fundamentales de protección de los desplazados.

En el tercer capítulo se estudia la legislación mexicana en materia de desplazamiento interno, toda vez, que existen incipientes intentos por regular jurídicamente el impacto del desplazamiento interno.

El capítulo cuarto analiza diversos estudios de caso sobre la situación vivida en algunas regiones de México, las cuales fueron particularmente golpeadas por los efectos del enfrentamiento entre diversos grupos criminales y las fuerzas del Estado mexicano. Resulta relevante señalar que el muestreo se llevó a cabo en dos entidades del norte de México, así como en dos del sur, todas ellas con altos índices delictivos y de inseguridad.

El quinto y último capítulo busca generar una propuesta que asista en la formulación de políticas públicas que promuevan soluciones para el desplazamiento interno. Tal propuesta tiene como objetivo proveer una hoja de ruta que vaya de la ayuda humanitaria de emergencia a la reconstrucción y desarrollo de las comunidades asoladas por la inestabilidad social. Tal propuesta busca constituirse en guía que brinde una estructura a la hora de presentarse una crisis de desplazamiento interno.

## Capítulo Primero

### Consideraciones generales del derecho de Asilo, Refugio y Desplazamiento Interno

#### Nota introductoria del capítulo

Todos los años los conflictos armados, la persecución étnica, religiosa o cultural, obliga a millones de personas a huir de su país, lugar de origen o residencia. La población civil, casi por regla general es la primera en huir de los lugares en los que se presentan combates, convirtiéndose el desplazamiento en una estrategia individual, familiar y comunitaria de autoprotección frente a condiciones de extrema vulnerabilidad e inestabilidad social.

En Latinoamérica, donde siempre fue visto con simpatía el asilo diplomático, en el que hubo importantes aportes para la evolución del Derecho Internacional, apareció un fenómeno de masificación del asilo ya que es creciente el número de personas en busca de protección por diversas razones. Hoy, principalmente centroamericanos que se ven cotidianamente en la necesidad de abandonar su tierra por persecuciones, delincuencia, luchas intestinas y, violación sistemática y masiva de derechos fundamentales.

Cuando los refugiados aportan experiencia y preparación profesional a países en expansión, la absorción de ellos resulta accesible y rápida; sin embargo, cuando los refugiados tienen una carga de impreparación y de enfermedades, representan una carga para el país que los admite. No es fácil rehacer vidas que siempre estuvieron en condición precaria y a ello se ha de sumar la pérdida del arraigo con su anexa huella nostálgica. Resulta muy difícil lograr la autosuficiencia ya que en algunas ocasiones predominan los refugiados menores o huérfanos, personas con algún tipo de discapacidad, los que requieren cuidados médicos urgentes, las viudas con hijos pequeños y que, por lo general, se trasladan a núcleos poblacionales que presentan problemas económicos similares de grandes carencias.

La protección humanitaria en favor de asilados, refugiados y desplazados es una necesidad inaplazable y las normas jurídicas han de acoplarse a la evolución fáctica de las circunstancias. Las nuevas experiencias requieren de una redefinición de la tradición del asilo

y del refugio en nuevos acuerdos supranacionales. Deberán examinarse objetivamente los problemas, comparativamente con las reglas de carácter jurídico existentes, en aras de conseguir un alivio a las condiciones de las categorías en estudio. Hay importantes convenciones en la materia, aunque, no siempre han sido ratificadas o, existen algunas otras con mero carácter recomendatorio y, por lo tanto, resultan ser no vinculantes.

El problema del desplazamiento interno en México como consecuencia de la lucha contra el crimen organizado debe considerarse como una crisis humanitaria en ascenso y, nos obliga a cuestionar la capacidad del gobierno de México para garantizar la protección de la población vulnerable.

Las crisis humanitarias son situaciones originadas por catástrofes naturales o por acción del ser humano cuyo resultado es una emergencia, requiere de ayuda masiva que hace indispensable la intervención de la comunidad internacional, para proveer las necesidades de supervivencia del ser humano y, por la magnitud de la contingencia supera la capacidad de respuesta de los gobiernos. Así tenemos que, ya desde la Resolución de 19 de diciembre de 1991 A/RES/46/182 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, se reconoce que la magnitud y duración de las emergencias de carácter humanitario puede superar la capacidad de respuesta del país afectado, situación que hace imprescindible la intervención de la comunidad internacional para fortalecer la capacidad de respuesta ante la emergencia, tal intervención debe darse en un marco de cooperación y dentro de los límites fijados por el derecho internacional e interno.

Durante el sexenio 2006-2012 el gobierno de México inició una lucha en contra de las organizaciones delictivas, lo que provocó el enfrentamiento entre las diversas bandas por el control territorial en el cual llevan a cabo sus actividades. Esta violencia se generalizó en diversas zonas del país y condujo a ataques en contra de la población civil, en consecuencia, miles de personas se vieron en la necesidad de abandonar sus lugares de residencia, lo que constituye un gran reto para el Estado. Restituir a los afectados la seguridad perdida en su integridad física, propiedades y posesiones es una gran deuda y un desafío para las instituciones públicas.

Para quienes vivimos fuera de Tamaulipas o Michoacán la idea de que en nuestra localidad la situación de inestabilidad no llega a tal grado de descomposición social e institucional es un alivio, para quienes están en Morelia o Ciudad Victoria el alivio es saber que Apatzingán, Michoacán o Miguel Alemán en Tamaulipas están en situación grave y, para los habitantes de Apatzingán el respiro es que la situación en alguna comunidad de Tierra Caliente como Tepalcatepec, Buenavista Tomatlán o Tancítaro es aún peor, localidades que viven en una situación de constante conflicto armado.

Este primer capítulo busca establecer la diferencia entre los conceptos doctrinales de asilo, refugio y desplazamiento interno, ciertos conceptos resisten el paso del tiempo y el cambio de contexto y, su devenir histórico hace eco con extraordinaria fuerza y vigencia en el presente. En atención a que todas las ramas del Derecho contienen conceptos jurídicos y doctrinales que las distinguen entre sí, en este apartado señalaremos los rasgos distintivos de los términos asilo, refugio y desplazamiento interno con el propósito de comprender adecuadamente el significado de los mismos. El siguiente paso será darle contexto histórico al tema en estudio, desde la Antigüedad hasta las más recientes experiencias de desplazamiento interno en México.

## 1 El Asilo, el refugio y el desplazamiento interno.

### 1.1.1 Asilo

Etimológicamente, la palabra asilo, deriva del término griego “*asylon*”, forma neutra del adjetivo “*asilos*”, que significa “*lo que no puede ser tomado*”, es decir, lo que es inviolable.<sup>5</sup>

El asilo es, por lo tanto, un lugar que no se puede tomar, y que al ser inviolable se convierte así en lugar de resguardo. La existencia del asilo como espacio físico implica la existencia de un poder protector superior humano o divino, lo que enseguida confiere un nuevo significado a la palabra: protección frente a tomar por la fuerza. En origen, el asilo es

---

<sup>5</sup> Cfr. Blom-Cooper, Luis. *Derecho de Asilo*, tercera edición, editorial Abeledo-Perrot, Argentina, 2005, p. 131.

claramente una institución religiosa, una llamada a la protección divina en contra de los actos de la injusticia humana. El asilo a medida que se consolidan los reinos surgidos tras la caída del Imperio romano, comienza a tomar una forma distinta: se territorializa.

Con la aparición del Estado-Nación moderno, la pérdida de poder del asilo religioso se corresponde con la reivindicación por parte del poder civil del derecho de administrar la justicia en régimen de exclusividad. Poco a poco, a medida que las leyes se humanizan y las penas se aminoran, no resultan admisibles esferas de poder exentas del imperio de la ley, y así, el asilo religioso desaparece progresivamente de los ordenamientos jurídicos. Señala Blom-Cooper:

*“...El asilo territorial deriva del asilo religioso, tanto conceptual como históricamente, y es el que se concede en un territorio por las autoridades soberanas de este último, en virtud de su poder político...”*<sup>6</sup>

A pesar de la antigua tradición del asilo en la historia de la humanidad, no existe ningún instrumento universal que reconozca el derecho a recibir asilo. La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 recoge solamente el “*derecho a buscar y disfrutar*” del asilo tal como se desprende del numeral 14 de la citada Declaración. Tras la adopción en 1967 de la “Declaración de Naciones Unidas sobre el Asilo Territorial”, y la “Conferencia de Naciones Unidas sobre el Asilo Territorial” de 1977 que se celebró en Ginebra, supuso el fracaso de los intentos de la comunidad internacional por adoptar un tratado en el que quedara consagrada la obligación de los Estados de conceder asilo.

Por su parte, la “Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos” de 1981 recoge el derecho al asilo formulado como el “*derecho a buscar y obtener asilo*”, en el párrafo 3 del artículo 12, en los siguientes términos:

---

<sup>6</sup> Cfr. Blom-Cooper, Luis. *Derecho de Asilo*, op. cit., p. 132.

“...*Todo individuo tendrá el derecho, cuando sea perseguido, a buscar y obtener asilo en otros países de conformidad con las leyes de dichos países y los convenios internacionales...*”.<sup>7</sup>

En este sentido, la labor de los organismos internacionales de vigilancia en el cumplimiento de tratados de derechos humanos, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, cuyas sentencias son jurídicamente vinculantes, y el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, cuyas observaciones en comunicaciones individuales constituyen recomendaciones que los Estados habitualmente siguen, supone un avance continuo en la determinación de las obligaciones de los Estados de conceder protección en su territorio a ciertas categorías de individuos o grupos de individuos. Aunque como ya se mencionó ningún tratado de ámbito universal o europeo reconoce la obligación de los estados de otorgar asilo.

Entonces, podemos señalar que, en su acepción más amplia, asilo es aquel derecho fundamental consistente en la protección que el Estado otorga en ejercicio de su soberanía, a los extranjeros que ingresaron en su territorio para huir de la persecución política.

### 1.1.2 Refugio

El término refugio es más amplio. Se aplica a personas que huyen o son expulsadas, ya sea por catástrofes naturales, guerras o conflictos de diversa índole, y en consecuencia necesitan protección.<sup>8</sup>

De acuerdo con el artículo 1, apartado A, inciso 2) de la “Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas” adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios, un refugiado es una persona que:

---

<sup>7</sup> Véase Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981, Carta de Banjul*, Nairobi, Kenia, 1981, disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1297.pdf?view=1>

<sup>8</sup> Cfr. Camacho Servín, Fernando. *Refugiados Internos*, segunda edición, editorial CNDH, México, 2006, p. 123.

*"...debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de su país; o que careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores no quiera regresar a él..."*<sup>9</sup>

La Convención en comento aborda con detalle un conjunto de derechos humanos que deberían al menos ser equivalentes a las libertades que gozan los extranjeros que viven de modo legal en un país dado. Reconoció el alcance internacional de la crisis de los refugiados y la necesidad de la cooperación internacional en la que se incluye la repartición de las cargas entre los Estados para enfrentar el fenómeno social.

La Convención no sólo explica quién es un refugiado y el tipo de protección legal y de asistencia que debería recibir de los estados signatarios, así como los derechos sociales que deben serle garantizados. Del mismo modo, define las obligaciones de un refugiado para con los gobiernos de acogida y especifica determinadas categorías de personas, como los criminales de guerra, que no pueden ser reconocidos como refugiados.

En este orden de ideas, desprendemos que el temor fundado de persecución es un elemento clave de la figura del refugio y, ese temor debe estar relacionado con uno de los motivos anteriormente señalados.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados tiene a su cargo proporcionar protección y cuidado internacional a los refugiados que abandonaron su país de origen a causa de perturbaciones internas y, ayuda a los gobiernos en el manejo de la contingencia, promueve la búsqueda de soluciones permanentes a los problemas de los

---

<sup>9</sup> Véase Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951*, Ginebra, Suiza, 1951, disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0005>

refugiados; a su vez, la Oficina promueve, en particular la adopción de medidas para volver a establecer a los refugiados en actividades productivas en busca siempre de su plena integración económica y social dentro del marco de los programas de desarrollo de la misma.<sup>10</sup>

Las organizaciones que ayudan y protegen a los refugiados generalmente propenden por tres soluciones duraderas para mejorar la suerte de los refugiados, situación relevante, pues, como se abordará con posterioridad en la presente investigación, son soluciones que resultan plenamente coincidentes con las que se proponen para las víctimas de desplazamiento interno, a saber:

- ✚ La repatriación voluntaria: el refugiado puede regresar a su país de origen porque cesaron las circunstancias que amenazaban su vida y libertad.
- ✚ La integración local: el gobierno del país de destino permite que el refugiado se integre al país donde solicita asilo por primera vez.
- ✚ La reubicación en un tercer país: la repatriación lo pondría en peligro y el país donde solicitó asilo por primera vez se niega a la integración local.<sup>11</sup>

Mención aparte amerita la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984, instrumento de protección creativo e innovador que se constituye en un aporte de América Latina al Derecho Internacional, el cual, sin que sea un instrumento especializado en materia de desplazamiento interno, en su punto noveno, pues hace mención a él.

*“...porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público... Novena. Expresar su preocupación por la situación que padecen las personas desplazadas*

---

<sup>10</sup> Cfr. Arellano García, Carlos. *Primer Curso de Derecho Internacional Público*, séptima edición, editorial Porrúa, México 2009, p. 383.

<sup>11</sup> Castañeda, Jorge. *Valor Jurídico de las Resoluciones de las Naciones Unidas*, 2ª ed. Ed, Colegio de México, México 1999, p. 156.

*dentro de su propio país. Al respecto, el Coloquio llama la atención de las autoridades nacionales y de los organismos internacionales competentes para que ofrezcan protección y asistencia a estas personas y contribuyan a aliviar la angustiada situación en que muchas de ellas se encuentran...”<sup>12</sup>*

De manera puntual, la condición de refugiado tiene como fundamento el temor cierto a perder la vida, la seguridad o la libertad por violencia generalizada, agresión extranjera, conflicto interno, violación masiva de los derechos fundamentales y otras circunstancias que perturben gravemente el orden público.

Las nociones de asilo y de refugio tienen como elemento común, el carácter humanitario de búsqueda y otorgamiento de protección a personas que son forzadas a emigrar de su país de origen o residencia habitual a otro, debido a determinadas circunstancias políticas o sociales. Por ello es que, durante mucho tiempo y hasta la actualidad, en el lenguaje común se les suele denominar de manera indistinta. Sin embargo, a lo largo del siglo XX, en organismos e instrumentos jurídicos internacionales, regionales y nacionales cada uno de ellos adquirió un sentido específico, de tal manera que el reconocimiento de uno no siempre es el del otro. De ahí que existen convenciones específicas de asilo, por un lado, y de refugio por otro.

Para Juan Carlos Murillo, director de la Unidad Legal de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados para el continente americano, en su artículo "*El debate entre asilo y refugio*" publicado el 4 de enero de 2011 en el diario El Universal, señala que si bien es cierto la semejanza es muy alta entre las figuras del asilo y el refugio, la diferencia entre ellas, señala Murillo, estriba en que:

*"...Las causales para otorgar asilo sea diplomático o territorial son restringidas, limitándose a la persecución por motivos o delitos políticos. Por su parte, la Convención sobre Refugiados considera como refugiado*

---

<sup>12</sup> Véase Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Declaración de Cartagena sobre Refugiados*, Cartagena, Colombia 1984, disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0008.pdf?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0008>

*a la persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, no pueda o... no quiera regresar a él..."<sup>13</sup>*

De la anterior opinión podemos desprender que la diferencia se encuentra en que el asilo es una figura con límites muy claros en sus supuestos en comparación al refugio, que contempla hipótesis jurídicas más diversas y amplias.

### 1.1.3 Desplazamiento Interno

Por desplazamiento interno se entiende, movimiento poblacional compulsivo generado al interior de un país por razones vinculadas a la existencia y seguridad de las personas, se considera exclusivamente como un fenómeno de connotaciones de orden demográfico y sociológico. Sin embargo, a raíz de las dolorosas secuelas consecuencia de los conflictos internos en la ex Yugoslavia y en Ruanda durante la década de los noventa, la comunidad internacional encarnada en la Organización de las Naciones Unidas acentuó su preocupación por el significado, naturaleza y efectos jurídicos del desplazamiento. En el Derecho Internacional Humanitario se protege a la población civil de actos degradantes y se reconoce como delito de lesa humanidad el desplazamiento interno, situación que se analizará a mayor profundidad en capítulo subsecuente.

Los desplazamientos interno de parte de la población civil es un problema recurrente en los conflictos armados. Estos actos comúnmente conocidos como “limpieza étnica”, por lo general tienen su origen en políticas basadas en el odio étnico o racial, y suelen ir acompañadas de brutales atrocidades, como violaciones sexuales sistemáticas, saqueos, homicidios o, incluso derivar en actos de genocidio. No es necesario aclarar que, en casi todos los casos, las consecuencias humanitarias de los desplazamientos de población son devastadoras. Por ello, como se estudiará en el capítulo segundo de la presente investigación

---

<sup>13</sup> Cfr. Murillo, Juan Carlos. *El debate entre asilo y refugio*, El Universal, Ciudad de México, México, 4 de enero de 2011, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/editoriales/51216.html>

en lo referente al Derecho Internacional Humanitario, el Protocolo adicional II de los Convenios de Ginebra, prohíbe a las partes beligerantes ordenar el desplazamiento forzado de la población civil por motivos relacionados con el conflicto, a menos que la seguridad de los civiles o razones militares imperiosas lo exijan.<sup>14</sup>

Para el Consejo Noruego de los Refugiados, así como al Centro de Monitoreo para el Desplazamiento Interno (Norwegian Refugee Council, Internal Displacement Monitoring Centre), podemos definir este fenómeno como:

*"...personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida..."*<sup>15</sup>

En este sentido, todas aquellas personas en situación de desplazamiento interno se benefician de la protección jurídica internacional de los derechos humanos y, en situaciones de conflicto armado del Derecho Internacional Humanitario. Sin embargo, al no cruzar una frontera internacionalmente reconocida, no se benefician de la protección especializada de la figura jurídica del refugio.

La anterior definición se reafirma por diversas resoluciones emanadas de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. Entre otras podemos señalar las siguientes:

---

<sup>14</sup> Cfr. Melzer, Nils. *Derecho Internacional Humanitario, una introducción integral*. Comité Internacional de la Cruz Roja, Ginebra, Suiza, marzo 2019, pp. 281 y 282.

<sup>15</sup> Véase Internal Displacement Monitoring Centre, *What is internal displacement?*, Ginebra, Suiza, 2017, disponible en: <http://www.internal-displacement.org/internal-displacement/what-is-internal-displacement/>

A/RES/66/165 de 22 de marzo de 2012, A/C.3/68/L.63/Rev.1 de 18 de noviembre de 2013, A/RES/68/180 de 30 de enero de 2014, todas tituladas “*Protección y asistencia para los desplazados internos*”, que de forma coincidente indican:

*“...Recordando que se entiende por desplazados internos las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado, o para evitar los efectos, de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de desastres naturales o provocados por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida...”*

Cabe señalar que, la resolución AG/doc.5463/14 de 30 de mayo de 2014 de la Organización de los Estados Americanos en el plano regional define a los desplazados internos en los mismos términos. Para Vargas Carreño:

*“...El desplazamiento, es la acción y efecto de desplazar. Este verbo tiene diversos usos, como el hecho de trasladarse (ir de un lugar a otro) y de mover o sacar a alguien o algo del lugar en que está...”*<sup>16</sup>

Al estudiar la definición de desplazamiento interno resaltan dos componentes básicos:

- El movimiento coactivo a consecuencia de una acción violenta, es decir, la violencia que hace necesario trasladarse y;
- El hecho de que ese movimiento se lleva a cabo dentro de fronteras nacionales.<sup>17</sup>

En lo que atañe a una clasificación de este fenómeno, Ana Laura Velázquez considera, si éste ocurre como efecto de hechos de violencia, inseguridad y violaciones a los derechos humanos

---

<sup>16</sup> Cfr. Vargas Carreño, Edmundo. *El Comité Jurídico Interamericano y el Desarrollo del Asilo y la Protección de los Refugiados*, décima edición, editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2009, p. 63.

<sup>17</sup> Idem.

que ya se han vivido, o si bien, se da para evitarlos, por lo que, los desplazamientos pueden ser preventivos o reactivos:

- Desplazamiento preventivo: es propiciado para evitar los efectos violentos de un conflicto social, político, religioso, armado, etcétera. Generalmente se da a causa de amenazas, alertas, insultos y ofensas, partiendo de un suceso o conflicto violento previamente acontecido y del cual la población desplazada tiene conocimiento.
- Desplazamiento reactivo: es generado debido a los daños que ha causado un conflicto de cualquier tipo y el cual se desarrolló con situaciones de violencia.<sup>18</sup>

Por ello, se considera que quienes viven esta situación se encuentran en condiciones de extrema vulnerabilidad debido a la falta de protección física, a la pérdida irreparable de familiares, amistades, medios de subsistencia y de su patrimonio. Asimismo, en la búsqueda de un lugar más seguro, se exponen a nuevos riesgos y carecen de acceso a los servicios de salud, vivienda, documentos personales, trabajo y educación. El asunto de la vivienda es especialmente relevante, pues, al salir de sus hogares de forma intempestiva, en muchas ocasiones no tienen un lugar al cual llegar, por lo que se ven obligadas a vivir en campamentos, con familiares o amigos, en casas improvisadas, zonas baldías o incluso en la calle, situación que priva a las víctimas de servicios tan elementales como el acceso al agua potable y al drenaje, lo que a su vez repercute en la salud.<sup>19</sup>

Por otra parte, del estudio de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de adopción mediante Resolución E/CN.4/1998/53/Add.2 de 11 de febrero de 1998 y resolución 50 de la entonces Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas del 17 de abril de 1998<sup>20</sup>, se desprenden las características de este fenómeno, a saber:<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> Cfr. Velázquez, Ana Laura. *Desplazamiento interno por violencia en México. Causas, consecuencias y responsabilidades del Estado*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2017, p. 11. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r37820.pdf>

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 64.

<sup>20</sup> Véase Comité Internacional de la Cruz Roja, *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, Resolución E/CN.4/1998/53/Add.2 de 11 de febrero de 1998, y resolución 50 de la Comisión de Derechos Humanos del 17 de abril de 1998*, Ginebra, Suiza, 1998, disponible en: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdmhb.htm>

<sup>21</sup> Véase Internal Displacement Monitoring Centre, *Capacitación en Protección de Desplazados ¿Qué es un Desplazado Interno?*, Ginebra, Suiza, 2004, disponible en:

- Personas o grupos de personas: el desplazamiento interno puede afectar a personas en particular o una colectividad.
- Coacción: la expulsión por la fuerza o la intimidación para abandonar se presenta bajo condiciones de amenaza.
- Escapar o huir: el desplazamiento puede incluir movimientos rápidos de personas para escapar de un peligro inmediato, o; puede tomar la forma de salidas preparadas y organizadas en previsión de peligros y expulsiones, entre otras situaciones peligrosas que les obligan a encarar y procurar salir de ellas.
- Como consecuencia o, para evitar los efectos: la definición es flexible en cuanto a la proximidad de las circunstancias que empujan al desplazamiento. “*Como resultado de*” implica causas que ya se han producido; mientras que “*para evitar*” conlleva el temor de que se provoquen esos efectos.
- Las víctimas son desplazadas de su lugar de residencia habitual: la residencia usual no es necesariamente una casa o edificio, sino puede ser la tierra en la que viven grupos tradicionales, como en el caso de los campesinos, pastores o pescadores.<sup>22</sup>

Este fenómeno vulnera a comunidades enteras, destruye el tejido social, causa desarraigo y pérdidas irremediables con consecuencias psicológicas de gran impacto para millones de seres humanos en México y alrededor del mundo. Para Velázquez, un rasgo esencial del desplazamiento interno que potencializa la vulnerabilidad de las víctimas es su invisibilidad, la cual puede ser producto de varios factores: cuando el desplazamiento ocurre de manera gradual también conocido como “gota a gota”, éste es difícil de detectar por las autoridades locales; cuando el miedo y la persecución directa provocan el desplazamiento, sus víctimas

---

<http://idp-key-resources.org/documents/0000/d04425/000.pdf>

<sup>22</sup> Ver Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, principio rector 9 sobre los pastores y otros grupos con dependencia especial de su tierra, de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.

buscan ser invisibles para evitar caer en las manos de sus victimarios y, finalmente, los flujos de desplazados internos son fácilmente confundibles con otros tipos de migración interna.<sup>23</sup>

Angela Cotroneo coincide plenamente con Velázquez en cuanto a la invisibilidad del fenómeno del desplazamiento interno, al señalar:

*“...Urban internal displacement can be difficult to identify and monitor as it tends to be an “invisible” phenomenon. IDPs are, in many cases, widely scattered across urban areas, rather than clustered in camps. They are merged within host communities, as opposed to being physically separated from the resident population. As a result, they are often “lost in the urban multitude and dissolved into the surrounding poverty”. This is compounded by the fact that some IDPs keep a low profile due to concerns for their personal safety. Either because they view the authorities (who may have contributed to their displacement) as a threat or because they are pursued by armed actors, they avoid registration, conceal their situation and sometimes are even obliged to hide in secrecy... The lack of official recognition of the phenomenon may further contribute to its low visibility. Intra-urban displacement can go even more unnoticed as it is frequently perceived as voluntary movement. The shorter the physical distance between people’s place of habitual residence and their displacement location, the more it can be misreported as ordinary movement from one place to another within the same city, except when it occurs on a large scale...”<sup>24</sup>*

---

<sup>23</sup> Cfr. Velázquez, Ana Laura. *Desplazamiento interno por violencia en México. Causas, consecuencias y responsabilidades del Estado*, op. cit., pp. 12 y 13. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r37820.pdf>

<sup>24</sup> Cfr. Cotroneo, Angela. “Specificities and challenges of responding to internal displacement in urban settings”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, número 904, *Migración y desplazamiento*, p. 303. Disponible en: <https://www.icrc.org/es/international-review>

Por otra parte, las causas que originan el desplazamiento interno que se desprenden de la definición son:<sup>25</sup>

1) Conflictos armados:

- Combates armados internacionales. Batallas entre las fuerzas armadas de por lo menos dos países o regiones. Hay que recordar que las guerras de liberación nacional se consideran como conflictos armados internacionales, y;
- Conflictos no internacionales, una guerra civil, por ejemplo; constituyen combates en el territorio de un Estado entre las fuerzas armadas regulares o gubernamentales y grupos armados identificables como insurgentes o guerrilleros.

2) Tensiones y disturbios internos:

Hay situaciones de violencia, que no alcanzan a ser conflictos armados. Muchos desplazados viven en situaciones de tensión o disturbio interno. Los términos “*tensiones y disturbios internos*” se refieren a situaciones que no alcanzan a ser conflictos armados, pero implican el uso de la fuerza u otras medidas represivas por parte del gobierno para mantener o restablecer el orden público. Ejemplos de tensiones y disturbios se consideran:

- Las revueltas;
- Los motines, como las manifestaciones no organizadas;
- Disturbios como actos esporádicos de violencia, que no son operaciones militares de las fuerzas armadas u otros grupos, y;
- Conflictos étnicos violentos, que no constituyen hostilidades en sí.

Una situación de tensión interna grave se caracteriza por las violaciones a los derechos fundamentales como:

- Las detenciones masivas,

---

<sup>25</sup> Véase Internal Displacement Monitoring Centre, *Capacitación en Protección de Desplazados ¿Qué es un Desplazado Interno?*, Ginebra, Suiza, 2017, disponible en: <http://idp-key-resources.org/documents/0000/d04425/000.pdf>

- Otras medidas masivas de restricción de la libertad personal,
- La detención administrativa, y;
- La residencia forzada.

### 3) Violaciones de los derechos fundamentales:

Incluyen las transgresiones del gobierno hacia la población, en detrimento de los derechos fundamentales consagrados por el derecho interno e internacional, así como actos y omisiones directamente imputables al Estado, además la no ejecución de las obligaciones legales previstas en los cuerpos normativos que garantizan el goce de tales derechos.

### 4) Persecución:

Según la definición de la Real Academia Española, el significado de esta palabra refiere al acoso hacia una persona o grupo. En el contexto del tema en estudio hace referencia al seguimiento con el objetivo de maltratar a los miembros de determinado grupo social, étnico, religioso o político.

### 5) Desastres, bien a causa de los fenómenos de la naturaleza, o en su defecto a causa de la acción del ser humano. Por ejemplo:

- Las sequías;
- Inundaciones;
- Temblores o terremotos;
- Huracanes o tifones (como ejemplos de desastres ocasionados por la naturaleza);
- Desastres nucleares, o;
- Hambrunas (estos últimos, como posibles ejemplos de desastres ocasionados por el ser humano).

Este último punto es de especial relevancia, pues, son diversas las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas las que ponen especial énfasis en esta situación. Así tenemos la Resolución de 18 de noviembre de 2013 A/C.3/68/L.63/Rev.1, párrafo tercero; Resolución de 30 de enero de 2014 A/RES/68/180, párrafos cuarto y quinto, mismas que son coincidentes en señalar que los desastres naturales son una de las causas de los

desplazamientos internos, pues los efectos del cambio climático agravan y exacerban las consecuencias de los fenómenos de la naturaleza.

Las víctimas de desplazamiento interno a causa de desastres naturales se encuentran amparadas por la definición propuesta por el Consejo Noruego de los Refugiados, el Centro de Monitoreo para el Desplazamiento Interno, y por diversas resoluciones emanadas de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, ya que en algunos casos los gobiernos responden con discriminación, por ejemplo, negligencia o descuido hacia algunos grupos minoritarios como podría ser por motivos étnicos.

Otras causas posibles de desplazamiento interno pueden ser los proyectos de desarrollo a gran escala como los embalses construidos sin ningún intento por parte del gobierno de reubicar o compensar a la población afectada.<sup>26</sup> También los proyectos mineros tienen consecuencias funestas para comunidades enteras, pues el uso extensivo de agentes químicos propios de la actividad contamina los mantos acuíferos y degrada la calidad de la tierra, lo que obliga a las poblaciones principalmente rurales a moverse. No son aislados los casos, Colombia en el continente americano es el caso más documentado en la materia, pues, incluso grupos armados ilegales se ocupan de desalojar a las comunidades para posteriormente empezar la extracción minera. En el caso de México, los estados de Guerrero, Coahuila o Sonora ya presentan casos al respecto.

De esta manera, y toda vez que la vida del desplazado interno, su integridad física o libertad han sido vulneradas o se encuentran amenazadas, consecuencia de un conflicto armado, disturbios o tensiones interiores, situaciones de violencia generalizada, violaciones sistemáticas o masivas de los derechos fundamentales, catástrofes naturales, catástrofes provocadas por el ser humano, y otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente la seguridad, las opciones que se presentan a los desplazados los ubican en tres grupos: 1) aquellos que desean retornar pero que no cuentan

---

<sup>26</sup> Ver Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, principio rector 6, “*Los proyectos de desarrollo a gran escala (casos de desplazamiento arbitrario)*”.

con las condiciones apropiadas para hacerlo; 2) aquellos que sí tienen las condiciones necesarias para su retorno, y 3) aquellos cuya opción es la reubicación.

En este orden de ideas, para Ana Laura Velázquez, las etapas que pasan quienes se ven forzados a abandonar su lugar de residencia habitual a consecuencia de la violencia pueden ser divididas de la siguiente forma:

- Surge la causa del desplazamiento, esto es la violencia generalizada y/o las violaciones a derechos humanos de forma reiterada;
- La decisión de trasladarse a una población diversa;
- Arribo al lugar de destino, y;
- Reasentamiento o posible retorno.<sup>27</sup>

Al comparar la descripción de los desplazados internos, estudiada en el presente apartado y, la definición de refugiado en estudio en el punto anterior, es posible llegar a las siguientes conclusiones:<sup>28</sup>

- Aunque básicamente se puede sostener que los desplazados internos son las personas que se ven forzadas a huir de sus hogares por las mismas razones que los refugiados, no obstante, no cruzan una frontera reconocida internacionalmente, y que tampoco buscan protección en territorio extranjero, sea dentro de un Estado diferente al suyo, en una misión diplomática en su propio país o en naves de guerra estacionadas en puertos extranjeros, es decir, el desplazado interno es aquella persona que está en situación de facto de igual gravedad que el refugiado pero que no califica legalmente como tal. La definición de desplazado interno es mucho más amplia pues, incluye por ejemplo desastres naturales o desastres por causas humanas.

---

<sup>27</sup> Cfr. Velázquez, Ana Laura. *Desplazamiento interno por violencia en México. Causas, consecuencias y responsabilidades del Estado*, op. cit., pp. 24 y 25. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r37820.pdf>

<sup>28</sup> Véase Norwegian Refugee Council (Internal Displacement Monitoring Centre), *¿Qué es un desplazado interno?*, disponible en: <http://idp-key-resources.org/documents/0000/d04425/000.pdf>, pp. 3 a 5

- El estatuto legal de refugiado es un instrumento jurídico según el derecho internacional. No hay documentos vinculantes similares que definan a los desplazados internos. En este sentido, al desplazado no es posible aplicarle la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951”, como tampoco la “Convención sobre Asilo Territorial de 1954” de la Organización de los Estados Americanos, por lo tanto, están sujetos en principio a las leyes de su propio Estado.
- El estatuto de refugiado otorga ciertos derechos. Ser un desplazado interno no conlleva derechos adicionales. Los desplazados internos tienen los mismos derechos de los demás habitantes del país.
- Ser desplazado interno dentro de su propio país de origen o de residencia no confiere un estatuto legal especial en el mismo sentido que un refugiado. Esto se debe a que los derechos y garantías que tienen los desplazados internos se derivan del hecho de ser seres humanos y habitantes, residentes de un determinado Estado. Esos derechos y garantías emanan de la vulnerabilidad peculiar y las necesidades especiales que resultan del hecho de ser desplazado.

Angela Cotroneo considera que el desplazamiento interno es un fenómeno multifacético al afirmar que:

*“...First, it occurs in different contexts, depending on whether cities are, alternatively or simultaneously, the scenes of armed conflict or other situations of violence or natural disaster, and/or sites where people seek refuge. For example, IDPs can be found in cities where hostilities are ongoing, in more stable cities in a country at war, or in cities affected by violence perpetrated by criminal groups (e.g. gangs, drug traffickers) in otherwise peaceful countries. Second, urban internal displacement follows different patterns, as people move from rural to urban areas, between cities*

*(inter-urban displacement) or between neighbourhoods of the same city (intra-urban displacement) ...*<sup>29</sup>

Para la investigadora en cita, el fenómeno del desplazamiento interno en Latinoamérica reviste un componente singular propio de la región: la delincuencia organizada y la violencia generada desde las estructuras gubernamentales.

*“...In Latin American cities affected by criminal violence, some people make the pre-emptive decision to leave because of the general insecurity and the erosion of the quality of life and livelihood opportunities generated by the violence, afraid of becoming the next victims and in search of better access to education, health care and/or employment. Others, however, leave because they or their family members are under direct threat or have been victims of forced recruitment, sexual violence, extortion, murder or disappearance, perpetrated by gang members as a means of control. Their displacement takes place in extreme circumstances and is accompanied by high vulnerability. They have acute protection concerns that often persist post-flight, as armed group members may seek to pursue them across the city or even between cities. Despite restricting their own movements and remaining hidden to avoid detection, they may face renewed threats and be forced to flee again. IDPs who have moved to cities outside the conflict zone, or in areas not controlled by gangs involved in organized crime, may also face specific challenges related to safety and security. These often emanate from the fact that authorities view them as having links with rebel, “terrorist” or otherwise criminal groups merely due to their ethnicity, religion, political beliefs or place of origin. Tensions with host communities for similar reasons, or because of competition over access to resources, jobs and services, are another possible source of violence against IDPs. For women displaced without their partners, being alone in*

---

<sup>29</sup> Cfr. Cotroneo, Angela. “Specificities and challenges of responding to internal displacement in urban settings”, op. cit., p. 286. Disponible en: <https://www.icrc.org/es/international-review>

*unfamiliar urban surroundings can increase vulnerability to sexual violence, especially when combined with economic stress and overcrowded living spaces...*<sup>30</sup>

Finalmente, el instrumento jurídico de corte internacional conocido como “Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos”, ubican la descripción de “desplazado interno” en la sección introductoria en lugar del cuerpo principal del instrumento normativo, pues busca subrayar la naturaleza descriptiva y más que la legal del concepto “*desplazado interno*”. Los desplazados internos, como seres humanos en situación de vulnerabilidad tienen derecho a todas las garantías principales del derecho humanitario y de derechos humanos, esto comprende la posibilidad de medidas administrativas como el registro a nivel doméstico para identificarlos bajo necesidades de asistencia especial. Sin embargo, la ausencia de registro no priva a los desplazados internos de sus derechos establecidos en el derecho humanitario y de derechos humanos. Señala Walter Kälin:

*“...By locating the description of ‘internally displaced persons’ in their introductory section rather than in their main body, the Guiding Principles seek to highlight the descriptive and nonlegal nature of the term ‘internally displaced persons.’ Internally displaced persons need not and cannot be granted a special legal status comparable to refugee status. Rather, as human beings who are in a situation of vulnerability they are entitled to the enjoyment of all relevant guarantees of human rights and humanitarian law, including those that are of special importance to them. This does not rule out the possibility of administrative measures such as registration on the domestic level to identify those who are displaced and need special assistance. However, lack of such registration would not deprive internally displaced persons of their entitlements under human rights and humanitarian law. The words ‘as a result of or in order to avoid the effects of recognize that people may become internally displaced*

---

<sup>30</sup> Cfr. Cotroneo, Angela. “Specificities and challenges of responding to internal displacement in urban settings”, op. cit., p. 292. Disponible en: <https://www.icrc.org/es/international-review>

*either after suffering the effects of coercive factors or in anticipation of such effects...”*<sup>31</sup>

## 1.2 Antecedentes del Asilo y Refugio de la Antigüedad a la Edad Media.

Todo lo que en la actualidad existe en cualquier sociedad: materia, derecho o ciencia; tiene antecedente, tiene historia y para el caso que nos ocupa se mencionarán brevemente.

El derecho de asilo tiene antecedentes remotos en la antigüedad y subsisten hasta nuestra época, lo cual constituye un problema de actualidad. Asilados, refugiados y desplazados huyen de horrores y de torturas, sufren saqueos de sus casas, pillaje de sus reservas alimenticias, temor, persecuciones injustificadas, incendios provocados, desnutrición, violaciones, lesiones, amenazas, traumas psicológicos, desaliento permanente. Solamente el instinto de conservación y la esperanza de un porvenir cambiante les conservan las fuerzas necesarias para procurar un sitio. Señala Blom-Cooper:

*“...Los problemas que engendran grandes núcleos de refugiados adquieren visos de preocupación y complejidad. Hay obstáculos étnicos, culturales, religiosos, psicológicos, sanitarios, políticos, económicos, geográficos. A veces, algunos refugiados que permanecieron en el mar, a la deriva, vieron pasar más de veinte barcos sin que hubiera alguno que quisiera rescatarlos y lo que es peor, hasta sufrieron robos y violaciones a bordo, como víctimas de piratas inmisericordes...”*<sup>32</sup>

Si hacemos una visión retrospectiva al pasado en cuanto a la protección que debe recibir todo ser humano expulsado de su lugar de origen, Camacho Servín señala que en la antigua Grecia:

---

<sup>31</sup> Cfr. Kälín, Walter. *Guiding Principles on Internal Displacement, Annotations*, Studies in Transnational Legal Policy, No. 32, The American Society of International Law and The Brookings Institution Project on Internal Displacement, 2000, pp. 2 y 3, disponible en: [http://www.law.georgetown.edu/idp/french/Legal\\_Annotations\\_32.pdf](http://www.law.georgetown.edu/idp/french/Legal_Annotations_32.pdf)

<sup>32</sup> Cfr. Blom-Cooper, Luis. *Derecho de Asilo*, op. cit. p. 16.

*“...los perseguidos utilizaban los templos para ponerse a salvo. En Roma, además de los templos, constituían lugares de asilo todos aquellos considerados sagrados por la Ley del Imperio. Los casos más conocidos de amparo y asilo eran los privilegios que tenían los soldados romanos a protegerse cerca de las águilas de sus legiones...”*<sup>33</sup>

Plutarco, en su obra “*Vida de hombres ilustres*”, aludía a la consagración del templo del Dios Asileus, por parte de Rómulo, para todos aquellos que sufrían persecución.

Con los hebreos esta institución se sustentaba en un criterio humanitario y legal. El Antiguo Testamento concedía asilo al homicida involuntario, para salvaguardarlo de la venganza de “Goel” o “*vengador de la sangre*”, pariente más cercano o pariente redentor, sin embargo, no detenía la justicia ante una culpa probada.

Con el cristianismo se renovó la creencia en la inviolabilidad de los recintos sagrados y el asilo tomó un carácter espiritual con el arrepentimiento del perseguido. Los pueblos bárbaros al convertirse al cristianismo incorporaron el asilo a sus legislaciones.

En la Edad Media, el asilo se ratificó como el derecho de protección eclesiástica estableciéndose la pena de muerte para aquellos que no lo respetaban.

En el Feudalismo:

*“...los castillos de los señores feudales eran destinados a lugares de asilo, al igual que los templos en el catolicismo. La decadencia del Derecho de Asilo en Europa se dio en los siglos XIII y XIV, al retomar, el Renacimiento los estudios de Derecho Romano; ya en el siglo XVI, el uso abusivo de la institución del asilo de que fue objeto por parte de delincuentes comunes, llevó a los emperadores fieles a la Iglesia romana a solicitar al Papa la*

---

<sup>33</sup> Cfr. Camacho Servín, Fernando. *Refugiados Internos*, op. cit. p. 62.

*limitación y reglamentación del mismo. Ante la negativa del Pontífice en respuesta, Luis XII de Francia, en 1515, dejó unas pocas iglesias como sitio de refugio...”.<sup>34</sup>*

Fue en Roma donde se generó la primera reacción en contra del asilo, y dio inicio a su extinción. “...*El Derecho Romano no admitió una institución sin fundamento jurídico, y hasta ese momento, el asilo sólo tenía una base más bien humanitaria sustentada en el temor supersticioso a la violación de recintos sagrados. En 1570, el Rey Felipe II desconoce el asilo...*”.<sup>35</sup> Sin embargo, si en Europa desaparece esta institución, en América germina y es aquí donde se asienta y evoluciona hasta establecerse jurídicamente y convertirse en una institución del Derecho Internacional.

Como podemos ver, lo anterior fue una breve introducción de lo que tratamos en el presente apartado para así, adentrarnos en el tema en estudio. En estos términos, será conveniente precisar cómo se dieron estas primeras manifestaciones en la antigüedad y en la Edad Media; para después, hacer lo propio con México desde la época Revolucionaria, los conflictos generados por la intolerancia religiosa durante la década de los años setenta hasta el alzamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional.

### 1.2.1 Antiguo Egipto

En el antiguo Egipto:

*“...se practicó el asilo como protección para los culpables, los deudores y los esclavos maltratados, para lo cual se utilizaban los templos que tenían el privilegio de la “ineteia”. Además, existían ciertos templos como el de “Asylia”, que tenían privilegios especiales, en los cuales los delincuentes*

---

<sup>34</sup> Cfr. Blom-Cooper, Luis. *Derecho de Asilo*, op. cit. p. 18.

<sup>35</sup> Cfr. Margadant, Guillermo F. *Panorama de la Historia Universal del Derecho*, cuarta edición, editorial Porrúa, México, 1991, p. 78.

*refugiados en él quedaban exentos de castigo, el deudor descargado de sus deudas y el esclavo libre de su servidumbre...”.<sup>36</sup>*

El historiador de la diplomacia, el ruso Potemkin transcribe parte del contenido del tratado que celebraron el faraón Ramsés II y el rey de los hititas Hattushil III (1296 a. de C.), en el que se incluye un artículo que obliga a la entrega mutua de evadidos políticos, lo mismo si son nobles que si pertenecen al pueblo: “*Si alguien escapa de Egipto y va al país de los hititas, el rey de los hititas no lo retendrá en su país, sino que lo devolverá al país de Ramsés*”.<sup>37</sup>

Con los tráfugas debían devolverse igualmente todos sus bienes y su gente: “*...Si uno, dos, tres o más hombres se escapan de la tierra de Egipto a la tierra de los hititas, deberán ser devueltos a la tierra de Ramsés...*”<sup>38</sup>

Ellos mismos, como sus bienes, esposas, hijos y esclavos debían devolverse sanos y salvos en su totalidad: “*...No los ejecutará, ni causará lesiones en sus ojos, boca y piernas...*”<sup>39</sup>

En el antiguo Egipto era diferente el refugiado, que se exilia voluntariamente, del desterrado, que es obligado a salir al exterior. En esos remotos tiempos el destierro era un castigo grave. En el extremo nordeste del país, junto a la frontera de Palestina, se levantaba una fortaleza a donde se deportaba, después de cortarles la nariz, a los funcionarios culpables de abuso de autoridad con sus subordinados. En el extremo sur, en Etiopía, otro campo de deportación acogía a los detenidos, mutilados, que trabajaban en unas minas de oro cercanas. Esta Siberia egipcia inspiraba tal temor que el juramento prestado por los testimonios ante el juez se formulaba a menudo así: “*si miento que me mutilen y me envíen a las minas de Babilonia*”.<sup>40</sup>

---

<sup>36</sup> Cfr. Camacho Servín, Fernando. *Refugiados Internos*, op. cit. p. 63.

<sup>37</sup> Cfr. Potemkin, V. M. et. Al. *Historia de la Diplomacia*, T. I., décima edición, editorial Grijalvo, México, 1986. p. 10.

<sup>38</sup> *Ibidem*, p. 11.

<sup>39</sup> *Idem*.

<sup>40</sup> Cfr. Grimberg, Carl. *Historia Universal*, Vol. 1, cuarta edición, editorial Daimon, México, 1999, p. 195.

### 1.2.2 Pueblo Hebreo

Para los hebreos, el Antiguo Testamento es de inapreciable valor y nos permite extraer interesantes datos sobre instituciones del derecho. En el Deuteronomio, capítulo XIX, versículos 3 a 6, encontraremos antecedentes del asilo territorial:<sup>41</sup>

- Allanando con cuidado el camino, y dividiendo en tres partes iguales toda la extensión de tú tierra, a fin de que así tenga lugar cercano a donde refugiarse quien anda huido por razón de homicidio involuntario.
- Esta será la ley o calidad del homicida fugitivo, cuya vida debe salvarse: el que hiriere a su prójimo, sin advertirlo, y de quien no consta que tuviese el día antes o el otro más allá ningún rencor contra él;
- Sino que de buena fe salió, por ejemplo, con él al bosque a cortar leña, y al tiempo de cortarla se le fue el hacha de la mano, y saltando el hierro del mango hirió y mató a su amigo: éste se refugiará en las ciudades y salvará la vida;
- No sea que arrebatado de dolor algún pariente de aquel cuya sangre fue derramada, le persiga y prenda si el camino es muy largo, y le quite la vida, no siendo reo de muerte, puesto que no se prueba que hubiese antes tenido odio alguno contra el muerto.

Los hebreos llegaron a refugiarse por diversos motivos, según nos ilustra el historiador sueco Grimberg:

*“...llevaban una vida nómada y sus rebaños dependían por entero de los pastores; en épocas de hambre se trasladaban a Egipto, donde les era más fácil subsistir. Entonces pedían permiso para establecerse en Gesén,*

---

<sup>41</sup> Cfr. Arellano, Carlos. *Derecho Internacional Público*, vol. 1, décima edición, editorial Porrúa, México, 2004, p. 25.

*región fronteriza que separaba al Egipto propiamente dicho de la Península de Sinaí. El faraón abría a los hebreos los ricos pastos del este del Delta, pero no desinteresadamente sino que es probable a condición de someterse a la autoridad egipcia, formando así una barrera defensiva entre los egipcios y las turbulentas tribus beduinas del Este...”*<sup>42</sup>

*“...El Génesis cuenta como uno de los faraones subyugó a los hijos de Israel y tuvieron que construirle las ciudades de Pitom y Rameses que debían servir de almacenes. Parece que el opresor de los hebreos fue Ramsés II. Sería, pues, su hijo y sucesor Menefta el faraón que dice el Éxodo endureció su corazón y rehusó dejar salir a los hijos de Israel hasta que el señor hubo enviado las 10 plagas de Egipto...”*<sup>43</sup>

Fueron entonces los profetas los que consolaron al pueblo en el destierro y mantuvieron su esperanza predicándole la caída de Babilonia. Ciro quebrantó el poder de Babilonia y permitió a los judíos regresar a la tierra de la que habían sido expulsados.<sup>44</sup>

Una larga caravana remontó en la primavera del año 1537 a. de C. el curso del Éufrates para el retorno a la patria, a la lejana Jerusalén a más de 2000 kilómetros de distancia. Emprendían el duro camino hacia las ruinas de una tierra asolada.

El texto Bíblico puntualiza con su invariable afán estadístico, cuantos fueron los que se decidieron a formar la nueva Jerusalén: “...*Toda la comunidad en su conjunto fue de 42,360 personas, sin contar esclavos y esclavas de las mismas, que eran 7337...*”<sup>45</sup>

### 1.2.3 Grecia clásica

---

<sup>42</sup> Cfr. Grimberg, Carl. *Historia Universal*, Vol. 1, op. cit. p. 333.

<sup>43</sup> *Ibidem*, p. 340.

<sup>44</sup> *Ibidem*, p. 341.

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 342.

Respecto de los griegos, de las páginas de la historia se pueden entresacar interesantes datos relativos al derecho de asilo y de refugio:

*“...Los templos y, en particular, el templo de Apolo, constituyeron refugios, donde se estaba al abrigo de todo perseguidor. Se puede afirmar con seguridad que Apolo de Delfos contribuyó en gran manera a desarraigar la venganza de las costumbres griegas; para ello se crearon refugios donde se estaba al abrigo de todo perseguidor; con ello los sacerdotes de Apolo prestaron un gran servicio a la comunidad...”*<sup>46</sup>

En sus orígenes, las colonias griegas en las costas mediterráneas se fundaron con refugiados. Las grandes emigraciones de los siglos VIII Y VII Y VI a.C. son conocidas con el nombre de segunda colonización griega para distinguirla de la primera, constituida por las emigraciones aquea y doria. Difieren de la primera colonización, por su causa y desarrollo. La denominada primera colonización en el sentido estricto de la palabra hace referencia a una nación que huye de otra y se refugia en las costas extranjeras.<sup>47</sup>

La segunda emigración no es una huida, sino la partida de ciudadanos aislados que esperan mejorar su situación en otras tierras. No son ya hordas enemigas quienes los arrojan de su país, sino factores internos, sobre todo el progreso comercial e industrial. Así aparece este gran movimiento migratorio, uno de los capítulos más gloriosos de la historia de las colonizaciones.<sup>48</sup>

En esta época el resultado negativo en trascendentes batallas convergió con la existencia de refugiados:

*“...Cuando los persas consiguieron forzar el paso de las Termópilas, toda la Grecia central se les entregó. Mientras, las fuerzas de los ejércitos del Peloponeso se reagruparon en el Istmo de Corinto y se fortificaron para*

---

<sup>46</sup> Cfr. Margadant, Guillermo F. *Panorama de la Historia Universal del Derecho*, op. cit. p. 57.

<sup>47</sup> *Ibidem*, p. 58.

<sup>48</sup> *Idem*.

*defender la Península. Tras la derrota de Leónidas, la flota de los griegos abandonó sus posiciones de Eubea al enemigo, y evacuó a Atenas y el Ática. Temístocles embarcó a todos sus hombres útiles en los navíos que anclaron entre el Ática y la Isla de Salamina y los atenienses buscaron refugio para sus mujeres y niños en Salamina, Egina y el Peloponeso...”.<sup>49</sup>*

En la primavera del año 479 a. de C., por segunda vez, los habitantes del Ática tuvieron que buscar refugio en Salamina, cuando el ejército persa de Mardonio reemprendió la marcha saqueándolo todo a su paso.

Dentro de la propia Hélade hubo luchas entre los mismos griegos. En 413 a. de C., los espartanos atacaban a los atenienses y la inseguridad reinante en el Ática y la carencia de víveres llevaba multitudes de refugiados hacia la ciudad. La violencia, en las guerras fratricidas griegas, llegó al punto de vulnerar el derecho de asilo en el año 404 a. de C., según narra Grimberg:

*“...La guerra del Peloponeso encendió guerras civiles por doquier en la Hélade. Estallaron conflictos desastrosos. Los verdugos sacaban de los templos a los refugiados que suplicaban perdón. La guerra civil empujaba a los hombres a las violencias más espantosas. El pueblo heleno estaba herido de muerte...”.<sup>50</sup>*

Los atenienses se refugiaron en Tebas y los tebanos se refugiaron en Atenas. En efecto, en los años 403-402 a. de C.; Grecia se hartó de la tiranía espartana.

*“...En Tebas, sobre todo, hallaron refugio los atenienses ansiosos de libertad, poniéndose al abrigo de los treinta tiranos (30 atenienses partidarios de Esparta y dotados de poder ilimitado, quienes implantaron el terror en la ciudad; se dice que unos 1500 ciudadanos fueron*

---

<sup>49</sup> Cfr. Margadant, Guillermo F. *Panorama de la Historia Universal del Derecho*, op. cit. p. 58.

<sup>50</sup> Cfr. Ghassan Maarque, Arnaut. *El Asilo en la Tradición Árabe-Islámica*, décimo octava edición, editorial CNDH, México, 2000, p. 170.

*ejecutados). Transcurridos ocho meses de terror, un grupo de refugiados atenienses salió de Tebas y se encaminó hacia Atenas para restablecer las instituciones democráticas...”.<sup>51</sup>*

#### 1.2.4 Roma

El asilo se vincula a los orígenes de la historia romana. Para que la ciudad creciera más rápido, Rómulo dio asilo a los fugitivos de todos los poblados y aldeas cercanas. Ello motivó que acudieran a establecerse a Roma muchos desterrados y aventureros. A causa de ello, los pueblos vecinos no quisieron mantener contacto con una población de tan dudosa fama.

En opinión de Fray Bartolomé de las Casas:

*“...Rómulo constituyó, a imitación de los atenienses un templo asilo de misericordia, en el que todos los malhechores que allí se refugiasen eran libres de todo mal que hubieren cometido. Otro asilo fue consagrado al Dios Neptuno en la Isla Calabria, cerca de Candía, otro dedicado a Hércules, edificado en Egipto, hubo otro dedicado a Osiris, también en Egipto, y uno más en Siria, ofrecido al dios Apolo...”.<sup>52</sup>*

Conforme a datos registrados en la Enciclopedia Omeba, “...la conquista romana, en territorio griego, produjo al derecho de asilo un carácter más jurídico y más severo, así como más restringido. Roma no hizo desaparecer el derecho de asilo de tipo místico pero, lo volvió más humano...”.<sup>53</sup> El asilo se apoyó más en el respeto a la majestad del príncipe que en razones divinas. Incluso se llegó a considerar inviolable a todo aquel que llegase a tocar la estatua del emperador. Fueron Honorio, Teodosio y Valentiniano quienes dieron las

---

<sup>51</sup> Cfr. Ghassan Maarque, Arnaut. *El Asilo en la Tradición Árabe-Islámica*, op. cit., p. 171.

<sup>52</sup> Cfr. Esquivel Obregón, Toribio. *Historia de México, T. I*, cuarta edición, editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 163.

<sup>53</sup> Cfr. Enciclopedia Jurídica Omeba. T. I., décima edición, editorial, Dris- Kill, Buenos Aires, Argentina, 2000. p. 26.

más importantes disposiciones referentes al derecho de asilo. En las Novelas de Justiniano se niega el derecho de asilo a los homicidas, a los adúlteros y a los culpables del delito de raptó.

#### 1.2.5 Edad Media

Por ser el asilo una institución humana que tutela la vida y la libertad, el cristianismo la acogió y le volvió a dar un carácter netamente religioso. Se practicó no sólo en las iglesias y en los conventos, sino también en los cementerios y hasta en las universidades, sobre todo en España.

Según Jacqueline Rochette, en la Edad Media:

*“...la Iglesia primero y el poder secular después, recibieron el legado del derecho de asilo, cuya justificación se hallaba tal vez, en el carácter, tan severo como incierto, de la justicia en esa época de violencia y en el hecho de que el antiguo derecho penal se basara en la venganza...”*<sup>54</sup>

En la época medieval, el derecho de asilo, se practicó en las iglesias, templos y algunos castillos tenía como fundamento esencial la manera de evitar a los acusados las venganzas personales y la ruda justicia germana. El asilo se invocó por algunos códigos de la época.

En el Fuero Juzgo, Título III, del Libro IX, se previenen diversas situaciones en relación con los que se refugian en la iglesia:

- “Que el que fuye a la eglesia, que nol saque nenguno della, si se non defendier por armas. Nengun omne non ose sacar por fuerza al que fuye a la eglesia, fueras ende si se defendier por armas.

---

<sup>54</sup> Cfr. Rochette, Jacqueline. *El Derecho de Asilo en Francia*, volumen V, número 1, Revista de la Comisión Internacional de Juristas, pp. 152 y 153.

- El que fuye á la iglesia, si non dexar las armas que toviere, sil mataren, el que lo mataren non face tuerto nengu no a la iglesia, nin debe aver pena por la iglesia.
- De la pena que deven aver los que sacan los omnes de la iglesia por fuerza.
- Que el mal fechor, ó el debdor que fuye á la iglesia, non debe ser sacado de la iglesia; mas debe pagar lo que debe.”<sup>55</sup>

Como podemos ver, el poder que ejercía la Iglesia sobre las personas e incluso sobre los gobernantes era tal, que éstas tenían facultad de brindar asilo a todo aquel que se lo solicitara.

### 1.3. Primeros desplazamientos en México.

El desplazamiento interno en México, lamentablemente, no es nuevo, las causas históricas han sido muy diversas, desde disputas religiosas, luchas territoriales por el control de los recursos naturales hasta conflictos político-militares.

El nacimiento de México a la vida independiente durante el Siglo XIX estuvo lleno de vicisitudes y circunstancias conflictivas. Para 1824, a tres años de haberse consumado la Independencia, México promulga su primer Constitución, la cual engendraría el primer conflicto interno entre federalistas, de ideología liberal, representados principalmente por una clase media de pequeños propietarios y comerciantes, profesionistas y burócratas, y; centralistas de corte conservador, agrupados en el alto clero, militares de rango superior y terratenientes que optaron por una forma de Estado que centralizara el ejercicio del poder pues garantizaba la conservación de fortunas y privilegios. Este conflicto que duraría décadas y que, implicaría gobiernos endebles, frágiles e inestables, bajo constante amenaza de la toma del poder por la cúpula militar, así como por la invasión de potencias extranjeras, se saldaría en 1867 con el fin de la intervención francesa y el segundo Imperio. Los conflictos armados

---

<sup>55</sup> Cfr. Margadant, Guillermo F. *Panorama de la Historia Universal del Derecho*, op. cit. p. 128.

de mayor relevancia internos en México fueron, la Guerra de Independencia, las intervenciones extranjeras y la Guerra de Reforma. A no dudarlo todos esos conflictos crearon desplazados internos.

No obstante, lo descrito en el párrafo anterior, el fenómeno del desplazamiento interno empieza a documentarse y hacerse evidente durante la década de los sesenta, específicamente en entidades como Guerrero con la llamada Guerra sucia o los conflictos intercomunitarios en Chiapas por el control y acceso a recursos naturales. Incluso podemos advertir antecedentes remotos en la Revolución mexicana y la Guerra cristera.

El desplazamiento interno en México tiene diversas causas como se señaló en párrafos precedentes. La Revolución mexicana, las luchas intercomunitarias en Chiapas por la posesión de tierras y por cuestiones religiosas, o la llamada Guerra sucia son antecedentes históricos del fenómeno del desplazamiento interno en México. La última de dichas causas es la que se asocia a la estrategia de enfrentamiento directo en contra las organizaciones criminales emprendida durante el sexenio 2006-2012, y que es posible afirmar se prolongó dicha estrategia durante algunos años más con resultados funestos.

### 1.3.1 Revolución Mexicana

Quienes estudian el proceso migratorio de México hacia los Estados Unidos durante el período que va de 1900 a 1930 coinciden en señalar que, sumada al deterioro de las condiciones de vida en los últimos años del régimen porfirista, la violencia desatada por la Revolución de 1910 fue uno de los motivos que provocaron el desplazamiento de miles de personas, algunas incluso se refugiaron en los Estados Unidos. El año de 1912, fue uno de los más agitados de la lucha armada, en el que, al igual que en otras regiones del país, habitantes de varias entidades abandonaron sus hogares y se dirigieron a lugares más seguros.

Contrario a lo que se esperaba, el derrocamiento del régimen porfirista en 1911 no trajo consigo la paz. Señala Pérez de los Reyes:

*“...Tras asumir la presidencia en ese mismo año, Francisco I. Madero tuvo que enfrentar nuevas rebeliones como las de Emiliano Zapata en el estado de Morelos y las de Pascual Orozco y Emilio Vázquez Gómez en el de Chihuahua. Los dirigentes, debido a diversos descontentos con su antiguo líder, se rebelaron en contra de Madero por considerarlo traidor a los principios de la Revolución a la que él mismo había convocado. En el contexto de estas rebeliones, sin duda 1912 fue uno de los años más turbulentos en todo el país...”*<sup>56</sup>

Las distintas rebeliones armadas, crearon en el país un clima de inseguridad: la vida cotidiana se vio alterada por la presencia de los rebeldes que recorrían los campos y asaltaban las poblaciones. Como consecuencia de ello, durante 1912, habitantes de la República, decidieron abandonar sus hogares y trasladarse a lugares más seguros. Hubo dos grupos, principalmente familias mexicanas adineradas y norteamericanos residentes en el país. En ambos casos estudiamos cómo, a partir de la noticia de que llegarían los ejércitos revolucionarios, el miedo provocaba que optaran por el exilio.<sup>57</sup>

En el año de 1911, cuando se suscitaron rumores de los primeros enfrentamientos armados, familias que pertenecían a la élite porfiriana decidieron abandonar el país. Los motivos para que estas personas se sintieran en peligro estaban precisamente en su posición social. Tenían nexos con el poder porfirista y representaban a una clase acaudalada que era blanco de los constantes saqueos de los rebeldes, ese grupo de hombres al que durante el porfiriato se trató de cambiar en sus costumbres, al que se consideraba necesario educar y moralizar en aras del orden y progreso social.

Cuando estas familias porfirianas abandonaron el país, siguieron una ruta ya abierta por conocidos o familiares quienes desde el siglo XIX pasaban largas temporadas o se establecían permanentemente en California, principalmente en Los Ángeles y San Francisco. No

---

<sup>56</sup> Cfr. Pérez de los Reyes, Marco Antonio. *Historia del Derecho Mexicano*, segunda edición, editorial Oxford, México, 2007, p. 598.

<sup>57</sup> Idem.

tenemos más datos acerca de lo que ocurrió con estas primeras familias que optaron por refugiarse en California, pero es muy probable que algunas de ellas se asentaran ahí en espera de que la Revolución terminara.<sup>58</sup>

El temor de las familias mexicanas, que padecían frente al asalto de los insurrectos era fundado porque, venía de la forma en que los grupos revolucionarios operaban. Debido a que no recibían un sueldo, los rebeldes juntaban fondos para mantenerse en su lucha, imponían préstamos forzosos mediante vales que entregaban con la promesa de regresar lo que tomaban cuando la lucha terminara. Asimismo, saqueaban los comercios y asaltaban las casas de los ricos. Estos saqueos cometidos o acciones como la destrucción de las oficinas públicas, la quema de papeles y libros, les valió ser llamados por la prensa y por los gobiernos locales como hordas zapatistas, partidas de bandoleros y criminales que emulaban a las del “Atila del Sur”, el sanguinario y violador de Morelos Emiliano Zapata.

A decir de Juan de Dios Pérez, quien estudió las rebeliones campesinas en la India, este tipo de acciones, caóticas en apariencia, como asaltar poblaciones o quemar documentos, iban encaminadas a la destrucción del orden simbólico del mundo que rodeaba a los rebeldes. Por tanto, destrozos en varias regiones del país creaban una situación caótica dirigida a las propiedades de las personas y las instituciones que representaban al régimen contra el que se levantaron. Sin embargo, debemos apuntar también que sus asaltos no solamente afectaron a las personas adineradas, de la misma forma, mientras recorrían los campos podían llegar a la casa de cualquier campesino y robarle sus alimentos, matar sus reses para alimentarse o llevarse a las mujeres. Si bien su violencia era contra la clase que representaba el orden contra el cual se rebelaron, su comportamiento podía escaparse a toda regla. Frente a estos rebeldes las personas más humildes sólo podían esconderse, mientras que a las más adineradas les quedaba el recurso de salir del sitio donde vivían en busca de un lugar más seguro.<sup>59</sup>

A partir de las notas publicadas por la prensa de la época tenemos acceso a la forma en la que la clase alta padeció y percibió la violencia revolucionaria. En primera instancia, tenemos

---

<sup>58</sup> Cfr. Pérez de los Reyes, Marco Antonio. *Historia del Derecho Mexicano*, op. cit., p. 599.

<sup>59</sup> Cfr. Pérez Galaz, Juan de Dios. *Historia de la Revolución Mexicana*, op. cit. p. 81.

que en la prensa había un discurso negativo sobre la lucha que enarbolaban estos rebeldes, la cual era juzgada por no tener un plan o un programa revolucionario. Su lucha era la de simples bandoleros o asaltantes que cometían las peores atrocidades. Al mismo tiempo, estas notas que pueden interpretarse de distintas formas, dan cuenta de una situación real y vivida: el temor de las personas acomodadas ante la llegada de los rebeldes y el abandono forzado de los lugares donde transcurría su vida diaria.

En las notas periodísticas podemos ver que el miedo a los rebeldes iniciaba desde el momento en que se generaba el rumor de que éstos llegarían a cierto lugar. Así, circulaban historias de las atrocidades que cometían en su camino, de sus saqueos, asesinatos y violaciones, ello traía como consecuencia el abandono de las localidades.<sup>60</sup>

La inseguridad originada por la violencia no solamente ocasionaba que las familias mexicanas dejaran el lugar donde vivían, de la misma forma afectó a extranjeros quienes habían llegado al país en busca de fortuna.

En este tiempo la prensa norteamericana hablaba de cerca de 1,000 estadounidenses que habitaban la costa oeste de México a quienes se consideraba necesario brindar auxilio debido al imperio del bandidaje en el que vivía México. En uno de sus comunicados, el Departamento de Estado del gobierno norteamericano declaró a varias regiones de México como zonas anárquicas en las que la vida de sus ciudadanos corría peligro, en él, se aconsejaba a quienes habitaban dichos lugares, los abandonaran para irse a vivir a las ciudades en espera de que el gobierno mexicano protegiera las propiedades que habían dejado en ellos. Entre los estados que se mencionaban en dicho comunicado se encontraban: Chihuahua, Durango, Coahuila, Zacatecas, Morelos, Guerrero, Veracruz, Puebla y el distrito de Culiacán en Sinaloa.<sup>61</sup>

Al igual que el gobierno norteamericano, el gobierno británico envió un barco que fondeó en el puerto de Mazatlán para rescatar a los ciudadanos ingleses que desearan abandonar el

---

<sup>60</sup> Cfr. Pérez Galaz, Juan de Dios. *Historia de la Revolución Mexicana*, op. cit., p. 82.

<sup>61</sup> *Ibidem*, p. 83.

territorio mexicano. Dicha embarcación siguió la misma ruta que el Buford de los Estados Unidos. La decisión tomada por los gobiernos estadounidense y británico de enviar dichas embarcaciones nos habla de una situación grave para los extranjeros en el contexto de la lucha armada que no cesaba en México en el año de 1912.<sup>62</sup>

También tenemos que en muchas ocasiones los extranjeros que tenían negocios en México ponían a salvo a mujeres y niños enviándolos a Estados Unidos en espera de traerlos de regreso al terminar la lucha armada.

Finalmente, es de suponer que la salida de cientos de personas acomodadas, comerciantes e inversionistas tuvo importantes consecuencias económicas pues el cierre de comercios, minas e industrias provocó que muchos trabajadores quedaran sin empleo. En medio del proceso de la gran migración de mexicanos hacia los Estados Unidos, aún queda pendiente por estudiar las consecuencias demográficas que tuvo en el país el cierre de comercios y minas durante la Revolución.

Al reflexionar sobre lo que ocurrió en México durante la Revolución de 1910 y lo que acontece por los brotes de violencia en los últimos diez años en algunas entidades federativas de México, podemos decir que ésta última experiencia es causa del mayor desplazamiento interno desde 1910. A decir de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos:

*“...La Comisión Nacional de Derechos Humanos, calcula unos 150 mil desplazados, pero el Centro de Monitoreo de Desplazamientos Internos estima que son alrededor de 230 mil personas las inducidas a la salida forzosa de sus comunidades por el narcotráfico y la violencia, que provocaron más de 60.000 muertos en los últimos cinco años...”*<sup>63</sup>

Algunos de los casos de ese tipo alcanzan tintes dramáticos, como el desplazamiento de al menos 400 familias que dejaron en masa Ciudad Mier, Tamaulipas, convirtiéndose el lugar

---

<sup>62</sup> Cfr. Pérez Galaz, Juan de Dios. *Historia de la Revolución Mexicana*, op. cit., p. 83.

<sup>63</sup> Véase Comisión Nacional de Derechos Humanos. *Desplazados y Refugiados. Vol. II*, No. 101, En Revista De Justicia de Derechos Humanos, Editada por CNDH, México, 2011, p. 16.

en una población fantasma en noviembre de 2010 por la disputa entre las organizaciones criminales de los Zetas y el Cártel del Golfo, situación que se analizará en el capítulo quinto de la presente investigación.

### 1.3.2 La Guerra Cristera, o Cristiada

Fue un conflicto armado que duró desde 1926 a 1929 entre el gobierno de México que encabezó el entonces presidente Plutarco Elías Calles y milicias de laicos, presbíteros y religiosos católicos que resistían la aplicación de las leyes y políticas públicas anticlericales orientadas a restringir la autonomía de la Iglesia católica. Para Quintana Guzmán:

*“...En esa época, la Constitución mexicana de 1917 estableció una política que negaba la personería jurídica a las iglesias, subordinaba a éstas, a fuertes controles por parte del Estado, prohibía la participación del clero en política, privaba a las iglesias del derecho a poseer bienes raíces, desconocía derechos básicos de los "ministros del culto" e impedía el culto público fuera de los templos. Algunas estimaciones ubican el número de personas muertas en un máximo de 250 mil, entre civiles, efectivos de las fuerzas cristeras y del Ejército Mexicano...”*<sup>64</sup>

En 1927 el presidente Plutarco Elías Calles y José Fernando Rodríguez Rojas, general revolucionario, promovieron la reglamentación del artículo 130 de la Constitución a fin de contar con instrumentos precisos para ejercer los controles que la Constitución de 1917, estableció como parte del modelo de sujeción de las iglesias al Estado aprobado por los constituyentes. Estos instrumentos buscaban limitar o suprimir la participación de las Iglesias en general en la vida pública, pero dadas algunas características de la legislación, en algunas entidades se llegaron a establecer leyes que obligaban a que los ministros de culto fueran personas casadas y se prohibía la existencia de comunidades religiosas.

---

<sup>64</sup> Cfr. Quintana Guzmán, José. *La Guerra Cristera en México*, segunda edición, editorial Partido Demócrata Mexicano, México 1990, p.82.

La ley reglamentaria del artículo 130 constitucional, facultaba, a los gobernadores de los estados de la República, a imponer cuotas y requisitos especiales a los ministros del culto. Tal fue el caso de los gobernadores más radicales, como Tomás Garrido Canabal del estado de Tabasco quien decretó normas que obligaban a los ministros del culto a ser personas con estado civil de casados para poder officiar, mientras que en estados como Chihuahua se pretendió forzar a la Iglesia católica a operar con un número mínimo de presbíteros, mientras que en Tamaulipas se prohibió officiar a los sacerdotes extranjeros. Señala José Quintana Guzmán que:

*“...La radicalización hizo que, en zonas de los estados de Guanajuato, Jalisco, Querétaro, Aguascalientes, Nayarit, Colima, Michoacán y parte de Zacatecas, en la Ciudad de México, y en la península de Yucatán creciera un movimiento social que reivindicaba los derechos de libertad de culto en México. La dirigencia del movimiento, cercana pero autónoma respecto de los obispos mexicanos, creyó viable una salida militar al conflicto. En enero de 1927, empezó el acopio de armas; las primeras guerrillas estuvieron compuestas por campesinos. El apoyo a los grupos armados fue creciendo, cada vez se unían más personas a las proclamas de ¡Viva Cristo Rey! y ¡Viva Santa María de Guadalupe! lanzadas por quienes fueron conocidos como los cristeros. Hay quienes consideran que fueron ellos mismos quienes utilizaron el nombre primero para identificarse, pero hay investigadores del fenómeno, como Jean Meyer, quienes consideran que, en sus orígenes, era una expresión despectiva, usada por agentes del gobierno federal, derivada de cristiano...”*<sup>65</sup>

Los alzamientos comenzaron en Jalisco, Zacatecas, Guanajuato y Michoacán por el año 1926, luego se sumó casi la mayoría del centro del país. El conflicto tuvo un carácter fundamentalmente rural, aunque la dirección de la Liga Nacional para la Defensa de la Libertad Religiosa fue eminentemente urbana.

---

<sup>65</sup> Cfr. Quintana Guzmán, José. *La Guerra Cristera en México*, op. cit. p. 83.

A medida que el movimiento cristero cobraba fuerza, la Liga Nacional Defensora de la Libertad Religiosa, dirigida por René Capistrán Garza, presentó una actitud de franco desafío a las autoridades. Los cálculos más optimistas consideran que hacia 1927 las fuerzas cristeras rondaban los 12 mil efectivos y dos años después, en 1929 habían alcanzado los 20 mil. Semejantes números son dignos de consideración por varias razones. En primer lugar, los obispos mexicanos, con muy contadas excepciones se distanciaron rápidamente del movimiento armado, desconocieron a la Liga Nacional para la Defensa de la Libertad Religiosa y trataron de negociar la paz con el gobierno de Calles con la mediación del gobierno de los Estados Unidos.<sup>66</sup>

Los cristeros eran un ejército irregular a pesar de que contaron con algunos militares de carrera en sus filas, no esperaban recibir pago y no contaban con mecanismos formales de aprovisionamiento, reclutamiento, entrenamiento, atención a sus heridos o cuidado de los deudos. A diferencia de otros grupos armados en la historia de México, no practicaron la conducta conocida como la 'leva', que es un reclutamiento forzoso.<sup>67</sup>

Otra diferencia respecto de muchos grupos armados durante la Revolución, antes y durante el siglo XIX, fue que el mercado estadounidense de armas se cerró para este grupo, por lo que no pudieron adquirir armas o municiones y debían depender de armamento anticuado, mucho del excedente de la Revolución de 1910-1917 y operar con muy escasa munición.<sup>68</sup>

En esos duros años la comunidad católica experimentó la emigración de miles de mexicanos hacia las grandes ciudades y hacia los Estados Unidos, lo que constituyó un serio problema social. La gente salía de sus comunidades con pocas posesiones materiales, y muchas veces tenía que esperar varios días en las estaciones para abordar un tren o algún otro medio de transporte con destino a las ciudades grandes donde podrían reconstruir su vida. Señala Flores Arvizu:

---

<sup>66</sup> Cfr. Quintana Guzmán, José. *La Guerra Cristera en México*, op. cit. p. 83.

<sup>67</sup> *Ibidem*, p. 86.

<sup>68</sup> *Idem*.

*“Fue la época en que ciudades como León y Guadalajara registraron un aumento considerable de población, procedente sobre todo de la región de los Altos de Jalisco, que fue la zona más castigada por las reconcentraciones forzosas planeadas por el ejército federal, al mando de Joaquín Amaro, en su intento por estrechar el cerco contra los cristeros”<sup>69</sup>.*

Los vehículos de motor o de tracción animal dejaban atrás los pobres ranchos y los pueblos repletos de gente con sus humildes enseres domésticos, animales de granja y lo que pudieran llevar consigo; muchas mujeres con sus niños en brazos no tenían otro remedio que viajar parados hasta doce o catorce horas en los camiones. Se calcula que el éxodo hacia el interior del país llegó a contar más de 200 mil personas, mientras que otras 400 mil cruzaron las fronteras norteamericanas.<sup>70</sup>

A manera de resumen, podemos decir que: la rebelión cristera fue un movimiento popular de carácter religioso. Se originó a partir de la aplicación estricta de los artículos constitucionales relativos al culto religioso, aunque existieron casos aislados en los que efectivamente, la Iglesia católica fue atacada por algunos miembros del gobierno de Plutarco Elías Calles. El fanatismo religioso y la posición extremista estatal en cuanto al cumplimiento constitucional fueron causa de la lucha fratricida. El movimiento cristero se localizó prácticamente en la región centro-occidental de la República, más conocida como el Bajío.

La Iglesia católica en México, a partir de las pláticas en las que intervino el embajador Morrow de los Estados Unidos, expuso su intención de reabrir las iglesias al culto público. A su vez el presidente Calles, expresó que ni la Constitución ni él tenían por objetivo, destruir la Iglesia, por lo que manifestó su disposición a escuchar las quejas que se presentasen por injusticias cometidas a causa de algún exceso en la aplicación de la ley.<sup>71</sup>

### 1.3.3 Conflictos por intolerancia religiosa desde la década de los 70.

---

<sup>69</sup> Cfr. Flores Arvizu, Raúl. *Cristianos y Cristeros*, tercera edición, ed. Diana, México, 1983, p. 102.

<sup>70</sup> Idem.

<sup>71</sup> Ibidem, p. 106.

De 1970 al presente, en México se diversificó la población seguidora de diverso credo al católico, al tiempo que aumentaron los casos de conflictividad religiosa entre comunidades, situación que obligó a la población inmersa en tal situación a abandonar sus comunidades e, incluso, buscar refugio en otro país.

Por citar un caso, está la situación que vivió el matrimonio de Primitivo Alavés Hernández e Inés Ruiz Cruz, originarios de San Miguel Aloapam, Oaxaca, quienes en mayo de 2006 solicitaron su residencia en Estados Unidos, con el argumento de ser víctimas de persecución religiosa.

*“Primitivo y su esposa, quienes residían de manera ilegal en Estados Unidos desde 1997, fueron detenidos por autoridades migratorias, y así fue como su caso llegó a los tribunales, donde podría sentar un precedente que coloque a México entre los países donde existe la persecución por motivos religiosos”.<sup>72</sup>*

Oscar Moha, portavoz de la Barra Nacional de Abogados Cristianos, explica:

*“...que tienen varios casos como éste, donde los evangélicos fueron expulsados de su comunidad en 1991 por pertenecer a una iglesia evangélica. Ante la imposibilidad de vivir en su lugar de origen, por las agresiones de católicos y autoridades tradicionales, decidieron irse a Estados Unidos, donde reciben el apoyo de una iglesia evangélica...”<sup>73</sup>*

La historia de Primitivo e Inés, es una entre muchas que ocurren en todo la República mexicana, pero principalmente en la región del sur. Antes de resignarse a abandonar su comunidad, ellos, sus padres, hermanos, tíos y amigos fueron golpeados, amenazados e incluso excluidos de la obtención de servicios públicos como el acceso al agua potable o al

---

<sup>72</sup> Véase Redacción, *Persecución religiosa en Chiapas*, El Universal, Sección Política, mayo 15 de 2006, p. 24.

<sup>73</sup> Idem.

transporte público por decisión de las autoridades municipales. Casos similares son recurrentes en diversas comunidades por ejemplo de Oaxaca, Guerrero y Chiapas.

Es en Chiapas en donde la fe protestante y evangélica arraigo con mayor fuerza. A menudo los miembros de dicha feligresía son obligados a abandonar sus comunidades por negarse a participar en las fiestas sincretistas locales. Las autoridades de las poblaciones a menudo expulsan a los miembros de minorías seguidoras de diversos credos. Los católicos o las autoridades quienes se expresan abiertamente en contra de las expulsiones han sido víctimas también.

Sin embargo, el clima de tensión social en Chiapas es constante. En las comunidades en donde ha arraigado con fuerza las iglesias protestantes quienes padecen el acoso son los miembros de la comunidad que quedaron en situación de minoría. La tensión social es general en Chiapas, pues, golpea también a los católicos si son ellos quienes quedaron en situación minoritaria.<sup>74</sup>

*“...La protección constitucional de la libertad de religión, es generalmente respetada en las áreas del norte, centro y zonas urbanas de México, sin embargo, en las áreas rurales, los caciques tienen enorme influencia en la aplicación de las leyes. Amnistía Internacional reporta que la situación se ha empeorado significativamente y detenciones arbitrarias, torturas, muertes extra judiciales y desapariciones se han generalizado...”*<sup>75</sup>

No son aislados los casos en que activistas en pro de los derechos humanos en el sureste de México son constantemente amenazados de muerte y, las demostraciones de campesinos u otras organizaciones de la sociedad civil a menudo se rompen a la fuerza. Las fuerzas de seguridad frecuentemente son utilizadas no para garantizar la preeminencia del Estado de derecho, sino para atacar oponentes políticos, así como para inhibir el activismo de los grupos

---

<sup>74</sup> Cfr. Molina Piñeiro, Luis. *La Participación Política del Clero en México*, tercera edición, editorial UNAM, México, 1990, p. 121.

<sup>75</sup> *Ibidem*, p. 122.

defensores de los derechos humanos. Arrestos arbitrarios, torturas, desaparición forzada y ejecuciones son una constante en aquella región de México.

#### 1.3.4 El alzamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional.

Hablar de desplazados en el México contemporáneo conduce necesariamente a Chiapas, ya que en las últimas décadas esta entidad llama la atención nacional e internacional por el desencadenamiento de sucesos de diversa índole, que van desde los fuertes e interminables conflictos religiosos, hasta las confrontaciones político-militares de reciente aparición, sin dejar de lado las pugnas por el control territorial y la consecuente explotación de los recursos naturales que en aquella región resultan ser abundantes. Si bien es cierto el conflicto estalló el 1 de enero de 1994, éste continúa vigente.

Las dimensiones políticas que configuran el problema del desplazamiento en Chiapas, opacan otras situaciones semejantes, aunque de menor repercusión, como son los sucesos de carácter religioso entre comunidades huicholas de Nayarit, o entre huastecos en Hidalgo. A varios años de presentarse el drama de los desplazados en Chiapas, hoy es posible evaluar su trayectoria reciente, en la perspectiva de advertir los retos para prevenir la amenaza de su permanencia o resurgimiento.<sup>76</sup>

A pesar de la resonancia local, estatal e internacional sobre el tema, al revisar la bibliografía sobre desplazados en México, lo primero que destaca es su ausencia como tema de documentación más allá de los valiosos testimonios de carácter periodístico, lo cual demuestra no sólo el desinterés por parte de las instituciones gubernamentales, sino también la dificultad de abordarlo, sobre todo por el carácter mismo del drama humano que representa, así como por la naturaleza de sus causas sean éstas políticas o religiosas, y en algunos casos por el uso instrumental que le han dado algunos grupos de interés. De ahí que en Chiapas el fenómeno se empezó a documentar sólo después de pasado algún tiempo,

---

<sup>76</sup> Cfr. González González, María de la Luz. *La Hipotética Personalidad Jurídica del EZLN*, segunda edición, editorial Planeta, México, 1996, p. 81.

primero por organismos de derechos humanos y, recientemente, por algunas instituciones gubernamentales.

Una vez expuesto lo anterior, puede afirmarse que existen causas del desplazamiento que se aceptan sin discusión alguna, por ejemplo, el papel de la irrupción del conflicto armado ocurrido en enero de 1994 como detonante del proceso de desplazamiento en Chiapas. Sin embargo, aún es posible señalar otras, como la idea planteada en medios periodísticos que afirma o sugiere que la situación de desplazamiento responde a una estrategia de contrainsurgencia, basada en una guerra de baja intensidad y con la imposición de grupos políticos de poder ligados al Partido Revolucionario Institucional, es decir, el desplazamiento se utiliza como medio para alcanzar la finalidad del control político y territorial en las comunidades.

Es importante resaltar que el desplazamiento interno no se explica solamente como un conflicto de cacicazgos políticos con vinculación partidista, ni como una lucha entre el gobierno y las comunidades, sino más bien como un intenso proceso de desestructuración comunitaria que se ha revelado en variadas formas, entre ellas, el desplazamiento de la población.

En lo que respecta a este desplazamiento, varias fuentes periodísticas y algunas organizaciones no gubernamentales señalan diversas cifras, sin registrar el procedimiento que usaron para obtenerlas. Al respecto la maestra María de la Luz González indica:

*“...Este reciente flujo surge a partir del conflicto armado de 1994 y, según la información recabada por la Coordinación de Organismos no Gubernamentales por la Paz se contabilizó a 17,139 personas desplazadas de los municipios de Comitán, Las Margaritas, Ocosingo y Altamirano...”*<sup>77</sup>

---

<sup>77</sup> Cfr. González González, María de la Luz. *La Hipotética Personalidad Jurídica del EZLN*, op. cit., p. 81.

Por su parte, el Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas, A.C. reporta que, en 1995, había 12 mil personas de los municipios de Las Margaritas, Ocosingo, Altamirano, San Andrés, El Bosque, Tila, Tumbalá, Salto de Agua, Sabanilla y Chenalhó que fueron desplazadas por la ofensiva militar de febrero de aquel año.

Algunas dependencias públicas del Gobierno del Estado de Chiapas, entre ellas la Secretaría de Pueblos Indios revelan que la población desplazada entre 1994-2000 alcanzó la cifra de 14 096 personas, pertenecientes a los municipios de Altamirano, Cintalapa, Las Margaritas, Chenalhó, Chiapa de Corzo, Huitiupán, Huixtán, La Trinitaria, Maravilla Tenejapa, Marqués de Comillas, Nicolás Ruiz, Ocosingo, Sabanilla, Salto de Agua, Tila, Tumbalá, Venustiano Carranza, Escuintla y Villacorzo. Si se consideran los lugares de origen de los desplazados reportados por la Coordinación de Organismos no Gubernamentales por la paz en 1994, puede advertirse que en dichos municipios fue, precisamente, donde el conflicto armado tuvo mayor arraigo, intensidad y presencia, por lo que la mayoría de las familias desplazadas buscaron refugio en sus respectivas cabeceras, como medida de protección ante la intervención del Ejército Mexicano en la zona de conflicto o como una estrategia para no verse involucrados con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional. Así, los municipios de Las Margaritas, Ocosingo y Altamirano, que comparten la región de la selva Lacandona, fueron los que a partir de la rebelión armada del Ejército Zapatista de Liberación Nacional del 1 de enero de 1994, y en particular en febrero de 1995, en la llamada ofensiva del gobierno del sexenio 1994 - 2000, experimentaron los daños de la tensión y de la rebelión armada, lo que originó que hayan sido los primeros en escenificar en forma simultánea el desplazamiento.<sup>78</sup>

Las causas del desplazamiento forzado, se debe a pugnas y rencillas intracomunitarias y disputas políticas, entre las que destacó el control partidario entre el Partido Revolucionario Institucional y el Partido de la Revolución Democrática, así como la lucha por el acceso a los recursos naturales, tales como fuentes de abastecimiento, agua o materiales de construcción, y diferencias por la reforma agraria.<sup>79</sup> El caso de Chenalhó ejemplifica la gravedad del

---

<sup>78</sup> Cfr. González González, María de la Luz. *La Hipotética Personalidad Jurídica del EZLN*, op. cit. p. 81.

<sup>79</sup> *Ibidem*, p. 82.

problema del desplazamiento, ya que en éste se entrelazan varias dimensiones, entre las que destacan el compromiso con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional en su calidad de simpatizantes, la expulsión de agentes de la renovación católica, la disputa por la tierra, la pugna por el uso de los recursos y la intervención partidaria en el marco de un profundo deterioro del tejido comunitario, situación que llevó a la masacre de 45 personas en la comunidad de Acteal el 22 de diciembre de 1997 y su correspondiente flujo de desplazados, precedido de una serie de emboscadas y muertos en comunidades consideradas como enemigas. Para junio de 2003, una cuarta parte del total de los desplazados, aproximadamente unas 3500 personas retornaron a su lugar de origen o fueron reubicadas. Del total de la población cuyo retorno o reubicación aún está pendiente, unas 5000 personas, se encuentran asentadas en el municipio autónomo de Poló oficialmente comunidad de Chenalhó, al que se considera una de las bases del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, por lo que plantear una solución, necesariamente pasa por el restablecimiento del diálogo.<sup>80</sup>

El fenómeno del desplazamiento interno continúa en Chiapas. Tan sólo entre diciembre de 2017 y marzo de 2018, fueron desplazados alrededor de 1000 personas de la comunidad de Chalchihuitán, del municipio de Aldama fueron desplazadas otras 90 familias de origen tzotzil. Sin embargo, el número de desplazados puede ser significativamente mayor debido a la ausencia de registros oficiales de víctimas, así como al desinterés que muestra el gobierno de Chiapas. Señaló la organización no gubernamental de Médicos Sin Fronteras que, asiste a nueve comunidades involucradas en el desplazamiento provocado por cuestiones territoriales, cuyo origen remonta al año 1973 cuando la antigua Reforma Agraria trazó unos límites que cambiaron los históricos marcados por el río que divide las comunidades inmersas en la disputa. La falta de una estrategia efectiva de desarticulación, desarme, detención y sanción a los grupos civiles armados de la región, así como una investigación a fondo de las autoridades responsables de la organización y actuación de dichos grupos profundiza la situación de vulnerabilidad e impunidad que se vive en el lugar.<sup>81</sup>

---

<sup>80</sup> Cfr. González González, María de la Luz. *La Hipotética Personalidad Jurídica del EZLN*, op. cit. p. 96.

<sup>81</sup> Cfr. Mandujano, Isaín. *El Frayba denuncia nuevo desplazamiento forzado de 90 familias en Chiapas*, 27 de marzo 2018. Disponible en: <https://www.proceso.com.mx/527678/el-frayba-denuncia-nuevo-desplazamiento-forzado-de-90-familias-en-chiapas>

## Capítulo Segundo

### El desplazamiento interno en el Derecho Internacional

#### Nota introductoria del capítulo

Corresponde a este segundo capítulo el análisis de la figura del desplazamiento interno en la conceptualización de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de los Estados Americanos (OEA) como organismo de carácter regional, así como en la legislación internacional; es decir, cómo se vislumbra, regula y recomienda el tratamiento del fenómeno en estudio, su salvaguarda y en su caso, la restitución de derechos a las víctimas. El estudio incluirá los instrumentos, convenciones y resoluciones emitidas por organismos de carácter internacional, que conforman las normas fundamentales de protección de los desplazados, es decir, el *corpus iuris* de la protección internacional de la categoría en estudio.

La evolución que tiene el derecho internacional en materia de derechos humanos trajo consigo un cambio en el paradigma sobre el cual se visualizaba al desplazamiento interno, ya que, de ser un fenómeno tradicionalmente considerado como de exclusivo dominio de la legislación interna de cada Estado, pasó a formar parte de la agenda de Naciones Unidas y, por ende, ser materia internacional.

Como veremos, la protección de los derechos de los desplazados es un tema al que Naciones Unidas le ha dado seguimiento a través de sus diversos órganos tales como la Asamblea General, el Consejo de Seguridad o el Consejo de Derechos Humanos. En repetidas ocasiones dichos organismos señalan que las violaciones de los derechos humanos al interior de un Estado son del interés de la comunidad internacional, tal como se analizará en diversas resoluciones, incluso, bajo determinadas circunstancias dichas violaciones a derechos humanos se consideran amenazas para la paz y la seguridad internacionales.

En este orden de ideas, algunas disciplinas del derecho, así como algunos instrumentos jurídicos procuran pronunciarse en materia de desplazamiento interno, al respecto y en

especial el Derecho Penal Internacional y el Derecho Internacional Humanitario aplicable a los conflictos armados, son las ramas del derecho internacional que más instrumentos jurídicos han generado en la materia. Así, el desplazamiento interno se sanciona en los “Convenios de Ginebra” de 1949 y sus “Protocolos adicionales” de 1977, así como en el “Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional”. Lo anterior deja de manifiesto que el desplazamiento interno, en determinadas circunstancias, puede llegar a constituir un crimen de lesa humanidad o crimen de guerra como se estudiará en el presente capítulo. Por la relevancia que reviste el Derecho Internacional Humanitario para el desplazamiento interno y, con el objetivo de ser exhaustivos en el desarrollo de la presente investigación, se considera pertinente dedicar algunos puntos del presente capítulo exclusivamente al Derecho Internacional Humanitario en materia de desplazamiento interno, razón por la cual los “Convenios de Ginebra” de 1949 y sus “Protocolos adicionales” de 1977 se estudiarán a lo largo de este segundo apartado.

Aunado a lo anterior, las víctimas de desplazamiento interno cuentan con la protección de todo el marco normativo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, por lo que, se estudiará entre otros instrumentos la “Declaración Universal de los Derechos Humanos”. En específico, los desplazados cuentan con la protección que brindan los “Principios Rectores de los Desplazamientos Internos”, instrumento no vinculante para el Estado mexicano, pues, si bien dicho instrumento jurídico no es obligatorio en sí mismo para los Estados, su importancia radica en que compila una serie de obligaciones emanadas del Derecho Internacional de los Refugiados, del Derecho Internacional Humanitario y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, todos los cuales sí son vinculantes para México.

Durante el desplazamiento, las personas son especialmente vulnerables a los ataques armados, al reclutamiento forzado, a los tratos inhumanos, a la separación de las familias y a otras violaciones de los derechos humanos, lo cual hace indispensable recibir protección especial por parte de los entes gubernamentales. La situación de vulnerabilidad que sufren las personas desplazadas genera una obligación de brindar protección jurídica especial.

La estructura del presente capítulo inicia con el cuerpo legislativo internacional en materia de derechos humanos, en un segundo punto se abordará la normatividad en materia de desplazamiento interno, para finalmente abordar instituciones internacionales y regionales de protección a derechos humanos, para finalizar con algunas nociones generales del Derecho Internacional Humanitario y su aplicación a fenómenos de desplazamiento interno.

## 2.1 Legislación en la Organización de las Naciones Unidas en materia de Derechos Humanos

### 2.1.1 Carta de las Naciones Unidas de 1945<sup>82</sup>

La “Carta de las Naciones Unidas” fue el primer documento de vocación universal que prohibió lapidariamente la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales. A esa prohibición se hicieron dos excepciones la legítima defensa en caso de ataque armado y, la autorización previa y expresa por el Consejo de Seguridad. Anteriormente existió el “Pacto Briand-Kellog” que proscribió a la guerra como instrumento de la política exterior. Podemos decir que no tuvo la vocación universal de las Naciones Unidas y que la referencia a la guerra se entendía en aquel entonces como la guerra formalmente declarada. Obviamente la “Carta de las Naciones Unidas” al referirse a la amenaza y al uso de la fuerza adoptó una noción más amplia.

En este orden de ideas, la “Carta de Naciones Unidas” contiene un compromiso sobre la cooperación internacional para la realización de los propósitos consignados en la misma, como la observación de los derechos humanos y libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción alguna por motivos de raza, sexo, idioma o religión, en particular la determinación de reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona.

---

<sup>82</sup> El 26 de junio de 1945, México suscribió la Carta de las Naciones Unidas, misma que fue aprobada por el Senado de la República el 5 de octubre de 1945, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de octubre de 1945 y que entró en vigor en el territorio nacional el 7 de noviembre de ese mismo año.

Los postulados de la “Carta de las Naciones Unidas” en materia de derechos humanos se desarrollan a través de convenciones, de declaraciones de la Asamblea General, y de resoluciones y medidas concretas adoptadas por la propia Asamblea, el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social, y sus órganos subsidiarios. De esta manera, con el paso del tiempo, las Naciones Unidas definen claramente su campo de acción en materia de derechos humanos.

Por lo anterior, si un gobierno permite el desplazamiento masivo de sus ciudadanos por no brindarles el mínimo de seguridad a que está obligado, es posible afirmar que éste, incumple con las obligaciones asumidas al ratificar la “Carta de las Naciones Unidas”, ya que de manera específica, los artículos 55 y 56 del documento en estudio, señalan que todos los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas deben promover el respeto universal y la observancia de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos.

En este orden de ideas, Adam Dieng afirma:

*“...The Charter of the United Nations (UN Charter) and international customary law have unequivocally reaffirmed the right of States to determine their internal affairs without outside interference, yet the failure of countries to protect both their people and their frontiers has consistently challenged this doctrine. This failure could be attributed to State collapse, weak governance structures, protracted conflicts and/or the inability of States to exercise sovereignty over part or the whole of their territories. It is these challenges which provide a compelling need for the international community to extend protection to those unable to avail themselves of protection from their own governments within their countries. This argument is made in light of the fact that international law recognizes the responsibility of the international community to provide protection and assistance to those who may not be able to avail themselves of the same from their governments... In other words, when people are on the move, it is difficult to ensure that their rights are protected, hence necessitating a*

*specific legal framework to protect them. The absence and impact of an internationally binding legal regime for the protection of IDPs [Internal displaced persons] was apparent despite widely held views that as long as persons are exposed to humanitarian crisis or the risk of human rights atrocities, even within their own countries, they should be a legitimate concern of the international community...”<sup>83</sup>*

### 2.1.2 Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948<sup>84</sup>

La “Declaración Universal de los Derechos Humanos” es el instrumento internacional por excelencia en la materia. En el Preámbulo enuncia siete consideraciones previas a la Proclama que se pueden considerar como una declaración de principios. Se considera que el reconocimiento de la dignidad de la humanidad está en la base de la libertad, de la justicia y de la paz; el menosprecio de esta dignidad ha sido causa de vejaciones y atrocidades. Es el principal instrumento internacional en cuanto a derechos humanos, y en su resolución 217A (III) la Organización de las Naciones Unidas por medio de la Comisión para los Derechos Humanos, la adoptó el 10 de diciembre de 1948. Sin embargo, éste no tenía carácter vinculante, por lo que se establecieron el "Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos" y el "Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales", establecidos el 16 de diciembre de 1966. Ambos pactos abordan de forma más amplia los derechos enumerados en la Declaración y tienen como característica el ser vinculantes. La mayoría de los países del mundo son parte en los dos pactos, lo que hace posible supervisar las prácticas en materia de derechos humanos.

---

<sup>83</sup> Cfr. Dieng, Adama. “Protecting internally displaced persons: The value of the Kampala Convention as a regional example”, Revista Internacional de la Cruz Roja, número 904, *Migración y desplazamiento*, pp. 265 y 266. Disponible en: <https://www.icrc.org/es/international-review>

<sup>84</sup> Adopción de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, Resolución 217 A (III), 10 de diciembre de 1948.

Por su forma, la Declaración tiene un carácter recomendatorio, sin embargo, recibió tal apoyo mundial que en nuestra opinión no puede negarse que tiene algún carácter vinculante. Máxime que enuncia derechos inherentes a la persona humana.<sup>85</sup>

La declaración en estudio es un ideal común que busca promover mediante la enseñanza y la educación, el respeto a derechos y libertades fundamentales, y que los Estados aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universal y efectiva, tanto entre los pueblos de los Estados miembros como entre los territorios colocados bajo su jurisdicción.<sup>86</sup>

La Declaración está conformada por 30 artículos que se fundamentan en los principios básicos señalados en el Preámbulo que son en sí las consideraciones que inspiran el articulado y le dan fuerza.

Los 30 artículos de la Declaración contienen una proclamación de principios y de derechos. Unos derechos se presentan como fundamentales o personales: como el derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad. Otros son derechos civiles y políticos: como el derecho a la intimidad o, como el derecho al sufragio universal y secreto o, el derecho a la libertad de asociación. Otros son derechos económicos, sociales y culturales: como el derecho a formar familia o a la vivienda, el derecho a la propiedad, el derecho al trabajo y a un salario o, el derecho a la educación. De lo anterior podemos advertir como el desplazamiento interno viola derechos personales como la vida o la intimidad; derechos civiles como la propiedad, y; derechos económicos sociales y culturales como el derecho a la familia, la vivienda, el trabajo o la educación.

Los 30 artículos se enuncian de una manera indicativa, remarcándose en negrillas los derechos que se consideran vulnerados por el desplazamiento interno:

---

<sup>85</sup> Véase Centro de Información de las Naciones Unidas, México, Cuba y República Dominicana. *Instrumentos internacionales de derechos humanos*, México, 2017, disponible en: <http://www.cinu.mx/temas/derechos-humanos/instrumentos-internacionales-d/>

<sup>86</sup> Cfr. Puig, Juan Carlos. *Derecho de la Comunidad Internacional*, 4ª ed. Ed, Depalma, Buenos Aires, Argentina, 2002, p.188.

1. Todos los seres humanos nacemos libres e iguales;
2. Todo ser humano tiene derecho a las prerrogativas consagradas en la Declaración;
- 3. Derecho a la vida;**
4. Nadie será sometido a esclavitud o servidumbre;
5. Nadie será sometido a tortura;
- 6. Todo ser humano tiene derecho a una personalidad jurídica;**
7. Todos somos iguales ante la ley;
8. Toda persona tiene derecho a defenderse ante los tribunales;
- 9. Nadie podrá ser detenido arbitrariamente ni desterrado;**
10. Derecho a un juicio justo;
11. Derecho a la presunción de inocencia;
12. Derecho a la intimidad;
- 13. Derecho a la libertad de tránsito;**
14. Derecho de asilo;
15. Derecho a la nacionalidad;
16. Derecho al matrimonio;
- 17. Derecho a la propiedad;**
18. Derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión;
19. Derecho a la libertad de expresión;
20. Derecho a la libertad de reunión;
21. Derecho a la democracia;
22. Derecho a la seguridad social;
- 23. Derecho al trabajo;**
- 24. Derecho al ocio;**
- 25. Derecho a un nivel de vida adecuado;**
- 26. Derecho a la educación;**
27. Derecho a la cultura;
28. Derecho al orden social;
29. Derecho a las libertades y al respecto de la comunidad, y;
30. Derecho a que estos derechos no sean suprimidos en ninguna circunstancia.

La situación de vulnerabilidad que sufren las víctimas de desplazamiento interno genera una obligación de tutela de derechos transgredidos. En ese orden, se comentan los derechos contenidos en la Declaración en estudio y, que son vulnerados. Por su trascendencia y relación al tema que se aborda merecen ser precisados:

- El desplazamiento interno amenaza el derecho a la vida. Durante el tiempo en que dura éste los riesgos y peligros que corren las víctimas en su huida son latentes que la pérdida de la vida es posible.
- El derecho a una personalidad jurídica y a la identidad es amenazado. Los desplazados en su huida no sólo pierden garantías mínimas de seguridad, sino también documentos que acreditan su identidad y personalidad jurídica.
- El desplazamiento interno es un destierro. El artículo 9 establece que nadie podrá ser desterrado, numeral del cual se desprende que la acción de forzar desplazamientos humanos va en contra de la citada declaración. Es quizá éste el numeral que se viola con mayor claridad.
- El desplazamiento interno vulnera el derecho al libre tránsito. Tal derecho, contenido en el artículo 13, contempla una disposición ampliamente violentada en regiones enteras de México desde el año 2007, ya que amplias regiones se encuentran dominadas por grupos criminales que impiden el acceso y la libertad de tránsito.
- La propiedad, el trabajo, el derecho a nivel de vida aceptable, así como también la educación se pierden pues, el desarraigo que genera el desplazamiento interno implica la pérdida del nivel de vida que se tenía para volver a iniciar en un lugar diverso, en condiciones deplorables y poco decorosas. El desplazamiento interno acarrea consigo la pérdida de la propiedad mueble e inmueble, pues en ocasiones las personas huyen a penas y con la ropa que llevan puesta. Este fenómeno implica la pérdida de fuentes de trabajo, situación que impacta indefectiblemente en una disminución de la calidad

de vida. El sistema educativo público como privado se ve trastocado, pues los estudiantes con independencia del nivel que estén cursando abandonan sus estudios.

Por último, mencionaremos que los derechos humanos no se acaban con la Declaración de 1948. El documento no ha visto cambios, sin embargo, en años posteriores se introdujeron y aprobaron otros derechos con nuevos documentos; así, fueron reconocidos los derechos de los niños, el derecho a la no discriminación de la mujer, el derecho a un entorno saludable, entre otros.

### 2.1.3 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966<sup>87</sup>

Existe un conjunto de derechos que merecen protección para que las personas disfruten de un nivel de vida adecuado, tales derechos son conocidos como económicos, sociales y culturales.

Los derechos económicos, sociales y culturales tienen como finalidad garantizar una base mínima de prerrogativas que permitan un nivel de vida en condiciones de dignidad, para la cual resulta indispensable que las personas cuenten con una educación de calidad, una alimentación adecuada, poder gozar de un buen estado de salud, vivienda digna y acceso a la cultura.

La salvaguarda y tutela de los derechos en cuestión los podemos encontrar en diversos tratados internacionales, uno de los cuales es el “Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales” de 1966 y su “Protocolo Facultativo”, que dispone:

*“...Los Estados Parte en el Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora, continua de las condiciones*

---

<sup>87</sup> Aprobado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, mediante Resolución 2200 (XXI), de fecha 16 de diciembre de 1966, y entró en vigor el 3 de enero de 1976. México lo ratificó el 23 de marzo de 1981 y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de ese mismo año.

*de existencia. Los Estados Partes tomarán las medidas apropiadas para asegurar la realización de este derecho, reconociendo para este efecto la importancia esencial de la cooperación, internacional basada en el libre consentimiento...”*<sup>88</sup>

Otros derechos que tutela el instrumento internacional en estudio que se relacionan con el desplazamiento interno son:

- Artículo 6. 1. “...*Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho...*”<sup>89</sup>
- Artículo 7. “...*Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de todas personas al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial: Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente Pacto...*”<sup>90</sup>
- El derecho a la alimentación contenido en el artículo 11, que incluye el derecho a no pasar hambre y el acceso permanente a comida nutritiva suficiente o a los medios para obtenerla.
- Artículo 12, mismo que tutela el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, incluida unas condiciones de vida saludables y la disponibilidad de servicios de salud accesible, aceptable y de buena calidad. El derecho a una vivienda adecuada, que incluye la seguridad de tenencia, la protección contra desalojos forzosos y el acceso a una vivienda asequible, habitable, bien situada y

---

<sup>88</sup> Artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

<sup>89</sup> Véase Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

<sup>90</sup> Idem.

culturalmente satisfactoria. Tanto el derecho a la salud como el derecho a la vivienda se encuentran comprendidos en el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con lo cual, ambos derechos son plenamente exigibles frente al Estado.

- Artículo 13, el cual tutela el derecho a la educación, garantizando, por ejemplo, el derecho a una educación primaria gratuita y obligatoria y a una educación suficientemente disponible, accesible, aceptable y adaptable a cada persona concreta. Tal derecho se encuentra comprendido en el numeral 3 de la Constitución, por lo que, de igual manera, es un derecho plenamente exigible frente al Estado.

En adición al Pacto en estudio, tenemos el “Protocolo Facultativo” que tiene por objetivo el establecimiento de mecanismos o procedimientos para atender violaciones a los derechos tutelados por el “Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”.

El contenido general del “Protocolo Facultativo” lo podemos resumir en cuatro puntos:

- Un procedimiento de quejas individuales o colectivas que permite a las víctimas de violaciones a los derechos en cuestión presentar quejas ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y culturales;
- Un procedimiento de quejas interestatales que permite que un Estado parte pueda denunciar a otro Estado parte por incumplimiento de obligaciones contenidos en el instrumento jurídico internacional en estudio;
- Adopción de medidas provisionales cuando sean necesarios a fin de evitar posibles daños irreparables a las víctimas, y;
- Un procedimiento de investigación que permite al Comité antes referido iniciar investigaciones cuando reciba información que haga presumir la existencia de violaciones graves o sistemáticas a los derechos consagrados en el Pacto.

Señala Loretta Ortiz que, a pesar de las garantías internacionales respecto a estos derechos, en todo el mundo:

*“...923 millones de personas padecen hambre de manera crónica. El hambre suele verse agravada por violaciones de derechos humanos, como Amnistía Internacional ha documentado en Corea del Norte, Zimbabue y otros lugares. La actual crisis alimentaria mundial, agravada también por violaciones de derechos humanos, ha acarreado la desnutrición crónica de otros 75 millones de personas... Más de 1.000 millones de personas viven en barrios marginales o en asentamientos irregulares y un tercio de los habitantes de las ciudades se alojan en viviendas inadecuadas dotadas de escasos servicios básicos o desprovistas por completo de ellos. Su situación se ve agravada por una oleada de desalojos forzosos masivos a escala mundial... Cada minuto muere una mujer por problemas relacionados con el embarazo. Por cada mujer que muere, 20 o más sufren complicaciones graves... Más de 100 millones de menores (más del 50 por ciento, niñas) no tienen siquiera acceso a la educación primaria...”*<sup>91</sup>

Los 923 millones que indica Loretta Ortiz, es un dato que se ve robustecido por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, al señalar que para 2010 ya eran 925 millones de personas las que sufrieron hambre crónica en el mundo.<sup>92</sup>

Finalmente, debe destacarse que, conforme al “Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, son los Estados los principales responsables de hacer realidad los derechos en cuestión y conforme al artículo 2 del instrumento en cuestión tienen la obligación de cumplir con el Pacto hasta el máximo de los recursos con que dispongan, así mismo, deben proteger de manera efectiva los derechos al procurar que otras personas u organizaciones no perpetren abusos que contravengan las disposiciones del Pacto. El derecho internacional contempla el hecho de que la realización de los derechos económicos, sociales y culturales sólo se pueden lograr de forma progresiva. Sin embargo, la obligación de los gobiernos de

---

<sup>91</sup> Cfr. Ortiz Ahlf, Loretta. *Los Migrantes: los derechos humanos de los refugiados, asilados, desplazados y trabajadores irregulares*, editorial Porrúa, México, 2004, p. 130.

<sup>92</sup> Véase Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. *925 millones de personas sufren hambre crónica en el mundo*, disponible en: <http://www.fao.org/news/story/es/item/45291/icode/>

tutelarlos, protegerlos y garantizarlos en ausencia de discriminación es ineludible. La falta de recursos materiales, humanos o financieros no es, ni puede ser una excusa para eludir tal responsabilidad.

Es posible que los gobiernos, en particular el de México, en el corto plazo no podrá hacer realidad los derechos económicos, sociales y culturales, sin embargo, este hecho no implica ausencia de acción, la adopción de medidas es indispensable. Es menester señalar que, en el fenómeno en estudio no se aprecia una política pública tendiente a generar soluciones duraderas frente al problema, incluso, es posible afirmar que, el problema mismo se niega en su existencia.

#### 2.1.4 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966<sup>93</sup>

Como la “Declaración Universal de los Derechos Humanos” no contemplaba imponer obligaciones vinculantes, salvo los derechos calificados inherentes a la persona humana, la entonces Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas comenzó a redactar un par de pactos vinculantes sobre derechos humanos destinados a imponer obligaciones concretas a las partes firmantes.

El “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”, es un tratado multilateral general que reconoce Derechos civiles y políticos y establece mecanismos para su protección y garantía. Fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución 2200A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entró en vigor el 23 de marzo de 1976.

Fue adoptado al mismo tiempo que el “Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales” y se hace referencia a ambos con el nombre de Pactos Internacionales de Derechos Humanos o Pactos de Nueva York. A su vez, estos, junto con la “Declaración

---

<sup>93</sup> Adopción en la ciudad de Nueva York, Estados Unidos de América el 16 de diciembre de 1966. Adhesión de México el 24 de marzo de 1981, mediante Decreto Promulgatorio en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 1981.

Universal de los Derechos Humanos”, comprenden lo que algunos llaman Carta Internacional de Derechos Humanos.

El “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos” comprende un Preámbulo y seis partes:

- Parte I. Artículo 1. Derecho a la libre determinación de los pueblos.
- Parte II. Artículos 2 a 5. Equidad procesal en la ley, Estado de Derecho, los derechos después de la detención, el juicio, las condiciones deben cumplirse cuando encarcelados, los derechos a un abogado, imparcial en el proceso de ensayo.
- Parte III. Artículos 6 a 27. Protección por motivos de sexo, religión, raciales u otras formas de discriminación.
- Parte IV. Artículos 28 a 45. La libertad individual de creencia, expresión, asociación, libertad de prensa, el derecho a celebrar asamblea.
- Parte V. Artículos 46 a 47. En este articulado se manifiesta el alcance jurídico del Pacto con los demás tratados internacionales.
- Parte VI. Artículos 48 a 53. Regula la ratificación, entrada en vigor, y la modificación del Pacto.

En el Preámbulo de este Pacto, los Estados Parte consideran que, conforme a los principios enunciados en la “Carta de la Organización de las Naciones Unidas”, la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los integrantes de la humanidad, a una igualdad de derechos que son inalienables. Asimismo, se reconoce que, en observancia de la “Declaración Universal de Derechos Humanos”, no puede realizarse el ideal del ser humano libre en el disfrute de las libertades civiles y políticas y liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos civiles y políticos, tanto como de sus derechos económicos, sociales y culturales. En este preámbulo se considera que la “Carta de la Organización de las Naciones Unidas” impone a los países la obligación de promover el respeto universal y efectivo de los derechos y libertades humanos. En este Pacto se comprende que el individuo, por tener deberes respecto de otros seres humanos y de la comunidad a que pertenece, tiene

la obligación de esforzarse por la consecución y la observancia de los derechos reconocidos en este Pacto. Dentro de sus 53 artículos procuraremos hacer referencia a los que se relacionan con el tema de investigación. En este orden de ideas es pertinente hacer mención a los siguientes numerales:

- Artículo 2.2. “...Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter...”
- Artículo 2.3. “...Cada uno de los Estados Parte en el presente Pacto se compromete a garantizar que: a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales; b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial...”

Una disposición más que en los hechos se ve sistemáticamente violentada.

- Artículo 6.1. “...El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente...”
- El Artículo 12 hace énfasis en que: “...1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia. 2. Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio...”

- Artículo 17. “...1. Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia...”

Los dos anteriores artículos son los que presentan con mayor claridad la violación al Pacto, pues el desplazamiento interno al imponer condiciones fácticas de migración forzada, impide la libertad de tránsito, no permite elegir libremente el lugar de residencia, violenta el domicilio y transgrede la vida privada.

Es importante destacar que en virtud del artículo 2, los Estados parte en el Pacto asumen la obligación, respecto de toda persona en su territorio o bajo su jurisdicción, de respetar y garantizar los derechos humanos reconocidos. Esto implica que deben abstenerse de violar estos derechos ("respetar"), pero también adoptar medidas positivas para que los derechos sean efectivos ("garantizar"). De acuerdo con el artículo 14, deben poner a disposición de toda persona víctima de una violación un recurso imparcial y efectivo para su defensa.

## 2.2. El desplazamiento interno en normas y recomendaciones internacionales

### 2.2.1 Principios Rectores de los Desplazamientos Internos<sup>94</sup>

Para los desplazados internos no existe ningún instrumento jurídico equivalente a la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados. No obstante, el derecho internacional protege a las personas para evitar su desplazamiento o cuando éste ocurre mediante los siguientes instrumentos jurídicos:

- El derecho internacional de los derechos humanos y el derecho de cada país;
- El derecho internacional humanitario, en conflictos armados, y;
- Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, que reflejan la normativa internacional en materia de derechos humanos y el derecho internacional humanitario para la definición de distintos aspectos relacionados con el desplazamiento.

---

<sup>94</sup> Son de carácter recomendatorio.

Estos principios proporcionan orientación de carácter no vinculante para los Estados y otras autoridades u organizaciones que afrontan desplazamientos internos. También enuncian los derechos y las garantías para la protección de las personas contra los desplazamientos forzados, así como para su protección y asistencia durante el desplazamiento y durante el retorno o el reasentamiento y la reintegración.<sup>95</sup>

Los “Principios Rectores de los Desplazamientos Internos”<sup>96</sup> son los primeros estándares internacionales específicamente adaptados a las necesidades de las víctimas de desplazamiento interno. Fueron redactados en 1992 después de que la entonces Comisión de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas asignó la tarea de examinar la legislación internacional que aborda las necesidades particulares de las víctimas en esa situación. Dicha tarea se asignó al representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre las personas internamente desplazadas.

La labor comprendió una recopilación y análisis global de las normas existentes sobre desplazamiento interno. El estudio concluyó que a pesar de la labor internacional en el ámbito de los derechos humanos y la existencia de una legislación humanitaria internacional vigentes, no se proporcionaba suficiente protección a causa de ciertas lagunas y supuestos jurídicos poco definidos en la ley. Además, las diversas normas pertinentes al desplazamiento interno estaban dispersas y difundidas en una gama de distintos instrumentos y, por lo tanto, no eran fácilmente accesibles. Para corregir esta situación, los órganos de las Naciones Unidas solicitaron que un esquema normativo global enfocado en las personas desplazadas en el interior se desarrollara en forma de principios rectores.<sup>97</sup>

Como ejemplo de la dispersión normativa a que se hace referencia en el párrafo previo, encontramos que ya desde la década de los años 50, el Convenio 107 sobre poblaciones

---

<sup>95</sup> Cfr. Melzer, Nils. *Derecho Internacional Humanitario, una introducción integral*, op. cit., p. 254.

<sup>96</sup> Véase Comité Internacional de la Cruz Roja. *Principios Rectores de los desplazamientos internos*. Disponible en: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdmhb.htm>

<sup>97</sup> Cfr. Rochette, Jacqueline. *El Derecho de Asilo en Francia*, op. cit., p. 39.

indígenas y tribales, de la Organización Internacional del Trabajo de 26 de junio de 1957, en vigor en México desde el 1 de junio de 1960, señala en su Parte II referente a “Tierras”:

*“...La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo: Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y consagrada en dicha ciudad el 5 de junio de 1957 en su cuadragésima reunión;*

*(...)*

*PARTE II. TIERRAS*

*Artículo 11. Se deberá reconocer el derecho de propiedad, colectivo o individual, a favor de los miembros de las poblaciones en cuestión sobre las tierras tradicionalmente ocupadas por ellas.*

*Artículo 12.*

*1. No deberá trasladarse a las poblaciones en cuestión de sus territorios habituales sin su libre consentimiento, salvo por razones previstas por la legislación nacional relativas a la seguridad nacional, al desarrollo económico del país o a la salud de dichas poblaciones.*

*2. Cuando en esos casos fuere necesario tal traslado a título excepcional, los interesados deberán recibir tierras de calidad por lo menos igual a la de las que ocupaban anteriormente y que les permitan subvenir a sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro. Cuando existan posibilidades de que obtengan otra ocupación y los interesados prefieran recibir una compensación en dinero o en especie, se les deberá conceder dicha compensación, observándose las garantías apropiadas.*

*3. Se deberá indemnizar totalmente a las personas así trasladadas por cualquier pérdida o daño que hayan sufrido como consecuencia de su desplazamiento...”*

De la misma Organización Internacional del Trabajo, encontramos el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales de 1989, mismo que señala:

*“...Observando las normas internacionales enunciadas en el Convenio y en la Recomendación sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957;*

*(...)*

## *Parte II. Tierras*

### *Artículo 14*

*1. Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes.*

*2. Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión.*

### *Artículo 16*

*1. A reserva de lo dispuesto en los párrafos siguientes de este artículo, los pueblos interesados no deberán ser trasladados de las tierras que ocupan.*

*2. Cuando excepcionalmente el traslado y la reubicación de esos pueblos se consideren necesarios, sólo deberán efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa. Cuando no pueda obtenerse su consentimiento, el traslado y la reubicación sólo deberá tener lugar al término de procedimientos adecuados establecidos por la*

*legislación nacional, incluidas encuestas públicas, cuando haya lugar, en que los pueblos interesados tengan la posibilidad de estar efectivamente representados.*

*3. Siempre que sea posible, estos pueblos deberán tener el derecho de regresar a sus tierras tradicionales en cuanto dejen de existir la causas que motivaron su traslado y reubicación.*

*4. Cuando el retorno no sea posible, tal como se determine por acuerdo o, en ausencia de tales acuerdos, por medio de procedimientos adecuados, dichos pueblos deberán recibir, en todos los casos posibles, tierras cuya calidad y cuyo estatuto jurídico sean por lo menos iguales a los de las tierras que ocupaban anteriormente, y que les permitan subvenir a sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro. Cuando los pueblos interesados prefieran recibir una indemnización en dinero o en especie, deberá concedérseles dicha indemnización, con las garantías apropiadas.*

*5. Deberá indemnizarse plenamente a las personas trasladadas y reubicadas por cualquier pérdida o daño que hayan sufrido como consecuencia de su desplazamiento.*

#### *Artículo 18*

*La ley deberá prever sanciones apropiadas contra toda intrusión no autorizada en las tierras de los pueblos interesados o todo uso no autorizado de las mismas por personas ajenas a ellos, y los gobiernos deberán tomar medidas para impedir tales infracciones...”*

Lo anterior es de importancia, pues, como lo analizaremos a lo largo del punto en curso, se vincula directamente con los principios rectores 6, 7, 8 y 9, en especial este último.

Esta recopilación, análisis y estudio del estado de la cuestión, fue discutido dentro del marco de actividades de la antigua Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y se incorporaron en la Resolución 1998/50, que posteriormente darían vida a los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.

Los Principios en estudio son mencionados en diversas resoluciones tanto de la Asamblea General como en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, así como también en la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

Aunque no es un documento de carácter vinculante como un tratado internacional, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos sirven como guía y punto de partida para el tratamiento de tales fenómenos sociales. Dichos Principios se construyen a partir de la identificación de obligaciones preexistentes para los Estados. Estructurados en 30 numerales, se basan en estándares existentes de la legislación internacional sobre derechos humanos, intervención humanitaria y sobre refugiados por analogía. Además, y puesto que se presentaron por primera vez, a las Naciones Unidas en 1998, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos han adquirido considerable reconocimiento y reputación internacional como instrumento guía para usarse cuando se aborden situaciones de tal naturaleza. Su fomento, diseminación, promoción y aplicación es una constante desde su año de presentación, como una herramienta de consulta obligada frente a crisis como la que se estudia. Por su importancia a continuación se enuncian:

Principio rector 1.- Las víctimas de desplazamiento interno no serán objeto de discriminación por el mero hecho de encontrarse en tal circunstancia.

Principio rector 2.- La observancia de los principios en estudio es universal, sin importar la condición de las víctimas, autoridades o grupos involucrados. Por su parte, señala que, la condición de desplazado no afecta el derecho de acogerse a la protección del asilo o el refugio.

Principio rector 3.- Las autoridades nacionales tienen la responsabilidad de proporcionar protección y asistencia humanitaria a las víctimas del desplazamiento.

Principio rector 4.- Reafirma el principio de la no discriminación, ya que los Estados deben aplicar el instrumento en estudio sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión o creencia, opinión política o de cualquier otra índole.

Principio rector 5.- Las autoridades nacionales y órganos internacionales respetarán las obligaciones que les impone el derecho internacional, los derechos humanos y el derecho humanitario, con el objetivo de prevenir y evitar la aparición de casos de desplazamiento interno.

Principio rector 6.- Todo ser humano tiene derecho a que se le proteja del desplazamiento interno.

Principio rector 7.- Las autoridades nacionales deberán explorar todas las alternativas viables para evitar el desplazamiento, y si fuera necesario efectuarlo, entonces tomarán todas las medidas pertinentes para minimizar sus efectos.

Principio rector 8.- El desplazamiento, si fuera necesario, se llevará a cabo de forma que se preserven los derechos a la vida, dignidad, libertad y seguridad de las víctimas.

Principio rector 9.- Los Estados tienen la obligación específica de tomar medidas de protección contra los desplazamientos de pueblos indígenas, minorías, campesinos, pastores y otros grupos que tienen una dependencia especial de su tierra o un apego particular a la misma.

Principio rector 10.- Se protege a los desplazados internos en especial del genocidio; el homicidio; las ejecuciones sumarias o arbitrarias; y las desapariciones forzadas.

Principio rector 11.- Otras conductas vejatorias de las que se protege a los desplazados internos son: la violación, la mutilación, la tortura, las penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes y otros ultrajes a su dignidad personal, como los actos de violencia contra la mujer, la prostitución forzada o cualquier otra forma de ataque a la libertad sexual; la 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; y los actos de violencia destinados a sembrar el terror entre los desplazados internos.

Principio rector 12.- Los desplazados internos no serán confinados en campamentos. Sin embargo, si por razones excepcionales el confinamiento resulta absolutamente necesario, su duración no será superior a las que dicten las circunstancias.

Principio rector 13.- Los menores desplazados no tendrán por ninguna razón involucramiento en acciones de combate u hostilidades.

Principio rector 14.- El desplazado interno tiene derecho a la libertad de circulación y a la libertad de escoger su residencia o asentamiento.

Principio rector 15.- Los desplazados internos tienen derecho a: buscar seguridad en otra parte del país; abandonar su país, o; solicitar asilo en otro país.

Principio rector 16.- Otro derecho consagrado de a los desplazados internos es conocer el destino y el paradero de sus familiares desaparecidos.

Principio rector 17.- Un derecho más reconocido a los desplazados internos es, el derecho a la unión familiar, incluso, si las familias fueran separadas por las necesidades de la emergencia, serán reunidas con la mayor rapidez posible.

Principio rector 18.- Cualesquiera que sean las circunstancias, las autoridades competentes proporcionarán a los desplazados internos, como mínimo, los siguientes suministros:

alimentos esenciales y agua potable; alojamiento y vivienda básicos; vestido adecuado; y servicios médicos y de saneamiento básico.

Principio rector 19.- Los desplazados internos tienen derecho a servicios médicos especializados, ya sea por sufrir alguna discapacidad, por condición de género o alguna necesidad particular.

Principio rector 20.- Todo desplazado interno tiene derecho a mantener su personalidad jurídica.

Principio rector 21.- La propiedad y las posesiones de los desplazados internos disfrutarán de protección en especial si tratara de actos de represalia en contra de la población o como escudos para operaciones militares.

Principio rector 22.- Garantiza a los desplazados internos el derecho a la libertad de pensamiento, conciencia, religión o creencia, opinión y expresión; el derecho a buscar libremente oportunidades de empleo y a participar en las actividades económicas; el derecho a asociarse libremente y a participar en pie de igualdad en los asuntos comunitarios; el derecho de voto y el derecho a participar en los asuntos públicos y gubernamentales, incluido el acceso a los medios necesarios para ejercerlo; y el derecho a comunicar en un idioma que comprendan.

Principio rector 23.- La niñez que esté en condición de desplazamiento interno tiene derecho a la educación.

Principio rector 24.- La asistencia humanitaria a los desplazados se prestará con imparcialidad y sin discriminación alguna.

Principio rector 25.- La obligación y responsabilidad de proporcionar asistencia humanitaria a los desplazados corresponde, fundamentalmente a las autoridades nacionales.

Principio rector 26.- El personal que presta asistencia humanitaria, así como sus medios y suministros, gozarán de respeto y protección y no serán objeto de ataques u otros actos de violencia.

Principio rector 27.- En todo momento se observará el cumplimiento puntual de los derechos humanos en las acciones de auxilio.

Principio rector 28.- Las autoridades competentes tienen la responsabilidad de establecer condiciones y medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su lugar de residencia habitual, o su reasentamiento voluntario en otra parte.

Principio rector 29.- Reafirma el principio de la no discriminación en el trato a los desplazados internos que, regresen a su hogar o a su lugar de residencia habitual o que se hayan reasentado en otra parte.

Principio rector 30.- Las autoridades nacionales concederán y facilitarán a las organizaciones humanitarias internacionales y a otros órganos competentes, acceso rápido y sin obstáculos a los desplazados internos.

La amplia diseminación, promoción y aplicación de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos no queda únicamente en Naciones Unidas; las principales agencias de migración internacional, humanitarias, de derechos humanos y de desarrollo, como la Organización Internacional para las Migraciones y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, aprobaron los Principios Rectores y los aplican en sus esfuerzos por ayuda a las personas desplazadas en el interior.<sup>98</sup>

Los Principios Rectores, recalcan que los gobiernos tienen la responsabilidad principal de proteger y ayudar a su propia población desplazada en el interior y explican en detalle lo que esta responsabilidad conlleva. Sin embargo, esto también reafirma que, si los gobiernos no pueden o no están dispuestos a cumplir con estas responsabilidades, la comunidad

---

<sup>98</sup> Cfr. Rochette, Jacqueline. *El Derecho de Asilo en Francia*, op. cit., p. 39.

internacional tiene la obligación de comprometerse; las autoridades tienen la responsabilidad de permitir el acceso rápido y sin obstáculos a las organizaciones humanitarias, para que den ayuda a las personas desplazadas en el interior que estén en riesgo.

Lo anterior así lo afirma Adama Dieng al señalar:

*“...States are required to extend protection to such vulnerable groups of people displaced within their countries without discrimination. Indeed, it is on the basis of this recognition of State obligation that the doctrine of responsibility to protect has emerged. The doctrine essentially compels States to take measures to guarantee the protection of their populations against war crimes, crimes against humanity and genocide. This is an obligation that also extends to the protection of IDPs [Internal displaced persons] from human rights violations and atrocities... While acknowledging that primary responsibility rests with national authorities, the Guiding Principles recast sovereignty as a form of national responsibility toward one’s vulnerable population with a role provided for the international...”<sup>99</sup>*

Los gobiernos no son los únicos responsables en el cumplimiento de las directrices marcadas por los Principios Rectores, pues, grandes cantidades de personas en condición de desplazamiento interno viven en áreas controladas por grupos insurgentes, quienes también tienen responsabilidad en la observancia de la legislación internacional. Este supuesto se reafirma conforme a múltiples resoluciones de la Asamblea General, del Consejo de Seguridad, o la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, así como de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

La utilidad de los Principios Rectores es evidente, pues en el ámbito nacional un número cada vez mayor de gobiernos, en todas las regiones del mundo, hace uso de este instrumento no

---

<sup>99</sup> Cfr. Dieng, Adama. “Protecting internally displaced persons: The value of the Kampala Convention as a regional example”, op. cit., p. 268. Disponible en: <https://www.icrc.org/es/international-review>

vinculante, en particular en el desarrollo de leyes y políticas nacionales sobre el desplazamiento interno. Estos esfuerzos, algunos de los cuales se destacan más adelante, proporcionan modelos importantes para las personas responsables de formular y diseñar políticas públicas para las víctimas en situación de desplazamiento interno.

Los Principios Rectores abarcan todas las fases del desplazamiento interno: prevención, protección, y asistencia durante el desplazamiento y durante el retorno o el reasentamiento y la reintegración. También explican en detalle cómo debe interpretarse y aplicarse tal instrumento internacional para satisfacer las necesidades de las víctimas.

Al respecto señala Loretta Ortíz:

*“...Los Principios Rectores señalan que las personas tienen el derecho de no ser desplazadas en forma arbitraria y que también tienen derechos durante el desplazamiento, incluyendo:*

- *Acceso a necesidades básicas;*
- *Protección contra ataque físico;*
- *El derecho a la educación, y;*
- *El derecho a recuperar sus bienes o recibir una indemnización...”*<sup>100</sup>

Los Principios Rectores hacen hincapié en que las víctimas en situación de desplazamiento interno tienen el derecho de buscar y disfrutar del refugio en otros países, es decir, volverse elegibles para la condición de refugiado. En este orden de ideas, destacan que ciertas personas desplazadas en el interior con necesidades especiales pueden requerir atención particular, tal sería el caso de niños, especialmente menores no acompañados; mujeres, especialmente embarazadas; madres con hijos pequeños y jefas de familia; personas con discapacidades y personas ancianas, así como ciertos grupos, tales como personas indígenas o pastores.

---

<sup>100</sup> Cfr. Ortiz Ahlf, Loretta, *Los Migrantes: los derechos humanos de los refugiados, asilados, desplazados y trabajadores irregulares*, op. cit., p.198.

El instrumento en cuestión, trata las necesidades especiales de protección y asistencia de mujeres y niños desplazados en el interior, por ejemplo, contra el reclutamiento militar o el trabajo forzado, la explotación sexual y la prostitución forzada, lo cual abarcaría muchas formas de trata de seres humanos, y el derecho a tener documentación personal expedida en su nombre.

Para facilitar la comprensión y la aplicación práctica de los Principios Rectores, se desarrolló material complementario, tal es el caso de la Guía para la aplicación de los Principios rectores de los desplazamientos internos<sup>101</sup> y, el Manual de Práctica de Campo en Desplazamiento Interno<sup>102</sup>.

*“...La Guía para la Aplicación de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos fue revisada en las Naciones Unidas por algunas de sus agencias y varias ONG en abril de 1999. Se decidió que las Naciones Unidas la publicarían y divulgarían junto con el folleto titulado Manual on Field Practice in Internal Displacement (Manual sobre Práctica de Campo en Desplazamiento Interno). Los dos volúmenes se complementan uno al otro y en conjunto brindan unas bases sólidas para emprender actividades de asistencia y protección en beneficio de las personas internamente desplazadas...”*<sup>103</sup>

La Guía aborda el contenido de los Principios Rectores, explica en detalle las formas para promover el respeto y aplicación de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. Por su parte, el Manual de Práctica de Campo en Desplazamiento Interno, proporciona ejemplos sobre iniciativas para tratar las necesidades de protección, asistencia y desarrollo, así como los derechos de las personas desplazadas en el interior, según lo señalan los

---

<sup>101</sup> Véase Proyecto sobre Desplazamiento Interno del Instituto Brookings. *Guía para la aplicación de los Principios rectores de los desplazamientos internos*. Bogotá, Colombia, 2002, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/Handbook-in-Spanish.pdf>

<sup>102</sup> Véase Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. *Manual on Field Practice in Internal Displacement*. Nueva York, Estados Unidos, 1999, <https://www.unicef.org/emerg/files/IDPManual.pdf>

<sup>103</sup> Véase Proyecto sobre Desplazamiento Interno del Instituto Brookings. *Prefacio de la Guía para la aplicación de los Principios rectores de los desplazamientos internos*. Bogotá, Colombia, 2002, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/Handbook-in-Spanish.pdf>

Principios Rectores. También están disponibles las Anotaciones jurídicas a los Principios Rectores<sup>104</sup>, las cuales describen el fundamento en la legislación internacional para cada uno de los treinta Principios.<sup>105</sup>

En síntesis, para Adama Dieng:

*“...The greatest achievement underscored by the Guiding Principles is the internationalization of the internal situation of displaced persons by bringing together the broad principles of IHRL [International human rights law] and IHL [International humanitarian law] applicable especially to persons displaced within States...”*<sup>106</sup>

## 2.2.2 Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981<sup>107</sup> y la Convención de Kampala de 2009

La “Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos”, en adelante Carta Africana, también conocida como Carta de Banjul, es un instrumento regional cuyo objetivo es promover y proteger los derechos humanos y libertades básicas en África. El convenio fue auspiciado por la Organización para la Unidad Africana, en la actualidad, Unión Africana.

La “Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos” fue el primer acuerdo regional que reconoce derechos humanos de tercera generación, al reconocer en su articulado el derecho al medio ambiente (Art. 24) y al desarrollo de los pueblos (Art. 22), estableciendo un vínculo entre desarrollo y medio ambiente.

---

<sup>104</sup> Cfr. Kalin, Walther. *Anotaciones jurídicas a los Principios Rectores Manual sobre la aplicación de los Principios Rectores*. Universidad de Georgetown, 2000, [http://www.law.georgetown.edu/idp/spanish/gp\\_legal\\_annotations.html](http://www.law.georgetown.edu/idp/spanish/gp_legal_annotations.html)

<sup>105</sup> Cfr. Ortiz Ahlf, Loretta. *Los Migrantes: los derechos humanos de los refugiados, asilados, desplazados y trabajadores irregulares*, op. cit., p.199.

<sup>106</sup> Cfr. Dieng, Adama. “Protecting internally displaced persons: The value of the Kampala Convention as a regional example”, op. cit., p. 269. Disponible en: <https://www.icrc.org/es/international-review>

<sup>107</sup> Véase Agencia de la Organización de las Naciones Unidas para los Refugiados. *Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos (Carta de Banjul)*. <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1297>

- Art. 22. El más importante, el derecho al desarrollo;
- Art. 23. El derecho a la paz tanto en el ámbito interno como internacional, y;
- Art 24. El derecho al medio ambiente satisfactorio y global.<sup>108</sup>

También es de destacarse que la Carta Africana opta por la interdependencia e indivisibilidad de todos los derechos humanos, no prioriza entre derechos civiles, políticos, económicos, sociales o culturales, los presenta en su totalidad en un único documento.

*"...PREAMBULO... Los Estados africanos miembros de la Organización para la Unidad Africana, firmantes de este Convenio titulado 'Carta africana sobre derechos humanos y de los pueblos'... Convencidos de que en lo sucesivo es esencial prestar especial atención al derecho al desarrollo y de que los derechos civiles y políticos no pueden ser disociados de los derechos económicos, sociales y culturales en su concepción y en su universalidad, y de que la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales constituye una garantía del disfrute de los derechos civiles y políticos..."*

Como se puede apreciar, la Carta Africana opta de una manera clara y decidida por la interdependencia e indivisibilidad de todos los derechos humanos, sin priorizar unos derechos sobre otros.

Otra característica importante de la Carta Africana es que, como ya se deja entrever en su mismo título, dedica una especial atención a los derechos de los pueblos, peculiaridad de la cultura africana, donde tiene primacía el grupo sobre la persona, la comunidad sobre el individuo; sólo en comunidad el individuo se desenvuelve a plenitud. En este orden de ideas el artículo 27 contiene un reconocimiento de los deberes del individuo al señalar, "...*todo*

---

<sup>108</sup> Cfr. Valencia Villa, Alejandro. "Los Sistemas internacionales de protección de los Derechos Humanos", en Martin, Claudia; Rodríguez-Pinzón, Diego y; Guevara, José Antonio (comp.), *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, México, primera edición, Universidad Iberoamericana, Fontamara, 2004, pp. 147-149.

*individuo tiene deberes respecto a la familia y la sociedad, el Estado, y las demás comunidades legalmente reconocidas y respecto a la comunidad internacional...”.*

Una característica más por destacar se encuentra contenida en el artículo 29, que formula un auténtico catálogo de deberes humanos tales como preservar el desarrollo armónico de la familia y trabajar por su respeto, servir a la comunidad nacional, preservar la solidaridad social, trabajar y pagar tributos, preservar los valores culturales africanos entre otros.<sup>109</sup>

Por su parte, la “Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de las Personas Internamente Desplazadas en África”, aprobada en 2009 en una cumbre especial de la Unión Africana en Kampala, Uganda y firmada por 31 de 53 estados miembros de dicha organización, se ratificó por 16 estados, entró en vigor el 6 de diciembre de 2012 es comúnmente conocida con el nombre de Convención de Kampala.<sup>110</sup>

Para Adama Dieng:

*“...The adoption of this Convention was largely dictated by the reality that Africa is a region with large-scale internal displacement... the fact that Africa is disproportionately affected by the challenge of displacement, and as such it was in the interest of African countries to establish a permanent framework within which they could cooperate in addressing this phenomenon. The Convention was a bold and landmark measure to create an instrument defining the rights and responsibilities of IDPs [internal displaced persons] and States within the African context...”<sup>111</sup>*

---

<sup>109</sup> Cfr. Gómez Isa, Felipe. *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo, Derechos humanos, Sistema africano*, Universidad del País Vasco, HEGOA Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional, España 2006, <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/63>

<sup>110</sup> Cfr. Boswijk, Sanne. *La Convención de Kampala sobre Personas Internamente Desplazadas entra en vigor*, Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. 2012, <http://www.ifrc.org/es/introduccion/disaster-law/news/africa/la-convencion-de-kampala-sobre-personas-internamente-desplazadas-entra-en-vigor/>

<sup>111</sup> Cfr. Dieng, Adama. “Protecting internally displaced persons: The value of the Kampala Convention as a regional example”, op. cit., p. 264. Disponible en: <https://www.icrc.org/es/international-review>

En breves líneas la Convención de Kampala abarca los siguientes puntos:

- Reafirma que las autoridades nacionales tienen la primordial responsabilidad de proveer la asistencia necesaria a las víctimas de desplazamiento interno, es decir, hace un especial énfasis en las responsabilidades del Estado frente a las víctimas de desplazamiento interno. (artículos 3, 4 y 5).

*“...The Kampala Convention treats IDPs as subjects of rights rather than victims of circumstance... It [also] articulates the general obligations of States relating to the protection and assistance of IDPs, and the obligations of the AU itself, international organizations, armed groups, non-State actors and States Parties, during and after displacement. The Convention further imposes obligations on States to ensure durable solutions for IDPs through sustainable return, local integration or relocation, and to provide compensation as well as ensuring registration and access to personal documentation for all IDPs. The Convention construes sovereignty as a positive obligation, entailing responsibility for the protection and general welfare of citizens and of those falling under the State’s jurisdiction. The casting of sovereignty as a State obligation is significant because it means that States cannot abdicate their primary responsibility towards their citizens while hiding under the veil of sovereignty and non-interference in internal matters... It also provides the obligations and responsibilities of States Parties with respect to the prevention of displacement and assistance of the displaced...”<sup>112</sup>*

*“...By examining these objectives, it becomes clear that the Convention places a higher premium on solidarity and State cooperation as a basis for addressing the challenge of displacement, and it can be argued this is a recognition that the challenge of IDPs is too huge and complex to be*

---

<sup>112</sup> Cfr. Dieng, Adama. “Protecting internally displaced persons: The value of the Kampala Convention as a regional example”, op. cit., p. 273. Disponible en: <https://www.icrc.org/es/international-review>

*addressed by one country. This reality is reinforced by the fact that most countries experiencing internal displacement, especially in Africa, are politically unstable and are characterized by extreme poverty and weak governance structures, which greatly inhibits their ability to respond to the needs of their populations. Unlike the Guiding Principles, which approach displacement from the perspective of the rights of IDPs, the Kampala Convention approaches the problem from a State perspective and is intended as a tool for duty bearers, reaffirming the primary role of the State to address the IDP challenge and the complementary roles of other actors... The Kampala Convention... mandates States to refrain from, prohibit and prevent arbitrary displacement of their populations while at the same time reaffirming the right of IDPs not to be arbitrarily displaced. In other words, the primacy is put on the duty of States to prevent displacement rather than the right of the population not to be displaced. The Kampala Convention prohibits arbitrary displacement by specifically listing forms of displacement which may be considered arbitrary. It prohibits displacement based on policies of racial discrimination aimed at or resulting in altering the ethnic, religious or racial composition of the population, and individual or mass displacement of civilians in situations of armed conflict unless there is a need to do so in accordance with IHL [International humanitarian law]...”<sup>113</sup>*

- Señala diferentes causas que originan el desplazamiento interno, tales como: conflictos, violencia generalizada, desastres naturales u ocasionados por acción del hombre (artículo 1 inciso k).

A este respecto afirma Dieng:

---

<sup>113</sup> Cfr. Dieng, Adama. “Protecting internally displaced persons: The value of the Kampala Convention as a regional example”, op. cit., p. 275. Disponible en: <https://www.icrc.org/es/international-review>

*“...The Kampala Convention goes beyond the traditional causes of displacement such as armed conflicts and human rights violations by recognizing other causes of displacement, such as climate change [natural disasters] and [development] project-induced displacement. This aspect is significant as it is a recognition that with the growing quest for economic and social development, some countries have been willing to displace the population in order to pave way for projects undertaken by multinational corporations and local governments. This provision builds upon the Guiding Principles, which do not go far enough to ensure that there is not only full consultation with people likely to be displaced, but also comprehensive consideration of the social and economic impact of such projects on the well being of the communities concerned. The Kampala Convention is envisaged to serve as a basis for solidarity, cooperation, the promotion of durable solutions and mutual support between States in order to combat displacement and its consequences, prevent conflict and promote peace and security...”<sup>114</sup>*

- En situaciones de conflicto armado se castigará conforme a la legislación internacional el reclutamiento de menores, la trata de personas, la esclavitud sexual, atacar al personal de las agencias humanitarias o impedirles que lleven a cabo a su labor (artículo 7).

En este sentido Dieng señala:

*“...The Convention defines armed groups as “dissident armed forces or other organized armed groups that are distinct from the armed forces of the state”, while it defines non-State actors as “private actors who are not public officials of the State, including other armed groups ... whose acts cannot be officially attributed to the State”. Armed groups are prohibited*

---

<sup>114</sup> Cfr. Dieng, Adama. “Protecting internally displaced persons: The value of the Kampala Convention as a regional example”, op. cit., p. 274. Disponible en: <https://www.icrc.org/es/international-review>

*from carrying out arbitrary displacement, hindering assistance to the displaced, restricting freedom of movement of IDPs within and outside their area of residence, and impeding humanitarian assistance...*<sup>115</sup>

- Obliga a los gobiernos a tomar medidas efectivas para prevenir los desplazamientos forzados, así como a asistir a las víctimas que han sido forzadas a abandonar sus hogares encontrando soluciones duraderas para que reconstruyan sus vidas (artículo 11).<sup>116</sup>

Para Dieng:

*“...To achieve this objective, States are obliged to ensure that they seek lasting solutions to the problem of IDPs by creating conditions for voluntary return or integrating the displaced with the local population. This aspect of the Convention can be distinguished from the Guiding Principles, which, while recognizing the right to return and reintegration of IDPs, impose the obligation to facilitate the realization of this objective on “competent authorities”. The Kampala Convention, for its part, categorically imposes this obligation on member States working closely with the AU [African Union], international organizations and civil society organizations. It is therefore evident that the Convention has gone the extra mile to identify duty bearers who should facilitate sustainable return and local integration of IDPs [Internal displaced persons]. It is also worth mentioning that the Convention establishes a mechanism, through the Conference of States Parties, dedicated to monitoring and reviewing the implementation of its objectives...”*<sup>117</sup>

---

<sup>115</sup> Cfr. Dieng, Adama. “Protecting internally displaced persons: The value of the Kampala Convention as a regional example”, op. cit., p. 276. Disponible en: <https://www.icrc.org/es/international-review>

<sup>116</sup> Véase Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de las Personas Internamente Desplazadas en África. Disponible en: <http://www.internal-displacement.org/assets/publications/Tools-and-Frameworks/200910-training-KC-AU-Convention-on-IDPs-Eng.pdf>

<sup>117</sup> Cfr. Dieng, Adama. “Protecting internally displaced persons: The value of the Kampala Convention as a regional example”, op. cit., p. 278. Disponible en: <https://www.icrc.org/es/international-review>

- Acorde con el artículo 55 inciso b) de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, la cooperación internacional es un eje central en la Convención de Kampala para afrontar el problema del desplazamiento interno, aunado al principio humanista de la solidaridad.

*“...It is therefore evident that the Kampala Convention has enriched the provision to ensure that the IDP challenge is addressed on the basis of international solidarity and cooperation. It is worth noting that the Convention reaffirms the fundamental principles of humanitarian assistance. This argument is made in light of the fact that States Parties have an obligation to ensure that the humanitarian principles of humanity, neutrality, impartiality and independence are observed and respected...”<sup>118</sup>*

*“...It is therefore crucial that the IDP problem is addressed on a basis of solidarity among the international community in order to help lessen the economic and social burden, especially on poor countries. (art 55) ... The Kampala Convention compels States to address the problem of internal displacement through solidarity and burden sharing. Clearly, this concept of solidarity and burden sharing can positively contribute to the global view of internal displacement as a challenge whose solution lies in the ability of countries to address the root causes of displacement, which are more often than not economic, social and political. This recognition and acknowledgement would require the international community to extend assistance to address such problems. Also worth noting is that the Convention is substantially innovative in that it recognizes causes of displacement beyond armed conflicts and human...”<sup>119</sup>*

---

<sup>118</sup> Cfr. Dieng, Adama. “Protecting internally displaced persons: The value of the Kampala Convention as a regional example”, op. cit., p. 277. Disponible en: <https://www.icrc.org/es/international-review>

<sup>119</sup> Ibidem, p. 280.

- Uno de los elementos más innovadores de la Convención de Kampala, es que faculta a los gobiernos a exigir mediante ejercicios de rendición de cuentas, responsabilidades a actores no estatales como empresas multinacionales relacionadas a la explotación de los recursos naturales, como por ejemplo las compañías mineras, quienes en ocasiones provocan el desplazamiento de comunidades enteras para estar en posibilidad de continuar con sus proyectos de inversión.

*“...Another important element with in the Kampala Convention is the question of accountability for those who cause displacement. The Convention acknowledges and recognizes the possibility of holding non-State actors accountable for human rights violations. It requires States Parties to exercise criminal accountability for those who cause displacement. This is a notable achievement in the general development of accountability in international law. This means that when States are unable or unwilling to exercise criminal accountability domestically, they may ask the International Criminal Court to intervene when and if the Court finds it within its jurisdiction to do so. This development on the accountability front is a welcome evolution, mainly because private and multinational companies involved in the exploitation of natural resources, especially in conflict-ridden countries, have in some cases caused massive displacement to pave the way for their investment activities, with little scrutiny at either the domestic or international levels. Similarly, the fact that States Parties are required to provide compensation and reparation<sup>90</sup> for displacement caused could contribute to the need for both State and non-State actors to take into account the plight of those likely to be displaced by involving them in decision-making before undertaking projects that are likely to displace them...”<sup>120</sup>*

---

<sup>120</sup> Cfr. Dieng, Adama. “Protecting internally displaced persons: The value of the Kampala Convention as a regional example”, op. cit, p. 281. Disponible en: <https://www.icrc.org/es/international-review>

Finalmente es pertinente señalar que la Convención de Kampala es ampliamente reconocida en múltiples resoluciones de la Asamblea General, del Consejo de Seguridad, o de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, como un instrumento innovador y vinculante y que, siendo un instrumento de carácter regional es un referente internacional que merece atención y seguimiento, por todas aquellas regiones y países que padecen de los perniciosos efectos del desplazamiento interno.

### 2.2.3 El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional de 1998<sup>121</sup>

La Corte Penal Internacional es un tribunal de justicia permanente cuya misión es juzgar a las personas acusadas de cometer, conforme a lo dispuesto por el numeral quinto del “Estatuto de Roma”, los crímenes de genocidio, lesa humanidad, de guerra y el crimen de agresión. Este tribunal tiene personalidad jurídica internacional, y no forma parte de Naciones Unidas, aunque se relaciona con ella en los términos que señala el “Estatuto de Roma”, su norma fundacional.

De esta manera, según dicho instrumento jurídico en materia de Derecho Penal Internacional, el desplazamiento interno puede ser un crimen de lesa humanidad y un crimen de guerra. En lo referente al tema que motiva esta investigación se transcribe en lo conducente:

#### Artículo 7 Crímenes de lesa humanidad

1. A los efectos del presente Estatuto, se entenderá por “crimen de lesa humanidad” cualquiera de los actos siguientes cuando se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque:

d) Deportación o traslado forzoso de población... 2. A los efectos del párrafo 1... d) Por “deportación o traslado forzoso de población” se entenderá el desplazamiento forzoso de las

---

<sup>121</sup> El 21 de junio de 2005 se ratificó el Estatuto de Roma, esta aprobación del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional por parte del Senado de la República Mexicana se publicó, con el texto íntegro del instrumento internacional, el 7 de septiembre de 2005 mediante el decreto presidencial. El artículo 21, párrafo octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala: “...*El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional...*”.

personas afectadas, por expulsión u otros actos coactivos, de la zona en que estén legítimamente presentes, sin motivos autorizados por el derecho internacional.

Artículo 8 Crímenes de guerra:

1. La Corte tendrá competencia respecto de los crímenes de guerra en particular cuando se cometan como parte de un plan político o como parte de la comisión en gran escala de tales crímenes.

2. A los efectos del presente Estatuto, se entiende por “crímenes de guerra”:

a) Infracciones graves de los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, a saber, cualquiera de los siguientes actos contra personas o bienes protegidos por las disposiciones del Convenio de Ginebra pertinente:

iii) El hecho de causar deliberadamente grandes sufrimientos o de atentar gravemente contra la integridad física o la salud;

viii) La deportación o el traslado ilegal o el confinamiento ilegal;

e) Otras violaciones graves de las leyes y los usos aplicables en los conflictos armados que no sean de índole internacional, dentro del marco establecido de derecho internacional, a saber, cualquiera de los actos siguientes:

viii) Ordenar el desplazamiento de la población civil por razones relacionadas con el conflicto, a menos que así lo exija la seguridad de los civiles de que se trate o por razones militares imperativas.<sup>122</sup>

De las disposiciones jurídicas en estudio podemos advertir que, el movimiento poblacional conocido como desplazamiento interno, con puntuales excepciones, configura un crimen de lesa humanidad considerado en el artículo 7, numeral 1, literal d), del instrumento en estudio, al señalar que la deportación o traslado forzoso de la población constituye un crimen, cuando se comete como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque. En este caso, por "deportación o traslado forzoso de la población" se entenderá el desplazamiento forzoso dentro o fuera de su país, de las personas

---

<sup>122</sup> El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, se puede consultar en: [http://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome\\_statute%28s%29.pdf](http://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute%28s%29.pdf)

afectadas, por expulsión u otros actos coactivos, de la zona en que estén legítimamente presentes, sin motivos autorizados por el derecho internacional.

El desplazamiento interno es también un crimen de guerra. Así, según el artículo 8, numeral 2, literal e), viii), del “Estatuto de Roma” de la Corte Penal Internacional, durante un conflicto armado interno, el desplazamiento de civiles constituye un crimen de guerra, cuando se cometa como parte de un plan o política o como parte de la comisión en gran escala de estos crímenes, y en la medida que sea una violación grave de las leyes y los usos aplicables en los conflictos armados que no sean de índole internacional.

El desplazamiento como crimen de guerra se configura cuando se ordena la movilización de la población civil por razones relacionadas con el conflicto, a menos que así lo exija la seguridad de los civiles o por razones militares imperativas. Conforme a los Elementos de los Crímenes del “Estatuto de Roma” de la Corte Penal Internacional, es pertinente remarcar que la frase "deportado o trasladado por la fuerza" es intercambiable con "desplazado por la fuerza". Y 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.

La comisión de los ilícitos antes descritos son sancionados por el derecho penal internacional. Para el jurista Guillermo Cabanellas el derecho penal internacional define y pena las infracciones de unos Estados contra otros; como los crímenes de guerra, por infracción de tratados internacionales o la brutalidad manifiesta contra todo sentimiento humano. En esta primera parte Cabanellas nos obliga a meditar acerca del hecho de que un Estado pueda ser sujeto activo de delito.

Los autores de los delitos internacionales en opinión de Usinger, pueden imputarse a los Estados, a los órganos de los Estados y son realizados por individuos o grupos de individuos. La infracción internacional comprende la comisión u omisión de todos los actos peligrosos,

que por su naturaleza importan una violación del derecho internacional, al perturbar las relaciones interestatales y agravan la conciencia jurídica de la comunidad internacional.

El jurista Raúl Goldstein es acertado cuando determina el significado del vocablo crimen y manifiesta que: es el hecho que condiciona la aplicación de la ley penal considerado en grado de mayor gravedad. Precisamente, el crimen pertenece al género de los delitos y su diferencia específica para denominarlo de esa manera deriva de su mayor gravedad. Advierte Goldstein que, en el consenso popular, no propiamente técnico el crimen equivale al hecho que es contrario a la ley penal. Juzga que la palabra crimen ha sido considerada como sinónima de delito atribuible a los que entrañan mayor gravedad.

Guillermo Cabanellas define crimen como una infracción gravísima de orden moral o legal en la que la perversidad es extrema y la acción es merecedora de mayor repulsa y pena. De conformidad con lo expuesto el crimen internacional es la acción u omisión que sancionan las normas jurídicas internas o internacionales cuando hay de por medio una conducta de mayor gravedad que amerita una pena más severa porque se ha atentado contra normas jurídicas internacionales que preservan la paz, la seguridad, la autodeterminación de los pueblos, los derechos humanos y la salvaguarda del medio ambiente.<sup>123</sup>

2.3 Instituciones universales de protección a los Derechos Humanos y sus pronunciamientos en materia de desplazamiento interno.

2.3.1 Instituciones protectoras de los derechos humanos en la Organización de las Naciones Unidas

2.3.1.1 Asamblea General

Es el principal órgano deliberativo de las Naciones Unidas. Está compuesto por representantes de todos los 193 Estados miembro, cada uno de los cuales tiene derecho a un

---

<sup>123</sup> Cfr. Arellano García, Carlos. *Segundo Curso de Derecho Internacional Público*, op. cit., pp. 875-880.

voto. Las decisiones sobre cuestiones importantes, como las relativas a la paz y a la seguridad, la admisión de nuevos miembros y las cuestiones presupuestarias, se deben adoptar por el voto de una mayoría de dos tercios.

Entre algunas funciones cuenta las siguientes: considerar y hacer recomendaciones sobre los principios de cooperación en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, incluso los principios que rigen el desarme, salvo en el caso en que el Consejo de Seguridad esté examinando una controversia o situación; formular recomendaciones con la misma salvedad anterior; promover estudios y hacer recomendaciones para fomentar la cooperación política internacional; desarrollar el derecho internacional y su codificación; ayudar a hacer efectivos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos y fomentar la cooperación internacional en materias de carácter económico, social, cultural, educativo y sanitario; hacer recomendaciones para el arreglo pacífico de cualquier situación sea cual fuere su origen, así como recibir y considerar informes del Consejo de Seguridad y otros órganos de las Naciones Unidas.<sup>124</sup>

En materia de desplazamiento interno son diversas las resoluciones emanadas de este órgano, a continuación se enlistan algunas:<sup>125</sup>

Sesión y año en que se celebró	Número de resolución
Sesión 48, celebrada en 1994	A/RES/48/135
Sesión 50, celebrada en 1996	A/RES/50/195
Sesión 52, celebrada en 1998	A/RES/52/130
Sesión 54, celebrada en 2000	A/RES/54/167
Sesión 56, celebrada en 2002	A/RES/56/164
Sesión 58, celebrada en 2004	A/RES/58/177
Sesión 60, celebrada en 2006	A/RES/60/168
Sesión 62, celebrada en 2007	A/RES/62/153
Sesión 63, celebrada en 2008	A/RES/63/286
Sesión 64, celebrada en 2010	A/RES/64/162
Sesión 68, celebrada en 2013	A/RES/68/180
Sesión 75, celebrada en 2015	A/RES/70/165

<sup>124</sup> Cfr. Valencia Villa, Alejandro. “Los Sistemas internacionales de protección de los Derechos Humanos”, op. cit., pp. 123-124.

<sup>125</sup> Véase United Nations Human Rights Office of the High Commissioner. *Resolutions of the Human Rights Council, previous Commission on Human Rights, and the General Assembly on internally displaced persons*. <http://www.ohchr.org/EN/Issues/IDPersons/Pages/Resolutions.aspx>

Resoluciones de la Asamblea General sobre Derechos Humanos y éxodos masivos:

Sesión y año en que se celebró	Número de resolución
Sesión 46, celebrada en 1991	A/RES/46/127
Sesión 48, celebrada en 1994	A/RES/48/139
Sesión 50, celebrada en 1996	A/RES/50/182
Sesión 52, celebrada en 1998	A/RES/52/132
Sesión 54, celebrada en 2000	A/RES/54/180
Sesión 56, celebrada en 2002	A/RES/56/166
Sesión 58, celebrada en 2003	A/RES/58/169

A manera de muestreo se comentan algunas resoluciones. La resolución A/RES/46/182 “*Fortaleciendo la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de Naciones Unidas*” de 19 de diciembre de 1991, señala:

- En su primer punto se destaca la vital importancia de proveer con asistencia humanitaria a las víctimas de desastres naturales o de cualquier otra emergencia.
- En su cuarto punto destaca la responsabilidad primaria de cada Estado de atender las necesidades de las víctimas de desastres naturales o cualquier otra emergencia ocurrida en su territorio.
- En su quinto punto señala que, si la magnitud o la duración de la emergencia supera la capacidad de respuesta del país afectado, la cooperación internacional para enfrentar la contingencia puede ser vital para fortalecer la capacidad de respuesta del país afectado, todo dentro del marco y acorde con la legislación internacional y con respeto a la legislación interna.
- En su sexto punto destaca que la asistencia humanitaria consiste en abastos de alimentos, medicinas, refugios y cuerpos especialistas en sanidad.
- La función de las Naciones Unidas frente a desastres naturales o emergencias de alguna otra índole será de liderazgo y coordinación de los esfuerzos de la comunidad internacional en apoyo al país afectado.

La resolución A/RES/64/290 “*El derecho a la educación en situaciones de emergencia*”, de 9 de julio de 2010, Señala:

- Reconoce que el derecho a la educación en situaciones de emergencia se encuentra en grave riesgo, en especial en situaciones de conflicto armado en las que se toman como blanco a los civiles, por su propia condición, incluidos los escolares o las propias instituciones de enseñanza, se encuentra prohibido el derecho internacional, y que pueden constituir graves infracciones de los “Convenios de Ginebra” de 1949 y, para los Estados parte en el “Estatuto de Roma” de la Corte Penal Internacional, pueden constituir crímenes de guerra; por lo que, proteger las escuelas y proporcionar educación en situaciones de emergencia debe seguir siendo una prioridad destacada para la comunidad internacional y los Estados Miembro.
- Según señala la resolución en comento, puede mitigar los efectos psicosociales de los conflictos armados y los desastres naturales creando una sensación de normalidad, estabilidad, estructura y esperanza para el futuro.
- Considera que, en situaciones de desplazamiento, la educación, entre otros factores, puede desempeñar una función significativa al contribuir a preparar soluciones duraderas para la población afectada y a promoverlas.

Resolución A/C.3/68/L.63/Rev.1 “*Protección y asistencia a las personas internamente desplazadas*”, de 18 de noviembre de 2013, indica:

- En el primer párrafo proporciona la definición de desplazado interno.
- Considera a los desastres naturales como una de las principales causas que tiene como efecto el desplazamiento interno.
- Enfatiza la responsabilidad primaria que tienen los Estados de proveer protección y asistencia a las personas internamente desplazadas dentro de los límites de su jurisdicción, así como la responsabilidad de resolver las causas del desplazamiento interno.
- Remarca la relevancia de los “Convenios de Ginebra” de 1949 así como de sus Protocolos adicionales de 1977 para el derecho internacional humanitario, como el marco legal en la materia.

- Hace un reconocimiento a los “Principios Rectores de los Desplazamientos Internos”, así como invita a los países a incorporarlos como parte de su legislación y de sus políticas públicas.
- Reconocimiento a la Convención de Kampala como instrumento jurídico regional de protección y asistencia de los desplazados en el continente africano
- Recuerda la relevancia del “Estatuto de Roma” de la Corte Penal Internacional al recordar que el desplazamiento forzado constituye un crimen de lesa humanidad conforme a los numerales 7, párrafo 1 d) y 2 d), y 8 párrafo 2 a) vii) 2 e) viii)
- Reconoce la importante contribución del Comité Internacional de la Cruz Roja, así como de la Media Luna Roja y demás agencias humanitarias por proteger y asistir a las personas internamente desplazadas.
- Recuerda la importancia de la “Declaración de Viena y su Programa de Acción”, adoptados por la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos del 25 de junio de 1993, haciendo énfasis en la necesidad de desarrollar estrategias globales que aborden el problema del desplazamiento forzado interno.
- Expresa una particular preocupación por las niñas y niños en condición de desplazamiento sin acceso al sistema educativo dañado por los estragos de un conflicto armado, pérdida de documentación y víctimas de discriminación.
- Reconoce la necesidad de crear bases de datos confiables y con información clasificada por edad y género que permita la implementación de mejores políticas públicas tendientes a dar respuesta satisfactoria a la emergencia.

Por su parte, la Resolución A/RES/68/180 “*Protección y asistencia a personas internamente desplazadas*”, de 18 de diciembre de 2013, señala:

- Al igual que previas resoluciones citadas, define quienes son considerados desplazados internos.
- En otro punto reconoce la necesidad de los desplazados de gozar en igualdad de circunstancias al resto de la población de los mismos derechos y libertades.
- Reconoce el impacto de los desastres naturales como una de las principales causas de desplazamiento interno.

- Pone en relieve la responsabilidad fundamental de los Estados de ofrecer protección, asistencia y socorro a las víctimas de desplazamiento.
- Recuerda la particular importancia que tienen los “Convenios de Ginebra” de 1949 así como sus Protocolos en el derecho internacional humanitario, como marco jurídico de protección a las víctimas de desplazamiento interno.
- Sumada la importancia que tienen los “Principios Rectores de los Desplazamientos Internos”, recomienda sea tomado en consideración el documento llamado Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos del Comité Interinstitucional Permanente.
- Especial reconocimiento recibe la Convención de Kampala como instrumento regional de protección y asistencia de las víctimas de desplazamiento forzado en el continente africano.

Otras resoluciones emanadas de la Asamblea General que abordan la materia del desplazamiento interno son: A/RES/54/167 “*Protección y asistencia en favor de los desplazados internos*” de 2000, A/RES/56/164 “*Protección y asistencia en favor de los desplazados internos*” de 2002, A/RES/58/177 de 2004, A/RES/60/168 de 2006, A/RES/62/153 “*Protección y asistencia en favor de los desplazados internos en situación de desastres naturales*” de 2008 y, A/RES/64/162 de 2010, éstas dos últimas abordan el tema del retorno o reintegración a otro lugar. Finalmente, durante el 71º período de sesiones tenemos la resolución A/RES/71/173 de 19 de diciembre de 2016 sobre “*Asistencia a los refugiados, los repatriados y los desplazados en África*”, y; A/RES/71/290 de 1 de junio de 2017 “*Situación de los desplazados internos y los refugiados de Abjasia, Georgia, y la región de Tskhinvali/Osetia del Sur, Georgia*”.

### 2.3.1.2 Consejo de Seguridad

El Consejo de Seguridad es el órgano de las Naciones Unidas cuya responsabilidad principal es el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

El capítulo V de la “Carta de las Naciones Unidas”, numeral 24 referente a las facultades del Consejo de Seguridad señala:

- A fin de asegurar acción rápida y eficaz por parte de las Naciones Unidas, sus Miembros confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, y reconocen que el Consejo de Seguridad actúa a nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad.
- En el desempeño de estas funciones, el Consejo de Seguridad procederá de acuerdo con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas. Los poderes otorgados al Consejo de Seguridad para el desempeño de dichas funciones quedan definidos en los Capítulos VI, VII, VIII y XII.
- El Consejo de Seguridad presentará a la Asamblea General para su consideración informes anuales y, cuando fuere necesario, informes especiales.

De lo anterior desprendemos que, tiene entre otras las siguientes funciones: recomendar métodos de ajuste pacífico de controversias, o condiciones de arreglo, tales como las operaciones de mantenimiento de la paz; instar a los miembros a que apliquen sanciones económicas y otras medidas que no entrañan el uso de la fuerza, con el fin de impedir o detener la agresión y emprender una acción militar contra un agresor y fomentar el acuerdo pacífico en las diferencias de orden local, a través de organismos regionales tales como la Organización del Tratado del Atlántico Norte.<sup>126</sup>

El Consejo de Seguridad aborda en sus resoluciones una gran variedad de asuntos asociados con el desplazamiento interno, entre los cuales podemos mencionar la búsqueda del expreso y tácito reconocimiento de las partes en conflicto para respetar las disposiciones del derecho internacional humanitario, obtener acceso y asistencia de las agencias humanitarias en las zonas de conflicto, mantener el carácter civil de los campos de desplazados, mantener los derechos de propiedad de los desplazados, condenar los actos que limiten la libertad de movimiento y establecer mecanismos que implique soluciones duraderas al fenómeno del desplazamiento interno como parte de los procesos de paz.

---

<sup>126</sup> Cfr. Valencia Villa, Alejandro. “Los Sistemas internacionales de protección de los Derechos Humanos”, op. cit., pp. 124-125.

Son diversos los puntos que aborda el Consejo de Seguridad en sus resoluciones respecto del desplazamiento interno, estos van desde soluciones de paz duradera, derechos de propiedad, libertad de movimiento y acceso y asistencia de la ayuda humanitaria.

Por señalar algunos ejemplos, las resoluciones S/RES/1296 “*Protección a civiles en conflictos armados*” de 2000, S/RES/1556 de 2004, S/RES/1674 y S/RES/1698 “*Sobre la situación concerniente a la República Democrática del Congo*” de 2006, S/RES/1807 de 2008, S/RES/1857 de 2008, abordan lo siguiente:

- La responsabilidad primaria de los Estado de proveer asistencia y seguridad a los desplazados.
- Es responsabilidad del Estado mantener el carácter civil de los campamentos de desplazados, así como en general mantener la seguridad de los mismos.
- La necesidad de apearse a los lineamientos que marca el derecho internacional humanitario, pues su violación indefectiblemente acarreará sanciones.

Otras resoluciones. S/RES/1265 “*Protección a civiles en conflictos armados*” de 1999, S/RES/1509 “*La situación en Liberia*” de 2003, S/RES/1769 de 2007, S/RES/1866 “*La situación en Georgia*” de 2009. Puntos abordados:

- Subrayan la importancia del paso irrestricto que deben tener el personal de asistencia humanitaria a las zonas en conflicto.
- Los bandos en conflicto deben dar paso franco a las agencias humanitarias para que éstas cumplan con su labor.
- En caso de que algún bando en el conflicto impida la asistencia humanitaria será castigado bajo las disposiciones del derecho internacional humanitario.

### 2.3.1.3 Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas

El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, órgano subsidiario de la Asamblea General, sustituyó a la Comisión de Derechos Humanos que era órgano del Consejo Económico y Social. Tanto el actual Consejo como la antigua Comisión trabajan con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Entre sus mandatos están los de promover la cooperación internacional, estimular y coordinar las actividades del Sistema de las Naciones Unidas y ayudar al desarrollo de nuevas normas y la preparación de tratados relativos al tema, además de responder a violaciones graves de derechos humanos y tomar medidas para prevenir violaciones. Tiene como principales tareas:

- Promover los derechos humanos, junto con la democracia y el desarrollo;
- Dirigir las acciones en la esfera de los derechos humanos, incluso en el sistema de las Naciones Unidas;
- Enfatizar la importancia de los derechos humanos a nivel internacional y nacional, así como la creación de infraestructuras nacionales en favor de los derechos humanos;
- Impulsar la cooperación internacional en favor de los derechos humanos;
- Promover la codificación universal de los derechos humanos y su aplicación;
- Prestar apoyo a los órganos de derechos humanos y a los órganos de supervisión de tratados; Adoptar medidas preventivas contra violaciones de derechos humanos;
- Difundir conocimientos y prestar servicios de información y asistencia técnica sobre derechos humanos;
- Coordinar el fortalecimiento del programa de derechos humanos de las Naciones Unidas en todo el sistema.

Facultado para examinar la situación de derechos humanos fue creado el 12 de agosto de 1947 por resolución del Consejo Económico y Social. El 5 de marzo de 2006 se establece el Consejo<sup>127</sup> como órgano subsidiario de la Asamblea general y por ende se disolvió la Comisión la cual tuvo su última sesión el 27 de marzo de 2006. Un año después de celebrar

---

<sup>127</sup> Véase Centro de Información de las Naciones Unidas para México, Cuba y República Dominicana. *Consejo de los Derechos Humanos*, Ciudad de México, México, 2017, disponible en: <http://www.cinu.mx/temas/derechos-humanos/bq-el-consejo-sera-responsable/>

su primera reunión, el 18 de junio de 2007, el Consejo adoptó su "*paquete de construcción institucional*" que proporciona elementos que guían su trabajo futuro. Entre estos se destaca:

- El nuevo Mecanismo de *examen periódico universal*, a través del cual se inspeccionará la situación de los derechos humanos en los 193 Estados integrantes de la ONU. En lo que corresponde a las víctimas del desplazamiento forzado, esto puede resultar como *una radiografía* de las personas que han emigrado a otros sitios;
- Otras características incluyen un nuevo Comité Asesor que sirve como el "*think tank*" del Consejo, orientándolo en diversas cuestiones temáticas que tienen que ver con los derechos humanos, y;
- El nuevo mecanismo de *Método de denuncias*, que permite que individuos y organizaciones presenten acusaciones sobre violaciones de los derechos humanos a la atención del Consejo.

Naciones Unidas elaboró diversos métodos para investigar los abusos de los derechos humanos, así como para ejercer presión para corregir tales situaciones. El Consejo ordena investigaciones por medio de mecanismos extra convencionales tales como los grupos de trabajo y los relatores especiales, quienes se mantienen en contacto con grupos nacionales y autoridades gubernamentales, realizan visitas en el terreno cuando los gobiernos lo permiten y hacen recomendaciones acerca de cómo fortalecer el respeto de los derechos humanos. De acuerdo a sus conclusiones, la Comisión le pedirá al Gobierno en cuestión que efectúe los cambios necesarios para llegar a tal fin.<sup>128</sup>

La entonces Comisión de Derechos Humanos, hoy Consejo de Derechos Humanos trabaja con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, mandato creado en diciembre de 1993, el nombramiento es responsabilidad del Secretario General por un término de cuatro años renovables. Entre sus funciones está promover el disfrute universal de todos los derechos humanos. Desempeña el papel de dirección en el ámbito de los derechos humanos, promueve la cooperación internacional y coordina actividades en la

---

<sup>128</sup> Véase Centro de Información de las Naciones Unidas México, Cuba y República Dominicana. *La protección de los derechos humanos*, Ciudad de México, México, 2017, disponible en: <http://www.cinu.mx/temas/derechos-humanos/la-proteccion-de-los-derechos/>

materia, promueve la ratificación y aplicación de las normas de la materia, presta apoyo a los órganos de derechos humanos de los Estados, adopta medidas preventivas frente a violaciones de derechos humanos y difunde el conocimiento en la materia, así como asistencia técnica.<sup>129</sup>

Resoluciones del Consejo de Derechos Humanos, antes Comisión de Derechos Humanos sobre personas internamente desplazadas:<sup>130</sup>

Sesión y año en que se celebró	Número de resolución
Sesión 48, celebrada en 1992	E/CN.4/RES/1992/73
Sesión 49, celebrada en 1993	E/CN.4/RES/1993/95
Sesión 50, celebrada en 1994	E/CN.4/RES/1994/68
Sesión 51, celebrada en 1995	E/CN.4/RES/1995/57
Sesión 52, celebrada en 1996	E/CN.4/RES/1996/52
Sesión 53, celebrada en 1997	E/CN.4/RES/1997/39
Sesión 54, celebrada en 1998	E/CN.4/RES/1998/50
Sesión 55, celebrada en 1999	E/CN.4/RES/1999/47
Sesión 56, celebrada en 2000	E/CN.4/RES/2000/53
Sesión 57, celebrada en 2001	E/CN.4/RES/2001/54
Sesión 58, celebrada en 2002	E/CN.4/RES/2002/56
Sesión 59, celebrada en 2003	E/CN.4/RES/2003/51
Sesión 60, celebrada en 2004	E/CN.4/RES/2004/55
Sesión 61, celebrada en 2005	E/CN.4/RES/2005/46
Sesión 6, celebrada en 2007	A/HRC/RES/6/32
Sesión 14, celebrada en 2010	A/HRC/RES/14/6
Sesión 23, celebrada en 2013	A/HRC/RES/23/8
Sesión 32, celebrada en 2016	A/HRC/RES/32/11

Resoluciones del Consejo de Derechos Humanos, antes Comisión de Derechos Humanos sobre Derechos Humanos y éxodos masivos:

Sesión y año en que se celebró	Número de resolución
Sesión 50, celebrada en 1994	E/CN.4/RES/1994/66
Sesión 51, celebrada en 1995	E/CN.4/RES/1995/88
Sesión 52, celebrada en 1996	E/CN.4/RES/1996/51
Sesión 53, celebrada en 1997	E/CN.4/1997/75
Sesión 54, celebrada en 1998	E/CN.4/RES/1998/49
Sesión 56, celebrada en 2000	E/CN.4/RES/2000/55

<sup>129</sup> Cfr. Valencia Villa, Alejandro. “Los Sistemas internacionales de protección de los Derechos Humanos”, op. cit., p. 142.

<sup>130</sup> Véase United Nations Human Rights Office of the High Commissioner. Resolutions of the Human Rights Council, previous Commission on Human Rights, and the General Assembly on internally displaced persons. Disponible en: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/IDPersons/Pages/Resolutions.aspx>

Sesión 59, celebrada en 2003	E/CN.4/RES/1998/50
Sesión 55, celebrada en 1999	E/CN.4/RES/1999/47
Sesión 56, celebrada en 2000	E/CN.4/RES/2000/53
Sesión 57, celebrada en 2001	E/CN.4/RES/2001/54
Sesión 58, celebrada en 2002	E/CN.4/RES/2002/56
Sesión 59, celebrada en 2003	E/CN.4/RES/2003/52
Sesión 61, celebrada en 2005	E/CN.4/RES/2005/48

Resolución de gran trascendencia es la 1998/50, de la cual desprendemos dos informes que dan pie a los “Principios Rectores de los Desplazamientos Internos”, resoluciones E/CN.4/1998/53/Add.1 y E/CN.4/1998/53/Add.2; y la resolución E/CN.4/1998/53 que incluye el estudio de los aspectos jurídicos relativos a la protección contra el desplazamiento interno.

Resolución A/HRC/RES/14/6 de 23 de junio de 2010, “*Sobre los derechos humanos de las personas internamente desplazadas*”.

- Reitera la responsabilidad primaria de los Estados de brindar condiciones de seguridad a la población.
- Expresa una particular preocupación por las crecientes víctimas del desplazamiento forzado a lo largo del mundo, situación que agrava las condiciones de pobreza y exclusión social de la población en esas condiciones.
- Expresa particular preocupación por los graves problemas con que se enfrentan muchas mujeres y niños desplazados internos, incluida la violencia y el maltrato, la explotación sexual, la trata de personas, el reclutamiento forzoso y el secuestro, y alienta al Relator Especial a que persevere en su determinación de promover la adopción de medidas para atender las necesidades particulares de asistencia, protección y desarrollo de los desplazados internos, así como las de otros grupos con necesidades especiales, como las personas que han sufrido traumas graves, las personas de edad y las personas con discapacidad, teniendo en cuenta todas las resoluciones pertinentes de las Naciones Unidas.
- Considera a los desastres naturales como una de las principales causas que tiene como efecto el desplazamiento interno.

- Reconoce los “Principios Rectores de los Desplazamientos Internos” como el punto de partida para analizar el fenómeno en cuestión.

En la Resolución A/HRC/20/L.14 “*Derechos humanos de los desplazados internos*” de 29 de junio de 2012, se destacan los siguientes puntos:

- Enfatiza la responsabilidad primaria de los Estados de brindar condiciones de seguridad a la población.
- Reafirma el reconocimiento que se debe hacer a las víctimas de desplazamiento sobre la violación a sus derechos humanos, y que tales derechos los deben gozar en igualdad de circunstancias al del resto de la población.
- Reconoce los “Principios Rectores de los Desplazamientos Internos” como el punto de partida para analizar el fenómeno en cuestión.
- Impulsa a los diversos Estados a que desarrollen un marco legal de protección jurídica de las víctimas que se encuentran en condición de desplazamiento.
- Condena los continuos ataques sexuales que sufren las desplazadas por su condición de género.
- Expresa una particular preocupación por la falta de espacios educativos para las niñas, niños y adolescentes en condición de desplazamiento.
- Enfatiza la importancia que tiene la recolección de datos de los desplazados por parte de las instituciones públicas, a efecto de poder proponer e implementar soluciones a sus necesidades y demandas.

Resolución 20/9 referente a Derechos humanos de los desplazados internos, de la cual se destaca:

- “...Recordando además las resoluciones 64/290 de la Asamblea General, de 9 de julio de 2010, y 15/4 del Consejo de Derechos Humanos, de 29 de septiembre de 2010, en las que la Asamblea y el Consejo pusieron de relieve el derecho a la educación de los desplazados internos y las personas en situaciones de emergencia, como conflictos armados o desastres naturales...”

- Expresa particular preocupación por los graves problemas con que se enfrentan muchas mujeres y niños desplazados internos, incluida la violencia y el maltrato, la explotación sexual, la trata de personas, el reclutamiento forzoso y el secuestro, y alienta al Relator Especial a que persevere en su determinación de promover la adopción de medidas para atender las necesidades particulares de asistencia, protección y desarrollo de los desplazados internos, así como las de otros grupos con necesidades especiales, como las personas que sufrieron traumas graves, las personas de edad y las personas con discapacidad, teniendo en cuenta todas las resoluciones pertinentes de las Naciones Unidas.

Resolución 23/8, “*Sobre los derechos humanos de las personas internamente desplazadas*”.

- Enfatiza la responsabilidad primaria de los Estados de brindar condiciones de seguridad a la población.
- Expresa una particular preocupación por las crecientes víctimas del desplazamiento forzado a lo largo del mundo, situación que agrava las condiciones de pobreza y exclusión social de la población en esas condiciones.
- Recomienda reclutar y entrenar personal femenino en las fuerzas de seguridad civil y militar, así como dentro del personal de Naciones Unidas destinado a operaciones de mantenimiento de la paz, a efecto de darle una perspectiva de género a las operaciones de asistencia sanitaria y de socorro humanitario.
- Reconoce los “Principios Rectores de los Desplazamientos Internos” como el punto de partida para analizar el fenómeno en cuestión.
- Expresa particular preocupación por los graves problemas con que se enfrentan muchas mujeres y niños desplazados internos, incluida la violencia y el maltrato, la explotación sexual, la trata de personas, el reclutamiento forzoso y el secuestro, así como de los diversos colectivos que enfrentan discriminación o necesidades especiales.

#### 2.3.1.4 Relatoría Especial de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de las personas internamente desplazadas

En 1992, el Secretario General de las Naciones Unidas a petición de la entonces Comisión de Derechos Humanos hoy Consejo de Derechos de Humanos, designó a su primer relator especial para el tema de las personas internamente desplazadas.

De acuerdo a la resolución A/HRC/RES/23/8 “*Mandato para el Relator especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos*” de junio de 2013, el relator especial de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de las personas internamente desplazadas tiene las siguientes responsabilidades:

- Coordinar los esfuerzos y acciones de la comunidad internacional con el objetivo de mejorar el sistema de protección y respeto de los derechos humanos de las personas internamente desplazadas;
- Establecer mecanismos de diálogo permanente con los gobiernos, así como entre los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales y demás actores relevantes. El relator especial entabla diálogo permanente con gobiernos, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales y demás actores del conflicto no estatales tales como los grupos armados, con el objetivo de crear conciencia y proteger los derechos humanos de las personas internamente desplazadas;
- Fortalecer la capacidad de respuesta de los gobiernos, así como de la comunidad internacional frente al desplazamiento interno, y;
- Promoción de la defensa de los derechos humanos de las personas internamente desplazadas como un elemento relevante del sistema de Naciones Unidas. El relator especial promueve el establecimiento de leyes y políticas públicas que protejan a las víctimas de desplazamiento interno, para lo cual, el manual denominado “*Protegiendo a las Personas Internamente Desplazadas: Un Manual para*

*Legisladores y encargados de implementar políticas públicas*”<sup>131</sup> se conforma como una guía de incalculable valor.

- Continuar los esfuerzos en la disseminación, promoción y aplicación de los “Principios Rectores de los Desplazamientos Internos” contenidos en la resolución E.CN.4/1998/53/Add.2 a nivel nacional, regional e internacional.<sup>132</sup>

Otras áreas de actividad según señala el mandato de la Relatoría Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos son:

- Coordina y trabaja de manera cercana con otras agencias de Naciones Unidas, como es el caso del Alto Comisionado para los Refugiados u, otras agencias como las responsables de operaciones de mantenimiento de la paz o desarrollo, al identificar oportunidades de mejora y proponer soluciones que permitan una respuesta inmediata a las necesidades de las víctimas.
- Difusión en foros académicos y gubernamentales de los retos que enfrenta la materia. Tal es el caso del Instituto Internacional de Derecho Humanitario en San Remo, Italia, en el cual se intercambian experiencias con funcionarios gubernamentales y personal militar de alto rango de diferentes partes del mundo. Por lo general, son los derechos de propiedad de los desplazados, mecanismo de participación en la toma de decisiones de las víctimas, retorno y reasentamiento los temas a tratar, y cómo estos temas se traducen en políticas públicas efectivas.
- Apoya con asistencia técnica a los organismos públicos de defensa de los derechos humanos, al buscar que se integre en sus agendas de trabajo mecanismos de respuesta a las necesidades de las personas internamente desplazadas.

---

<sup>131</sup> Cfr. Kälin, Walter. *Protecting Internally Displaced Persons: A Manual for Law and Policymakers*, op. cit. Disponible en: <http://www.unhcr.org/protection/idps/50f955599/protecting-internal-displaced-persons-manual-law-policy-makers-october.html>

<sup>132</sup> Véase Organización de las Naciones Unidas. *Oficina del Alto Comisionado del Consejo de Derechos Humanos. Introducción al Mandato del relator especial para los derechos humanos de las personas internamente desplazadas*. Disponible en: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/IDPersons/Pages/Mandate.aspx>

- Colabora de cerca con los organismos de la sociedad civil mediante la instrumentación de proyectos colaborativos; el desarrollo de estudios, reportes, manuales de procedimientos, cursos o talleres que incrementen la concientización sobre el desplazamiento interno, y que asimismo sirvan como foros generadores de ideas.<sup>133</sup>

Debido a la importancia que reviste el manual titulado “*Protegiendo a las Personas Internamente Desplazadas: Un Manual para Legisladores y encargados de implementar políticas públicas*” es menester hacer algunas puntualizaciones. En octubre de 2008, Walter Kälin quien fuera relator Especial para las personas internamente desplazadas publicó el documento en cuestión, el cual compila la experiencia internacional de un grupo especialistas en Derecho Internacional Humanitario y define los elementos que deben tomarse en consideración para crear un marco jurídico que proteja a las víctimas de desplazamiento interno. El manual es un extenso documento de 280 fojas, compuesto por una nota introductoria, tres partes que comprenden un total de dieciséis capítulos y 4 anexos. En líneas generales el manual señala que los elementos mínimos que debe abordar un marco jurídico en la materia son los siguientes:

- Un concepto sobre quién se considera una persona internamente desplazada consistente con los “Principios Rectores de los Desplazamientos Internos”;
- Reconocer los derechos de las víctimas del desplazamiento interno;
- Tomar medidas que cubran las fases del fenómeno, a saber: Atención humanitaria de emergencia, fase de estabilización, y; acciones de reconstrucción del entorno dañado o tercera fase llamada de Retorno o reasentamiento;
- Tomar medidas para concientizar a la población sobre la existencia y naturaleza del fenómeno en cuestión;
- Establecer sistemas gubernamentales de recolección y procesamiento de datos;

---

<sup>133</sup> Véase Organización de las Naciones Unidas, *Oficina del Alto Comisionado del Consejo de Derechos Humanos. Áreas de actividad del relator especial para los derechos humanos de las personas internamente desplazadas*. Disponible en: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/IDPersons/Pages/Activity.aspx>

- Dotar jurídica y materialmente a los organismos públicos de Derechos Humanos de herramientas para verificar las condiciones de los desplazados internos;
- Garantizar mecanismos de participación de las víctimas en la toma de decisiones que conciernen a su entorno y futuro;
- Proveer la asignación de recursos humanos, financieros y materiales que garanticen condiciones de mínimas a las víctimas, y;
- Instrumentar mecanismos que garanticen las labores de las agencias humanitarias gubernamentales, así como mecanismos de cooperación con organizaciones civiles especialistas en la materia.

## 2.4 Sistema Interamericano de Derechos Humanos

Este sistema cuenta con varios instrumentos internacionales que consagran una serie de derechos que deben ser respetados y garantizados en el continente americano. El principal instrumento jurídico es la “Convención Americana sobre Derechos Humanos” elaborada en San José de Costa Rica en 1969<sup>134</sup>. Las dos instituciones esenciales del Sistema Interamericano son la Comisión y la Corte interamericanas.<sup>135</sup>

### 2.4.1 La Organización de los Estados Americanos

La Organización de los Estados Americanos es el organismo regional más antiguo del mundo, cuyo origen se remonta a la Primera Conferencia Internacional Americana, celebrada en la ciudad de Washington, entre octubre de 1889 y abril de 1890. En esta reunión, se acordó crear la Unión Internacional de Repúblicas Americanas y se empezó a tejer una red de disposiciones e instituciones que llegaría a conocerse como “*sistema interamericano*”.

---

<sup>134</sup> La Convención fue aprobada por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el día dieciocho del mes de diciembre del año de mil novecientos ochenta, según Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del día nueve del mes de enero del año de mil novecientos ochenta y uno, con algunas Declaraciones Interpretativas y Reservas.

<sup>135</sup> Cfr. Valencia Villa, Alejandro. “Los Sistemas internacionales de protección de los Derechos Humanos”, op. cit., p. 145.

Esta organización fue creada en 1948 cuando se suscribió, en Bogotá, Colombia, la “Carta de la Organización de los Estados Americanos” que entró en vigor en diciembre de 1951. Posteriormente, la Carta fue enmendada por diversos protocolos, tales como el “Protocolo de Buenos Aires”, suscrito en 1967, cuya vigencia inició en febrero de 1970; el “Protocolo de Cartagena de Indias”, suscrito en 1985, que entró en vigor en noviembre de 1988, “Protocolo de Washington”, suscrito en 1992, que entró en vigor en septiembre de 1997, y finalmente; el “Protocolo de Managua” suscrito en 1993.

La Organización fue fundada con el objetivo de lograr en los Estados miembros, tal como lo indica el artículo 1 de la Carta, "*un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia*".

Hoy en día, la Organización de los Estados Americanos reúne a los 35 Estados del continente y constituye el principal foro gubernamental político, jurídico y social del hemisferio. Además, ha otorgado el estatus de Observador Permanente a 69 Estados, así como a la Unión Europea. Para lograr sus propósitos, el organismo se basa en ciertos pilares tales como la democracia, los derechos humanos, la seguridad y el desarrollo.<sup>136</sup>

En relación a los derechos humanos y, en específico en materia de desplazamiento interno el organismo en cuestión acogió la discusión de la cual emanaron diversos instrumentos que, van desde los "Principios y Criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos en América Latina", suscritos en Ciudad de Guatemala, en abril de 1989, la “Declaración y Plan de Acción concertado en favor de los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos” de 30 de mayo de 1989, hasta el más reciente, el Plan de Acción de Brasil de 2014.

---

<sup>136</sup> Véase Organización de los Estados Americanos. *Quiénes somos*. Disponible en: [http://www.oas.org/es/acerca/quienes\\_somos.asp](http://www.oas.org/es/acerca/quienes_somos.asp)

Por orden de aparición cronológica, se empieza por comentar los "Principios y Criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos en América Latina"<sup>137</sup>, suscritos en Ciudad de Guatemala, en abril de 1989.

En relación al desplazamiento interno, los principios en mención, dedican el capítulo VII, puntos 67, 69 (sic) y 69.

El punto 67 define lo que es el desplazamiento interno, señalando que sus víctimas tienen necesidades de protección y asistencia de estas personas son algunas veces tan grandes o más que las de los refugiados que han abandonado el país.

El punto 69 (sic) señala:

*"...Las personas desplazadas tienen derecho a ser protegidas por sus autoridades nacionales y, en particular, deben gozar de los Derechos Humanos fundamentales como el derecho a la vida, seguridad y libertad, protección contra la tortura, y otros. Aún más, en situaciones de conflicto armado no internacional, ellas se benefician también de las disposiciones del artículo 3 común de las cuatro Convenciones de Ginebra de 1949 puesto que no toman parte activa en las hostilidades..."*

Por su parte el punto 69 indica que, atender a las víctimas de desplazamiento interno es una responsabilidad primaria que compete a los Estados, al encontrarse las víctimas al interior de su propio territorio; sin embargo, tal categoría de víctimas requiere la atención especial de la comunidad internacional.

---

<sup>137</sup> Véase, Naciones Unidas, Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos. *Principios y criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos en América Latina*, Ciudad de Guatemala, abril 1989, disponible en: [http://www.oas.org/dil/esp/cirefca\\_89-9\\_esp.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/cirefca_89-9_esp.pdf)

Por su parte, la “Declaración y Plan de Acción concertado en favor de los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos”<sup>138</sup>, suscrita en Ciudad de Guatemala el 30 de mayo de 1989, se le considera un marco orientador para hacer frente a situaciones similares en otras partes del mundo. En relación al desplazamiento interno aborda el tema en diversos puntos, entre ellos encontramos los siguientes:

La Declaración tiene como antecedentes la resolución 43/118 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 8 de diciembre de 1988, titulada “Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos”, y la resolución de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos titulada "Los Refugiados Centroamericanos y los Esfuerzos para la Solución de sus Problemas", del 19 de noviembre de 1988.

En las declaraciones encontramos:

Que la crisis centroamericana no solamente ha causado el éxodo de refugiados, sino que también generó el desplazamiento de un número de personas considerablemente mayor al de los refugiados y que requieren igualmente de atención. “...*El conflicto y la crisis han provocado igualmente el desplazamiento de un tercer grupo muy importante de personas que permanecen dentro de su propio país sin hogar y sin medios de subsistencia. Estos se denominan desplazados internos y, aunque se encuentran sujetos a la jurisdicción y protección de las autoridades de sus propios países, requieren también de asistencia especial...*”.

Se expresa la preocupación por la existencia de cientos de miles refugiados y desplazados en Centroamérica, cuyo sufrimiento constituye una de las más dolorosas consecuencias de la crisis en la región y un drama imperativo por atender. “...*El número de desplazados internos centroamericanos es mucho mayor que el de los refugiados, y sus necesidades pueden ser tan importantes como las de éstos...*”.

---

<sup>138</sup> Véase, Naciones Unidas, Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos. *Declaración y plan de acción concertado en favor de los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos*, Ciudad de Guatemala, mayo 1989, disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2011/1581>

Se reafirma el compromiso de los Estados de favorecer los procesos de retorno voluntario a fin de reanudar la normalidad cotidiana.

Se acoge con satisfacción la voluntad de los Estados afectados de incluir en sus programas gubernamentales políticas de desarrollo social en favor de refugiados y desplazados.

La comunidad internacional expresa que, bajo principios de humanidad, solidaridad y protección jurídica, su disposición a contribuir con soluciones duraderas en favor de las personas desplazadas y, para tal efecto, el secretario General de las Naciones Unidas asigne, las responsabilidades correspondientes al interior de la Organización.

Se hace especial énfasis en la implementación de proyectos multisectoriales destinados a lograr la reintegración de los repatriados a sus comunidades, con el objetivo de lograr su reintegración económica y social, beneficiando igualmente a la comunidad de acogida.

*“...En el contexto de la búsqueda de las soluciones a los problemas causados en la región por los desplazamientos masivos, los países afectados han incluido también esta categoría de personas como beneficiarios de los proyectos de desarrollo multisectoriales. Una vez más, como en el caso de los demás grupos de beneficiarios, el programa encaminado a lograr la integración de los desplazados utiliza un enfoque integral para alcanzar su meta y beneficiar también a las comunidades en las que los desplazados internos se encuentran... Estos proyectos reflejan la necesidad de otorgar un tratamiento humanitario a los desplazados internos que supone, en principio, propiciar el retorno a sus hogares y la reconstrucción de sus comunidades, o en su caso su ubicación en otras áreas del territorio nacional, o en los lugares en donde actualmente se encuentran. En cualquiera de estas posibilidades, el propósito común es la integración de los desplazados internos y su participación en condiciones de igualdad a sus connacionales en el proceso de desarrollo...”*

En 1994, la Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas se centró en el desplazamiento interno cuando la infraestructura humanitaria actual para responder al desplazamiento interno aún no se había establecido y antecedió a los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de 1998. La “Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas”, adoptada en el "Coloquio Internacional: 10 años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados ", celebrado en San José, Costa Rica, del 5 al 7 de diciembre de 1994 contiene una serie de conclusiones y recomendaciones en materia de desplazamiento interno. Del Preámbulo se destacan los siguientes puntos:

- Se reconoce que la declaración de referencia, constituye un eficaz instrumento de protección internacional al guiar la práctica humanitaria de los Estados y, propiciar la adopción de medidas legislativas y administrativas para enfrentar la difícil situación de refugiados y desplazados;
- Destaca la importante experiencia en Centroamérica que permitió, entre otros logros, el retorno masivo de miles de víctimas que se vieron forzadas a abandonar sus hogares y, el cierre de la mayoría de los campamentos existentes en el área, lo que hizo posible encontrar soluciones duraderas a una crisis regional, en un marco convergente de respeto a los derechos humanos, construcción de la paz y vínculo con el desarrollo económico y social, lo que alivió el sufrimiento y ayudó a normalizar vidas;
- La Declaración de San José reconoce el valioso apoyo de la “Declaración de Cartagena”, los “Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a Refugiados. Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina” de 1989 y, “Declaración y Plan de Acción concertado en favor de los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos” de 1989;
- Reconoce los retos que plantean las nuevas situaciones de desarraigo humano en Latinoamérica y el Caribe, dando particular importancia al creciente problema del desplazamiento interno como movimiento migratorio forzado originado en diversas causas;

- Se esgrime a la violación de los derechos humanos como la principal causa de los desplazamientos y, por lo tanto, la salvaguarda de los mismos es elemento integral en la búsqueda de soluciones duraderas;

Dentro de las conclusiones destacamos las siguientes:

- Se busca que la Declaración de San José sea un instrumento regional para encontrar respuesta a los problemas pendientes y, a los nuevos retos surgidos en América Latina y el Caribe en materia de desarraigo y movilidad forzada.
- Enfatiza el carácter complementario y las convergencias entre los sistemas de protección a la persona establecidos en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de Refugiados, con el propósito de proporcionar un marco jurídico común, que garantice la plena aplicación y promoción de sus normas, así como la supervisión por parte de los órganos competentes previstos en ella.
- Alienta a los gobiernos a que encuentren, dentro de un marco de concertación, soluciones humanitarias a problemas pendientes de refugiados y de personas desplazadas a raíz de situaciones ya superadas, en vía de superación o que planteen nuevos retos regionales, con el propósito de evitar que tales problemas se conviertan en nuevas fuentes de tensión o inestabilidad, para América Latina y el Caribe.
- Reitera la responsabilidad de los Estados de erradicar, con el apoyo de la comunidad internacional, las causas que originan el éxodo forzoso de personas
- Reafirma que tanto los refugiados como las personas que migran por otras razones, incluyendo causas económicas, son titulares de derechos humanos que deben ser respetados en todo momento, circunstancia y lugar. Estos derechos inalienables deben respetarse antes, durante y después de su éxodo o del retorno a sus hogares,

debiéndose proveerles además lo necesario para garantizar su bienestar y dignidad humana.

- Enfatiza la atención prioritaria que debe ponerse en mejorar la situación de los niños, niñas y mujeres refugiadas y desplazadas, con perspectiva de género, particularmente aquéllas en estado de vulnerabilidad, en las áreas de salud, seguridad, trabajo y educación; e incluir criterios basados en el género en el estudio de solicitudes de la condición de refugiado.
- Recomienda la participación plena de las víctimas, en especial los grupos de mujeres y las comunidades indígenas, al fomentar el desarrollo de mecanismos que posibiliten la acción solidaria en el diseño y ejecución de programas orientados a la solución de situaciones de refugiados, retornados y desplazados.
- Se hace especial énfasis en los procesos de repatriación y retorno voluntario y, se vinculan los esfuerzos de reintegración y rehabilitación de desplazados internos con programas de desarrollo sostenible de mediano y largo plazo encaminados a aliviar y erradicar la pobreza extrema, a satisfacer las necesidades humanas y a fortalecer los derechos humanos, con igual atención a los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.
- Destaca que, no obstante ser fundamentalmente responsabilidad de los Estados, el problema del desplazamiento interno, constituye también objeto de preocupación de la comunidad internacional por tratarse de un tema de derechos humanos que puede estar relacionado con la prevención de las causas que originan los flujos de refugiados.
- Destaca el aporte positivo brindado por las organizaciones de la sociedad civil organizada, en la asistencia y protección a los refugiados, repatriados y desplazados en Latinoamérica y el Caribe, coordinando sus actividades con las de los gobiernos y de las organizaciones internacionales.

En diciembre de 2014, la Organización de los Estados Americanos fue el marco institucional de debate al conmemorar un año más de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984 y la Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas del 7 de diciembre de 1994. Dicho debate recibió el nombre de la Declaración de Brasil, “Un Marco de Cooperación y Solidaridad Regional para Fortalecer la Protección Internacional de las Personas Refugiadas, Desplazadas y Apátridas en América Latina y el Caribe” celebrada en Brasilia el 3 de diciembre de 2014. De la “Declaración de Brasil”, se desprende el “Plan de Acción de Brasil, Una Hoja de Ruta Común para Fortalecer la Protección y Promover Soluciones Sostenibles para las Personas Refugiadas, Desplazadas y Apátridas en América Latina y el Caribe dentro de un Marco de Cooperación y Solidaridad”, el cual establece el estado y la protección de las personas refugiadas, desplazadas y apátridas en América Latina y el Caribe.<sup>139</sup>

A la Reunión Ministerial asistieron 28 países y tres territorios de América Latina y el Caribe, entre ellos México y, adoptaron por aclamación la Declaración y el Plan de Acción de Brasil, acordando trabajar para mantener los estándares de protección más altos a nivel internacional y regional, implementar soluciones innovadoras para las personas refugiadas y desplazadas, y ponerle fin a la difícil situación que enfrentan las personas apátridas en la región.

La Declaración y el Plan de Acción de Brasil se basan en los marcos regionales anteriormente reseñados y, contienen el compromiso de mantener los más altos estándares de protección a derechos humanos, así como, reconocer los retos humanitarios que actualmente afectan a la región.

- “La Declaración de Brasil” insta a los gobiernos participantes de los países de América Latina y el Caribe, a identificar nuevos retos y desafíos humanitarios en la región, y proponer soluciones efectivas, innovadoras y duraderas para mejorar la protección de las personas refugiadas, desplazadas y apátridas en la región;

---

<sup>139</sup> Véase, Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados. *Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, +30 Cartagena*, disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9867.pdf>

- Se remarca una vez más la responsabilidad primaria en la protección de las personas refugiadas, desplazadas y apátridas es de los Estados, y que la cooperación internacional y la solidaridad son fundamentales para responder a dichos retos;
- Se destaca la importancia de velar por el respeto irrestricto, protección y promoción de los derechos humanos de los refugiados, desplazados y apátridas, con especial énfasis en los grupos en situación de vulnerabilidad, tales como menores no acompañados y mujeres, fenómeno que se presenta con mayor intensidad en países como El Salvador, Honduras y Guatemala;
- Se resalta la nociva aparición de nuevos actores como el crimen organizado transnacional, razón por la cual se insta a analizar en profundidad el marco de cooperación regional de los Estados, organismos internacionales y de la sociedad civil organizada, en especial dentro del marco de los distintos procesos de integración regional tales como, CELAC, MERCOSUR, Comunidad Andina, SICA, y CARICOM, entre otros, a fin de mejorar el análisis y el conocimiento, y atender las causas que generan los desplazamientos; ofrecer protección internacional a aquellas personas que la necesitan; y avanzar hacia una progresiva armonización de políticas públicas, normas y procedimientos mediante el intercambio de buenas prácticas en materia de protección de las personas refugiadas, desplazadas y apátridas;
- Se reconoce como avance el incorporar en las legislaciones nacionales altos estándares de protección, con un enfoque integral y diferenciado por edad, género y diversidad, acordes con las obligaciones internacionales contraídas;
- Insta a promover la responsabilidad compartida pero diferenciada entre los Estados de origen, tránsito y destino, y de brindar una respuesta diferenciada en razón de su alto grado de vulnerabilidad, así como la necesidad de trabajar conjuntamente y en coordinación estrecha entre los gobiernos, la sociedad civil y las organizaciones

regionales e internacionales, a fin de garantizarles a estas personas el debido proceso, un trato digno y el respeto de sus derechos;

- Incorpora elementos de interesante análisis para el tema de los movimientos migratorios forzados, tales como la implementación de “Ciudades Solidarias”, “Fronteras Solidarias” y “Reasentamiento Solidario”;
- Tanto el cambio climático como los desastres naturales, son fenómenos que acrecientan el desplazamiento de personas;
- Se promueve la adopción de políticas públicas integrales y su inclusión en los planes nacionales de desarrollo que atiendan las necesidades de las personas refugiadas, desplazadas y apátridas, contando con su participación y la de las comunidades de acogida; y multiplicar esfuerzos para garantizar el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, incluidos los laborales, teniendo en cuenta las necesidades diferenciadas de los grupos y poblaciones en situación de vulnerabilidad, a efecto de promover su integración local con respeto a la diversidad, interculturalidad y no discriminación;
- Brindar facilidades para el otorgamiento de documentos de identificación personal a las personas refugiadas, desplazadas y apátridas, sin mención ni referencia a la condición de la persona para promover la integración local de conformidad con la legislación nacional.

Finalmente, el “Plan de Acción de Brasil”<sup>140</sup> adopta una hoja de ruta común para responder a las actuales necesidades de refugiados, desplazados y apátridas al proponer nuevos enfoques para las necesidades humanitarias con un espíritu de solidaridad y cooperación, a saber:

---

<sup>140</sup> Véase, Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados. *Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, +30 Cartagena*, disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9867.pdf>

- El reconocimiento de que las zonas fronterizas son complejas y necesitan ser preservadas como espacios de seguridad y protección para todas las personas, nacionales y extranjeros; y la propuesta de establecer el programa “Fronteras Solidarias y Seguras” que aborda las necesidades de personas que residen, transitan o retornan a áreas fronterizas como parte de movimientos migratorios, incluidas las personas con necesidad de protección internacional.
- Incluye diversos programas de largo alcance: tres de ellos plasman las soluciones duraderas tradicionales para los refugiados: “Repatriación Voluntaria”, “Integración Local” y “Reasentamiento Solidario”. Un cuarto programa, de “Movilidad Laboral”, representa un mecanismo novedoso de cooperación y solidaridad regional.
- La necesidad de una respuesta a la urgente crisis humanitaria generada por personas que huyen de la violencia y la persecución por parte del crimen organizado transnacional y de violencia, se crean tres programas específicos: “El Observatorio de los Derechos Humanos para el Desplazamiento”, el programa “Prevención”, y el de “Transito Digno y Seguro”.
- Se reconocen los desafíos planteados por el cambio climático y los desastres naturales, así como por el desplazamiento de personas a través de las fronteras que estos fenómenos puedan generar, por lo que se invita a adoptar medidas, herramientas y lineamientos nacionales y regionales adecuados, planes de contingencia, respuestas integradas de gestión del riesgo de desastres y programas de visas humanitarias, en el marco de su competencia.

El Plan de Acción de Brasil está dividido en un Preámbulo, 8 capítulos e incluye 11 programas. Del Plan, en materia de desplazamiento interno, se destaca:

Del capítulo primero, “La Situación de las Personas Refugiadas, Desplazadas y Apátridas en América Latina y el Caribe”, no obstante, los importantes avances políticos, sociales,

económicos y culturales que se han registrado en la región, al conmemorarse el treinta aniversario de la Declaración de Cartagena todavía existen desafíos sobre la materia en América Latina y el Caribe sobre los que se deberá continuar trabajando con un enfoque integral y diferencial de edad, género y diversidad y la aplicación de los más altos estándares de derechos humanos, para garantizar la protección de las personas refugiadas, desplazadas y apátridas;

Del mismo capítulo primero, se destaca la situación del “Triángulo Norte de Centroamérica” (Guatemala, El Salvador y Honduras) en donde el desplazamiento de personas, forzadas a escapar de su comunidad de origen es debido, principalmente, al crimen organizado transnacional. Dentro de estos movimientos hay un número importante de niños y niñas acompañados y no acompañados;

En relación al capítulo segundo, se destaca el reconocimiento sobre la situación de las zonas de frontera, como áreas complejas, a veces con condiciones socioeconómicas limitadas o con escasa presencia de las instituciones sociales de los Estados. El Plan de Acción de México diseñó una serie de medidas para abordar la situación específica de estas áreas por medio del programa “Fronteras Solidarias”. Es menester señalar que, dentro del capítulo segundo tenemos el Programa “Fronteras Solidarias y Seguras”, las cuales se caracterizan por ser áreas de ingreso y tránsito, y a veces de permanencia y retorno, para las personas que participan en los movimientos migratorios, incluidas aquellas que buscan protección internacional;

En el capítulo tercero “Soluciones Integrales, Complementarias y Sostenibles”, encontramos el Programa “Repatriación Voluntaria”, el cual busca desarrollar políticas públicas para impulsar los avances necesarios sociales, económicos y de protección en las áreas de origen de las poblaciones refugiadas y desplazadas, y la ejecución de programas de atención específica a las poblaciones retornadas, para crear las condiciones necesarias para una repatriación voluntaria en dignidad y seguridad, y; el Programa “Integración Local” que propone el fortalecimiento y la actualización del programa “Ciudades Solidarias”.

También en el capítulo tercero encontramos el Programa “Reasentamiento Solidario”, que busca instituirse como instrumento de protección y solidaridad con los países que reciben un gran número de refugiados, y de cooperación regional e internacional. Finalmente, en el capítulo tercero encontramos el Programa “Movilidad Laboral” para apoyar la integración productiva de las personas víctimas de los movimientos migratorios forzados.

El capítulo cuarto “Solidaridad con el Triángulo Norte de Centroamérica en la Búsqueda e Implementación de Soluciones Duraderas”, insta a tomar en cuenta la capacidad de los grupos del crimen organizado transnacional de operar en varios países de la región, sus redes complejas y su demostrada capacidad de perseguir más allá del territorio nacional de un país. Por lo que se recomienda el fortalecimiento de la cooperación regional entre los Estados sobre la base de la responsabilidad compartida pero diferenciada y la solidaridad internacional.

El capítulo cuarto crea el Programa “Observatorio de Derechos Humanos para el Desplazamiento”, el cual cuenta con el apoyo de la Agencia para los Refugiados de Naciones Unidas y, establece un “Observatorio de Derechos Humanos para el Desplazamiento” en Centroamérica de la población migrante objeto de desplazamiento que se ha visto forzada a dejar sus comunidades de origen, a fin de implementar un sistema común de captación y análisis de información cuantitativa y cualitativa sobre este fenómeno, que facilite la formulación de políticas públicas y la coordinación y cooperación regional. El Observatorio debe contemplar también un sistema de alerta temprana y respuesta de emergencia a situaciones de alto riesgo de desplazamiento, el análisis de las necesidades de protección, incluida la identificación de tendencias y perfiles de estos grupos.

De lo anterior desprendemos el Programa “Prevención” que se propone fortalecer los mecanismos nacionales de protección y asistencia a las poblaciones en situación de vulnerabilidad, especialmente en Centroamérica. Entre los ejes de acción de dicho programa están: el diseño y puesta en práctica de protocolos de registro de víctimas y desplazados; la coordinación con las instituciones de derechos humanos y con las instancias estatales competentes de la atención de niños y niñas retornados o deportados y reunificados con sus

familias; el desarrollo e implementación de programas de atención a las víctimas de la violencia de los grupos del crimen organizado.

El mismo capítulo cuarto crea el Programa “Tránsito Digno y Seguro”, pues, se reconoce que, la complejidad del desplazamiento de personas forzadas a abandonar sus comunidades de origen debido al crimen organizado transnacional, requiere un mejor entendimiento de las necesidades de protección internacional de las víctimas. En este sentido, el programa “Tránsito Digno y Seguro” propone, entre otras acciones, mejorar el acceso a los procedimientos diferenciados y de calidad para la determinación de la condición de refugiado y desplazado.<sup>141</sup>

En relación a los derechos humanos y, en específico en materia de desplazamiento interno el organismo en cuestión ha emitido diversas resoluciones. La Asamblea General en materia de desplazamiento interno señala:

AG/RES. 2716 (XLII-O/12) “*Sobre desplazados internos*”, aprobada en la segunda sesión plenaria, celebrada el 4 de junio de 2012.

- Resalta la responsabilidad fundamental de los Estados de respetar, promover y proteger los derechos humanos de todas las personas sujetas a su jurisdicción, incluyendo a los desplazados internos y de proporcionar a estos protección y asistencia adecuada e integral, así como atender, según corresponda, las causas de la problemática del desplazamiento interno y, cuando se requiera, en cooperación con la comunidad internacional.
- Señala las obligaciones de los Estados Miembros conforme al derecho internacional de los derechos humanos, al derecho internacional humanitario y al derecho de los refugiados, y reconociendo que la protección de los desplazados internos se ha visto reforzada mediante la determinación y la consolidación de las normas específicas de

---

<sup>141</sup> Véase, Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados. *Declaración de Brasil, Un Marco de Cooperación y Solidaridad Regional para Fortalecer la Protección Internacional de las Personas Refugiadas, Desplazadas y Apátridas en América Latina y el Caribe*, disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9867.pdf?view=1>

protección, en particular mediante los “Principios Rectores de los Desplazamientos Internos”, elaborados por el Representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la cuestión de los desplazados internos.

- Indica que se entiende por desplazados internos, definición que es coincidente en sus elementos tanto con las resoluciones de Naciones Unidas, así como con los “Principios Rectores de los Desplazamientos Internos”.
- Señala la importancia de atender el desplazamiento interno desde un enfoque multidisciplinario.
- Remarca la importancia de la Conferencia de Alto Nivel “Diez años de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos: logros y retos futuros”, celebrada en Oslo, Noruega, los días 16 y 17 de octubre de 2008, en la que se presentó el documento *“Protección de las personas internamente desplazadas: manual para legisladores y actores políticos”*, a fin de brindar asistencia práctica a las autoridades nacionales, en su preparación y promulgación de legislación interna y políticas dirigidas al desplazamiento interno en su país y, en su caso, para armonizar la legislación interna con los Principios Rectores.
- Insta a los Estados Miembros a que, cuando corresponda, incluyan en sus planes, políticas y programas sectoriales las necesidades especiales de los desplazados internos y las comunidades afectadas por el desplazamiento interno, en particular en la elaboración de programas vinculados con la prevención de las diversas causas y consecuencias relacionadas directamente con dicho desplazamiento, incluyendo políticas sociales y de seguridad, programas de desarrollo, de combate a la pobreza y de reducción del riesgo de desastres naturales, en los que podrán considerarse asimismo las necesidades de las comunidades receptoras.
- Insta a los Estados Miembros a que evalúen la conveniencia de incorporar en su legislación nacional y de utilizar los “Principios Rectores de los Desplazamientos Internos” de las Naciones Unidas sobre la cuestión de los desplazados internos, en el diseño e implementación de planes, políticas y programas de apoyo y protección para las personas desplazadas y, de conformidad con el derecho internacional y con especial énfasis en su transparencia, para atender las necesidades específicas de las

comunidades indígenas y afrodescendientes, los niños, las mujeres, los ancianos, los campesinos y las personas con discapacidad.

Aunado a las anteriores declaraciones, tenemos en materia de desplazamiento interno, la Resolución AG/doc.5463/14 “*Proyecto de resolución sobre desplazados internos*” de 30 de mayo de 2014, se indica:

- Resalta la responsabilidad fundamental que tienen los Estados de respetar, promover y proteger los derechos humanos de todas las personas sujetas a su jurisdicción, incluyendo a los desplazados internos proporcionándoles asistencia adecuada e integral.
- Recuerda que los “Principios Rectores de los Desplazamientos Internos” de las Naciones Unidas son el punto de partida para el establecimiento de un marco legal en la materia.
- Define qué es un desplazado interno.
- Insta a los Estados parte del organismo a evaluar la conveniencia de incorporar a su legislación interna disposiciones tendientes a proteger a dicho grupo vulnerable.
- Conmina a las instancias gubernamentales a que, una vez que se presente el fenómeno lleven a cabo programas de recolección de datos con la finalidad de tener más y mejores herramientas de análisis a efecto de instrumentar mejores políticas públicas de solución del problema.

Del análisis en práctica a las diversas resoluciones podemos advertir que, la comunidad internacional está cada vez más consciente de la crisis del desplazamiento interno que se vive en ciertas regiones del mundo. Aunque la responsabilidad de la protección de las personas internamente desplazadas incumbe primordialmente a los gobiernos nacionales, resulta interesante la perspectiva internacional, pues permite ver cuáles son las mejores prácticas implementadas en dicha materia, y cuáles son las directrices para dar una solución al mismo.

De las resoluciones en estudio, podemos advertir la relevancia de los “Principios Rectores de los Desplazamientos Internos”, pues, en efecto, dictan las directrices que siguen tanto los

órganos de Naciones Unidas como como el Consejo de Derechos Humanos, la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, o en su defecto organismos regionales como la Organización de los Estados Americanos. Del estudio de las resoluciones nos damos cuenta que es un instrumento guía para los organismos internacionales, regionales y en consecuencia también para los Estados.

Si bien los Principios, por su forma, no son vinculantes para los Estados, lo importante es que compilan una serie de obligaciones provenientes del Derecho Internacional tanto humanitario como de los derechos humanos, y que en repetidas ocasiones son remarcados como lineamiento a seguir por las resoluciones que se estudiaron.

Es cierto, la legislación internacional no cuenta con instrumentos jurídicos vinculantes específicos en materia de desplazamiento interno, pues son sólo directrices de cómo abordar el problema, lo que quizá dificulta el avance normativo al interior de los Estados, no menos cierto es que tampoco estamos ante la total ausencia de una falta de regulación respecto al desplazamiento, ya que su principal legislación se encuentra en el Derecho Penal Internacional y en el Derecho Internacional Humanitario aplicable a los conflictos armados.

Otro aspecto a destacar de las resoluciones analizadas es, como en repetidas ocasiones remarcan que, las violaciones a los derechos humanos perpetradas al interior de un Estado son del interés de la comunidad internacional; en algunas ocasiones llegan a ser consideradas, dependiendo de las circunstancias, como amenazas para la paz y la seguridad internacionales, que mejor ejemplo de ello que el mismo Consejo de Seguridad de Naciones Unidas se pronuncia al respecto.

En conclusión, me parece que las resoluciones emanadas de los diversos organismos internacionales y regionales son instrumentos jurídicos internacionales que actúan de manera subsidiaria en la protección de los derechos de las víctimas de desplazamiento interno.

#### 2.4.2 La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, informes y resoluciones en materia de desplazamiento interno

Inició funciones en 1960, tiene competencia frente a todos los Estados miembro de la Organización de los Estados Americanos. Es un organismo cuasijudicial que tiene como función principal promover la observancia y defensa de los derechos humanos en América. Esta función la realiza mediante la preparación de estudios o informes, el trámite de casos individuales, la práctica de observaciones en el lugar de los hechos y la formulación de recomendaciones a los gobiernos.

En 1965 se le dio acceso a recibir peticiones y actuar conforme a ellas, sobre todo, cuando se acusa a Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos de violaciones de derechos consagrados en la “Convención Americana de Derechos Humanos”. En 1967, pasó a ser el órgano principal de la Organización quedando así todos los Estados miembros sujetos a su competencia, estatuto y reglamento. Con el “Protocolo de Buenos Aires” de 1970, se le atribuyó como principal función la de fomentar la observancia y protección de los derechos humanos, y actuar en esta materia como un órgano consultivo.<sup>142</sup>

Es de destacarse por su relevancia en relación al desplazamiento interno, el informe de la Comisión 48/13 de 30 de diciembre de 2013, cuyo título es: *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*.

Grosso modo, el informe indica que la violencia relacionada con el crimen organizado tiene como consecuencia que, miles de personas se hayan visto forzadas a desplazarse internamente en México durante los años previos a 2013, situación coincidente con el repunte de la incidencia delictiva en el país entre los años 2008 a 2011. El informe establece la diferencia entre el fenómeno migratorio “*tradicional*” y, el desplazamiento interno a causa de la violencia.

---

<sup>142</sup> Cfr. Valencia Villa, Alejandro. “Los Sistemas internacionales de protección de los Derechos Humanos”, op. cit., pp. 146-147.

El informe señala:

*“...k. El desplazamiento interno en México*

*El contexto de la violencia generalizada que ha afectado diversas zonas de México durante los últimos años ha conllevado a que cada vez sea mayor el número de personas que se han tenido que desplazar forzadamente. En octubre de 2011, en el marco de la audiencia sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, Javier Sicilia, miembro del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, sostuvo que el número de desplazados en México ya alcanzaba las 120 000 personas. En esta audiencia, la Comisión también recibió el testimonio de una madre de un joven mexicano desaparecido, que tuvo que desplazarse como consecuencia de las amenazas...”<sup>143</sup>*

Continúa el informe:

*“...251. A pesar de que la Comisión (Nacional de Derechos Humanos) ha tenido conocimiento de situaciones de desplazamiento interno en México, así como del impacto que tiene la violencia generada por los carteles del narcotráfico en el desplazamiento de miles de personas en México, a la fecha la aprobación del presente informe se observa que 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. En consecuencia, más allá de las cifras que se han mencionado anteriormente es casi imposible obtener una cifra global del desplazamiento interno generado por la violencia de los cárteles de la droga y otras causas en México. De acuerdo con la información recibida por la Comisión, en la actualidad, la tendencia de*

---

<sup>143</sup> Véase Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México* de 30 de diciembre de 2013 <http://www.oas.org/es/cidh/migrantes/docs/pdf/Informe-Migrantes-Mexico-2013.pdf>

*algunas autoridades en México respecto al desplazamiento interno consiste en minimizar o ignorarlo como una incómoda consecuencia de la situación de violencia o bajo el argumento de que no se trata de desplazamiento interno, sino que los movimientos poblacionales responden a migraciones internas...”<sup>144</sup>*

Según señala el informe, a la Comisión le preocupa de manera especial la falta de información oficial imperante sobre el alcance que puede tener el desplazamiento interno en México, dado que deja en evidencia la actitud negligente del gobierno mexicano frente a la cuestión. La inexistencia de datos sobre la dimensión y las características del fenómeno a través de una metodología seria, hace que la solución del problema sea todavía más compleja, situación que impide que el Estado lleve a cabo un análisis a nivel nacional que permita caracterizar el desplazamiento y adoptar las medidas necesarias para resolver la problemática a la que se ven expuestas las víctimas. Tanto el presidente como el quinto visitador de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, destacan el impacto que tiene 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 las víctimas. Finalmente:

*“...253. En este sentido la Comisión considera necesario señalar que a pesar de las dificultades que existen para distinguir el fenómeno del desplazamiento interno al de la migración interna, sobre todo para los casos de desplazamiento que no son masivos en respuesta a un incidente intenso de violencia, el Estado tiene la obligación de caracterizar el fenómeno y prestar una respuesta conforme a los estándares internacionales en la materia, en particular los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. Al respecto, la Comisión destaca la importancia de la aprobación de la Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno en el Estado de Chiapas, sin embargo, observa*

---

<sup>144</sup> Véase Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México* de 30 de diciembre de 2013 <http://www.oas.org/es/cidh/migrantes/docs/pdf/Informe-Migrantes-Mexico-2013.pdf>

*con preocupación que ante las diversas situaciones que están forzando el desplazamiento interno de personas, a la fecha México no haya aprobado una Ley sobre Desplazamiento Interno que incorpore los Principios Rectores del Desplazamiento Interno dentro de su ordenamiento jurídico...”*<sup>145</sup>

Del estudio del informe en cita se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- La Comisión Interamericana de Derecho Humanos, señala que, las luchas por el control de rutas de los cárteles de la droga, generan el fenómeno de desplazamiento interno. Dicha problemática deja a las víctimas sin acceso a políticas públicas que atiendan de manera integral el fenómeno.
- El gobierno de México se niega a abordar el problema, y no asume su responsabilidad en la resolución del mismo, pues, lo subestima incluso lo ignora. Las autoridades conocen y no admiten las dimensiones del problema sin que ninguna instancia gubernamental lo documente.
- Señala la Comisión que, de acuerdo con los principios y estándares internacionales, a la población desplazada, se le debe considerar como víctima y reconocérseles sus derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación integral.
- La Comisión insta al gobierno de México a seguir los pasos del gobierno de Chiapas y legislar en la materia, así como, tomar como modelo los “Principios Rectores de los Desplazamientos Internos”, para generar un cuerpo normativo que asigne responsabilidades ante tales contingencias.

---

<sup>145</sup> Véase Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe titulado: *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México* de 30 de diciembre de 2013. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/migrantes/docs/pdf/Informe-Migrantes-Mexico-2013.pdf>

En síntesis, son cuatro los pasos por los que debe transitar el gobierno de México para dar respuesta a la crisis; 1) el reconocimiento fáctico y jurídico a las víctimas; 2) mecanismos metodológicamente evaluables en términos cuantitativos y cualitativos de la problemática; 3) generar políticas públicas de alivio a los efectos perniciosos de la violencia, y; 4) crear el marco jurídico que reconozca el fenómeno y dote de soluciones en el largo plazo, tomando como modelo de dicha legislación los “Principios Rectores de los Desplazamientos Internos”.

#### 2.4.3 Diversos criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el desplazamiento interno

La Corte Interamericana de Derechos Humanos inició funciones en 1979, está integrada por siete miembros elegidos para un periodo individual de seis años y tiene su sede en San José de Costa Rica. Los Estados de América deben de aceptar expresamente su competencia para que ésta tenga jurisdicción para decidir casos en su contra. La Corte es un organismo judicial que esencialmente aplica e interpreta la Convención Americana y otros instrumentos internacionales e interamericanos concernientes a la protección de los derechos humanos emitiendo opiniones consultivas, mediante la tramitación de casos individuales que son resueltos a través de sentencias. Es decir, tiene dos funciones, una de carácter consultivo y otra de carácter contencioso jurisdiccional con el objeto de resolver las denuncias que pueda interponer la Comisión o un Estado que hubiese suscrito la Convención.<sup>146</sup>

El artículo 22 de la “Convención Americana sobre Derechos Humanos” o "*Pacto de San José*", tutela el derecho a la libre circulación y residencia al señalar lo siguiente:

*"...Derecho de Circulación y de Residencia..."*

*1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y, a residir en él con sujeción a las disposiciones legales.*

---

<sup>146</sup> Cfr. Valencia Villa, Alejandro. “Los Sistemas internacionales de protección de los Derechos Humanos”, op. cit., p. 146.

2. *Toda persona tiene derecho a salir libremente de cualquier país, inclusive del propio...*"

Para Ana Laura Velázquez la disposición en comento, protege el derecho a no ser desplazado forzosamente dentro de un Estado parte, siendo que la Corte destaca que la libertad de circulación es una condición indispensable para el libre desarrollo de la persona.

*"...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. [La] 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 de especial vulnerabilidad e indefensión en que generalmente se encuentran los desplazados, su situación puede ser entendida como una condición de facto de desprotección... 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..."<sup>147</sup>*

Es menester destacar que, los pronunciamientos de la Corte Interamericana son vinculantes 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,

---

<sup>147</sup> Cfr. Velázquez, Ana Laura. *Desplazamiento interno por violencia en México. Causas, consecuencias y responsabilidades del Estado*, op. cit., pp. 55 y 56. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r37820.pdf>

incluido el Estado mexicano. En este punto, cabe aclarar que de acuerdo con los artículos 1o., primer párrafo y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la referida Convención, así como el resto de los tratados celebrados por México y aprobados por el Senado son instrumentos jurídicos vinculantes.

Argumento que se robustece con el siguiente criterio emanado 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.

*“...JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. Los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con independencia de que el Estado Mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal, resultan vinculantes para los Jueces nacionales al constituir una extensión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que en dichos criterios se determina el contenido de los derechos humanos establecidos en ese tratado. La fuerza vinculante de la jurisprudencia interamericana se desprende del propio mandato establecido en el artículo 1o. constitucional, pues el principio pro persona obliga a los Jueces nacionales a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más favorable a la persona. En cumplimiento de este mandato constitucional, los operadores jurídicos deben atender a lo siguiente: (i) cuando el criterio se haya emitido en un caso en el que el Estado Mexicano no haya sido parte, la aplicabilidad del precedente al caso específico debe determinarse con base en la verificación de la existencia de las mismas razones que motivaron el pronunciamiento; (ii) en todos los casos en que sea posible, debe armonizarse la jurisprudencia*

*interamericana con la nacional; y (iii) de ser imposible la armonización, debe aplicarse el criterio que resulte más favorecedor para la protección de los derechos humanos...”<sup>148</sup>*

Sin embargo, el anterior no es el único criterio que ha emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación al tópico que nos ocupa. Así, encontramos que, para septiembre de 2015, la Suprema Corte de Justicia de la Nación abunda en el tema, al señalar:

*“...SENTENCIAS DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. DIRECTRICES PARA ESTABLECER Y CONCRETAR LAS OBLIGACIONES QUE DEBE CUMPLIR EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN TRATÁNDOSE DE RESTRICCIONES CONSTITUCIONALES. La jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos es aceptada por el Estado Mexicano y, en esa medida, en tanto se esté frente al incumplimiento de obligaciones expresamente contraídas por éste, no corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizar, revisar, calificar o decidir si una sentencia dictada por aquel organismo internacional es correcta o no, lo que debe entenderse en forma unívoca y dogmática, ya que la competencia del Máximo Tribunal Constitucional del país, como garante de la supremacía constitucional, descansa ontológica e inmanentemente en su actuación, de acuerdo con el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por tanto, para establecer y concretar las obligaciones que debe cumplir el Poder Judicial de la Federación en atención a las sentencias internacionales, se estima necesario analizar siempre: (I) los débitos que expresamente se desprenden de tales fallos para el Poder Judicial de la Federación, como parte del Estado Mexicano; y, (II) la correspondencia que debe existir entre los derechos humanos que estimó vulnerados la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con los reconocidos por la*

---

<sup>148</sup> Véase, décima Época. Núm. de Registro: 2006225. Instancia: Pleno. Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 5, abril de 2014, Tomo I. Materia(s): Común. Tesis: P./J. 21/2014 (10a.). Página: 204.

*Constitución General de la República o los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano y que, por tanto, se comprometió a respetar. En el entendido de que, si alguno de los deberes del fallo implica desconocer una restricción constitucional, ésta deberá prevalecer, en términos de la jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.) (\*)...”<sup>149</sup>*

En este orden de ideas y, en atención a las consideraciones anteriormente esgrimidas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictó precedente en diversos casos, algunos de los cuales a continuación se señalan. Tal es el caso de la sentencia del caso de la *comunidad Moiwana vs. Surinam*,<sup>150</sup> se señala:

*“...De particular relevancia para el presente caso resultan los Principios Rectores emitidos en 1998 por el Representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la cuestión de los desplazados internos, los cuales se basan en la normativa internacional de derechos humanos y de derecho internacional humanitario. La Corte considera que varias de estas directrices iluminan el contenido y alcance del artículo 22 de la Convención en el contexto de desplazamiento interno. Para los fines del presente caso, el Tribunal enfatiza los siguientes principios:*

*(...)*

*1.1. Los desplazados internos disfrutarán en condiciones de igualdad de los mismos derechos y libertades que el derecho internacional y el derecho interno reconocen a los demás habitantes del país. No serán objeto de discriminación alguna en el disfrute de sus derechos y libertades por el mero hecho de ser desplazados internos.*

*(...)*

---

<sup>149</sup> Véase, décima Época. Núm. de Registro: 2010000. Instancia: Pleno. Tesis Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 22, septiembre de 2015, Tomo I. Materia(s): Constitucional. Tesis: P. XVI/2015 (10a.). Página: 237.

<sup>150</sup> Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Resolución del caso de la comunidad Moiwana vs. Surinam, sentencia de 15 de junio de 2005, serie C número 124, Párrafo 111*. Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/CF/Jurisprudencia2/ficha\\_tecnica.cfm?nId\\_Ficha=255&lang=es](http://www.corteidh.or.cr/CF/Jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=255&lang=es)

*5. Todas las autoridades y órganos internacionales respetarán y harán respetar las obligaciones que les impone el derecho internacional, incluidos los derechos humanos y el derecho humanitario, en toda circunstancia, a fin de prevenir y evitar la aparición de condiciones que puedan provocar el desplazamiento de personas.*

*(...)*

*8. El desplazamiento no se llevará a cabo de forma que viole los derechos a la vida, dignidad, libertad y seguridad de los afectados.*

*(...)*

*9. Los Estados tienen la obligación específica de tomar medidas de protección contra los desplazamientos de pueblos indígenas, minorías, campesinos, pastores y otros grupos que tienen una dependencia especial de su tierra o un apego particular a la misma.*

*(...)*

*14.1. Todo desplazado interno tiene derecho a la libertad de circulación y a la libertad de escoger su residencia.*

*(...)*

*28.1. Las autoridades competentes tienen la obligación y responsabilidad primarias 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. Esas autoridades tratarán de facilitar la reintegración de los desplazados internos que han regresado o se han reasentado en otra parte...”*

De particular importancia resulta este último punto 28.1, pues como se indica es obligación y responsabilidad de las autoridades establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de quienes fueron desplazados.

Otra resolución que aporta claridad sobre la posición de la Corte respecto del fenómeno del desplazamiento interno es, el caso de las *Masacres de Ituango vs. Colombia*:<sup>151</sup>

*“...210. 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 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, dicha situación obliga a los Estados a otorgar un trato preferente a su favor y a adoptar medidas de carácter positivo para revertir los efectos de su referida condición de debilidad, vulnerabilidad e indefensión, incluso vis-à-vis actuaciones y prácticas de terceros particulares...”*

Por las circunstancias que rodean el desplazamiento interno, las personas [...] que se ven obligadas a abandonar intempestivamente su lugar de residencia y sus actividades económicas habituales, debiendo migrar a otro lugar dentro de las fronteras del territorio nacional para huir de la violencia generada por el conflicto armado interno y por el desconocimiento sistemático de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, quedan expuestas a un nivel mucho mayor de vulnerabilidad, que implica una violación grave, masiva y sistemática de sus derechos fundamentales, pues, su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público y, por lo mismo, amerita el otorgamiento de una especial atención por las autoridades. Las personas desplazadas por la violencia, se encuentran en un estado de debilidad que los hace merecedores de un tratamiento especial por parte del Estado. Lo anterior lo destacó la Corte Interamericana, haciendo referencia a un pronunciamiento de la Corte Constitucional de Colombia.

---

<sup>151</sup> Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia*, sentencia de 1 de julio de 2006 Serie C No. 148, Párrafo 210. Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_148\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_148_esp.pdf)

Finalmente, en relación al deber del Estado de proporcionar los medios para que los desplazados vuelvan a su lugar de residencia, tres sentencias resultan pertinentes.

Los casos *Chitay Nech y otros vs. Guatemala*<sup>152</sup>; el caso *Masacres de El Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador*<sup>153</sup>, y; el caso *Gudiel Álvarez “Diario Militar” vs. Guatemala*<sup>154</sup>, son coincidentes al señalar que:<sup>155</sup>

*“...Al respecto, en coincidencia con la comunidad internacional, este Tribunal reafirma que la obligación de garantía para los Estados de proteger los derechos de las personas desplazadas conlleva no sólo el deber de adoptar medidas de prevención sino también realizar una investigación efectiva de la supuesta violación de estos derechos[167] y proveer las condiciones necesarias para un retorno digno y seguro[168] a su lugar de residencia habitual o su reasentamiento voluntario en otra parte del país. Para ello, se debe garantizar su participación plena en la planificación y gestión de su regreso o reintegración...”*

Del estudio y análisis de las sentencias en mención, se concluye lo siguiente:

- La Corte Interamericana de Derechos Humanos responsabiliza a diversos Estados por no proteger y garantizar los derechos humanos de personas víctimas de desplazamiento interno, ejemplo de ello, la flagrante violación del derecho a la libertad de tránsito. Lo anterior se desprende de la sentencia del caso de la *comunidad Moiwana vs. Surinam* puntos 9 y 14.1.
- Los Estados son responsables por acción u omisión por no establecer las condiciones ni haber provisto los medios para el regreso seguro de la población desplazada. De

---

<sup>152</sup> Véase Sentencia de 25 de mayo de 2010, Serie C No. 212, Párrafo 149.

<sup>153</sup> Véase Sentencia de 25 de octubre de 2012, Serie C No. 252, Párrafo 188.

<sup>154</sup> Véase Sentencia de 20 noviembre de 2012, Serie C No. 253, Párrafo 305.

<sup>155</sup> Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Casos contenciosos*, Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/CF/Jurisprudencia2/busqueda\\_casos\\_contenciosos.cfm](http://www.corteidh.or.cr/CF/Jurisprudencia2/busqueda_casos_contenciosos.cfm)

acuerdo con esto, una omisión- como la falta de una investigación efectiva de hechos violentos puede propiciar o perpetuar un exilio o desplazamiento interno, lo que genera una situación idónea para violar derechos humanos. Los casos Chitay Nech y otros vs. Guatemala; el caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador, y; el caso Gudiel Álvarez “Diario Militar” vs. Guatemala sostienen la afirmación.

- El desplazamiento interno es un fenómeno complejo y, con un amplio espectro de derechos vulnerados o en riesgo de ser violentados, y en atención a las circunstancias de especial vulnerabilidad e indefensión en que generalmente se encuentran los desplazados, su situación puede ser entendida como una condición de facto de desprotección de los Estados. Esto es así, conforme al caso de las *Masacres de Ituango vs. Colombia* párrafo 210.

## 2.5 El Derecho Internacional Humanitario aplicable a los conflictos armados<sup>156</sup>

### 2.5.1 Aspectos generales del Derecho Internacional Humanitario

El Derecho Internacional Humanitario nace y se desarrolla bajo la necesidad de limitar el sufrimiento que ocasionan los conflictos armados, ideológicamente inspirado en el principio universal del respeto a la dignidad del ser humano, en el particular, respeto a la dignidad de combatientes heridos y enfermos en los enfrentamientos, por lo tanto, el derecho internacional humanitario es, ante todo, un catálogo axiológico cuya validez absoluta y universal no depende de su consagración en el ordenamiento positivo, ya que, la fuerza del derecho internacional humanitario deriva de la universal aceptación de sus contenidos normativos por los pueblos civilizados y de la evidencia de los valores de humanidad que estos instrumentos internacionales recogen, razón por la cual, todas las partes involucradas

---

<sup>156</sup> Las traducciones de algunas obras consultadas para la elaboración del presente apartado fueron por cuenta del autor de la presente investigación.

están obligadas a observarlos y no pueden ser derogadas aun en las peores situaciones de conflicto armado.

Sin embargo, con el devenir histórico y la experiencia, el derecho internacional humanitario amplió su protección a categorías diversas de seres humanos que, afectados por las acciones bélicas también se les consideró como víctimas. La incorporación de nuevas categorías al status de víctimas, derivó en una amplia y constante evolución de esta rama del derecho internacional público que, no sólo amplió sus supuestos hipotéticos en los ámbitos espacial y temporal de aplicación de tales normas jurídicas, sino también por lo que respecta a su aplicación en el ámbito personal.

El derecho internacional humanitario, como todo el derecho internacional, tiene un origen consuetudinario. En el caso del derecho internacional humanitario, los usos y prácticas de la guerra son la fuente originaria de la materia en estudio y muchas de sus normas continúan en vigor. Teóricos del Derecho Internacional Público, disciplina jurídica dentro de la cual encontramos al derecho internacional humanitario, consideran que, el artículo 38 del “Estatuto de la Corte Internacional de Justicia” enumera de manera no exhaustiva las fuentes del Derecho Internacional Público, ya que otros autores incorporan como fuente de ese derecho los actos unilaterales de los Estados y ciertas resoluciones de las organizaciones internacionales.<sup>157</sup>

Por la trascendencia para el tema que se estudia, se transcribe el artículo en mención, el cual indica que, la Corte Internacional de Justicia de las Naciones Unidas, al resolver los litigios que le sometan los Estados aplicará:

*“...a. las convenciones internacionales, sean generales o particulares, que establecen reglas expresamente reconocidas por los Estados litigantes;*

---

<sup>157</sup> Cfr. Vallarta, José Luis. *Derecho Internacional Público*, editorial Porrúa, segunda edición, México 2016, pp. 38-39.

- b. la costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho;*
- c. los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas;*
- d. las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones, como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 59...”*

Al analizar el inciso b) del citado numeral, señala Pedro Camargo como un antecedente de la dimensión consuetudinaria del derecho internacional que, conforme a la “Convención IV, relativa a las leyes y costumbres de la guerra terrestre”, suscrita en La Haya el 18 de octubre de 1907, *"los casos no regulados por el derecho escrito no quedan abandonados al arbitrio de los beligerantes, sino que se hallan sometidos a la costumbre internacional, a las leyes de la humanidad y a los imperativos de la conciencia pública"*.<sup>158</sup>

De lo anterior, advertimos que la costumbre, tiene un lugar de primer orden como fuente del derecho internacional humanitario; no obstante, no es la única fuente de tal disciplina jurídica. Para José Luis Rodríguez-Villasante, el derecho internacional humanitario tiene básicamente tres fuentes: 1) la codificación de normas principalmente en tratados internacionales, como expresión del consentimiento directo y expreso de los Estados; 2) la costumbre internacional, que se presenta de forma tácita y normalmente no escrita, y; 3) los principios generales del derecho de gentes.<sup>159</sup>

En cuanto al primer punto del párrafo precedente, es decir, las normas codificadas, tenemos que el derecho internacional humanitario doctrinalmente se clasifica en tres vertientes:

---

<sup>158</sup> Cfr. Camargo, Pedro. *Derecho Internacional Humanitario*, editorial Leyer, 5ta edición, Colombia 2013, p. 78.

<sup>159</sup> Cfr. Rodríguez-Villasante, José Luis. “Fuentes del derecho internacional humanitario”, en José Luis Rodríguez-Villasante, coordinador, *Derecho Internacional Humanitario*, primera edición, editorial Tirant lo blanch, Cruz Roja Española, España 2002, p. 73.

- Derecho de Ginebra. Conjunto de normas jurídicas que tienen por objetivo la protección de las víctimas, sean militares heridos o enfermos, náufragos, prisioneros de guerra o civiles. Se puede afirmar que el Derecho de Ginebra, procura en todo momento proteger a la persona en condición de víctima;
- Derecho de La Haya. Se propone proteger a los combatientes y a los no combatientes, al restringir los métodos y medios de combate, es decir, son normas relacionadas a los métodos para conducir las operaciones bélicas<sup>160</sup>, y;
- Derecho de Nueva York. Surge de iniciativas tomadas en el seno de Naciones Unidas en materia de derechos humanos aplicables a situaciones de conflictos armados, con la adopción de limitantes y prohibiciones acerca del uso de ciertas armas.

Las dos primeras, es decir, el derecho de La Haya y el de Ginebra, tienen por objetivo, respectivamente, limitar el recurso a ciertos métodos y a ciertos medios de combate, y; el de proteger a las víctimas del conflicto, al prohibir, por ejemplo, ataques indiscriminados o dirigidos como represalia contra la población civil.<sup>161</sup>

Algunas otras prohibiciones y limitantes que impone el derecho internacional humanitario encontramos las que a continuación se enlistan:<sup>162</sup>

- No distinguir entre las personas que participan en los combates y las personas que no lo hacen, a fin de respetar la vida de la población civil y la salvaguarda de sus bienes, propiedades o posesiones;
- Causar severos daños o sufrimientos innecesarios;
- Causar daños graves y duraderos al medio ambiente;

---

<sup>160</sup> Cfr. Bugnion, François. *El derecho de Ginebra y el derecho de La Haya*. Revista Internacional de la Cruz Roja, diciembre 2001, disponible en: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdqeh.htm>

<sup>161</sup> Cfr. Swinarsky, Christophe. “Derecho internacional humanitario como sistema de protección de la persona humana en su relación con el derecho internacional de los derechos humanos”, en Fraidenraij, Susana; Méndez Silva, Ricardo (comp.), *Elementos de derecho internacional humanitario*, serie de estudios jurídicos número 15, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2001, p. 43.

<sup>162</sup> Ibidem, p. 42.

- Incluir balas explosivas, armas químicas o biológicas, y;
- Utilizar minas y artefactos explosivos antipersonales.

La tercer rama o vertiente en desarrollo y, por lo tanto, incipiente, conocida como Derecho de Nueva York, surge de iniciativas tomadas al interior de Naciones Unidas en materia de derechos humanos aplicables a situaciones de conflictos armados, con la adopción de limitantes y prohibiciones acerca del uso de ciertas armas convencionales.<sup>163</sup>

Otros textos que prohíben el uso de ciertas armas y tácticas militares o que protegen a ciertas categorías de personas o bienes, son:

- La Convención de la Haya de 1954 para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado y sus dos Protocolos;
- La Convención de 1980 sobre Ciertas Armas Convencionales y sus cinco Protocolos;
- La Convención de 1993 sobre Armas Químicas;
- El Tratado de Ottawa de 1997 sobre las Minas Antipersona;
- El Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados;
- La Convención de 2012 sobre Armas Bacteriológicas.

En cuanto a los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas, mismos que aparecen en el inciso c) del numeral 38 en estudio, señala Rodríguez-Villasante que, también derivan del consentimiento de los Estados, aun cuando hay que deducir su formulación del conjunto de normas generalmente aceptadas por la comunidad internacional, son fuente supletoria de máxima importancia en la materia.<sup>164</sup> Rodríguez-Villasante refuerza su aserto al invocar como antecedente la “Convención IV, relativa a las leyes y costumbres de la guerra terrestre” de La Haya, 18 de octubre de 1907, “...en los casos no comprendidos en las disposiciones reglamentarias adoptadas por ellas las poblaciones y los beligerantes

---

<sup>163</sup> Cfr. Peytrignet, Gérard. *Derecho Internacional Humanitario: Evolución histórica, principios esenciales y mecanismos de aplicación*, página 20, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1836/11.pdf>

<sup>164</sup> Cfr. Rodríguez-Villasante, José Luis. “Fuentes del derecho internacional humanitario”, op. cit., p. 73.

*permanecen bajo la garantía y el régimen de los principios del Derecho de Gentes preconizados por los usos establecidos entre las naciones civilizadas, por las leyes de la humanidad y por las exigencias de la conciencia pública...".*

Más allá de lo dispuesto por la normatividad en mención, la experiencia indica que, tales disposiciones no siempre se pusieron en práctica. Son conocidas las complejas situaciones que se presentaron en la década de los noventa, por ejemplo, en Kosovo a manos de los serbo-bosnios o, en Chechenia por los rusos, conductas que pudieron tipificarse como genocidio. Aún más grave, quizá, fueron las experiencias en Ruanda, Congo o, el conflicto en Sierra Leona por el control de los campos de diamantes. Ante tales experiencias, el derecho internacional humanitario se vio en la necesidad de adecuarse a las situaciones cambiantes.

Roland Hammer señala que el desplazamiento interno es “...*el movimiento poblacional compulsivo generado al interior de un país por diversas razones, como las vinculadas a la existencia y seguridad de las personas...*”, al cual se le consideró exclusivamente como un fenómeno con connotaciones de orden demográfico, sociológico y político. Sin embargo, a raíz de las dolorosas secuelas generadas por los conflictos internos señalados en el párrafo precedente, la comunidad internacional representada en la Organización de las Naciones Unidas, acentuó su preocupación por el significado, naturaleza y efectos jurídicos del desplazamiento interno y, la protección que brinda el derecho internacional humanitario en la materia.

Continúa Hammer e indica que, tal preocupación significó, por una parte, un avance en lo jurídico, pues, el derecho internacional humanitario amplió y profundizó sus estudios al respecto, y; por otra, el avance se tradujo en el ámbito político en la concientización de la opinión pública mundial frente a los crímenes cometidos en Ruanda y en la ex Yugoslavia, situación que fortaleció los tribunales internacionales *ad hoc* y permanentes, alejándonos cada vez más de la perniciosa conducta de los vencedores de un conflicto, de crear tribunales *ex post* para juzgar a los vencidos.<sup>165</sup>

---

<sup>165</sup> Cfr. Hammer, Roland. “Cincuenta años de la aplicación de los Convenios de Ginebra”, en Fraidenraij, Susana; Méndez Silva, Ricardo (comp.), *Elementos de derecho internacional humanitario*, México, serie de estudios jurídicos número 15, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2001, p. 32.

En entrevista con Kathleen Lawand funcionaria del Comité Internacional de la Cruz Roja, publicada en el portal electrónico de dicho Comité, se le cuestionó:

*“... ¿Cuáles son los criterios que determinan la existencia de un conflicto armado?”*

*En el DIH se exige la presencia de dos condiciones para determinar la existencia de un conflicto armado no internacional: los grupos armados deben tener un nivel mínimo de organización y los enfrentamientos armados deben alcanzar un nivel mínimo de intensidad. El cumplimiento de estos criterios se determina caso por caso, ponderando una serie de indicadores fácticos.*

*El nivel de intensidad de la violencia se determina en función de indicadores tales como la duración y la gravedad de los choques armados, el tipo de fuerzas gubernamentales que participan, el número de combatientes y de tropas, los tipos de armas que se utilizan, el número de víctimas y la medida del daño causado por las hostilidades. El nivel de organización del grupo armado se evalúa analizando factores como la existencia de una cadena de mando, la capacidad de transmitir y hacer cumplir las órdenes, la capacidad de planificar y desplegar operaciones militares coordinadas y la capacidad de reclutar, entrenar y equipar a nuevos combatientes. Cabe señalar que la motivación de un grupo armado no se considera un factor pertinente.*

*Los conflictos armados no internacionales han de distinguirse de las formas de violencia colectiva de menor nivel, como los disturbios civiles, los motines, los actos de terrorismo aislados u otros actos de violencia esporádicos...”<sup>166</sup>*

---

<sup>166</sup> Véase Comité Internacional de la Cruz Roja. *Conflictos internos u otras situaciones de violencia: ¿cuál es la diferencia para las víctimas?*, diciembre 2012. Disponible en:

Sin embargo, para Esteban Arratia, la modalidad de combate asimétrico:

*“...erosiona los parámetros tradicionales del ius in bello que distinguen entre actores legítimos e ilegítimos, Estados y actores no estatales, soldados y civiles, conflictos armados internos y conflictos armados internacionales. De igual modo, la complejidad de este nuevo fenómeno no encaja en las estructuras y mecanismos actuales del Derecho internacional que rige el uso de la fuerza y el Derecho Internacional Humanitario... En muchas ocasiones, las leyes y costumbres de la guerra resultan inaplicables a conflictos asimétricos, pues no constituyen una categoría jurídica per se, sino más bien suponen una nueva forma de hacer la guerra, en sentido del vocablo inglés que establece la diferencia entre dos conceptos: war (guerra) y warfare (la manera de hacer la guerra). Incluso, el propio Comité Internacional de la Cruz Roja admite que la aplicabilidad del DIH es restringida en aquel tipo de beligerancias pues: la falta de disciplina de algunos contendientes, el armamento de la población civil como consecuencia de la proliferación de armas, la cada vez más confusa distinción entre combatientes y no combatientes hacen que, a menudo, los enfrentamientos tengan un cariz de extrema brutalidad con muy poca cabida para la legislación internacional...”<sup>167</sup>*

Es pertinente señalar que, no es la tesis de la presente investigación determinar la definición de lo que México padece en términos de violencia, si el país está o no inmerso dentro de un conflicto armado no internacional. No le llamemos “guerra contra el narco”, pues parece una frivolidad y falta de rigor científico-social para empezar, término que fue útil para el gobierno

---

<https://www.icrc.org/spa/resources/documents/interview/2012/12-10-niac-non-international-armed-conflict.htm>

<sup>167</sup> Cfr. Arratia, Esteban. *¿Existe un conflicto armado interno en México según el Derecho Internacional? Los Convenios de Ginebra y su aplicación a la Guerra contra el narcotráfico (2006-2012)*, p. 2, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Chile. Disponible en: <http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2016/07/doctrina43788.pdf>

federal entre 2006 y 2012 dentro de una agenda de objetivos políticos, así como también útil para los medios de comunicación, sin embargo, poco clarificador en el ámbito académico.

Dirimir académicamente si lo que atestiguamos en México corresponde a un conflicto armado no internacional de delincuentes contra delincuentes, del Estado contra los delincuentes, de delincuentes en contra de civiles como en su momento Michoacán, de civiles contra civiles, que en un clima de impunidad aprovechan para resolver sus disputas mediante la violencia, excede los alcances planteados para esta tesis. Determinar si los miembros del crimen organizado pudieran ser considerados o no beligerantes según las normas del Derecho Internacional Humanitario no es parte de los objetivos de esta investigación, lo que es un hecho es que sus acciones provocan desplazamiento interno.

Entonces, ¿por qué introducir en la presente investigación un apartado sobre derecho internacional humanitario si tales disposiciones lo que buscan es humanizar los conflictos armados? Al estudiar los conflictos armados y el desplazamiento interno advertimos que son fenómenos que van a la par. Durante un conflicto armado, el derecho internacional humanitario prohíbe desplazar a la población civil, excepto por consideración justificada para salvaguardar la propia integridad de la población o, bajo condiciones de fuerza mayor como movimientos propios de las fuerzas armadas. Cuando estos supuestos se presentan, evacuar a la población civil se justifica, permitiéndoles el retorno a sus lugares de origen tan pronto como las hostilidades cesen. Tales consideraciones se desprenden de los cuatro “Convenios de Ginebra de 1949” y sus “Protocolos adicionales de 1977”, los cuales, sin pretender ser exhaustivos en este momento, pues, se abundará en tal normatividad en el punto 2.5.4, es menester indicar que, el primero de dichos Convenios refiere la protección de heridos y enfermos de las fuerzas armadas en campaña; el segundo Convenio invoca la protección de heridos, enfermos y náufragos de las fuerzas marítimas; el tercer Convenio protege a los prisioneros de guerra, y; el cuarto Convenio protege a los civiles al buscar aliviar los sufrimientos de las operaciones militares. Por su parte, los Protocolos adicionales son tres, los dos primeros de 1977 refieren a conflictos armados internacionales y no internacionales respectivamente, y; el tercero de 2005, relativo a la aprobación de un signo distintivo adicional del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

### 2.5.2 Concepto

Las experiencias bélicas con el transcurso del tiempo fueron determinantes para formar las primeras reglas del derecho internacional, algunas de ellas con un enfoque humanitario. Esta normatividad de corte humanista contenida en diversos tratados internacionales posee un origen consuetudinario; incluso hace referencia a un carácter iusnaturalista al fundamentarse en leyes divinas y humanas según la visión propia del periodo histórico en que tuvieron lugar.

El derecho internacional humanitario adquirió un cometido más específico al convertirse en un régimen jurídico general del comportamiento internacional ante la situación de conflagración armada.<sup>168</sup>

Con el fin de la Segunda Guerra Mundial, el considerable auge de conflictos bélicos no internacionales, así como el desarrollo de nuevos medios de guerra, junto a la profunda transformación de la composición de la comunidad internacional, hicieron imprescindible la adaptación del derecho humanitario para que cumpliera adecuadamente con su finalidad de protección.

Se puede afirmar que el Derecho Internacional Humanitario es la conjunción de distintas normas, en su mayoría reflejadas en los “Convenios de Ginebra de 1949” y sus “Protocolos adicionales de 1977”, que tienen como objetivo principal la protección de las personas que no participan en hostilidades o que han decidido dejar de participar en el enfrentamiento. A su vez, limita el uso de métodos y medios utilizados en los conflictos, pero no determina si un país tiene derecho a recurrir a la fuerza, tal y como lo establece la “Carta de Naciones Unidas”.<sup>169</sup>

---

<sup>168</sup> Cfr. Swinarsky, Christophe. “Derecho internacional humanitario como sistema de protección de la persona humana en su relación con el derecho internacional de los derechos humanos”, op. cit., p. 41.

<sup>169</sup> Cfr. Peytrignet, Gérard. *Derecho Internacional Humanitario: Evolución histórica, principios esenciales y mecanismos de aplicación*, página 144. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1836/11.pdf>

Por lo anterior, la disciplina jurídica en estudio adquiere características específicas al perfilarse como régimen general de la conducta de las partes beligerantes en las situaciones de conflicto armado, al señalar limitantes en el uso fuerza armada, tales como la “Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados”, del 10 de octubre de 1980; la “Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción, el almacenamiento y el empleo de armas químicas o sobre su destrucción”, del 15 de enero de 1993; “Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción, transferencia de minas antipersona y sobre su destrucción”, de 18 de septiembre de 1997; el “Protocolo facultativo de la Convención sobre los derechos del niño relativo a la participación de los niños en conflictos armados”, o; la “Convención sobre municiones de racimo”, de 2008. Sobre los anteriores tratados tenemos la obra publicada por el Comité Internacional de la Cruz Roja con el título “Derecho Internacional relativo a la conducción de las hostilidades” o el “Manual sobre el derecho de guerra para las fuerzas armadas”.

El derecho internacional humanitario es un asunto entre Estados y una diversidad de grupos armados, los sujetos obligados son ellos, pues, tienen la responsabilidad de su estricta observancia, sin embargo, el titular de los derechos y garantías consagradas por el derecho internacional humanitario son todos aquellos no combatientes, o que habiéndolo sido, depusieron las armas. El sistema está basado en la idea de que el Estado cumple y puede cumplir con sus obligaciones porque tiene el control sobre los representantes que actúan en su nombre; en primer lugar, las fuerzas armadas. Sí es cierto que todo el derecho internacional humanitario, sobre todo la parte relativa a la conducción de las hostilidades, constituye ya una limitación de la soberanía del Estado puesto que no tiene plena libertad de escoger los medios y los métodos de combate, no es tampoco una limitación que pone en peligro ni su existencia ni su seguridad.<sup>170</sup>

El derecho internacional humanitario pretende evitar o limitar el sufrimiento humano en tiempos de conflictos armados en sus diferentes acepciones, como angustia, amargura, congoja, desconsuelo, ansiedad, pesadumbre y/o consternación, son normas de obligatorio

---

<sup>170</sup> Cfr. Hammer, Roland. “Cincuenta años de la aplicación de los Convenios de Ginebra”, op. cit., p. 33.

cumplimiento tanto por los gobiernos y los ejércitos participantes en el conflicto como por los distintos grupos armados de oposición o cualquiera que intervenga en el mismo.

De manera técnica, el derecho internacional aplicable en la situación de conflictos armados o derecho internacional humanitario, es:

*“...el cuerpo de normas internacionales de origen convencional o consuetudinario, específicamente destinado a ser aplicable en los conflictos armados, internacionales o no internacionales, que limita, por razones humanitarias, el derecho de las partes en conflicto a elegir libremente los métodos y los medios utilizados en la guerra y que protege a las personas o a los bienes afectados, o que puedan estar afectados por el conflicto...”*<sup>171</sup>

De esta manera, el derecho internacional humanitario ocupa, en el derecho internacional público, el lugar propio del cuerpo de reglas que antes se conocían como derecho internacional de guerra.<sup>172</sup>

Para Dieter Fleck, son todas aquellas normas de derecho internacional orientadas a regular el tratamiento de aquellos individuos, civiles o militares; activos, prisioneros, heridos o enfermos, involucrados en conflictos armados y, aunque el término comúnmente se relaciona con los “Convenios de Ginebra de 1949” y los “Protocolos adicionales de 1977”, tales normas también aplican a los medios militares utilizados durante la contienda.<sup>173</sup>

---

<sup>171</sup> Cfr. Swinarsky, Christophe. “Derecho internacional humanitario como sistema de protección de la persona humana en su relación con el derecho internacional de los derechos humanos”, op. cit., p. 40.

<sup>172</sup> Idem.

<sup>173</sup> Cfr. Fleck, Dieter. *The Handbook of International Humanitarian Law*. Second edition, Oxford University press, New York, 2008, p. 11.

Para Jean Pictet, el derecho internacional humanitario es, “*esta porción considerable del derecho internacional público que se inspira del sentimiento de humanidad y que está enfocada en la protección de las personas en caso de guerra*”.<sup>174</sup>

Señala José Luis Rodríguez-Villasante y Prieto que, los elementos que integran la definición de derecho internacional humanitario son:<sup>175</sup>

- Conjunto de normas jurídicas, fundamentalmente consagradas en convenios internacionales y costumbre internacional;
- Que regulan los derechos y obligaciones de los que participan en un conflicto armado y los medios y modos de combatir, comúnmente conocido como Derecho de La Haya; así como, la protección de las personas víctimas de las acciones bélicas y, de los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, comúnmente conocido como Derecho de Ginebra, y;
- Limitan el uso de la fuerza sin afectar el Estatuto jurídico de las partes en conflicto.

Finalmente, para Elizabeth Salmón el derecho internacional humanitario o *ius in bello*:

*“...no permite ni prohíbe los conflictos armados, tanto internacionales como internos, sino que, frente a su desencadenamiento, se aboca al fin de humanizarlos y limitar sus efectos a lo estrictamente necesario. Se trata de un conjunto de normas, de origen convencional o consuetudinario, cuya finalidad específica es solucionar los problemas de índole humanitaria directamente derivados de los conflictos armados y que, por razones humanitarias, restringe la utilización de ciertos métodos o medios de combate. Así entendido, el DIH pretende un equilibrio entre las necesidades militares y el principio de humanidad, es decir, entre lo que es necesario para vencer al adversario y lo que simplemente denota*

---

<sup>174</sup> Cfr. Tardif, Eric. *Intervención Humanitaria ¿Derecho, deber o prohibición?*, editorial Porrúa/Instituto de Investigaciones Jurídicas, primera edición, México 2012, p. 24.

<sup>175</sup> Cfr. Rodríguez-Villasante, José Luis. “Fuentes del derecho internacional humanitario”, op. cit., p. 65.

*crueledad. En suma, oponer la civilizaci3n de los l3mites ante el desenfreno de la barbarie que pueden suponer per se los enfrentamientos armados...*<sup>176</sup>

De las definiciones en cuesti3n podemos colegir que, el derecho internacional humanitario proviene de la asociaci3n de dos t3rminos que se complementan, derecho por una parte y, humanitario por otra. En este orden de ideas:

- a. Se entiende por derecho, el conjunto de normas de obligatorio cumplimiento, sancionadas con un sistema de implementaci3n y de ejecuci3n, y;
- b. Por humanitario suele referirse a un sistema de reglas de conducta basado en una escala de valores 3ticos.

Señala Fleck que, el derecho internacional humanitario pone l3mites a la forma en que se utiliza la fuerza en los conflictos armados al prohibir el uso de ciertas armas, tales como los gases venenosos; tambi3n, pone l3mites a los m3todos utilizados durante las hostilidades como lo son los ataques indiscriminados que no tengan por objetivo instalaciones militares.<sup>177</sup>

### 2.5.3 El Comit3 Internacional de la Cruz Roja

El Comit3 Internacional de la Cruz Roja, desde una perspectiva jur3dica, fundamenta su actuar en los “Convenios de Ginebra de 1949” y sus “Protocolos adicionales de 1977”, as3 como en los estatutos de la instituci3n y los del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Tambi3n se funda en las resoluciones de la conferencia internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. El Comit3 Internacional de la Cruz Roja, es una

---

<sup>176</sup> Cfr. Salm3n, Elizabeth. *Introducci3n al Derecho Internacional Humanitario*, Pontificia Universidad Cat3lica del Per3, Comit3 Internacional de la Cruz Roja, tercera edici3n, Per3, 2012. P3gina 27, disponible en: <http://idehpucp.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/2012/10/Introducci%C3%B3n-al-Derecho-Internacional-Humanitario-2012-3.pdf>

<sup>177</sup> Cfr. Fleck, Dieter. *The Handbook of International Humanitarian Law*, op. cit., p. 13.

organización independiente y neutral que se esfuerza por prestar protección y asistencia humanitarias a las víctimas de los conflictos armados y de otras situaciones de violencia. Toma medidas para responder a las emergencias y promueve, al mismo tiempo, el respeto del derecho internacional humanitario y su aplicación en la legislación nacional.

Según el derecho internacional humanitario y, conforme a lo dispuesto por los artículos 5.2 inciso d y 5 inciso 3 de los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja, así como el artículo 3 común de los Convenios de Ginebra y 5(3) del Protocolo adicional I, el Comité Internacional de la Cruz Roja es una organización humanitaria, independiente, neutral e imparcial. Además, posee una naturaleza *sui generis* pues si bien se trata de una organización no gubernamental clásica en su naturaleza y composición, creada y regida por el Derecho suizo, tiene personalidad jurídica internacional, una característica que la distingue de las demás organizaciones no gubernamentales y la acerca a los organismos internacionales gubernamentales.<sup>178</sup>

Como asociación privada sujeta a la legislación suiza, el Comité no es una organización intergubernamental. Sin embargo, a diferencia de las organizaciones no gubernamentales, la personalidad jurídica internacional reconocida del Comité le permite firmar acuerdos de sede con los Estados, a fin de obtener protección diplomática para su personal, sus instalaciones y su correspondencia. Pese a que la sede y los empleados del Comité en Ginebra están sujetos a la legislación suiza, su acuerdo de sede con Suiza tiene debidamente en cuenta el cometido internacional de la organización. El carácter *sui generis* del Comité se refleja también en el hecho de que, en 1990, la Asamblea General de las Naciones Unidas le otorgó el estatuto de observador.<sup>179</sup>

El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja es la red humanitaria más grande del mundo, cuya misión es prevenir y aliviar, en todas las circunstancias, el

---

<sup>178</sup> Véase Cruz Roja Española. *Manual básico de derechos humanos y derecho internacional humanitario*, España, disponible en: [http://www.cruzroja.es/pls/portal30/docs/PAGE/SITE\\_CRE/ARBOL\\_CARPETAS/II\\_FORMACION/I40\\_DERECHO\\_INTERN\\_HUMAN/MANUALDIH/CAP6.PDF](http://www.cruzroja.es/pls/portal30/docs/PAGE/SITE_CRE/ARBOL_CARPETAS/II_FORMACION/I40_DERECHO_INTERN_HUMAN/MANUALDIH/CAP6.PDF)

<sup>179</sup> Cfr. Melzer, Nils. *Derecho Internacional Humanitario, una introducción integral*, op. cit., p. 342.

sufrimiento humano; proteger la vida y la salud, y hacer respetar a la persona humana, en particular en tiempo de conflicto armado y en otras situaciones de urgencia. Está presente en todos los países y lo apoyan millones de voluntarios.<sup>180</sup> El Movimiento está integrado por: el Comité Internacional de la Cruz Roja, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y 188 Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja.

Los componentes del movimiento, aunque conservan su independencia en los límites del Estatuto del Movimiento, actúan siempre de conformidad con sus principios fundamentales y colaboran entre sí en el desempeño de sus tareas respectivas y para realizar su misión común. Los componentes del Movimiento se reúnen con los Estados Partes signatarios de los “Convenios de Ginebra” en la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

La Cruz Roja también es el emblema inicial del Movimiento, cuya bandera tiene el mismo logo que la bandera suiza, pero con los colores invertidos, en reconocimiento a sus fundadores y su neutralidad. La Cruz Roja, junto con la Media Luna Roja sobre fondo blanco, son emblemas humanitarios reconocidos oficialmente por casi la totalidad de países del mundo y su uso está enmarcado en el Derecho Internacional Humanitario, por lo que deben ser respetados en toda circunstancia, para que se puedan desarrollar las labores humanitarias en los desastres y conflictos armados. En diciembre de 2005, durante la Conferencia Diplomática celebrada en Ginebra, los Estados adoptaron el “Protocolo III adicional a los Convenios de Ginebra”, por el que se creó un emblema adicional a la cruz roja y la media luna roja. El nuevo emblema, conocido como el cristal rojo, resolvió, entre otras cuestiones la posibilidad de que los países que no desearan adoptar ni la cruz roja ni la media luna roja puedan integrarse en el Movimiento como miembros plenos mediante el uso del cristal rojo.<sup>181</sup>

---

<sup>180</sup> Véase Comité Internacional de la Cruz Roja. *Movimiento*. Disponible en: <https://www.icrc.org/es/quienes-somos/movimiento>

<sup>181</sup> Véase Comité Internacional de la Cruz Roja. *Historia de los emblemas*. Disponible en: <http://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/emblem-history.htm>

Finalmente, es pertinente recalcar que el Comité Internacional de la Cruz Roja tiene un reconocido papel en el desarrollo y la promoción del Derecho Internacional Humanitario. Consciente de los retos que conlleva su pleno respeto, el Comité Internacional de la Cruz Roja creó en 1996 un Servicio de Asesoramiento en Derecho Internacional Humanitario a fin de fortalecer su capacidad de prestar servicios a los Estados en esa materia, lo cual abarca medidas concretas y necesarias que impliquen la observancia de las disposiciones contenidas en los “Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales”, los diversos tratados sobre armas y el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

*“... Como estructura especializada del CICR, el Servicio de Asesoramiento ayuda a los Estados a implementar el DIH a nivel nacional. Con su red global de asesores jurídicos, este Servicio ofrece asesoramiento a las autoridades nacionales sobre medidas específicas de implementación nacional que son necesarias para cumplir sus obligaciones en materia de DIH. Además, presta apoyo al trabajo de los organismos nacionales de DIH que se hayan creado para facilitar la implementación del DIH a nivel nacional. Por otro lado, el Servicio fomenta el intercambio de información sobre medidas de implementación a nivel nacional. Más allá de dar asesoramiento jurídico y apoyo técnico, el Servicio ayuda a fortalecer la capacidad institucional, a pedido de las autoridades nacionales y de otros actores interesados.*

*El Servicio de Asesoramiento del CICR colabora estrechamente con los gobiernos nacionales, teniendo en cuenta sus necesidades específicas, sus sistemas políticos y sus tradiciones en materia de derecho, con el objetivo de que todos los Estados adopten los tratados de DIH y otros instrumentos pertinentes y elaboren una legislación nacional exhaustiva en la materia...”<sup>182</sup>*

---

<sup>182</sup> Véase Comité Internacional de la Cruz Roja. *Servicio de Asesoramiento en derecho internacional humanitario del CICR*. Disponible en: <https://www.icrc.org/es/content/servicio-de-asesoramiento-en-derecho-internacional-humanitario-del-cicr>

#### 2.5.4 Importancia y contenido de los Convenios de Ginebra y sus Protocolos en el Derecho Internacional Humanitario.

Los cuatro “Convenios de Ginebra de 1949” y sus “Protocolos adicionales de 1977”, así como el más reciente de 2005, son tratados internacionales que enuncian las normas básicas destinadas a limitar la situación de guerra o conflicto armado. La relación jurídica que se genera convencionalmente, vincula a los Estados entre sí. Cada Estado parte en los Convenios de Ginebra de 1949 se obliga a respetar y a hacer respetar a los demás Estados parte la plena vigencia de sus enunciados normativos, lo anterior conforme al artículo 1 común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949.

Los convenios resguardan a las personas que no intervienen en las hostilidades sean civiles, personal sanitario, integrantes de organizaciones humanitarias y a todas aquellas personas que ya no pueden continuar en los combates como heridos, enfermos, náufragos, prisioneros de guerra<sup>183</sup>. Son la base del Derecho Internacional Humanitario, esto es el conjunto de normas jurídicas que regulan las formas en que se pueden librar los conflictos armados y que intentan limitar los efectos de éstos. Tales instrumentos internacionales, contienen normas y sanciones estrictas en cuanto a conductas clasificadas como infracciones graves, tal como lo señala el numeral 147 del Cuarto Convenio de Ginebra, que indica, entre otras conductas graves, causar deliberadamente grandes sufrimientos o atentar gravemente contra la integridad física o la salud, la deportación o el traslado ilegal, la detención ilegal, la destrucción y la apropiación de bienes no justificadas por necesidades militares y realizadas a gran escala de modo ilícito y arbitrario.<sup>184</sup>

De hecho, el derecho internacional humanitario tiene un papel fundamental en la prevención de los desplazamientos, pues lo prohíbe a menos que sea necesario por razones militares o para proteger a la población civil. Toda política sistemática de desplazamiento injustificado

---

<sup>183</sup> Véase Comité Internacional de la Cruz Roja. *Los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos adicionales*, disponible en: <http://www.icrc.org/spa/war-and-law/treaties-customary-law/geneva-conventions/overview-geneva-conventions.htm>

<sup>184</sup> Idem.

de civiles se considera un crimen de lesa humanidad como fue estudiado en el presente capítulo.

En el derecho internacional humanitario, existen normas que protegen a la población civil; la infracción de esas normas por lo general constituye una causa de los desplazamientos de personas, por ejemplo: el ataque a la población civil o a sus bienes por las partes en un conflicto armado y los métodos de combate indiscriminados que puedan tener un impacto adverso en los civiles. Entre otras normas cuyo respeto previene el desplazamiento se encuentra la prohibición de destruir, sin motivos militares válidos, bienes indispensables para la supervivencia de la población como las cosechas, las unidades sanitarias, las instalaciones y reservas de agua potable, las centrales de energía eléctrica y las viviendas. El derecho internacional humanitario también prohíbe los castigos colectivos a la población civil.<sup>185</sup>

El primero de los Convenios encierra el régimen de protección de los enfermos y de los heridos en situaciones de guerra terrestre; el segundo la normativa de la protección de heridos, enfermos y náufragos en la situación de la guerra naval; el tercero contempla el trato que se debe brindar a los prisioneros de guerra, y; el cuarto el régimen de protección de la población civil en poder del enemigo.<sup>186</sup> A mayor profundidad es posible afirmar que:

- El **I Convenio de Ginebra** protege, durante la guerra, a los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña. El texto del convenio prohíbe las represalias contra los heridos, los enfermos, el personal, los edificios o el material protegido por el mismo.
- El **II Convenio de Ginebra** protege, durante la guerra, a los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar; por lo que están prohibidas las represalias contra éstos o el personal de los barcos, los barcos *per sé* o el material. Cada parte en el conflicto a través de sus comandantes en jefe, deberá asegurar la aplicación detallada de los artículos del presente convenio.

---

<sup>185</sup> Cfr. Melzer, Nils. *Derecho Internacional Humanitario, una introducción integral*, op. cit., p. 253.

<sup>186</sup> Cfr. Swinarsky, Christophe. “Derecho internacional humanitario como sistema de protección de la persona humana en su relación con el derecho internacional de los derechos humanos”, op. cit., p. 44.

- El **III Convenio de Ginebra** se aplica a los prisioneros de guerra. Aquellos combatientes que están en poder de la potencia enemiga, quien será responsable del trato que reciban. Este convenio establece reglas como la prohibición de traslado de un prisionero a otra potencia enemiga que no sea Parte en el Convenio; la obligación de que sean tratados humanamente en todas las circunstancias, ningún prisionero de guerra podrá ser sometido a mutilaciones físicas o a experimentos médicos o científicos; y tendrán derecho en todo momento y circunstancias al respeto de su persona y de su honor.
- El **IV Convenio de Ginebra** protege a las personas civiles. Los tres primeros Convenios de Ginebra sólo hacían referencia a las personas en combate, pero después de la Segunda Guerra Mundial, cuando los civiles fueron sometidos a las más graves vejaciones de sus derechos humanos, fue que se les incluyó dentro de la protección del Derecho Internacional Humanitario. Este convenio diferencia las zonas de protección para personas civiles, que deben ser establecidas por los Estados parte de la guerra, la obligación de señalar zonas y localidades sanitarias y de seguridad, designación de zonas neutralizadas para proteger contra los peligros de los combates; ayuda para la evacuación, desde una zona sitiada o cercada; facilidades para el envío de medicamentos, víveres y ropa, entre muchas otras.

Estos convenios son de aplicación universal y, por su naturaleza de índole humanitaria. Su ratificación pasó por 194 países, con el compromiso de cumplir todas las medidas legislativas necesarias, así como sanciones penales aplicables a los transgresores de su contenido. De igual manera los Estados parte se comprometen a difundir lo más ampliamente posible, tanto en tiempo de paz como en tiempo de guerra, el contenido de los convenios, especialmente a incorporar su estudio en los programas de instrucción militar.<sup>187</sup>

El auge de conflictos bélicos no internacionales, así como el desarrollo de nuevos medios guerra, junto a la profunda transformación de la composición de la comunidad internacional, hicieron imprescindible la adaptación del derecho internacional humanitario para que pudiera

---

<sup>187</sup> Véase Comité Internacional de la Cruz Roja. *Los Convenios de Ginebra*. Disponible en: <http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/html/genevaconvention>

continuar con su objetivo de brindar protección a las víctimas de los combates. Es por esto que, se convocó en 1974 a una conferencia diplomática que elaboró los dos tratados complementarios a los Convenios de Ginebra, a la postre conocidos como Protocolo adicional I y II de 1977.<sup>188</sup>

El “Protocolo adicional I” completa y desarrolla las disposiciones de los Convenios de Ginebra aplicables en situaciones de conflicto armado internacional. Se desarrollan y completan igualmente por él, algunas reglas del derecho humanitario relativas a los métodos y a los medios de la conducta del combate “*derecho de La Haya*”. El “Protocolo adicional II” desarrolla y completa, a su vez, la normativa del artículo 3 común de los “Convenios de Ginebra” aplicable en situación de conflicto armado no internacional.<sup>189</sup>

El cual por su importancia se transcribe:

*“...Artículo 3 - Conflictos no internacionales.*

*En caso de conflicto armado que no sea de índole internacional y que surja en el territorio de una de las Altas Partes Contratantes cada una de las Partes en conflicto tendrá la obligación de aplicar, como mínimo, las siguientes disposiciones:*

*1) Las personas que no participen directamente en las hostilidades, incluidos los miembros de las fuerzas armadas que hayan depuesto las armas y las personas puestas fuera de combate por enfermedad, herida, detención o por cualquier otra causa, serán, en todas las circunstancias, tratadas con humanidad, sin distinción alguna de índole desfavorable basada en la raza, el color, la religión o la creencia, el sexo, el nacimiento o la fortuna o cualquier otro criterio análogo.*

*A este respecto, se prohíben, en cualquier tiempo y lugar, por lo que atañe a las personas arriba mencionadas:*

---

<sup>188</sup> Cfr. Swinarsky, Christophe. “Derecho internacional humanitario como sistema de protección de la persona humana en su relación con el derecho internacional de los derechos humanos”, op. cit., p. 44.

<sup>189</sup> Ibidem, pp. 44 y 45.

*a) los atentados contra la vida y la integridad corporal, especialmente el homicidio en todas sus formas, las mutilaciones, los tratos crueles, la tortura y los suplicios;*

*b) la toma de rehenes;*

*c) los atentados contra la dignidad personal, especialmente los tratos humillantes y degradantes;*

*d) las condenas dictadas y las ejecuciones sin previo juicio ante un tribunal legítimamente constituido, con garantías judiciales reconocidas como indispensables por los pueblos civilizados.*

*2) Los heridos y los enfermos serán recogidos y asistidos.*

*Un organismo humanitario imparcial, tal como el Comité Internacional de la Cruz Roja, podrá ofrecer sus servicios a las Partes en conflicto.*

*Además, las Partes en conflicto harán lo posible por poner en vigor, mediante acuerdos especiales, la totalidad o parte de las otras disposiciones del presente Convenio.*

*La aplicación de las anteriores disposiciones no surtirá efectos sobre el estatuto jurídico de las Partes en conflicto...”*

Especial mención merece la afirmación que desprendemos del artículo 3 común al señalar que, la aplicación de sus disposiciones no surtirá efectos sobre el estatuto jurídico de las partes en conflicto, lo cual entraña un cambio significativo y de gran envergadura, pues, permite que, en los conflictos internos, la aplicación de las normas humanitarias dejen de estar subordinadas al reconocimiento de beligerancia de los insurrectos.

Al continuar con el estudio del artículo 3 común se pueden extraer una serie de principios que rigen la materia en estudio, a saber:<sup>190</sup>

- Deber de tratar con humanidad a todas a aquellas personas que no participen directamente en las hostilidades, incluso los miembros de las fuerzas armadas que

---

<sup>190</sup> Cfr. Pérez González, Manuel. *Derecho Internacional Humanitario y Derecho Penal Internacional*. op. cit., p. 49.

hayan depuesto las armas o, que quedaron fuera de combate por heridas o enfermedad;

- No discriminación, aunque dicho principio no excluye la posibilidad de hacer distinciones de carácter favorable basada en el sufrimiento, el desamparo o la debilidad natural de ciertas personas o categorías de personas;
- El principio de la inviolabilidad, que sienta la prohibición absoluta de atentar contra la vida, la integridad corporal o la dignidad de la persona, y;
- El principio de seguridad, que prohíbe actos tales como dictar condenas sin previo juicio por un tribunal que ofrezca las suficientes garantías.

Los principios en mención, son los que refiere la Corte Internacional de Justicia en su sentencia de 1986, Nicaragua contra los Estados Unidos, calificándolos de “*principios generales base*”.

El “Protocolo adicional I” agrega un supuesto, aquellos conflictos que, sin involucrar los territorios de más de un Estado tienen, por su naturaleza un carácter de conflicto internacional. Se trata de guerras de liberación nacional en las que los pueblos luchan en contra de la ocupación extranjera. Se admitió el carácter internacional de este tipo de conflictos armados por la vía de interpretación del principio fundamental de la autodeterminación de los pueblos contenida en la “Carta de las Naciones Unidas”, artículo 1, párrafo 2.<sup>191</sup>

Aunado a lo anterior, encontramos en el artículo 1 común a los cuatro Convenios de Ginebra y, artículo 1 párrafo primero del Protocolo adicional I, el principio que establece la responsabilidad de los Estados parte, la obligación incondicional “*en todas las circunstancias*” de respetar y hacer respetar sus disposiciones. Ello significa que sobre cada Estado recae, por una parte, el deber de hacer todo lo posible para que dichas disposiciones sean respetadas por sus órganos y en general por el conjunto de personas sujetas a su jurisdicción y, por otra parte, el deber de actuar de modo apropiado para conseguir que tales

---

<sup>191</sup> Cfr. Swinarsky, Christophe. “Derecho internacional humanitario como sistema de protección de la persona humana en su relación con el derecho internacional de los derechos humanos”, op. cit, p. 45.

disposiciones sean observados por todos, en particular por los demás Estados.<sup>192</sup> De lo anterior, podemos desprender un principio de responsabilidad, pues, los Estados se encuentran obligados a respetar y hacer respetar las normas del derecho internacional humanitario, y una violación a las mismas implica una sanción por incumplimiento por la que habrán de responder.

Otra situación de aplicabilidad directa de los Convenios y sus protocolos es la de conflicto armado no internacional. Su definición se encuentra en el Protocolo II de 1977, donde se enuncia como la de un conflicto:

*“...que tiene lugar en el territorio de una Alta Parte contratante, entre sus fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de su territorio, un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas y aplicar el presente Protocolo...”*

Esta definición de aplicabilidad del derecho internacional humanitario en la situación de conflicto no internacional del Protocolo II realza el nivel que le atribuye el artículo 3o. común de los Convenios de 1949.<sup>193</sup>

El Protocolo adicional II también establece que no se puede forzar a las personas civiles a abandonar “su propio territorio” por razones relacionadas con el conflicto. En principio, esto significa que los civiles no pueden ser expulsados del territorio de un Estado parte en un conflicto, como trágicamente ocurrió en varios conflictos armados no internacionales. En situaciones en las que gran parte del territorio está bajo el control de una parte insurgente, podría interpretarse que esta prohibición también abarca la expulsión de civiles de esas zonas.<sup>194</sup>

---

<sup>192</sup> Cfr. Swinarsky, Christophe. “Derecho internacional humanitario como sistema de protección de la persona humana en su relación con el derecho internacional de los derechos humanos”, op. cit, pp. 50 y 51.

<sup>193</sup> Ibidem, p. 45.

<sup>194</sup> Cfr. Melzer, Nils. *Derecho Internacional Humanitario, una introducción integral*, op. cit., p. 283.

Finalmente, es menester señalar que, para el Derecho Internacional Humanitario, así como para el derecho penal internacional, el movimiento poblacional conocido como desplazamiento interno, con puntuales excepciones, constituye una situación contraria y sancionada por el orden jurídico internacional.

Es así que, la regulación jurídica del desplazamiento interno en el ámbito internacional la encontramos en el derecho internacional humanitario, así como en el derecho penal internacional. En relación al derecho penal internacional, como se indicó previamente, el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional en sus numerales 7 y 8, sancionan la conducta en estudio. Por su parte, los “Convenios de Ginebra de 1949”, específicamente el Convenio IV y, los Protocolos adicionales I y II abordan el tema en cuestión en diversos artículos, a saber:

- Convenio IV de Ginebra de 1949, artículo 49 primer párrafo.
- Protocolo I de 1977, adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, artículo 85, párrafo 4, apartado a).
- Protocolo II de 1977, adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, artículos 4, párrafo 3, apartado e; y 17. No obstante, de forma amplia el Título IV “Población civil”, artículos 13 a 17 pueden ser aplicados por analogía a las víctimas en situación de desplazamiento interno.

#### 2.5.5 El desafío de la aplicación de los Convenios de Ginebra en el derecho interno

La aplicación e interpretación del Derecho Internacional Humanitario en contextos donde los Estados recurren a métodos y medios militares para proteger su seguridad interna y externa, ya sea en campañas de gran alcance contra el narcotráfico, en operaciones contra la piratería en alta mar o, incluso, en casos particularmente trágicos de pandillas urbanas o toma masiva de rehenes no son situaciones de fácil respuesta y solución. A raíz de esta tendencia en la que

se presentan escenarios cada vez más complejos, es cada vez más difícil distinguir entre paz y conflicto armado, y entre actividades policiales y militares, y existe una creciente confusión acerca de las normas jurídicas que regulan este tipo de situaciones.<sup>195</sup>

Para Elizabeth Salmón, el derecho internacional humanitario tiene distintos ámbitos de aplicación, a saber:

- *Ratione materiae*, en función a si el conflicto armado es internacional o no internacional;
- *Ratione personae*, en función a los sujetos activos y pasivos de las normas del derecho internacional humanitario;
- *Ratione temporis*, es decir, la aplicación del derecho internacional humanitario en el tiempo, y;
- *Ratione loci*, el ámbito de aplicación espacial de la norma.<sup>196</sup>

En cuanto al ámbito material de aplicación de la norma podemos señalar que, se distinguen dos situaciones, a) la de un conflicto armado internacional definida por el artículo 2 común de los Convenios de Ginebra de 1949 como, “...*la guerra declarada o cualquier otro conflicto armado que surja entre dos o varias Altas Partes contratantes aunque el estado de guerra no haya sido reconocido por alguna de ellas...*”, por lo tanto en tal situación son aplicables todas las reglas de los cuatro Convenios de Ginebra, así como el contenido del primer Protocolo, y; b) la segunda situación de aplicabilidad, como ya se indicó en párrafos anteriores es la de un conflicto armado no internacional, conforme al “Protocolo adicional II” indica, “...*que tiene lugar en el territorio de una Alta Parte contratante, entre sus fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de su territorio, un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas y aplicar el presente Protocolo...*”.

---

<sup>195</sup> Cfr. Melzer, Nils. *Derecho Internacional Humanitario, una introducción integral*, op. cit., p. 41.

<sup>196</sup> Cfr. Salmón, Elizabeth. *Introducción al Derecho Internacional Humanitario*, op. cit., p. 129, disponible en: <http://idehpucp.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/2012/10/Introducci%C3%B3n-al-Derecho-Internacional-Humanitario-2012-3.pdf>

En cuanto al ámbito personal de aplicación de la norma, tenemos que, desde el punto de vista formal los destinatarios son los Estados partes, así como los grupos armados no estatales, sin embargo, las personas protegidas son los beneficiarios de las normas. La situación de beneficiario de las normas de los Convenios de Ginebra tiene como garantía la inalienabilidad de los derechos de la persona protegida por el sistema. La persona protegida no puede, en ningún caso, renunciar parcial o totalmente a los derechos que se le otorgan por los Convenios y por los Protocolos. Así, en el primer Convenio, heridos y enfermos son los sujetos que se protege; en el segundo, heridos, enfermos y náufragos; en el tercero, prisioneros de guerra, y; en el cuarto la población civil. En el primer y segundo Convenios, así como en el Protocolo adicional I la protección incluye personal sanitario y religioso, militar o civil que se dedica exclusivamente y en forma permanente a los fines sanitarios de administración y funcionamiento de tales actividades. Dentro de la categoría de población civil se benefician de una protección particular los extranjeros, los refugiados o los apátridas, así como también los grupos vulnerables tales como mujeres o infantes cuyas necesidades especiales deben ser atendidas.<sup>197</sup> Lo mismo puede decirse de quienes abandonan sus hogares y pasan a ser desplazados internos.

Es importante destacar que, al describir el ámbito de aplicación personal “*ratione personae*” habrá que observar el concepto, propio del derecho internacional humanitario, que es el de “*víctima*”. Los tratados humanitarios utilizan este concepto como un término técnico. En tal sentido es víctima cada persona que pueda ser afectada o lo es por un conflicto armado, que sea un civil o un combatiente fuera de acción por estar herido, enfermo o prisionero de guerra. Así, el término no conlleva en los tratados de Ginebra ningún tipo de connotación moral o ética, tan sólo se refiere a una calidad de facto de la persona protegida por regímenes jurídicos que contemplan las diferentes situaciones de aplicabilidad personal en el conflicto.<sup>198</sup>

En relación al ámbito de aplicación temporal de las normas de derecho internacional humanitario, tenemos que, básicamente éstas se aplican desde el inicio de las hostilidades hasta el fin de las mismas.

---

<sup>197</sup> Cfr. Swinarsky, Christophe. “Derecho internacional humanitario como sistema de protección de la persona humana en su relación con el derecho internacional de los derechos humanos”, op. cit., pp. 48 y 49.

<sup>198</sup> Idem.

En cuanto al ámbito espacial de aplicación de la norma, se conecta directamente al espacio geográfico en que se desarrollan las hostilidades, lo cual incluye, por ejemplo, las disposiciones sobre la conducción de hostilidades, el régimen de prisioneros, donde sea que estos se encuentren, o la población civil en poder de una de las partes. En cualquier caso, en el supuesto de aplicación de la norma se extiende por definición a todo el territorio del Estado en conflicto.<sup>199</sup>

Señala Elizabeth Salmón:

*“...La relación del DIH con el ordenamiento jurídico interno del Estado puede verse desde dos perspectivas. La primera es la obligación general de todos los estados parte de los Convenios de Ginebra de adecuar su legislación interna a estas normas. La segunda es la relación que, en concreto, tiene el ordenamiento jurídico de un Estado participante en un conflicto con las normas de DIH...”*<sup>200</sup>

La obligación genérica de respetar y hacer respetar las normas convencionales del derecho internacional humanitario es la específica obligación de proveer a la ejecución internas de las mismas, esto es, convirtiéndolas en parte integrante del ordenamiento jurídico estatal. A este respecto el Comité Internacional de la Cruz Roja, insiste en la necesidad de poner en pie en los distintos Estados, medidas nacionales de aplicación en tiempos de paz de los Convenios de Ginebra y de sus Protocolos adicionales, necesidad que se expresó en la Resolución V de la XXV Conferencia internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, en Ginebra en 1986.<sup>201</sup>

---

<sup>199</sup> Cfr. Salmón, Elizabeth. *Introducción al Derecho Internacional Humanitario*, op. cit., p. 135, disponible en: <http://idehpucp.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/2012/10/Introducci%C3%B3n-al-Derecho-Internacional-Humanitario-2012-3.pdf>

<sup>200</sup> *Ibidem*, p. 113.

<sup>201</sup> Cfr. Pérez González, Manuel. *Derecho Internacional Humanitario y Derecho Penal Internacional*. op. cit., p. 51.

Respecto a las perspectivas de la normativa humanitaria, se pueden delimitar algunas áreas donde se hallan las principales dificultades ante el derecho internacional humanitario, con distinta intensidad, pero con características comunes, en todas las partes del mundo.

- La primera área es la de vigencia interna de esta normativa internacional.
- La segunda, la de la voluntad política de aplicar las reglas ya vigentes.
- La tercera se trata de la implementación nacional.
- La cuarta atañe al impacto del derecho internacional humanitario frente a las inobservancias y violaciones de la normativa.
- La quinta abarca los problemas del conocimiento y de difusión del derecho internacional humanitario como condiciones necesarias para que pueda debidamente cumplir con los requerimientos de su funcionamiento.<sup>202</sup>

Es cierto que los esfuerzos por reconocer la necesidad del imperio de las normas humanitarias en situaciones de conflictos armados han sido considerables y, de esos esfuerzos nació la idea de que un conflicto interno puede constituir una amenaza para la paz y requiere de la acción internacional. Sin embargo, los obstáculos a la aplicación efectiva de las normas humanitarias cada vez pertenecen menos al ámbito de lo jurídico y, pasa a ser más de índole política. Ejemplo de obstáculos a la aplicación efectiva de las normas humanitarias, es la declaración del general Walters en 1986 después del fallo condenatorio a los Estados Unidos de la Corte Internacional de Justicia de La Haya en el caso Nicaragua vs. Estados Unidos de América, “...mi gobierno no permitirá que su política exterior sea dictada por un colegio de jueces extranjeros...”<sup>203</sup>

La configuración actual del derecho internacional humanitario se enfoca al campo de la voluntad política de los países de aplicarlo. Existen los lineamientos para ello, sin embargo, su instrumentación es incipiente. Hay que tener presente que el derecho internacional humanitario contiene formalmente todas las garantías para no interferir con los intereses

---

<sup>202</sup> Cfr. Swinarsky, Christophe. “Derecho internacional humanitario como sistema de protección de la persona humana en su relación con el derecho internacional de los derechos humanos”, op. cit., p. 59.

<sup>203</sup> Cfr. Hammer, Roland. “Cincuenta años de la aplicación de los Convenios de Ginebra”, op. cit., p. 36.

políticos en juego. Es obvio que una normativa sería negociada con el máximo cuidado por parte de cada Estado, para proteger y salvaguardar sus intereses soberanos. De ahí la importancia de que los Estados comprendan que el derecho internacional humanitario no es un “*derecho político*”, sino un derecho fundamentalmente “*técnico*”.<sup>204</sup>

El carácter técnico del derecho internacional humanitario es el que implica hacer ciertas precisiones. En un conflicto armado internacional, la relación con el derecho interno se manifiesta claramente en el conjunto de obligaciones que surgen con la ocupación de un territorio y, en el trato que tiene la potencia ocupante con la población civil. De esta manera, el Estado ocupante contrae ciertas obligaciones específicas, tales como restablecer y asegurar el orden público y la seguridad en el territorio bajo su autoridad, no alterar el ordenamiento jurídico del Estado ocupado, salvo por razones imperiosas de seguridad, sin menoscabo de una serie de derechos de la población civil como derechos familiares, a practicar sus convicciones religiosas y a que, sus usos y costumbres sean respetados; se establece la obligación de un trato humanitario hacia la población civil al proscribir cualquier acto discriminatorio, denigrante o intimidatorio. De igual manera encontramos conforme a los artículos 31 y 32 del IV Convenio de Ginebra la prohibición expresa de coaccionar, torturar y practicar cualquier forma de brutalidad en contra de la población civil, así como, cualquier forma de expulsión de su territorio. Solo cuando la potencia ocupante considere necesario, por razones imperiosas, tomar medidas de seguridad con respecto a las personas protegidas, podrá imponerles, como máximo, una residencia forzosa o internarlas.<sup>205</sup>

Tampoco le está permitido a la potencia ocupante disponer de los recursos naturales del Estado ocupado, ni causar daños a la propiedad privada, pues el Estado ocupante se le considera como administrador y usufructuario de los edificios públicos, inmuebles, bosques y explotaciones agrícolas durante el tiempo estrictamente necesario que dure la ocupación.

---

<sup>204</sup> Cfr. Hammer, Roland. “Cincuenta años de la aplicación de los Convenios de Ginebra”, op. cit., p. 36.

<sup>205</sup> Cfr. Salmón, Elizabeth. *Introducción al Derecho Internacional Humanitario*, op. cit., p. 114, disponible en: <http://idehpucp.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/2012/10/Introducci%C3%B3n-al-Derecho-Internacional-Humanitario-2012-3.pdf>

Por otra parte, en un conflicto armado no internacional, los Estados asumen soberanamente el compromiso de luchar contra un grupo insurgente, criminal o terrorista en su territorio recurriendo únicamente a medios legítimos pues, el imperativo de mantener la seguridad del Estado no podrá justificar las violaciones de las normas tanto humanitarias como de derechos humanos. Lo anterior sin menoscabo de la legítima función del Estado de restablecer el orden interno frente a una situación de violencia, por ende, quienes se enfrentan a las fuerzas gubernamentales no se encuentran exentos de responder penalmente por sus actos frente al sistema de justicia interno.<sup>206</sup> El fundamento de lo expuesto lo encontramos en el artículo 3 del Protocolo adicional II, mismo que señala, “...*No podrá invocarse disposición alguna del presente Protocolo con objeto de menoscabar la soberanía de un Estado o la responsabilidad que incumbe al gobierno de mantener o restablecer la ley y el orden en el Estado o de defender la unidad nacional y la integridad territorial del Estado por todos los medios legítimos...*”.

#### 2.5.6 El Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Para Vera Gowlland-Debas y Gloria Gaggioli, tanto el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario comparten un común denominador que es una plataforma fundamental de respeto a principios humanitarios, por lo que son parte integrante del ius cogens al tenor del artículo 53 de la Convención de Viena de 1969 sobre el derecho de los tratados, lo que explica que las disposiciones propias del derecho internacional humanitario así como del derecho internacional de los derechos humanos sean obligatorias para todas las partes involucradas en un conflicto armado. No obstante, tienen algunas diferencias tales como, el derecho internacional de los derechos humanos protege a todos los individuos sin realizar distinción alguna, el derecho internacional humanitario protege sólo a ciertas categorías de individuos a quienes se contempla en determinados instrumentos jurídicos; el primero tutela ciertos derechos subjetivos e individuales, el segundo constituye

---

<sup>206</sup> Cfr. Salmón, Elizabeth. *Introducción al Derecho Internacional Humanitario*, op. cit., pp. 120 y 121, disponible en: <http://idehpucp.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/2012/10/Introducci%C3%B3n-al-Derecho-Internacional-Humanitario-2012-3.pdf>

un sistema de derechos de corte interestatal, es decir, entre Estados soberanos que deciden limitar su actuar en periodos bélicos; el primero, establece un mínimo de derechos individuales oponibles frente a potenciales abusos de la autoridad; el segundo, busca que los requerimientos militares en campaña observen un mínimo de principios de corte humanitario.<sup>207</sup>

Al continuar con el establecimiento de similitudes y diferencias entre el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, Gowlland-Debas y Gaggioli señalan que, los derechos humanos han penetrado en el derecho internacional humanitario, pues, por indicar un ejemplo, tanto los Convenios de Ginebra de 1949, como sus Protocolos adicionales de 1977 tienen una influencia incuestionable de los instrumentos jurídicos y estándares internacionales de los derechos humano. Al estudiar los Protocolos Adicionales I y II de los Convenios de Ginebra, es posible encontrar referencias directas a los derechos humanos:

Protocolo I adicional, artículo 72:

*“...Las disposiciones de esta Sección completan las normas relativas a la protección humanitaria de las personas civiles y de los bienes de carácter civil en poder de una Parte en conflicto enunciadas en el IV Convenio, en particular en sus Títulos I y III, así como las demás normas aplicables de derecho internacional referentes a la protección de los derechos humanos fundamentales durante los conflictos armados de carácter internacional...”*

Por su parte, el Protocolo II adicional en el preámbulo indica:

---

<sup>207</sup> Cfr. Gowlland-Debas, Vera; Gaggioli, Gloria. “The relationship between international human rights and humanitarian law: an overview”, en: *Research Handbook on Human Rights and Humanitarian Law*, Kolb, Robert; Gaggioli, Gloria, compiladores, Massachusetts, USA, 2008, MPG Books Group, p. 78.

*“...Recordando, asimismo, que los instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos ofrecen a la persona humana una protección fundamental...”*

En adición a las anteriores referencias, la normatividad sobre derecho internacional humanitario integra dentro de su régimen de prohibiciones la violación a ciertos derechos humanos, tal es el caso del derecho a recibir un juicio en observancia de ciertas garantías mínimas, la prohibición explícita de cometer asesinatos arbitrarios; la prohibición de prácticas como la tortura, tratos inhumanos o degradantes, o la esclavitud.<sup>208</sup>

El régimen jurídico de protección a los derechos humanos inicialmente se diseñó para tiempos de paz, crecientemente expande su tutela a situaciones de conflicto armado tanto internacional como no internacional. El respeto de los derechos humanos en situaciones de conflictos armados tiene una creciente aceptación tanto en el ámbito de las resoluciones emanadas de tribunales internacionales, así como en las acciones emprendidas por los Estados, los organismos internacionales garantes de la materia y las organizaciones no gubernamentales especialistas en derechos humanos. Incluso los Estados Unidos tradicionalmente reticente a reconocer las violaciones a derechos humanos por parte de sus fuerzas armadas, admitió en el Cuarto informe periódico publicado en 2011 por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas que, tanto la legislación internacional en materia de derechos humanos como la legislación sobre conflictos armados son complementarias y se refuerzan mutuamente.<sup>209</sup>

Los derechos humanos y el derecho internacional humanitario encontraron otro espacio de convergencia en la diversidad y complejidad de las relaciones internacionales y, en especial en la proliferación de conflictos armados no internacionales entre fuerzas gubernamentales y grupos organizados no estatales, como aquellos conflictos que se presentaron durante la Guerra Fría, en donde las fuerzas oponentes se confrontan en una relación asimétrica, y en los cuales los gobiernos enfrentan fuerzas rebeldes que se protegen entre la población civil y

---

<sup>208</sup> Cfr. Gowlland-Debas, Vera; Gaggioli, Gloria. “The relationship between international human rights and humanitarian law: an overview”, op. cit., p. 79.

<sup>209</sup> Idem.

que, en no pocas ocasiones lleva a los gobiernos a prácticas deplorables de violación masiva de derechos humanos; es decir, un empalme entre la aplicación de un cuerpo normativo de derechos humanos hacia la población civil, y una normatividad internacional humanitaria aplicada a fuerzas rebeldes en conflictos armados no internacionales, como sería el enfrentamiento durante la década de los noventa entre las fuerzas regulares del Ejército de la Federación rusa y las fuerzas rebeldes chechenas. De hecho, los conflictos armados contemporáneos no son los tradicionalmente conocidos entre fuerzas regulares de dos ejércitos beligerantes, pues estos muestran una tendencia a disminuir.<sup>210</sup>

Otro factor que favorece la convergencia entre el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario es la creación de instrumentos jurídicos que generan puentes entre ambas disciplinas, ejemplo de ello es el artículo 38 de la Convención Sobre los Derechos del Niño, que refleja los parámetros del artículo 77 del Protocolo adicional I de la Convención de Ginebra.<sup>211</sup>

- “...1. Los Estados Partes se comprometen a respetar y velar por que se respeten las normas del derecho internacional humanitario que les sean aplicables en los conflictos armados y que sean pertinentes para el niño.*
- 2. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas posibles para asegurar que las personas que aún no hayan cumplido los 15 años de edad no participen directamente en las hostilidades.*
- 3. Los Estados Partes se abstendrán de reclutar en las fuerzas armadas a las personas que no hayan cumplido los 15 años de edad. Si reclutan personas que hayan cumplido 15 años, pero que sean menores de 18, los Estados Partes procurarán dar prioridad a los de más edad.*
- 4. De conformidad con las obligaciones dimanadas del derecho internacional humanitario de proteger a la población civil durante los conflictos armados, los Estados Partes adoptarán todas las medidas*

---

<sup>210</sup> Cfr. Gowlland-Debas, Vera; Gaggioli, Gloria. “The relationship between international human rights and humanitarian law: an overview”, op. cit., p. 81.

<sup>211</sup> Ibidem, p. 83.

*posibles para asegurar la protección y el cuidado de los niños afectados por un conflicto armado...”*

La convergencia que se comenta entre derechos humanos y derecho internacional humanitario, también es palpable a través de los órganos de Naciones Unidas. Los pronunciamientos en la materia por medio de resoluciones emitidas tanto por la Asamblea General, el Consejo de Seguridad o el Consejo de Derechos Humanos, incluso los diversos relatores especiales nombrados por el secretario General de Naciones Unidas se pronuncian en sus informes haciendo referencia tanto al ámbito de los derechos humanos como al derecho internacional humanitario, situación que se pudo corroborar con el desarrollo del segundo capítulo de la presente investigación; en tal tesitura como se indicó con anterioridad, ambas disciplinas son complementarias y se retroalimentan, pues, aunque el contexto de aplicación de ambas disciplinas jurídicas sea distinto, el objetivo, los valores y el lenguaje que comparten es común, la protección y tutela de la dignidad del ser humano.

En este orden de ideas, Fleck expresa que el derecho internacional humanitario y los derechos humanos tienen mucho en común, puesto que los dos cuerpos normativos centran sus objetivos en la protección del individuo. Sin embargo, tienen también evidentes diferencias. Los derechos humanos tienen un ámbito de aplicación temporal de la norma principalmente en condiciones de paz y dentro del marco legal que implica las relaciones entre los gobiernos y sus ciudadanos. En cambio, el derecho internacional humanitario se aplica en condiciones excepcionales de conflicto armado y, pueden ser aplicadas tales normas entre los gobiernos y sus propios ciudadanos o, entre gobiernos y los ciudadanos de un Estado adversario.<sup>212</sup>

David Forsythe en su comparación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los Convenios de Ginebra, indica que, después de la barbarie de la Segunda Guerra Mundial, ambos simbolizan una aspiración moral de la comunidad internacional, la Declaración Universal de los Derechos Humanos como instrumento jurídico en tiempos de paz, los Convenios de Ginebra para tiempos de guerra.<sup>213</sup>

---

<sup>212</sup> Cfr. Fleck, Dieter. *The Handbook of International Humanitarian Law*, op. cit., p. 12.

<sup>213</sup> Cfr. Hammer, Roland. “Cincuenta años de la aplicación de los Convenios de Ginebra”, op. cit., p. 30.

El fin de la Guerra Fría no trajo consigo un avance en el campo de lo humanitario, por el contrario, se generaron nuevos focos de tensión por motivos diversos a disputas ideológicas, como por ejemplo conflictos étnicos, religiosos, tribales o, totalmente alejados de motivación alguna sino simplemente por portar un arma de fuego y tener el deseo de saquear la propiedad de la comunidad más cercana; conflictos en los cuales la población civil no solamente es víctima de las hostilidades sino es objetivo de los mismos, por tanto, la imprevisibilidad de las consecuencias y la barbarie de los actos es general, pues los liderazgos y los actores en los conflictos terminada la Guerra Fría son mucho más reacios a observar el cumplimiento de los principios humanitarios en la conducción de las hostilidades.<sup>214</sup>

Para Christophe Swinarsky la relación entre el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos obliga a algunas observaciones para evitar confusiones que ocurren con frecuencia. Desde el punto de vista de los fines de estos conjuntos normativos se pueden distinguir varios enfoques en los que se articula la protección:

- La primera categoría de estos conjuntos tiene como propio fundamento de toda su existencia jurídica, la protección de los seres humanos en todos los aspectos de su calidad de miembros de la sociedad humana. A ésta pertenece obviamente el derecho internacional de los derechos humanos. Este conjunto de reglas ubica al ser humano dentro de su suma sociedad política, la de la humanidad. Se podría decir que se trata, en el sentido técnico, del derecho general de la persona humana.
- La segunda categoría de derechos internacionales de la persona humana contendría los sistemas que protegen varias e importantes categorías de seres humanos a raíz de las especificidades de su condición en la sociedad. Por ejemplo, la Convención Sobre los Derechos del Niño.
- En la tercera categoría de derechos de protección del ser humano se podrían incluir las normativas que protegen al mismo a razón del desempeño de su función social o de una particular condición inherente a su integración dentro de la sociedad.

---

<sup>214</sup> Cfr. Hammer, Roland. “Cincuenta años de la aplicación de los Convenios de Ginebra”, op. cit., p. 31.

- La última categoría contemplaría las necesidades de la persona humana por causa de su situación dentro de la sociedad en las circunstancias que la amenazan particularmente o que le impiden gozar de la debida protección de la ley. Esa sería la situación de los refugiados o de los migrantes, así como las exigencias de protección de las víctimas en los conflictos armados.<sup>215</sup>

Las diferencias y las convergencias entre el derecho internacional humanitario y los derechos humanos se perfilan, con mucha claridad, según señala Swinarsky, pues habrá de recordarse que los obligados al respecto de la normativa humanitaria continúan siendo fundamentalmente los Estados, aunque sean las personas humanas las beneficiarias de esta normativa. Las situaciones en las cuales la persona humana puede directamente hacer valer sus derechos son muy excepcionales en ello.<sup>216</sup>

En los derechos humanos ocurre lo contrario: los individuos disponen de los derechos propios y su titularidad les confiere la cualidad de sujetos del derecho de jerarquía comparable con la de los Estados. Se trata indudablemente de una diferencia notable entre los ámbitos de aplicación personal de las dos normativas.<sup>217</sup>

Habrá también que hacer hincapié en el propósito de los derechos humanos, los que procuran garantizar al individuo la posibilidad de desarrollarse como persona, a fin de lograr sus objetivos personales y sociales, tanto políticos como económicos y culturales; en este sentido se puede hablar del derecho al desarrollo de la persona humana. El derecho internacional humanitario queda fundamentalmente en una normativa de protección, cuya suprema finalidad es posibilitar al ser humano el amparo contra las amenazas del conflicto armado u otras situaciones de violencia, a fin de salvaguardar su integridad personal y, en la medida de lo posible, su entorno social. Por lo tanto, este derecho no puede ser considerado como generador de nuevas perspectivas de desarrollo de la persona humana. Se trata obviamente de un derecho de excepción, de un sistema que tiende a preservar a la persona humana, más

---

<sup>215</sup> Cfr. Swinarsky, Christophe. “Derecho internacional humanitario como sistema de protección de la persona humana en su relación con el derecho internacional de los derechos humanos”, op. cit., pp. 53 y 54.

<sup>216</sup> Ibidem, p. 56.

<sup>217</sup> Idem.

bien que a proporcionarle condiciones para vivir mejor.<sup>218</sup> El siguiente cuadro abona a la mejor comprensión del tema en análisis:

	Similitud	Diferencia
Derecho Internacional Humanitario y Derecho Internacional de los Derechos Humanos.	<p>* Tienen una plataforma común que se funda en una serie de principios y valores de respeto a la dignidad del ser humano.</p> <p>* Ambas normativas integran dentro de su régimen de prohibiciones la violación a ciertos derechos básicos como recibir un juicio en observancia de ciertas garantías mínimas, la prohibición explícita de cometer asesinatos arbitrarios; la prohibición de prácticas como la tortura, tratos inhumanos o degradantes, o la esclavitud.</p> <p>* La terrible experiencia vivida durante la Segunda Guerra Mundial, llevó a la comunidad internacional a</p>	<p>* Los derechos humanos son normas plenamente operativas en circunstancias de normalidad institucional y Estado de derecho. El derecho internacional humanitario se aplica durante conflictos armados, es un derecho de aplicación en circunstancias excepcionales.</p> <p>* Tienen diverso origen. Los derechos humanos tienen su origen en documentos tales como La Petición de Derechos de 1628, el Acta de Habeas Corpus de 1679 y la Carta de Derechos de 1689. Mientras que el derecho internacional humanitario moderno nace en 1864 con el Primer Convenio de Ginebra, <i>para Aliviar la Suerte de los Ejércitos en Campaña</i>.</p> <p>* El régimen jurídico internacional de los derechos humanos lo encontramos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. El</p>

<sup>218</sup> Cfr. Swinarsky, Christophe. “Derecho internacional humanitario como sistema de protección de la persona humana en su relación con el derecho internacional de los derechos humanos”, op. cit., pp. 56 y 57.

	<p>tutelar un mínimo de garantías para el ser humano.</p> <p>* Las violaciones sistemáticas a los derechos humanos dentro de un Estado pueden involucrar una amenaza a la paz regional como internacional y ocasionar una situación de conflicto armado.</p> <p>* Existe una creciente convergencia entre ambas materias, la cual se puede ver tanto en instrumentos jurídicos como la Convención Sobre los Derechos del Niño o, en diversas resoluciones emanadas de Naciones Unidas.</p>	<p>régimen jurídico del derecho internacional humanitario lo encontramos en los Convenios de Ginebra de 1949 y en sus Protocolos adicionales de 1977.</p> <p>* El derecho internacional de los derechos humanos protege a todos los individuos sin realizar distinción alguna. El derecho internacional humanitario protege sólo a ciertas categorías de individuos.</p> <p>* Los derechos humanos establecen un mínimo de derechos individuales oponibles frente a potenciales abusos de la autoridad. El derecho internacional humanitario busca que los requerimientos militares tengan límites.</p> <p>* Los derechos humanos buscan generar nuevas perspectivas que amplíen los cauces del desarrollo humano. El derecho internacional humanitario busca preservar la vida del ser humano en circunstancias bélicas.</p>
--	--	---

A pesar de las diferencias entre las materias en estudio, las dos normativas tienen una relación complementaria desde el punto de vista de su respectiva aplicabilidad a la persona humana sea en tiempo de paz o de guerra.<sup>219</sup>

Entonces, frente a un conflicto armado no internacional, se aplican de forma simultánea tanto las disposiciones normativas nacionales como las del derecho internacional humanitario. No estamos frente a una sustitución de la ley nacional por la norma internacional, lo que se busca es una coordinación y armonización de ambas esferas jurídicas; no se pretende restringir el poder punitivo del Estado, que tiene como deber fundamental el preservar la ley y el orden, la unidad nacional y la integridad territorial, ni tampoco legitimar grupos armados; sin embargo, tampoco significa el reconocimiento de que la autoridad del Estado para restablecer el orden interno es libre de tratar a sus ciudadanos de cualquier manera en periodo de conflicto, el Estado tiene límites a su actuar al momento de disponer de los medios que considere necesarios para restablecer el imperio de la ley.<sup>220</sup>

#### 2.5.7 Aplicación del Derecho Internacional Humanitario ante el desplazamiento interno a causa de la violencia.

Como se indicó durante el presente capítulo, el Derecho Internacional Humanitario, aunado a su dimensión convencional, tiene un carácter preponderantemente consuetudinario. Es la experiencia y la práctica las que en primer orden forjaron este derecho.

Señala el Comité Internacional de la Cruz Roja:

*“...El derecho internacional consuetudinario está compuesto por normas que resultan de "una práctica general aceptada como derecho", cuya*

---

<sup>219</sup> Cfr. Swinarsky, Christophe. “Derecho internacional humanitario como sistema de protección de la persona humana en su relación con el derecho internacional de los derechos humanos”, op. cit., p. 58.

<sup>220</sup> Cfr. Salmón, Elizabeth. *Introducción al Derecho Internacional Humanitario*, op. cit., pp. 145-147, disponible en: <http://idehpucp.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/2012/10/Introducci%C3%B3n-al-Derecho-Internacional-Humanitario-2012-3.pdf>

*existencia es independiente del derecho convencional. El derecho internacional humanitario consuetudinario (DIH consuetudinario) reviste una importancia fundamental en los conflictos armados contemporáneos, porque llena las lagunas del derecho convencional tanto en lo que respecta a los conflictos armados internacionales como no internacionales, fortaleciendo de este modo la protección de las víctimas...”*<sup>221</sup>

El Comité Internacional de la Cruz Roja en colaboración con expertos en derecho internacional humanitario, emprendieron un amplio estudio sobre las prácticas de los Estados en relación a la materia. Bajo el título "*Derecho internacional humanitario consuetudinario*", trazaron como objetivo, identificar las prácticas que se aplican a este ámbito y esclarecer la protección jurídica que otorga a las víctimas de la guerra. Se identificaron 161 normas que constituyen el núcleo común del derecho humanitario vinculante para todas las partes en los conflictos armados.<sup>222</sup> Esas normas fortalecen la protección jurídica de las víctimas de la guerra en todo el mundo.<sup>223</sup> De esas 161 normas, en relación al desplazamiento interno se identificaron las siguientes:

La norma 129 inciso B) establece como norma de derecho internacional consuetudinario aplicable a los conflictos no internacionales, la prohibición de trasladar a personas civiles. Tal prohibición se remonta al Código de Lieber de 1863, artículo 23, que establece “*los ciudadanos no serán trasladados a lugares alejados*”. El Estatuto del Tribunal Militar Internacional de Nuremberg indica que, “*la deportación para realizar trabajos forzados o para otros objetivos en relación con la población civil de un territorio ocupado o en dicho territorio*” constituye un crimen de guerra, según lo indica el artículo 6, apartado b).<sup>224</sup>

---

<sup>221</sup> Véase, Comité Internacional de la Cruz Roja. *Derecho internacional humanitario consuetudinario*. Disponible en: <https://www.icrc.org/spa/war-and-law/treaties-customary-law/customary-law/overview-customary-law.htm>

<sup>222</sup> Cfr. Henckaerts, Jean Marie; Doswald-Beck, Louise. *El Derecho Internacional Humanitario consuetudinario, Volumen I: Normas; Volumen II: Práctica*, Comité Internacional de la Cruz Roja, Buenos Aires, Argentina, octubre 2007, p. 517.

<sup>223</sup> Idem.

<sup>224</sup> Idem.

Por su parte, los estatutos de los tribunales penales internacionales para la ex Yugoslavia y Ruanda condenan el desplazamiento de personas como un crimen de lesa humanidad. El Estatuto del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia de 1993, artículo 5, apartado d), y; el artículo 3, apartado d) del Estatuto del Tribunal Penal Internacional para Ruanda de 1994, así lo indican.<sup>225</sup>

La prohibición de desplazar por la fuerza a la población civil se incluye en varios manuales militares que son aplicables, o se han aplicado en conflictos armados no internacionales, tales son los casos de los manuales militares de países como Alemania, Australia, Canadá, Colombia, Filipinas o Sudáfrica, entre otros. En este sentido, la legislación de muchos países tipifica como delito dicha conducta, tal es el caso de los países antes referidos, a los que se sumaría algunos más como el caso de Nicaragua, El Salvador, Estados Unidos o Bosnia y Herzegovina, entre otros.<sup>226</sup>

La XXVI Conferencia internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja aprobó dos resoluciones en las que insistía en la prohibición del desplazamiento de la población civil. El Comité Internacional de la Cruz Roja exhorta continuamente a las partes en los conflictos armados tanto internacionales como no internacionales a respetar dicha disposición. Lo anterior se desprende de las Resoluciones 2 y 4 de la conferencia en cuestión, así como, del Memorándum sobre el respeto al derecho internacional humanitario en Angola.<sup>227</sup>

Tanto en los conflictos armados internacionales como en los no internacionales, la práctica de los Estados establece una excepción a la prohibición del desplazamiento en los casos en que lo exija la seguridad de las personas civiles o existan razones militares imperiosas como el desalojo de una zona en combate que requiera la evacuación, siempre y cuando se den las condiciones necesarias para ello. Esta excepción se encuentra en el IV Convenio de Ginebra, artículo 49 segundo párrafo, y; en el artículo 17 párrafo primero del Protocolo adicional II,

---

<sup>225</sup> Cfr. Henckaerts, Jean Marie; Doswald-Beck, Louise. *El Derecho Internacional Humanitario consuetudinario, Volumen I: Normas; Volumen II: Práctica*, op. cit., p. 519.

<sup>226</sup> Idem.

<sup>227</sup> Ibidem, p. 520.

coincidente con este criterio es el párrafo segundo, principio 6 de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.

La práctica de los Estados indica que, las partes en un conflicto deben evitar los desplazamientos causados por sus propios actos, al menos por aquellos actos que se encuentran prohibidos como lo sería infundir terror en la población o, perpetrar ataques indiscriminados en contra de la población civil.<sup>228</sup>

La norma 130 señala que los Estados no pueden deportar o trasladar partes de su población civil a un territorio ocupado por ellos, tal fue el caso de la Segunda Guerra Mundial, cuando Alemania en un intento por “germanizar” territorios ocupados en Polonia, la entonces Checoslovaquia y algunas otras partes de Europa llevaron ciudadanos alemanes a los territorios ocupados.<sup>229</sup>

La norma 131 señala que, en caso de desplazamiento, se tomarán todas las medidas posibles para que las personas afectadas sean acogidas en condiciones satisfactorias de alojamiento, higiene, salubridad y alimentación, y para que no se separen los miembros de una misma familia. La práctica de los Estados establece esta regla como una norma de derecho internacional consuetudinario.<sup>230</sup>

El Protocolo adicional II en su artículo 17 párrafo primero, dispone que, si se ordena un desplazamiento de la población civil porque lo exija la seguridad de los civiles afectados o razones militares imperiosas, se tomarán todas las medidas posibles para que las personas afectadas sean acogidas en condiciones satisfactorias de alojamiento, higiene, salubridad y alimentación, y para que no se separen los miembros de una misma familia. Lo anterior se complementa con lo dispuesto por el numeral 4, párrafo tercero apartado b) del instrumento jurídico internacional de referencia.

---

<sup>228</sup> Cfr. Henckaerts, Jean Marie; Doswald-Beck, Louise. *El Derecho Internacional Humanitario consuetudinario, Volumen I: Normas; Volumen II: Práctica*, op. cit., p. 521.

<sup>229</sup> Ibidem, p. 522.

<sup>230</sup> Ibidem, p. 524.

La norma en estudio que exige que se adopten medidas para salvaguardar a la población civil en caso de desplazamiento aparece en acuerdos de paz concluidos entre las partes en los conflictos armados en Bosnia-Herzegovina, Mozambique o Sudán. Por su parte, la Corte Constitucional de Colombia sostuvo mediante criterio emanado de la sentencia C-092 que, las personas desplazadas tienen derecho a recibir asistencia humanitaria y protección del Estado.<sup>231</sup>

La Conferencia Internacional XXVII de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja celebrada del 31 de octubre al 6 de noviembre de 1999, aprobó varias resoluciones en las que se destaca la importancia de la norma 131. En el Plan de acción aprobado para los años 2000-2003, se pide que todas las partes en un conflicto armado tomen medidas eficaces para que, si se produce un desplazamiento, se preste asistencia apropiada a las personas desplazadas.<sup>232</sup>

Por otra parte, el deber de evitar, en la medida de lo posible, separar a los miembros de una misma familia durante el desplazamiento o la evacuación por los ocupantes como ya se mencionó se encuentra en el IV Convenio de Ginebra, en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, así como en diversos manuales militares entre los que se encuentran los de Canadá, Croacia, estados Unidos o Colombia.<sup>233</sup>

En relación a la separación de los niños de sus padres, la convención sobre los Derechos del Niño en su artículo 9 párrafo primero, dispone que, los Estados Partes velarán porque el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de éstos. El Comité Ejecutivo de la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados insta a los Estados a tomar las medidas necesarias para evitar la separación de los niños y adolescentes de sus familiares en situaciones de conflicto. En su informe sobre asistencia a los menores no acompañados de 1998, el secretario general de Naciones Unidas declaró que en situaciones como las de Guinea-Bissau,

---

<sup>231</sup> Cfr. Henckaerts, Jean Marie; Doswald-Beck, Louise. *El Derecho Internacional Humanitario consuetudinario, Volumen I: Normas; Volumen II: Práctica*, op. cit., p. 525.

<sup>232</sup> Ibidem, p. 526.

<sup>233</sup> Idem.

Kosovo o Sierra Leona, los niños que huyen de las zonas de conflicto involuntariamente se separan de sus familiares.<sup>234</sup>

Esto mismo se expresa en dos resoluciones aprobadas por consenso por las Conferencias Internacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja de 1999 y 2003, al señalar la necesidad de tomar todas las medidas necesarias para preservar la unión familiar, así como a evitar toda acción destinada a provocar la separación de familias o que pudiese tener tal consecuencia, situación contraria al contenido de las normas emanadas del derecho internacional humanitario.<sup>235</sup>

Otro punto de importancia a destacar de la norma en estudio es la necesidad de brindar protección y asistencia a los desplazados basados en la consideración de atender necesidades especiales como los son necesidades de niños no acompañados, mujeres embarazadas, madres lactantes, personas con discapacidades o personas de la tercera edad, situación que se reconoce en diversos manuales militares.<sup>236</sup>

También se destaca de la norma 131 la necesidad de asistencia internacional a las personas desplazadas. La práctica destaca que la principal responsabilidad de la atención a los desplazados internos recae en los gobiernos de que se trate. Sin embargo, dado que muchas veces el gobierno no controla las zonas donde se encuentran las personas desplazadas, esta responsabilidad comprende la obligación de autorizar el libre paso de la asistencia humanitaria. En la práctica la Agencia para los Refugiados de Naciones Unidas y el Comité Internacional de la Cruz Roja son quienes prestan la ayuda, incluso, la práctica indica que es ilícito impedir que se preste socorro a los desplazados.<sup>237</sup>

La norma 132 indica que, las personas desplazadas tienen derecho a regresar voluntariamente a su hogar o a su lugar habitual de residencia, tan pronto como dejen de existir las razones

---

<sup>234</sup> Cfr. Henckaerts, Jean Marie; Doswald-Beck, Louise. *El Derecho Internacional Humanitario consuetudinario, Volumen I: Normas; Volumen II: Práctica*, op. cit., p. 527.

<sup>235</sup> Idem.

<sup>236</sup> Idem.

<sup>237</sup> Ibidem, p. 528.

que motivaron su desplazamiento. La práctica de los Estados establece esta regla como una norma de derecho internacional consuetudinario.

El IV Convenio de Ginebra en su artículo 49 establece que las personas evacuadas deben ser trasladadas de nuevo a su domicilio en cuanto cesen las hostilidades en su región. El derecho a regresar voluntariamente se reconoce, en términos generales, en otros tratados como el Acuerdo de Armisticio de Panmunjom que puso fin a las hostilidades entre Corea del Norte y Corea del Sur, o la Convención que regula los aspectos propios de los problemas de los desplazados en África de 1969, artículo 5 párrafo primero. Diversos instrumentos jurídicos internacionales reconocen tal situación, como el artículo 13, párrafo segundo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; artículo 12, párrafo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; artículo 22, párrafo 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o, la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981 en su artículo 12, párrafo segundo.<sup>238</sup>

El derecho de los desplazados a regresar a su lugar de residencia se refrenda en declaraciones oficiales relativas en su mayoría a conflictos armados no internacionales como los de Abjasia, Bosnia-Herzegovina o Filipinas. Este derecho también se reconoce en varios acuerdos de paz tales como los de Afganistán, Corea, Croacia, Liberia, Sudán o Tayikistán.<sup>239</sup>

En este orden de ideas, como se estudió en el capítulo dos de esta investigación, en numerosas resoluciones el Consejo de Seguridad, la Asamblea General y el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas remarcan el derecho de los desplazados a regresar libremente a su hogar en condiciones de seguridad tal como lo señalan los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.

La misma norma 132 indica el deber de las autoridades competentes de adoptar medidas para facilitar el regreso voluntario y en condiciones de seguridad de las personas desplazadas. Tal norma se aprecia en tratados de paz y otros acuerdos, legislaciones nacionales, declaraciones

---

<sup>238</sup> Cfr. Henckaerts, Jean Marie; Doswald-Beck, Louise. *El Derecho Internacional Humanitario consuetudinario, Volumen I: Normas*, op. cit., p. 529.

<sup>239</sup> *Ibidem*, p. 530.

oficiales y otros tipos de práctica. Algunos ejemplos de medidas adoptadas para facilitar el regreso voluntario y en condiciones de seguridad, así como la reintegración de las personas desplazadas son: desactivación de minas antipersonales, reabastecimiento del suministro de agua, rehabilitación de viviendas, centros escolares y sanitarios, así como, entrega de herramientas de trabajo, aperos de labranza, semillas y abonos. En algunos casos se permitió a las personas desplazadas visitar la zona, previo a su retorno definitivo para evaluar la situación. La práctica indica que las amnistías para las personas desplazadas que retornan a su lugar de origen, es una medida adecuada para facilitar el regreso, ya que garantizan que no se iniciará ningún procedimiento penal por actos tales como la desertión, excluidos los crímenes de guerra y de lesa humanidad.<sup>240</sup>

Finalmente, la norma 133, indica que, los Estados establecen como regla para conflictos armados internacionales como no internacionales, la obligación de respetar los derechos de propiedad de las personas desplazadas. La cuestión de los derechos de propiedad de las personas desplazadas en conflictos recientes suscitó especial atención, sobre todo por las experiencias de la ex Yugoslavia, Afganistán, Colombia, Mozambique o Georgia, ya que en sus respectivos acuerdos de paz en relación al respeto a los derechos de propiedad de las personas desplazadas por lo que hace a los bienes que quedaron abandonados se confirmó el derecho a que les fueran restituidos.<sup>241</sup>

El principio 21 párrafo tercero de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos se pronuncia al respecto al señalar que, las propiedades y las posesiones que hayan abandonado los desplazados internos serán objeto de protección contra la destrucción, apropiación, ocupación, uso arbitrario o ilegal. Los acuerdos de paz de Dayton, Ohio en los Estados Unidos del 21 de noviembre de 1995 que pusieron fin a la guerra en Bosnia-Herzegovina, establecen que todas las personas refugiadas y desplazadas tendrán derecho a que se les restituyan los bienes de los que hubieran sido privados en el curso de las hostilidades desde

---

<sup>240</sup> Cfr. Henckaerts, Jean Marie; Doswald-Beck, Louise. *El Derecho Internacional Humanitario consuetudinario, Volumen I: Normas; Volumen II: Práctica*, op. cit., p. 532.

<sup>241</sup> *Ibidem*, p. 534

1991 y a que se les pague una indemnización a cambio de los bienes que ya no fuesen restituibles.<sup>242</sup>

La ley colombiana sobre desplazamiento interno reconoce que las personas desplazadas tienen derecho a conservar la propiedad y posesión de los bienes que hubieren sido abandonados. La Corte Constitucional de Colombia emitió la sentencia C-092 de 1996, ya citada, en tal sentido.<sup>243</sup>

---

<sup>242</sup> Cfr. Henckaerts, Jean Marie; Doswald-Beck, Louise. *El Derecho Internacional Humanitario consuetudinario, Volumen I: Normas; Volumen II: Práctica*, op. cit., p. 535.

<sup>243</sup> Idem.

## Capítulo Tercero

### El desplazamiento interno en la legislación mexicana

#### Nota introductoria

La problemática del desplazamiento interno en México no se aborda de forma seria en la agenda pública, prueba de esto es que, aunque la Constitución y leyes derivadas de la misma tutelan los derechos humanos, no hay legislación que fundamente de manera sistemática y específica los derechos inherentes a las víctimas de desplazamiento interno, lo cual desemboca en una evasión constante de responsabilidades de los diversos ámbitos y niveles de gobierno. Consecuentemente, se busca una política pública que permita en principio, reconocer el fenómeno del desplazamiento interno en México. Legislar en la materia sería un gran paso para identificar responsabilidades y exigir rendición de cuentas a los distintos niveles de gobierno en México.

En este capítulo se analizará la legislación mexicana en materia de desplazamiento interno, toda vez, que existen endeble intentos por regular jurídicamente la figura y darle reconocimiento al fenómeno.

Mediante peticiones de transparencia al Consejo Nacional de Población dependiente de la Secretaría de Gobernación y a la Secretaría de Relaciones Exteriores, a pregunta expresa:

*“...Qué normatividad incorpora al orden jurídico interno de México los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos que conforme a la Resolución 1998/50 de la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas insta a los Estados a estudiar métodos y formas de atender mejor las necesidades de protección y asistencia de las personas internamente desplazadas...”*

El Consejo Nacional de Población respondió mediante oficio S/N de 30 de septiembre de 2014, lo siguiente:

*“...RESPUESTA*

*Dentro del orden jurídico de México, encontramos que la normatividad sobre los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos que conforman la resolución 1998/50 de la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, se ve abordado por la siguiente legislación:*

*Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Población, donde tiene por objeto regular la condición de refugiado y el otorgamiento de protección complementaria, así como establecer las bases para la atención y asistencia a los refugiados que se encuentran en territorio nacional, con la finalidad de garantizar el pleno respeto a sus derechos humanos.*

*REGLAMENTO de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, que tiene la función de promover, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores y demás autoridades competentes, soluciones duraderas a la problemática que enfrentan los refugiados durante su estancia en territorio nacional, de conformidad con los supuestos previstos en la Ley y la participación de organismos nacionales e internacionales y de organizaciones de la sociedad civil que se hayan destacado por su trabajo y estudio en materia de refugiados, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a otras autoridades.*

*Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno en el Estado de Chiapas, tiene por objeto establecer las bases para la prevención del desplazamiento interno, la asistencia e implementación de soluciones duraderas para su superación, así como otorgar un marco garante que atienda y apoye a las personas en esta situación.*

<http://www.congresochiapas.gob.mx/new/Info-Parlamentaria/L-89.pdf>

*Ley Número 487 para Prevenir y Atender el Desplazamiento Interno en el Estado de Guerrero, establecer las bases para la prevención, protección, ayuda y asistencia de las personas desplazadas internamente durante su desplazamiento y después del retorno o reasentamiento y garantizar a las personas que se encuentren en aplicación de normas de derechos humanos y del derecho humanitario, acceso a la protección y asistencia efectiva de las personas desplazadas durante esta situación y después de ella para recuperar su patrimonio afectado o en su caso, indemnizarles proporcionalmente y la posibilidad de lograr una solución digna y segura mediante la implementación de soluciones duraderas para su superación.*  
<http://i.guerrero.gob.mx/uploads/2014/09/L487DESPLAZINTEG1.pdf>

*También nos permitimos hacer de su conocimiento que de la información solicitada la puede consultar con otras dependencias. Por lo que le sugerimos acuda a los siguientes enlaces:*

<https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdmhb.htm>

*Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), México*

<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3375.pdf?view=1>

<http://www.acnur.org/t3/donde-trabaja/america/mexico/>

*Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Población.*

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8150>

**REGLAMENTO DE LA LEY SOBRE REFUGIADOS Y PROTECCIÓN COMPLEMENTARIA**

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8339>

*Otras dependencias:*

*Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR)*

*[www.comar.gob.mx/es/COMAR](http://www.comar.gob.mx/es/COMAR)*

*Sin Fronteras, IAP*

*<http://www.sinfronteras.org.mx/index.php/en/>*

*Programa Casa Refugiados, A.C.*

*<http://casarefugiados.org/>*

*Casa del Migrante Scalabrini, A.C. - Albergue de Belén*

*<http://www.migrante.com.mx/>*

*Casa de los Amigos, A.C*

*<http://www.casadelosamigos.org/...>*

De la respuesta que se obtuvo del Consejo Nacional de Población se pueden advertir algunas cuestiones. Primero, existe una confusión en la autoridad al no discernir con claridad la diferencia entre el refugio y el desplazamiento interno, pues en más de una ocasión se indica el marco regulatorio referente a los refugiados como supletorio de la protección a los desplazados. Segundo, no resulta preciso señalar que el marco normativo nacional sobre Refugio aborda los Principios Rectores del Desplazamiento Interno resolución 1998/50 de Naciones Unidas, y; tercero, no es hasta el final de la respuesta que se indican dos marcos normativos de carácter local los que abordan la problemática, en particular las entidades federativas de Chiapas y Guerrero.

Por su parte, la Secretaría de Relaciones Exteriores, respondió mediante oficio UDE-6179/2014, Folio: 0000500142314, de 29 de octubre de 2014, suscrito por Francisco de Paula Castro Reynoso, director general adjunto de Gestión Administrativa, Encargado de la Unidad de Enlace conforme al oficio CJA 9500Bis/2013 del 30 de agosto de 2013 y de conformidad con el artículo 13, fracción XXX y al artículo 55 del Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores en vigor, lo siguiente:

*“...Esta Dirección General tiene conocimiento de que los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, elaborados por el Representante Especial de las Naciones Unidas para los desplazamientos internos, han sido retomados por la Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno del Estado de Chiapas del 22 de febrero de 2012.*

*Por otro lado, de conformidad con el Criterio 16/09 emitido por el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, el cual señala que “cuando la información solicitada no sea competencia de la dependencia o entidad ante la cual se presente la solicitud de acceso, la unidad de enlace deberá orientar debidamente al particular sobre la entidad o dependencia competente”, se informa que el seguimiento del orden jurídico interno de México es facultad de la Secretaría de Gobernación, por lo que se sugiere encauzar la consulta a dicha dependencia.*

*Asimismo, la instancia encargada de la política nacional en materia de población es el Consejo Nacional de Población, por lo que a su vez se sugiere consultar a esa dependencia...”*

De lo anterior se aprecia la inexistencia de normatividad de carácter federal, nacional o general que aborde el desplazamiento interno en forma especializada. Una vez más se señala la legislación en materia de desplazamiento de Chiapas, y es de destacarse el desconocimiento de la Ley Número 487 para Prevenir y Atender el Desplazamiento Interno en el Estado de Guerrero.

Aunado al desarrollo de los contenidos de las leyes sobre desplazamiento interno en Chiapas y Guerrero, con el objetivo de ser exhaustivos en la exposición del estado que guarda el fenómeno en estudio, es importante abordar los puntos más relevantes diversas iniciativas de ley presentadas tanto en la Cámara de Diputados como en la Senadores.

### 3.1 Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno en el Estado de Chiapas<sup>244</sup>

Como se indicó en la nota introductoria del capítulo, México no tiene un marco jurídico especializado para la protección y restitución de derechos conculcados a las víctimas del desplazamiento interno, con la excepción de dos entidades, Chiapas es una de ellas.<sup>245</sup>

Fue el primer instrumento legal de protección a desplazados internos en México, razón por la cual es de suma importancia para la investigación, sin embargo, su importancia no sólo radica en ser la primera en la materia, sino que se legisla en un estado donde el fenómeno del desplazamiento interno es de larga data.<sup>246</sup>

Para Fidel López García, coordinador de la obra *Memoria de la experiencia multi-actor sobre el desarrollo de la Ley de desplazamiento interno para el estado de Chiapas*, la ley en estudio es: “...una experiencia exitosa sobre un proceso multi-actor que culminó en la elaboración de una Ley Modelo y la aprobación de una Ley para prevenir y atender el desplazamiento interno en el Estado de Chiapas...”.<sup>247</sup>

El instrumento jurídico de referencia es el primero en entrar en vigor y dar protección a desplazados internos en México. Al ser pionera en la materia, es de suma importancia, pues, es producto de la experiencia vivida en una entidad federativa donde el fenómeno ha sido persistente a lo largo del tiempo. Así lo señalan los párrafos cuatro, cinco y seis de la ley en análisis:

*“...En Chiapas durante nuestra historia, un número importante de personas se ha visto obligada a dejar su lugar de residencia habitual por*

---

<sup>244</sup> Publicada mediante Decreto número 158, en el Periódico Oficial del Estado número 355 de 22 de febrero de 2012. Señala el artículo primero transitorio, “...La presente ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado...”

<sup>245</sup> Nos referimos a esta ley antes que a la norma general por un criterio cronológico.

<sup>246</sup> Véase Centro de Información de las Naciones Unidas. *México: ONU aplaude aprobación de ley para prevenir desplazamiento en Chiapas*. Disponible en: <http://www.cinu.mx/noticias/mexico/mexico-onu-aplaude-aprobacion/>

<sup>247</sup> Cfr. López García, Fidel. *Memoria de la experiencia multi-actor sobre el desarrollo de la Ley de desplazamiento interno para el estado de Chiapas*. Disponible en: [http://cinu.mx/minisitio/Cultura\\_de\\_Paz/2.MemoriaLeyDesplazados\\_Ch2013.pdf](http://cinu.mx/minisitio/Cultura_de_Paz/2.MemoriaLeyDesplazados_Ch2013.pdf)

*causas ajenas a su voluntad, abandonando no solo su patrimonio, sino también poniendo en riesgo la vigencia de sus derechos más elementales...*

*El nuestro es un Estado complejo, diverso, multicultural y como toda sociedad encierra en su interior y en su territorio elementos latentes de desencuentro y vulnerabilidad...*

*El desplazamiento de población en Chiapas ha tenido lugar desde hace décadas por muy variadas causas: fenómenos naturales y vulnerabilidad socio ambiental como terremotos, huracanes, erupciones volcánicas y deslaves de gran magnitud; proyectos de desarrollo, particularmente hidroeléctricos; intolerancia religiosa; problemas intracomunitarios; disputas agrarias e incluso conflictos armados..."*

También es de destacar el contenido del párrafo séptimo del Considerando de la ley en cuestión, pues explícitamente se reconoce que:

*"...Por ser una categoría de derechos relativamente nueva que no se encuentra incorporada en nuestro orden jurídico nacional, no existen estadísticas ni cifras oficiales sobre las personas internamente desplazadas, lo que hace complejo el estudio y evaluación del fenómeno..."*

*El Sistema de Naciones Unidas y particularmente el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ha hecho un llamado internacional a tomar en cuenta el desplazamiento interno de población para generar respuestas institucionales, marcos legales y políticas gubernamentales a fin de prevenirlo y atenderlo, garantizando tanto la asistencia humanitaria, la vigencia de los derechos y la implementación de soluciones duraderas..."*

Especial mención requiere el término “soluciones duraderas”, pues, a tal efecto, el Capítulo VI titulado De las soluciones duraderas a la condición de desplazamiento interno, pone en el centro de la cuestión el retorno voluntario o, en su defecto el reasentamiento, el numeral 41 indica cuáles son las condiciones objetivas que permiten evaluar en ocho fracciones los

parámetros que la condición de desplazamiento interno ha sido superada y, por lo tanto, las condiciones de retorno o reasentamiento se encuentran dadas, siendo éstas:

- “...I. Seguridad y libertad de movimiento;*
- II. Condiciones dignas de vida, incluyendo acceso a alimentación, agua, vivienda, cuidados de salud y educación;*
- III. Acceso a empleo o medios de vida;*
- IV. Acceso a mecanismos de restitución de vivienda, tierras y otros bienes patrimoniales o compensación justa;*
- V. Acceso a documentación personal;*
- VI. Reunificación familiar;*
- VII. Participación en asuntos públicos en igualdad de condiciones con el resto de la población;*
- VIII. Acceso a la justicia y reparación del daño...”*

La ley tiene como objetivo la prevención del desplazamiento interno, la asistencia y la aplicación de soluciones duraderas para superar la emergencia, y el establecimiento de un marco de atención a víctimas. Lo anterior se desprende del artículo 2.

*“...Artículo 2.- Esta ley tiene por objeto establecer las bases para la prevención del desplazamiento interno, la asistencia e implementación de soluciones duraderas para su superación, así como otorgar un marco garante que atienda y apoye a las personas en esta situación...”*

El artículo 17 es coherente tanto con los Principios Rectores del Desplazamiento Interno, así como con diversas resoluciones estudiadas en el capítulo previo, en el sentido de fincar la responsabilidad primaria en la solución de la problemática en las instituciones públicas, es así que la autoridad estatal asume la plena responsabilidad de afrontar el problema, antes, durante y después de que se presente. El Capítulo IV hace especial énfasis en la dimensión preventiva de la problemática.

*“...Artículo 17.- El Estado de Chiapas deberá adoptar las medidas y formular las políticas para la prevención del desplazamiento interno, la atención, protección y asistencia durante el mismo y la implementación de soluciones duraderas que permitan superar la condición de desplazado interno...”*

La ley en estudio tiene múltiples características positivas y aportes a la solución del problema, a saber:

Crea un marco conceptual garante de los derechos de las personas que por causas diversas se ven obligadas a dejar su lugar de residencia habitual, al definir lo que se considera una persona desplazada internamente; establece los derechos de las víctimas.

*“...Artículo 3.- Se considera como desplazados internos a las personas o grupos de personas asentadas en el Estado de Chiapas que se han visto forzadas u obligadas a abandonar, escapar o huir de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano y que no han cruzado los límites territoriales del Estado...”*

Aborda el fenómeno de forma integral al incorporar en sitio prioritario a los grupos vulnerables.

*“...Artículo 6.- En la aplicación de esta ley los desplazados internos más vulnerables, tales como los niños, especialmente los menores no acompañados, las mujeres embarazadas, las madres con hijos pequeños, las mujeres cabeza de familia, las personas con discapacidades y los adultos mayores, tendrán derecho a la protección y asistencia requerida por su condición y a un tratamiento que tenga en cuenta sus necesidades especiales...”. El artículo 33 profundiza en el tema. “...Artículo 33.- La*

*ayuda humanitaria se prestará de conformidad con los principios de humanidad e imparcialidad, sin discriminación alguna entre la población, observando el trato diferenciado de asistencia que segmentos poblacionales como ancianos, indígenas, mujeres, o niños que, en su caso, requieran...”*

Se reconoce el deber de las autoridades de garantizarle a las víctimas el goce de condiciones satisfactorias de vida, incluido el derecho a la seguridad y la salud.

*“...Artículo 8.- Todo desplazado interno tiene derecho a que se respete su libertad, seguridad, dignidad e integridad, sea ésta física, moral o mental...”*

Se tutela el derecho al libre tránsito.

*“...Artículo 9.- Los desplazados internos tienen derecho a transitar de manera libre y a elegir su lugar de residencia en los términos que la ley dispone...”*

El derecho a la identidad también se encuentra tutelado.

*“...Artículo 11.- Los desplazados internos tienen derecho a la identidad y al reconocimiento de su personalidad jurídica. El Estado facilitará los trámites para la obtención o restitución de su documentación personal...”*

Otra característica importante es que las víctimas del desplazamiento interno, tienen derecho de restitución o compensación de sus derechos vulnerados en materia de tierras, vivienda y propiedad.<sup>248</sup>

---

<sup>248</sup> El contenido del artículo 16 complementa el punto en estudio.

*“...Artículo 12.- Los desplazados internos tienen derecho a la protección de la ley contra la privación arbitraria, apropiación, ocupación o destrucción de sus propiedades y/o posesiones, sea individual o colectiva y en su caso a la restitución o compensación de sus derechos vulnerados en materia de tierras, vivienda y propiedad...”*

Finalmente, la Ley crea el Programa Estatal para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno, así como la Coordinación interinstitucional a través del establecimiento del Consejo Estatal de Atención Integral al Desplazamiento Interno. A tal efecto no se omite la asignación de responsabilidades y atribuciones, lo que se desprende del Capítulo III, artículos 18 a 23. El Programa Estatal para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno y el Consejo Estatal de Atención Integral al Desplazamiento Interno son los responsables de crear el Registro Estatal de Población Desplazada, que funciona como mecanismo de identificación de víctimas, clasificación de sus características para una mejor atención de sus necesidades. Este tercer capítulo es importante, ya que, al establecer un registro de la población desplazada se cuenta a nivel local con cifras oficiales.

Para el cumplimiento de su objeto, la Ley prevé la creación de un Sistema Estatal para la Atención Integral de la Población Desplazada. A este respecto señala López García:

*“...Entre las funciones a cargo del Sistema Estatal se disponen la de documentar, diagnosticar y levantar sistemáticamente datos sobre el fenómeno, tanto en las zonas de expulsión como en las zonas de recepción de población desplazada.*

*Tiene bajo su responsabilidad, a su vez, prestar asistencia humanitaria a las personas desplazadas, establecer mecanismos y proveer medios para lograr el retorno voluntario de los desplazados a su lugar de origen o su reasentamiento en lugar distinto a éste, así como instrumentar soluciones duraderas a su situación.*

*Especial mención sobre los trabajos encomendados al Sistema Estatal merece el relacionado con su obligación de asegurar a la población desplazada el acceso a la justicia y mecanismos de restitución de derechos. De manera particular, el Sistema Estatal tiene el deber de garantizar asistencia legal a la población desplazada para investigar los hechos que hubieren causado el desplazamiento y sancionar a sus responsables. En esta lógica, el estado de Chiapas emprenderá de oficio o a petición de parte interesada la investigación de esos hechos punibles, cometidos por servidores públicos y/o particulares...”<sup>249</sup>*

### 3.2 Ley número 487 para Prevenir y Atender el Desplazamiento Interno en el Estado de Guerrero.<sup>250</sup>

La ley en estudio está constituida por 59 artículos, distribuidos en 10 capítulos, cuyo contenido es el siguiente:

- *El capítulo I titulado Disposiciones Generales*, señala el carácter general de la ley y su ámbito de validez. Tiene como objeto establecer las bases para la prevención y garantizar el acceso a la protección y asistencia efectiva durante el desplazamiento y después de su retorno o reasentamiento, otorgar un marco garante de protección a los derechos humanos que atienda y apoye a las personas en tal situación, así como la implementación de soluciones duraderas para su superación. Artículos 1 a 3. El numeral 3 enuncia las situaciones que se consideran motivo de desplazamiento arbitrario, siendo tales: por situaciones para evitar los efectos de un conflicto armado; por situaciones de violencia generalizada; por situaciones de catástrofes naturales o,

---

<sup>249</sup> Cfr. López García, Fidel. *Memoria de la experiencia multi-actor sobre el desarrollo de la Ley de desplazamiento interno para el estado de Chiapas*, pp. 44 y 45. Disponible en: [http://cinu.mx/minisitio/Cultura\\_de\\_Paz/2.MemoriaLeyDesplazados\\_Ch2013.pdf](http://cinu.mx/minisitio/Cultura_de_Paz/2.MemoriaLeyDesplazados_Ch2013.pdf)

<sup>250</sup> Publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero el martes 22 de julio de 2014, bajo el título de Ley número 487 Para Prevenir y Atender el Desplazamiento interno en el Estado de Guerrero. Señala el artículo primero transitorio, “...La presente ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado...”

en su defecto, catástrofes provocadas por el ser humano, en virtud de que la salud y seguridad de las personas afectadas requieren su evacuación, o; por situaciones provocadas por la implantación de proyectos de desarrollo integrales que no estén justificados por un interés público superior o primordial, o no busquen elevar el índice de desarrollo humano de las personas, o combatir la pobreza y la dispersión poblacional.

- *Capítulo II. De los Derechos de los Desplazados Internos.* En este apartado se prevé entre otras cosas que se aplicarán las medidas de restitución de derechos sin discriminación alguna por motivo de raza, color, género, idioma, religión o creencia, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional, étnico o social, condición jurídica o social, edad, discapacidad, posición económica, nacimiento o cualquier otro criterio. Como el fenómeno en estudio en Guerrero está presente por diversos motivos de tiempo atrás a la fecha, el capítulo en comento crea un marco jurídico con un perfil garantista para los afectados, pues, establece un catálogo de todos los derechos que deben ser tutelados a las personas en condición de desplazamiento interno, derechos tales como la libertad, seguridad jurídica, dignidad, integridad física, moral, psicológica o patrimonial, derecho a transitar de manera libre dentro del territorio, etc. Artículos 4 a 21.
- *Capítulo III. De las Obligaciones de los Desplazados Internos.* Señala las obligaciones de los desplazados internos entre las que destacan: inscribirse en el Registro Estatal de Desplazados, aceptar las condiciones de retorno o en su caso reasentamiento, así como proporcionar información fidedigna so pena de incurrir en falsedad de declaración referente a datos de carácter social, vivienda, adicciones, enfermedades, patrimonial, ingresos propios, trabajo o negocio, aperos de labranza, cultivos en producción, cabezas de ganado, granjas avícolas y piscícolas, o cual otro bien y que acrediten la propiedad de los mismos. Artículo 22. La fracción I del artículo en mención, señala como obligación de los desplazados el inscribirse en el Registro Estatal de Desplazados. Lo que permitiría conocer las condiciones objetivas de los desplazados, ya que no existen registros fidedignos sobre la cantidad de personas en esta situación, situación que impide generar estadísticas o cifras oficiales certeras sobre las personas afectadas por el desplazamiento interno.

- *Capítulo IV. Del Programa Estatal para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno y De La Dirección General de Seguimiento, Control y Evaluación de Asuntos de Derechos Humanos.* Se describen las condiciones para el establecimiento del Programa Estatal para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno y las atribuciones que en la materia se confieren a la Dirección General de Seguimiento, Control y Evaluación de Asuntos de Derechos Humanos encargada de ejecutarlo. Los entes de la Administración Pública del estado auxiliares y relacionados con la prevención y atención del desplazamiento interno, las entidades coadyuvantes y vigilantes en cuanto al funcionamiento eficiente de la ejecución del programa y la coordinación con las autoridades anteriores para la implementación del Programa Estatal. Artículos 23 a 28. El artículo 24 establece que la Dirección General de Seguimiento, Control y Evaluación de Asuntos de Derechos Humanos, dependiente de la Subsecretaría de Gobierno de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos de la Secretaría General de Gobierno del Estado, es el órgano público, encargado de formular y ejecutar el Programa Estatal de conformidad con esta ley. Por su parte, el artículo 26 señala a las autoridades estatales responsables de auxiliar a dicha dirección.
- *Capítulo V. De la Atención y Prevención del Desplazamiento Interno.* Prevé lo relativo a la Atención y prevención del desplazamiento interno, para lo cual la Dirección General de Seguimiento, Control y Evaluación de Asuntos de Derechos Humanos, coordinará en los municipios en los que exista riesgo o situación de desplazamiento interno, acciones preventivas que, entre otras, serán: acciones jurídicas y acciones asistenciales. El desplazamiento en cuanto a su duración no deberá ir más allá del tiempo requerido por las circunstancias. Artículos 29 a 36. El artículo 36, señala que la Procuraduría General de Justicia del Estado, emprenderá de oficio las investigaciones sobre los hechos punibles que condujeron al desplazamiento.
- *Capítulo VI. Del Fondo Estatal de Contingencia para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno.* Promueve la creación de un Fondo de Contingencia para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno que funcionará como una cuenta especial. La Secretaría General de Gobierno del Estado, coordinará la administración

y ejecución de sus recursos que tendrán por objeto financiar y/o cofinanciar los programas de prevención y atención del desplazamiento interno, de asistencia humanitaria de emergencia, de retorno, de estabilización y consolidación socioeconómica. Artículos 38 a 43.

- *Capítulo VII. De la Asistencia Humanitaria.* Define lo que para efectos de esta ley se entiende por Ayuda Humanitaria de Emergencia: refiriéndose a la ayuda temporal e inmediata que proporcione el Gobierno de Guerrero encaminada a acciones de auxilio, asistencia y apoyo a la población desplazada, a fin de atenuar las necesidades básicas en alimentación, salud, alojamiento, transporte, vivienda y seguridad pública. Artículos 44 a 48. El artículo 44 genera un marco conceptual preciso, que tutela condiciones primordiales para un desplazado; como alojamiento, alimento, agua potable, educación, seguridad y salud.
- *Capítulo VIII. De las Instituciones relativas a la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno.* Se enlista de forma enunciativa las Instituciones responsables de apoyar a la población desplazada, así como las directrices que les permitan prestar en forma eficaz y oportuna la atención a las víctimas, dentro del esquema de coordinación del Programa Estatal. Artículos 49 y 50.
- *Capítulo IX. De las Soluciones Duraderas a la Condición de Desplazamiento Interno.* se establece que las autoridades estatales, en el marco de sus atribuciones, deberán: proporcionar los medios que faciliten el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su lugar de residencia habitual, o bien permitan su reasentamiento voluntario bajo estas mismas condiciones en otra parte del territorio estatal y su reintegración social; promover la plena participación de los desplazados internos en la planificación y gestión de su regreso, reasentamiento y reintegración; conceder y facilitar a las organizaciones humanitarias nacionales e internacionales, en el ejercicio de sus respectivos mandatos, el acceso a los desplazados internos para que les presten asistencia en su regreso o reasentamiento y reintegración; promover acciones a mediano y largo plazo con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada en el marco del retorno o reasentamiento, prestar asistencia a los desplazados internos que hayan regresado o se hayan reasentado en otra parte del territorio estatal, para la

recuperación de las propiedades o posesiones que abandonaron o de las que fueron desposeídos cuando fueron desplazados. Los artículos 51 a 58 consideran la posibilidad de compensar o restituir los bienes vulnerados a los desplazados, se garantiza la unidad de las familias y se mantienen a salvo sus derechos políticos.

- *Capítulo X. De las Soluciones.* Establece que las responsabilidades jurídicas en la esfera civil, penal y administrativa que se generen por el incumplimiento de las obligaciones previstas en esta ley se sancionarán de conformidad con la legislación aplicable. Asimismo, cuando se establezca que los hechos declarados por quien alega la condición de desplazado no son ciertos, esta persona perderá todos los beneficios que otorga la presente Ley, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar. Artículo 59.

En la Iniciativa de la Ley Para Prevenir y Atender el Desplazamiento interno en el Estado de Guerrero, presentada por el diputado Jorge Salazar Marchán, fue aprobada y en el Preámbulo se expone lo siguiente:

*"...Primeramente es de destacarse que el Estado de Guerrero, ha sido uno de los pioneros en el país en procurar la salvaguarda de los derechos humanos, particularmente los sectores más vulnerables, tan es así que uno de los primeros órganos precursores en la defensa y protección de derechos humanos en el estado lo fue la Procuraduría Social de la Montaña, creada en el año de 1987, seguidamente se instituyó la Procuraduría de la Defensa del Campesino y finalmente, en septiembre de 1990, se creó la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado, siendo la primera del país que tuvo sustento en su Constitución Local... actualmente nuestra entidad federativa ha tenido grandes avances en el marco jurídico, específicamente en lo tocante a los derechos humanos, al aprobarse las reformas en esta materia, al legislarse para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el estado a las personas con discapacidad; también para Prevenir y Erradicar la Trata de*

*Personas, la Desaparición Forzada de Personas; así como para procurar y facilitar el acceso a las Mujeres a una vida Libre de Violencia...*

*Asimismo, es procedente señalar que el objetivo central de los derechos humanos, es lograr que las personas tengan las condiciones adecuadas para que convivan y se desarrollen en sociedad con base en la dignidad y el respeto, condiciones que indiscutiblemente tienen que ser garantizadas por el Estado. De acuerdo al contenido del artículo 1º, párrafo III, de la Constitución General de la Republica, todas las autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad, y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá adoptar todas las medidas posibles, tendentes a prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, conforme a los parámetros que al respecto establecen nuestra Ley Suprema, así como los instrumentos internacionales en la materia, suscritos y ratificados por el Estado Mexicano, en los términos que la propia legislación establece...”*

Guerrero históricamente es una de las entidades que enfrenta esta problemática social, sin que existieran previamente a la ley en cuestión, los instrumentos legales para apoyar a los habitantes de comunidades que sufren el desplazamiento interno por diferentes motivos.

La ley reconoce en uno de sus considerandos, que en la entidad no existen registros gubernamentales respecto al número de víctimas de desplazamiento:

*“...Sin embargo, por ser una situación nueva en nuestra entidad es de reconocer que no existe una legislación incorporada en nuestro*

*derecho positivo estatal que permita conocer las condiciones objetivas de los desplazados, no existen estadísticas o cifras oficiales sobre las personas desplazadas, lo que hace complejo el estudio del fenómeno...”*

El problema en gran medida se genera por la violencia que causan los grupos criminales, la actividad delictiva es una de las principales razones para que se presente el desplazamiento de población, afirmación que encuentra sustento en el análisis expuesto en el cuarto capítulo de la presente investigación. También es de destacarse que la ley en estudio hace un reconocimiento expreso a los fenómenos naturales y a los conflictos comunitarios por cuestiones de intolerancia religiosa como causantes del desplazamiento interno, tal como se advierte de los considerandos de la ley:

*“...El desplazamiento interno de población en Guerrero ha tenido lugar desde hace ya varias décadas por diversas causas: tales como fenómenos naturales y vulnerabilidad socio ambiental, ejemplo de ello son los sismos de gran magnitud y huracanes que han desencadenado múltiples situaciones trágicas en el estado, entre otros; proyectos de desarrollo, particularmente hidroeléctricos; los usos y costumbres; intolerancia religiosa, problemas intracomunitarios, como lo son las disputas agrarias e incluso conflictos armados y la inseguridad, que en la actualidad representan un fenómeno creciente...”<sup>251</sup>*

En relación a la inseguridad, la conversión de cultivos es quizá el elemento más característico del desplazamiento interno en Guerrero, pues, los campesinos de la entidad orillados por las amenazas de las organizaciones delictivas, así como por las condiciones de extrema pobreza aceptan cambiar sus cultivos tradicionales como maíz o frijol, a cultivos ilícitos que económicamente resultan más rentables como la amapola, los campesinos que se niegan a la

---

<sup>251</sup> Ley número 487 para Prevenir y Atender el Desplazamiento Interno en el Estado de Guerrero, página 3, disponible en: <http://i.guerrero.gob.mx/uploads/2014/09/L487DESPLAZINTEG1.pdf>

conversión serán quienes enfrenten las condiciones del desplazamiento interno. Sobre el particular se estudiará en el siguiente capítulo.

La legislación en estudio incorpora un reconocimiento expreso a la problemática que se enfrenta, por lo que una de sus bondades es querer resolver el problema y no ocultarlo en la invisibilidad, lo que lamentablemente no ocurre a nivel federal.

### 3.3 Ley General de Víctimas

Otro instrumento jurídico a destacar es la Ley General de Víctimas<sup>252</sup>. Esta ley tiene por objeto conforme al artículo 2 fracción I, reconocer y garantizar los derechos de las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos, en especial el derecho a la asistencia, protección, atención, verdad, justicia, reparación integral, debida diligencia y todos los demás derechos consagrados en ella, en la Constitución, en los Tratados Internacionales de derechos humanos de los que el Estado Mexicano es Parte y demás instrumentos de derechos humanos. El artículo 3 que la ley en cuestión se interpretará conforme a la Constitución, así como de los Tratados Internacionales favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia de los derechos de las personas, de lo que se puede colegir que, los tratados internacionales ratificados por México, como aquellos de los que se desprendan las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos y de derecho internacional humanitario, son fuente directa para la determinación de los derechos de las víctimas.

En su numeral 4 establece qué se debe entender por víctima al señalar:

*“...Se denominarán víctimas directas aquellas personas físicas que hayan sufrido algún daño o menoscabo económico, físico, mental, emocional, o en general cualquiera puesta en peligro o lesión a sus bienes jurídicos o derechos como consecuencia de la comisión de un delito o violaciones a*

---

<sup>252</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 2013. Su entrada en vigor fue 30 días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación conforme al artículo primero transitorio y, cuya última reforma es del 3 de mayo de 2013.

*sus derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte...”*

El mismo numeral 4 clasifica a las víctimas de la siguiente manera:

- Directas aquellas personas físicas que hayan sufrido algún daño o menoscabo económico, físico, mental, emocional, o en general cualquiera puesta en peligro o lesión a sus bienes jurídicos o derechos como consecuencia de la comisión de un delito o violaciones a sus derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.
- Indirectas los familiares o aquellas personas físicas a cargo de la víctima directa que tengan una relación inmediata con ella.
- Potenciales las personas físicas cuya integridad física o derechos peligren por prestar asistencia a la víctima ya sea por impedir o detener la violación de derechos o la comisión de un delito.
- Los grupos, comunidades u organizaciones sociales que hubieran sido afectadas en sus derechos, intereses o bienes jurídicos colectivos como resultado de la comisión de un delito o la violación de derechos.

En términos de las víctimas del desplazamiento interno, podemos advertir que tres de las cuatro categorías señaladas por la ley contemplan características que bien describen el fenómeno que se estudia, ya que si bien, conforme a la legislación vigente en México el desplazamiento interno no resulta ser un tipo penal, sí resulta ser una violación a los derechos humanos.

En relación a las denominadas víctimas directas, quienes viven bajo circunstancias de desplazamiento interno, en efecto, sufren algún daño o menoscabo económico, físico, mental, emocional, o en general una puesta en peligro o lesión a sus bienes jurídicos o derechos como

consecuencia de la violación a sus derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, tales como la derecho a la vida e integridad corporal y mental, derecho a la vivienda digna, a la libertad de tránsito, derecho a una dinámica familiar, etc.

Por lo que hace a las víctimas indirectas, pues por lo general las víctimas del desplazamiento interno son familias enteras.

Ahora bien, en cuanto a las víctimas potenciales es quizá la única categoría que no presenta características propias del fenómeno en estudio.

Finalmente, en cuanto a los grupos, comunidades u organizaciones sociales que hubieran sido afectadas en sus derechos, intereses o bienes jurídicos colectivos como resultado de la comisión de un delito o la violación de derechos, es quizá de las cuatro categorías en estudio la que mejor describe a las víctimas del desplazamiento interno, por ejemplo, los desplazados de Ciudad Mier, Tamaulipas en noviembre de 2010, cuando más de 400 personas de un momento a otro se vieron obligadas a abandonar la ciudad para buscar protección en el municipio de Miguel Alemán, Tamaulipas.

El artículo 5 es de especial relevancia, ya que, es en dicho numeral en donde se puede encontrar la primera de dos referencias que hace la Ley General de Víctimas a las personas en situación de desplazamiento interno:

*Las autoridades que deban aplicar esta Ley ofrecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, garantías especiales y medidas de protección a los grupos expuestos a un mayor riesgo de violación de sus derechos, como niñas y niños, jóvenes, mujeres, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, migrantes, miembros de pueblos indígenas, personas defensoras de derechos humanos, periodistas y personas en situación de desplazamiento interno. En todo momento se reconocerá el interés superior del menor.*

Por su parte, el numeral 7 de la ley en cuestión enuncia los derechos de las víctimas, entre los cuales destacan para los objetivos de esta tesis, las siguientes fracciones:

*I. A una investigación pronta y eficaz que lleve, en su caso, a la identificación y enjuiciamiento de los responsables de violaciones al Derecho Internacional de los derechos humanos, y a su reparación integral;*

Pues si bien es cierto el desplazamiento interno no constituye en sí mismo un tipo penal, sí trae consigo la comisión de diversos delitos como daño en propiedad privada, amenazas, lesiones, portación de armas del uso exclusivo de las Fuerzas Armadas.

*II. A ser reparadas por el Estado de manera integral, adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño o menoscabo que han sufrido en sus derechos como consecuencia de violaciones a derechos humanos y por los daños que esas violaciones les causaron;*

Este derecho de las víctimas es de suma importancia pues implica la posibilidad de resarcir el daño o menoscabo sufrido, como pudiera ser el retorno o reasentamiento.

*V. A ser tratadas con humanidad y respeto de su dignidad y sus derechos humanos por parte de los servidores públicos y, en general, por el personal de las instituciones públicas responsables del cumplimiento de esta Ley, así como por parte de los particulares que cuenten con convenios para brindar servicios a las víctimas;*

La fracción en estudio contempla otro derecho fundamental de las víctimas, pues implica la obligación expresa hacia los servidores públicos de observar ante todo la dignidad de las víctimas, lo que impida la revictimización.

*VI. A solicitar y a recibir ayuda, asistencia y atención en forma oportuna, rápida, equitativa, gratuita y efectiva por personal especializado en atención al daño sufrido desde la comisión del hecho victimizante, con independencia del lugar en donde ella se encuentre, así como a que esa ayuda, asistencia y atención no dé lugar, en ningún caso, a una nueva afectación;*

En una situación de desplazamiento interno la posibilidad de recibir ayuda, asistencia y atención en forma oportuna, rápida, equitativa, gratuita y efectiva por personal especializado es de incuantificable valía, pues las víctimas lo han perdido todo en un lapso sumamente breve.

*VIII. A la protección del Estado, incluido el bienestar físico y psicológico y la seguridad del entorno con respeto a la dignidad y privacidad de la víctima, con independencia de que se encuentren dentro un procedimiento penal o de cualquier otra índole. Lo anterior incluye el derecho a la protección de su intimidad contra injerencias ilegítimas, así como derecho a contar con medidas de protección eficaces cuando su vida o integridad personal o libertad personal sean amenazadas o se hallen en riesgo en razón de su condición de víctima y/o del ejercicio de sus derechos;*

La fracción VIII contempla diversos derechos que el Estado debe tutelarle a las víctimas, tal es el caso del bienestar físico, psicológico, la seguridad en el entorno, respeto a su dignidad, derecho a la privacidad, a la intimidad, así como el derecho a medidas de protección eficaces cuando la vida, la integridad personal o la libertad se encuentran amenazadas. Una situación de desplazamiento interno pone en riesgo todos los derechos descrito en este párrafo. Las víctimas huyen de las zonas en conflicto pues su vida, integridad personal y libertad se encuentran en riesgo, el entorno en el vivían deja de seguro lo que conlleva pérdida del bienestar físico y psicológico, así como pérdida del derecho a la intimidad, pues es común que las víctimas sean hacinadas en espacios improvisados como refugios temporales.

*XI. A obtener en forma oportuna, rápida y efectiva todos los documentos que requiera para el ejercicio de sus derechos, entre éstos, los documentos de identificación y las visas;*

Es común que los desplazados en su huida, por la premura y lo apremiante de la situación, al abandonar su domicilio olviden su documentación o la extravíen durante el tiempo de huida. Tal documentación puede ser desde identificaciones personales hasta títulos que acrediten la propiedad del inmueble que habitaban<sup>253</sup>. Por lo anterior, la tutela de este derecho cobra especial relevancia, pues, tener facilidades para recobrar la documentación que acredite la personalidad y la propiedad es un paso fundamental para hacer efectivos otros derechos.

*XIV. A ser notificada de las resoluciones relativas a las solicitudes de ingreso al Registro y de medidas de ayuda, de asistencia y reparación integral que se dicten;*

Fracción estrechamente vinculada con la II, obliga a las instituciones públicas a notificar a las víctimas sobre resoluciones recaídas a solicitudes formuladas sobre ingreso al registro de víctimas, a medidas de ayuda, asistencia y reparación integral del daño que se recibió.

*XVI. A la reunificación familiar cuando por razón del tipo de victimización su núcleo familiar se haya dividido;*

En consonancia con lo dispuesto por el artículo 4 de la Constitución, tutela el derecho a una dinámica familiar, derecho que cobra relevancia pues en una situación de desplazamiento es frecuente que las familias queden fragmentadas.

*XVII. A retornar a su lugar de origen o a reubicarse en condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad;*

---

<sup>253</sup> Véase Proyecto sobre Desplazamiento Interno del Instituto Brookings. *Guía para la aplicación de los Principios rectores de los desplazamientos internos*. Páginas 45 y 46. Disponible en: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/Handbook-in-Spanish.pdf>

En relación al desplazamiento interno, la presente fracción aborda uno de los temas más sensibles de la cuestión, pues, retorno o reasentamiento es uno de los temas más delicados, ya que las víctimas del desplazamiento vivida la experiencia del desalojo, por razones comprensibles son reuentes a retornar al punto de conflicto. En tal circunstancia, el reasentamiento resulta la decisión más viable, el costo social, personal y económico de la medida no es sencillo ya que implica un “volver a empezar”, sin arraigo ni apego a la comunidad de acogida, sin embargo, en tanto no retornen las condiciones de estabilidad perdidas en el lugar de huida, el reasentamiento se torna una medida temporal, que en un futuro pudiera ser definitiva.

*XVIII. A acudir y a participar en escenarios de diálogo institucional;*

Esta dinámica de constante diálogo con las instituciones públicas es importante no sólo para determinar las condiciones de los refugios temporales, sino también para el proceso de toma de decisiones que pudieran concluir con el retorno o el reasentamiento.

*XX. A participar en la formulación, implementación y seguimiento de la política pública de prevención, ayuda, atención, asistencia y reparación integral;*

El derecho en tutela en la presente fracción está en concordancia con lo dispuesto por en fracción XVIII del artículo en cuestión.

*XXI. A que las políticas públicas que son implementadas con base en la presente Ley tengan un enfoque transversal de género y diferencial, particularmente en atención a la infancia, los adultos mayores y población indígena;*

Aborda el fenómeno de forma integral y con perspectiva de género al incorporar en sitio privilegiado a los grupos vulnerables.

*XXII. A no ser discriminadas ni limitadas en sus derechos;*

Las acciones tendientes a erradicar cualquier acto de discriminación son fundamentales ante una situación de desplazamiento interno, ya que, la puesta en peligro, la pérdida del patrimonio y el desarraigo ya es una carga suficiente con la cual debe lidiar la víctima, por lo que un acto de discriminación equivaldría a una revictimización.

*XXIII. A recibir tratamiento especializado que le permita su rehabilitación física y psicológica con la finalidad de lograr su reintegración a la sociedad;*

Este derecho resulta especialmente relevante pues, una vez superada la primera fase de una situación de desplazamiento interno o fase crítica, las necesidades pasan a enfocarse en los tratamientos de rehabilitación.

*XXVIII. A expresar libremente sus opiniones e intereses ante las autoridades e instancias correspondientes y a que éstas, en su caso, sean consideradas en las decisiones que afecten sus intereses;*

Disposición que se complementa con las fracciones XVIII y XX.

*XXIX. Derecho a ejercer los recursos legales en contra de las decisiones que afecten sus intereses y el ejercicio de sus derechos;*

Tutela el derecho a la seguridad jurídica.

*XXX. A que se les otorgue, en los casos que proceda, la ayuda provisional;*

En la fase de emergencia humanitaria en situación de desplazamiento interno, proporcionar ayuda provisional a los desplazados es de vital importancia para superar la crisis en sus etapas iniciales.

*XXXI. A recibir gratuitamente la asistencia de un intérprete o traductor de su lengua, en caso de que no comprendan el idioma español o tenga discapacidad auditiva, verbal o visual;*

Disposición concordante con las fracciones XXI y XXII, que abordan los derechos de las víctimas con perspectiva de género. En situaciones de desplazamiento interno esta dimensión cobra realce ya que, desde la implementación de medidas en los refugios temporales hasta el retorno o el reasentamiento, atender a los grupos con necesidades especiales implica la estricta observancia de sus derechos a efecto e evitar cualquier posible acto de discriminación.

*XXXII. A trabajar de forma colectiva con otras víctimas para la defensa de sus derechos, incluida su reincorporación a la sociedad... XXXIII. A participar en espacios colectivos donde se proporcione apoyo individual o colectivo que le permita relacionarse con otras víctimas...*

Las fracciones en estudio tutelan el derecho de asociación de las víctimas. En casos de desplazamiento interno, el libre ejercicio de este derecho implica la posibilidad colectiva de alcanzar objetivos de mayor envergadura a que si se emprendieran acciones individuales, lo cual terminaría en esfuerzos dispersos que muy probablemente no alcanzaría sus metas frente a las instituciones públicas.

*Artículo 8. Las víctimas recibirán ayuda provisional, oportuna y rápida de acuerdo a las necesidades inmediatas que tengan relación directa con el hecho victimizante para atender y garantizar la satisfacción de sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, atención médica y psicológica de emergencia, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas y seguras, a partir del momento de la comisión del delito o de la violación de los derechos o en el momento en el que las autoridades tengan conocimiento del delito o de*

*la violación de derechos. Las medidas de ayuda provisional se brindarán garantizando siempre un enfoque transversal de género y diferencial, y durante el tiempo que sea necesario para garantizar que la víctima supere las condiciones de necesidad inmediata. Las víctimas de delitos o de violaciones de derechos contra la libertad y la integridad, recibirán ayuda médica y psicológica especializada de emergencia en los términos de la presente Ley.*

El artículo 8, amalgama varios derechos contenidos en el numeral anterior, en concreto los derechos contenidos en las fracciones VI, VIII, XXI, XXII y XXXI por citar algunas.

*Artículo 26. Las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera oportuna, plena, diferenciada, transformadora, integral y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia del delito o hecho victimizante que las ha afectado o de las violaciones de derechos humanos que han sufrido, comprendiendo medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y medidas de no repetición.*

La responsabilidad patrimonial del Estado queda garantizada en el artículo 26. En un mismo orden de ideas a lo dispuesto por la fracción II del artículo 7 de la ley analizada, Se tutela el derecho de las víctimas para resarcirles el daño o menoscabo sufrido. Lo anterior se ve robustecido por lo dispuesto en el artículo 27.

*Artículo 27. Para los efectos de la presente Ley, la reparación integral comprenderá:*

*I. La restitución busca devolver a la víctima a la situación anterior a la comisión del delito o a la violación de sus derechos humanos;*

*II. La rehabilitación busca facilitar a la víctima hacer frente a los efectos sufridos por causa del hecho punible o de las violaciones de derechos humanos;*

*IV. La satisfacción busca reconocer y restablecer la dignidad de las víctimas;*

*V. Las medidas de no repetición buscan que el hecho punible o la violación de derechos sufrida por la víctima no vuelva a ocurrir;*

*VI. Para los efectos de la presente Ley, la reparación colectiva se entenderá como un derecho del que son titulares los grupos, comunidades u organizaciones sociales que hayan sido afectadas por la violación de los derechos individuales de los miembros de los colectivos, o cuando el daño comporte un impacto colectivo. La restitución de los derechos afectados estará orientada a la reconstrucción del tejido social y cultural colectivo que reconozca la afectación en la capacidad institucional de garantizar el goce, la protección y la promoción de los derechos en las comunidades, grupos y pueblos afectados.*

*Las medidas colectivas que deberán implementarse tenderán al reconocimiento y dignificación de los sujetos colectivos victimizados; la reconstrucción del proyecto de vida colectivo, y el tejido social y cultural; la recuperación psicosocial de las poblaciones y grupos afectados y la promoción de la reconciliación y la cultura de la protección y promoción de los derechos humanos en las comunidades y colectivos afectados.*

Debe destacarse, el contenido del artículo 28 referente a las medidas de atención inmediata. De la lectura del artículo se desprende que depende de la magnitud de la situación de emergencia y la gravedad del daño que se sufre debe ser la respuesta de las instituciones públicas. Referente a la situación de desplazamiento interno, es de señalarse que el Estado

mexicano ni reconoce el fenómeno, no lo contabiliza y por lo tanto no lo atiende de forma efectiva con planes de contingencia de atención a situaciones de crisis, por lo que, en los hechos la reacción gubernamental ha sido lenta, descoordinada y poco efectiva. Es así que en el capítulo 5 de la presente investigación se genera un plan de acción como propuesta para responder frente a las situaciones de emergencia.

*Artículo 28. La gravedad del daño sufrido por las víctimas será el eje que determinará prioridad en su asistencia, en la prestación de servicios y en la implementación de acciones dentro de las instituciones encargadas de brindarles atención y tratamiento.*

En relación a medidas de alojamiento y alimentación, el artículo 38 señala:

*...El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) o su análogo, similar o correlativo en las entidades federativas y los municipios, y las instituciones de las que dependen las casas de refugio y acogida que existan y brinden estos servicios en el ámbito federal, estatal, del Distrito Federal o municipal, contratarán servicios o brindarán 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. 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.*

Este artículo es de especial relevancia en el estudio que se practica, pues, es la segunda referencia directa a las víctimas “desplazadas”. Es así que, de la lectura del presente artículo podemos colegir la responsabilidad directa de los tres órdenes de gobierno, de socorrer a las víctimas de desplazamiento interno, en dos ejes fundamentales: alimentación y alojamiento.

Es de trascendencia el punto en cuestión, pues, todos los anteriores derechos en comento, cobran especial relevancia al hacer referencia directa a las víctimas desplazadas. No obstante, lo anterior, al no ser reconocido el fenómeno por los tres órdenes de gobierno en México (con la excepción de Chiapas y Guerrero), carecemos de un marco legislativo y administrativo a nivel nacional que implique una especie de “*hoja de ruta*” para afrontar esta dinámica conflictiva.

En materia de transporte el artículo 39 señala:

*“...Cuando la víctima se encuentre en un lugar distinto al de su lugar de residencia y desee regresar al mismo, las autoridades competentes de los diversos órdenes de gobierno, pagarán los gastos correspondientes, garantizando, en todos los casos, que el medio de transporte usado por la víctima para su regreso es el más seguro y el que le cause menos trauma de acuerdo con sus condiciones...”*

Este artículo es debe destacarse, pues, en función a implementar medidas duraderas de solución al fenómeno que se estudia, el reasentamiento y el retorno son las opciones viables, es así que, el transporte hacia los lugares de reasentamiento o hacia un retorno, la autoridad correrá con los gastos del traslado.

*Artículo 40. Cuando la víctima se encuentre amenazada en su integridad personal o en su vida o existan razones fundadas para pensar que estos derechos están en riesgo, en razón del delito o de la violación de derechos humanos sufrida, las autoridades del orden federal, estatal, del Distrito Federal o municipales de acuerdo con sus competencias y capacidades, adoptarán con carácter inmediato, las medidas que sean necesarias para evitar que la víctima sufra alguna lesión o daño.*

En términos de protección y erradicación de amenazas a la integridad física, el artículo en comento instruye a los diversos órdenes de gobierno a tomar las medidas necesarias. En este punto el actuar de las fuerzas del orden civiles y militares del Estado mexicano es fundamental en el cometido de tal responsabilidad.

El artículo continúa indicando cuáles han de ser las medidas de protección a las víctimas y, su implementación con base en los siguientes principios:

*I. Principio de protección: Considera primordial la protección de la vida, la integridad física, la libertad y la seguridad de las personas;*

*II. Principio de necesidad y proporcionalidad: Las medidas de protección deben responder al nivel de riesgo o peligro en que se encuentre la persona destinataria, y deben ser aplicadas en cuanto sean necesarias para garantizar su seguridad o reducir los riesgos existentes;*

*III. Principio de confidencialidad: Toda la información y actividad administrativa o jurisdiccional relacionada con el ámbito de protección de las personas, debe ser reservada para los fines de la investigación o del proceso respectivo, y*

*IV. Principio de oportunidad y eficacia: Las medidas deben ser oportunas, específicas, adecuadas y eficientes para la protección de la víctima y deben ser otorgadas e implementadas a partir del momento y durante el tiempo que garanticen su objetivo.*

Las medidas económicas y de desarrollo social son comprendidas en los artículos 55, 56 y 57 de la Ley General de Víctimas. Estas medidas llamadas en el Protocolo de Acción propuesto por el autor de este trabajo en el capítulo 5 son las acciones correctivas, se dan durante la segunda fase de Estabilización Socioeconómica. Estas acciones se instrumentan una vez pasada la emergencia y tienen como objetivo crear condiciones de vida digna para los desplazados, y un paulatino retorno a las condiciones de la normalidad perdida.

Estas medidas deben tener por objetivo en las situaciones de crisis de desplazamiento interno, dar alternativas de autonomía y desarrollo socioeconómico a las víctimas del desplazamiento interno. Lo importante es que los afectados sean partícipes de opciones económicas individuales, familiares o colectivas en consideración del tipo de desplazamiento. Para ello es necesario contar con proyectos de generación de ingresos y capacitación para el trabajo, talleres y cursos, generar propuestas de autogestión tales como proyectos de economía solidaria y microempresas comunitarias; así como, instrumentar acciones que tienen como propósito el desarrollo e incremento del potencial productivo de la población desplazada, con miras a alcanzar la estabilización socioeconómica indispensable para la progresiva restitución de las condiciones de vida que permitan un normal desarrollo.

*Artículo 55. Dentro de la política de desarrollo social el Estado en sus distintos órdenes, tendrá la obligación de garantizar que toda víctima reciba los beneficios del desarrollo social conforme a sus necesidades, particularmente para atender a las víctimas que hayan sufrido daños graves como consecuencia del hecho victimizante.*

*Artículo 56. Son derechos para el desarrollo social, la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de los Tratados Internacionales de derechos humanos.*

*Artículo 57. La Federación, los estados, el Gobierno del Distrito Federal y los municipios en sus respectivos ámbitos, formularán y aplicarán políticas y programas de asistencia, que incluyan oportunidades de desarrollo productivo e ingreso en beneficio de las víctimas destinando los recursos presupuestales necesarios y estableciendo metas cuantificables para ello.*

Las medidas de restitución, contempladas en el numeral 61 de la Ley General de Víctimas, en términos del desplazamiento interno, tienen el objetivo de crear una serie de condiciones mínimas necesarias que permitan a los desplazados, retomar sus vidas en un lugar nuevo o, regresen en condiciones de seguridad a su lugar de origen en ausencia de miedo a una acción directa o indirecta de los grupos violentos que causaron el desplazamiento. Sin duda alguna, la mejor alternativa para una víctima de desplazamiento interno, debe ser la posibilidad de retornar a su lugar de origen, recuperar su entorno en condiciones de un ejercicio pleno de derechos, la oportunidad de retomar su proyecto de vida personal y familiar, volver a ser parte fundamental del tejido social, así como contribuir al desarrollo de su comunidad.

En este orden de ideas, las siguientes fracciones del numeral 61 deben destacarse en relación al tema que nos ocupa:

*II. Restablecimiento de los derechos jurídicos;*

*III. Restablecimiento de la identidad;*

*IV. Restablecimiento de la vida y unidad familiar;*

*V. Restablecimiento de la ciudadanía y de los derechos políticos;*

*VI. Regreso digno y seguro al lugar de residencia;*

*VII. Reintegración en el empleo, y*

*VIII. Devolución de todos los bienes o valores de su propiedad que hayan sido incautados o recuperados por las autoridades incluyendo sus frutos y accesorios, y si no fuese posible, el pago de su valor actualizado. Si se trata de bienes fungibles, el juez podrá condenar a la entrega de un objeto igual al que fuese materia de delito sin necesidad de recurrir a prueba pericial.*

Ahora bien, el 3 de enero de 2017 se publicaron reformas y adiciones a la Ley en estudio, cuyos aspectos principales son:

- Optimización en los procesos de acceso de las víctimas a medidas de auxilio;
- Reconoce un amplio catálogo de derechos de las víctimas, tales como, recibir ayuda y trato humanitario, atención para ellas y sus familiares, conocer la verdad,

impartición de justicia, reparación del daño y conocer el proceso penal contra sus agresores;

- Establece un Registro Nacional de Víctimas y un Sistema Nacional de Víctimas, para facilitar el acceso de los sujetos pasivos de la conducta delictiva a las medidas de asistencia y apoyo;
- Cambio en la estructura orgánica de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) y, fortalecimiento de las áreas de la CEAV que prestan atención directa a las víctimas a través de la profesionalización de los servidores públicos;
- Apoyo y atención en aquellos casos en que las víctimas del fuero común no son atendidas;
- Derecho de las víctimas para acceder a peritajes independientes;
- Reforzamiento de la protección especial a personas que han sido desplazadas a causa de un hecho victimizante;
- Representación de las organizaciones de la sociedad civil, colectivos de víctimas y académicos en la propia Comisión a través de una Asamblea Consultiva;
- Se construyen vías de trabajo y colaboración con las comisiones ejecutivas de atención a víctimas de las entidades federativas, a efecto de concretar la vigencia de un Sistema Nacional que atienda de forma coordinada a las víctimas;
- Facilita la determinación de la calidad de las víctimas, al distinguir entre víctimas directas (las que han sufrido una agresión directamente) y víctimas indirectas (familiares y personas que tengan una relación inmediata con una víctima directa y cuyos derechos peligren), y;
- Integra un Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, a fin de contar con los recursos necesarios para garantizar la concreción de las acciones previstas en la ley.

A continuación, se indican los artículos que fueron adicionados y/o reformados y que, por el contenido de la modificación abordan el tema del desplazamiento interno:

*“...Artículo 1... La presente Ley obliga, en sus respectivas competencias, a las autoridades de todos los ámbitos de gobierno, y de sus poderes constitucionales, así como a cualquiera de sus oficinas, dependencias,*

*organismos o instituciones públicas o privadas que velen por la protección de las víctimas, a proporcionar ayuda, asistencia o reparación integral. Las autoridades de todos los ámbitos de gobierno deberán actuar conforme a los principios y criterios establecidos en esta Ley, así como brindar atención inmediata en especial en materias de salud, educación y asistencia social, en caso contrario quedarán sujetos a las responsabilidades administrativas, civiles o penales a que haya lugar...”*

De lo anterior desprendemos la responsabilidad de los tres órdenes de gobierno de brindar asistencia y atención a las víctimas en diversos rubros, tales como, salud, educación y asistencia social, mismos que, frente a un evento de desplazamiento interno, las víctimas ven trastocados.

*“...Artículo 6. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por: ...*

*(...)*

*X. Hecho victimizante: Actos u omisiones que dañan, menoscaban o ponen en peligro los bienes jurídicos o derechos de una persona convirtiéndola en víctima. Estos pueden estar tipificados como delitos o constituir una violación a los derechos humanos reconocidos por la Constitución y los Tratados Internacionales de los que México forme parte...*

*(...)*

*XV. Recursos de Ayuda: Gastos de ayuda inmediata, ayuda, asistencia, atención y rehabilitación previstos en los títulos segundo, tercero y cuarto de la Ley, con cargo al Fondo o a los Fondos estatales, según corresponda...*

*(...)*

*XXI. Violación de derechos humanos: Todo acto u omisión que afecte los derechos humanos reconocidos en la Constitución o en los Tratados Internacionales, cuando el agente sea servidor público en el ejercicio de sus funciones o atribuciones o un particular que ejerza funciones públicas. También se considera violación de derechos humanos cuando la acción u*

*omisión referida sea realizada por un particular instigado o autorizado, explícita o implícitamente por un servidor público, o cuando actúe con aquiescencia o colaboración de un servidor público...”*

En cuanto la fracción X sobre “Hecho victimizante”, encontramos que el desplazamiento interno es una acción violatoria de los derechos humanos, reconocido en diversos tratados internacionales estudiados en el capítulo precedente, así como en la legislación nacional, por lo tanto, el desplazamiento interno encuadra como “hecho victimizante”.

Por lo que hace a la fracción XV, si el desplazamiento es un hecho victimizante como quedó previamente establecido, entonces, las víctimas deben ser sujetos de ayuda proveniente del Fondo de apoyo a víctimas.

Referente a la fracción XXI, el desplazamiento interno es una violación de derechos humanos como ha sido extensamente expuesto y argumentado a lo largo de la presente investigación, ya que afecta derechos expresamente tutelados tanto por la Constitución, así como por diversos tratados internacionales.

*“...Artículo 7. Los derechos de las víctimas que prevé la presente Ley son de carácter enunciativo y deberán ser interpretados de conformidad con lo dispuesto en la Constitución, los tratados y las leyes aplicables en materia de atención a víctimas, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia de sus derechos.*

*(...)*

*Las víctimas tendrán, entre otros, los siguientes derechos:*

*(...)*

*XXI. A que las políticas públicas que son implementadas con base en la presente Ley tengan un enfoque transversal de género y diferencial, particularmente en atención a la infancia, los adultos mayores, la población indígena y las personas en situación de desplazamiento interno;*

*(...)*

*XXX. A que se les otorgue, la ayuda provisional de los Recursos de Ayuda de la Comisión Ejecutiva o de las Comisiones de víctimas en los términos de la presente Ley...*”

La fracción XXI resulta novedosa pues indica que el desplazamiento interno debe tener un abordaje transversal y, enfoque diferenciado por grado de vulnerabilidad de la víctima al momento de elaborar políticas públicas que tengan por objetivo resolver situaciones críticas de tal naturaleza.

*“...Artículo 8. Las víctimas recibirán ayuda provisional, oportuna y rápida de los Recursos de Ayuda de la Comisión Ejecutiva o de las Comisiones de víctimas de las entidades federativas según corresponda, de acuerdo a las necesidades inmediatas que tengan relación directa con el hecho victimizante para atender y garantizar la satisfacción de sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, atención médica y psicológica de emergencia, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas y seguras, a partir del momento de la comisión del delito o de la violación de los derechos o en el momento en el que las autoridades tengan conocimiento del delito o de la violación de derechos. Las medidas de ayuda provisional se brindarán garantizando siempre un enfoque transversal de género y diferencial, y durante el tiempo que sea necesario para garantizar que la víctima supere las condiciones de necesidad inmediata.*

*Las víctimas de delitos o de violaciones de derechos que atenten contra la vida, contra la libertad o la integridad, así como de desplazamiento interno, recibirán ayuda médica y psicológica especializada de emergencia en los términos de la presente Ley.*

*La Comisión Ejecutiva, así como las Comisiones de víctimas de las entidades federativas deberán otorgar, con cargo a sus Recursos de Ayuda*

*que corresponda, medidas de ayuda provisional, ayuda, asistencia, atención y rehabilitación que requiera la víctima para garantizar que supere las condiciones de necesidad que tengan relación directa con el hecho victimizante...”*

La disposición en comento es relevante para el tema que nos ocupa, por la referencia directa al fenómeno del desplazamiento interno, aunado que complementa los tres numerales anteriormente analizados; el 1 por la atención y asistencia a las víctimas de desplazamiento en diversos rubros y, por el apoyo que deben recibir las víctimas provenientes de fondos tanto federales como estatales para superar la situación de crisis.

*“...Artículo 28. La gravedad del daño sufrido por las víctimas será el eje que determinará prioridad en su asistencia, en la prestación de servicios y en la implementación de acciones dentro de las instituciones encargadas de brindarles atención y tratamiento.*

*Los servicios a que se refiere la presente Ley tomarán en cuenta si la víctima pertenece a un grupo en condiciones de vulnerabilidad, sus características y necesidades especiales, particularmente tratándose de los grupos expuestos a un mayor riesgo de violación de sus derechos, como niñas, niños y adolescentes, mujeres, adultos mayores, personas con discapacidad, migrantes, indígenas, personas defensoras de derechos humanos, periodistas y personas en situación de desplazamiento interno...”*

En consonancia con la fracción XXI, reitera que el desplazamiento interno debe tener un abordaje transversal y, enfoque diferenciado por grado de vulnerabilidad de la víctima al momento de elaborar políticas públicas que tengan por objetivo resolver situaciones críticas de tal naturaleza.

*“...Artículo 38. El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) o su análogo, similar o correlativo en las entidades federativas y los municipios, y las instituciones de las que dependen las casas de refugio y acogida que existan y brinden estos servicios en el ámbito federal, estatal, del Distrito Federal o municipal, contratarán servicios o brindarán 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 en situación de desplazamiento de su lugar de residencia por causa del delito cometido contra ellas o de la violación de sus derechos humanos. El alojamiento y la alimentación se brindarán durante el tiempo que sea necesario para garantizar que la víctima supere las condiciones de emergencia, exista una solución duradera y pueda retornar libremente en condiciones seguras y dignas a su hogar...”*

Dos puntos trascendentes para el abordaje del desplazamiento interno:

- El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) o su análogo, similar o correlativo en las entidades federativas y los municipios, y las instituciones de las que dependen las casas de refugio y acogida, como espacios de alojamiento y alimentación para las víctimas de desplazamiento interno, y;
- Frente al desplazamiento interno, la búsqueda de una solución duradera que posibilite el retorno libre de las víctimas en condiciones seguras y dignas a su lugar de origen.

*“...Artículo 45. Conforme a los lineamientos desarrollados por la Comisión Ejecutiva, las secretarías, dependencias, organismos y entidades del orden federal y de las entidades federativas del sector salud, educación, desarrollo social y las demás obligadas, así como aquellos municipios que cuenten con la infraestructura y la capacidad de prestación de servicios, en el marco de sus competencias y fundamentos legales de actuación, deberán tener en cuenta las principales afectaciones y consecuencias del*

*hecho victimizante, respetando siempre los principios generales establecidos en la presente Ley y en particular el enfoque diferencial para los grupos expuestos a un mayor riesgo de violación de sus derechos, como niñas, niños y adolescentes, mujeres, adultos mayores, personas con discapacidad, migrantes, indígenas, personas defensoras de derechos humanos, periodistas y personas en situación de desplazamiento interno...”*

Reitera que el desplazamiento interno debe tener un abordaje transversal y, enfoque diferenciado por grado de vulnerabilidad de la víctima al momento de elaborar políticas públicas que tengan por objetivo resolver situaciones críticas de tal naturaleza.

*“...Artículo 47. Las políticas y acciones establecidas en este Capítulo tienen por objeto asegurar el acceso de las víctimas a la educación y promover su permanencia en el sistema educativo si como consecuencia del delito o de la violación a derechos humanos se interrumpen los estudios, para lo cual se tomarán medidas para superar esta condición provocada por el hecho victimizante, particularmente niñas, niños y adolescentes, mujeres, personas con discapacidad, migrantes, indígenas y personas en situación de desplazamiento interno. La educación deberá contar con enfoque transversal de género y diferencial, de inclusión social y con perspectiva de derechos...”*

Se reitera la elaboración de políticas públicas con enfoque transversal atendiendo particularidades que hagan que las víctimas se encuentren en una situación especialmente vulnerable.

*“...Artículo 61. Las víctimas tendrán derecho a la restitución en sus derechos conculcados, así como en sus bienes y propiedades si hubieren sido despojadas de ellos.*

*(...)*

*Las medidas de restitución comprenden, según corresponda:*

*(...)*

*VI. Regreso digno y seguro al lugar original de residencia u origen...”*

*“...Artículo 79. El Sistema Nacional de Atención a Víctimas será la instancia superior de coordinación y formulación de políticas públicas y tendrá por objeto proponer, establecer y supervisar las directrices, servicios, planes, programas, proyectos, acciones institucionales e interinstitucionales, y demás políticas públicas que se implementen para la protección, ayuda, asistencia, atención, acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación integral a las víctimas en los ámbitos local, federal y municipal.*

*(...)*

*Las víctimas podrán acudir directamente a la Comisión Ejecutiva cuando no hubieren recibido respuesta dentro de los treinta días naturales siguientes, cuando la atención se hubiere prestado de forma deficiente o cuando se hubiere negado. En estos casos, la Comisión Ejecutiva podrá otorgar las medidas de atención inmediata, en términos de lo previsto por el Reglamento.*

*(...)*

*En el caso de víctimas de desplazamiento interno que se encuentren en una entidad federativa distinta de su entidad de origen la Comisión Ejecutiva y las Comisiones Ejecutivas en el ámbito de sus competencias, cuando proceda, garantizarán su debido registro, atención y reparación, en términos de esta Ley...”*

Previo a finalizar el presente apartado de la investigación, es menester señalar que, si bien es cierto que México no cuenta con una ley especializada en materia de desplazamiento interno de alcance nacional o general, también lo es que, la ley en estudio en sus numerales estudiados en el presente apartado hacen alusiones expresas y directas a las personas en situación de desplazamiento y, en algunos numerales tales como los artículos 8, 26, 27 y 28

se podría interpretar que a las personas desplazadas se les considere población vulnerable que requiere atención especializada e integral.

### 3.4 Algunas iniciativas presentadas en el Senado de la República en materia de desplazamiento interno

El fenómeno del desplazamiento interno no es nuevo en México y en los últimos años la tendencia es de un problema de complejidad creciente. En reconocimiento de esta situación, diversas iniciativas de ley han sido presentadas en tiempo reciente tanto en la Cámara de Senadores como en la Diputados, las cuales buscan el reconocimiento, protección y salvaguarda de los derechos de las víctimas por parte del gobierno mexicano.

Las iniciativas que a continuación se expondrán dejan claro la necesidad de impulsar y reconocer jurídicamente la figura del desplazamiento interno, como una categoría de hombres o mujeres que, por motivos de violencia armada, religiosa u otra índole, son obligadas a abandonar su domicilio.

Las iniciativas que en este apartado se expondrán, aunque difieren en la normatividad a reformar, son coincidentes en las razones que motivan a presentar la iniciativa de ley. Una de las principales razones que provocan los desplazamientos, señalan, es la incursión y presencia activa de grupos de la delincuencia organizada, pues, obligan a emigrar del lugar de residencia a poblaciones enteras principalmente del medio rural.

La primera de las iniciativas a comentar la presentó la diputada Amalia García el 3 de junio de 2015, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la Cámara de Diputados de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión.<sup>254</sup>

---

<sup>254</sup> La iniciativa se puede consultar en:  
[http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2015/06/asun\\_3248221\\_20150603\\_1433344622.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2015/06/asun_3248221_20150603_1433344622.pdf)

La iniciativa en cuestión busca adicionar un párrafo tercero al artículo 11 de la Constitución, con el propósito de reconocer la condición jurídica de los desplazados como aquellas víctimas que vieron orilladas a dejar su lugar de residencia consecuencia de situaciones de violencia generalizada, violación sistemática de derechos humanos, catástrofes naturales o, en su defecto provocadas por el ser humano.

Señala la iniciativa en la exposición de motivos:

*“...resulta urgente dar los pasos necesarios garantizar seguridad y un conjunto mínimo de derechos a las personas que han sido desplazadas, es decir, forzadas u obligadas a escapar o huir de su lugar de residencia para evitar los efectos de situaciones de violencia generalizada o violaciones de sus derechos humanos, o por catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, así como la restitución de derechos...”*

El planteamiento del problema y los antecedentes expuestos en la iniciativa tienen solidez y generan convicción, pues, señala la autora de la iniciativa que es el numeral 11 de la Constitución el idóneo a reformar, pues, dicho artículo es el que reconoce el derecho humano fundamental a la libertad para entrar, salir y establecerse en territorio nacional, y de las personas extranjeras a solicitar asilo y recibir refugio por razones humanitarias.

Continúa argumentando la autora de la iniciativa en cuestión:

*“...Siendo la materia de este artículo el derecho a la movilidad y la residencia, se considera que debe ser el espacio en que nuestra Ley Suprema reconozca la condición de desplazados a quienes por cualquier razón se han visto forzadas a dejar su lugar de residencia, y establecer la obligación del Estado mexicano a asistirlos y apoyarlos en la restitución de sus derechos...”*

En base a lo anterior, el proyecto de decreto por el cual se busca reformar el artículo 11 de la Constitución señala:

*“...ÚNICO. Se adiciona un párrafo al Artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:*

*Artículo 11...*

*...El Estado, con la concurrencia de los tres órdenes de gobierno y en los términos que disponga la Ley en la materia, garantizará la seguridad y restitución de sus derechos a las personas que por los efectos de, o para evitar los efectos de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de derechos humanos, de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, sean desplazadas de su lugar de residencia dentro del país.”*

Otra iniciativa fue la que presentó el 22 de septiembre de 2015 la entonces senadora Mónica Arriola de la LXIII Legislatura. La iniciativa en cuestión tiene por objetivo reformar y adicionar diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas.<sup>255</sup>

El Proyecto de Decreto señala:

*“...UNICO. Se reforman las fracciones I, III y IV del artículo 2; se reforma el artículo 4 y se adiciona un tercer párrafo de la Ley General de Víctimas.*

*Artículo 2. El objeto de esta Ley es:*

*I. Reconocer y garantizar los derechos de las víctimas del delito, desplazados internos forzados y de violaciones a derechos humanos, en especial el derecho a la asistencia, protección, atención, verdad, justicia, reparación integral, debida diligencia y todos los demás derechos consagrados en ella, en la Constitución, en los Tratados Internacionales de derechos humanos de los que el Estado Mexicano es Parte y demás instrumentos de derechos humanos;*

---

<sup>255</sup> La iniciativa se puede consultar en:

[http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2015/09/asun\\_3276421\\_20150930\\_1443104562.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2015/09/asun_3276421_20150930_1443104562.pdf)

*II...;*

*III. Garantizar un efectivo ejercicio del derecho de las víctimas a la justicia en estricto cumplimiento de las reglas del debido proceso; Garantizar la protección y la asistencia a los desplazados internos forzados en cuanto a su integridad física, a sus necesidades básicas, a sus propiedades y a sus derechos cívicos y políticos*

*IV. Establecer los deberes y obligaciones específicos a cargo de las autoridades y de todo aquel que intervenga en los procedimientos relacionados con las víctimas y desplazados internos forzados;*

*V...*

## **CAPÍTULO II**

### **CONCEPTO, PRINCIPIOS Y DEFINICIONES**

*Artículo 4. Se denominarán víctimas directas aquellas personas físicas que hayan sufrido algún daño o menoscabo económico, físico, mental, emocional, o en general cualquiera puesta en peligro o lesión a sus bienes jurídicos, o derechos como consecuencia de la comisión de un delito, desplazamiento forzado de su comunidad o violaciones a sus derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.*

*....*

*Son Víctimas los desplazados internos como personas que de manera forzada han huido de sus hogares para escapar de la violencia, el conflicto armado, la violación de derechos humanos y los desastres naturales.”*

A juicio del investigador esta iniciativa es certera y complementaria de la reforma propuesta al artículo 11 de la Constitución, pues, si bien es cierto que la Ley General de Víctimas no es reglamentaria del numeral 11 constitucional, también lo es que la iniciativa en comento promueve la protección de los derechos conculcados a los desplazados. Visto lo anterior, tenemos que, si la Constitución es la ley fundamental o ley suprema no debe ser casuista sobre problemáticas específicas, es entonces que, resulta necesario una norma de carácter

secundario que complemente, desarrolle y amplíe los supuestos hipotéticos sobre el desplazamiento interno con el objetivo de evitar se generen lagunas jurídicas.

Finalmente, la senadora Gabriela Cuevas Barrón, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXII Legislatura, presentó en noviembre de 2015 la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma la fracción XVI del artículo 73 constitucional, en materia de desplazamiento interno.<sup>256</sup>

En la exposición de motivos la autora de la iniciativa señala:

*“...Si bien es cierto que se han impulsado diversas iniciativas para reformar la Ley General de Población, la nueva Ley de Asistencia Social, la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, la Ley General de Víctimas para incluir la protección a las personas desplazadas internamente, o incluso, que se ha propuesto crear una Ley General para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno en nuestro país, es importante recordar que para que se puedan realizar dichas modificaciones, el Congreso de la Unión debe contar primero con las facultades necesarias para legislar en esta materia...”*

De lo anterior, se desprende que esta iniciativa propone reformar la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución, cuyo texto vigente faculta al Congreso de la Unión para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad en general, para que también pueda legislar en materia de desplazamiento interno.

*“...Considerando la intención de que en el sistema jurídico mexicano exista una ley general en materia de desplazamientos internos forzosos, en la presente iniciativa se propone establecer expresamente en la fracción*

---

<sup>256</sup> La iniciativa puede ser consultada en:  
[http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2015/03/asun\\_3208820\\_20150303\\_1425398433.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2015/03/asun_3208820_20150303_1425398433.pdf)

*de referencia la facultad del Congreso de la Unión para expedir la legislación que distribuya competencias entre los tres órdenes de gobierno sobre el reconocimiento, protección y prevención de todas las personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual...”*

Como podemos advertir, la motivación expuesta por la autora de la iniciativa es que previo a legislar sobre desplazamientos internos, el Congreso de la Unión debe tener facultades para ello, al tenor de la siguiente propuesta:

*“...ÚNICO. - Se reforma la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:*

*Artículo 73...*

*I a XV...*

*XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración, desplazamiento interno forzoso de personas y salubridad general de la República.*

*XVII...”*

## Capítulo Cuarto

La violencia de las organizaciones delictivas como causa del desplazamiento en México y, algunas experiencias latinoamericanas comparables al caso de México.

### Nota introductoria

El trasiego ilícito de narcóticos genera inseguridad, violencia, destruye el tejido social, pone en situación de riesgo a la población. Como manifestación delictiva, las actividades de las organizaciones criminales desafían las instituciones del Estado y se convierten en una amenaza para su integridad. Esta situación repercute negativamente en la vida cotidiana de los miembros de la sociedad, afecta la actividad económica, altera el orden público, genera desconfianza en las instituciones públicas, en resumidas cuentas, daña la cohesión social. Esta violencia tiene características, causas y circunstancias propias. Una de esas características es el empleo de métodos de extrema violencia, ejecuciones video grabadas y puestas en portales electrónicos, inevitablemente recuerdan las prácticas de las organizaciones terroristas de Oriente Medio.

La exhibición de poder y la intimidación a quienes consideran sus rivales y a la sociedad misma dejaron de ser hechos aislados, para transformarse en una situación que se ha vuelto estructural, que tiene distintas manifestaciones y en la que participan diversos agentes. Con ellas genera miedo y hacen sentir su poder para controlar y proteger el desarrollo de sus mercados ilícitos y de los territorios en los cuales actúan.

En México, uno de los mayores efectos de la violencia que se experimentó en el sexenio 2006-2012, es el desplazamiento violento de la población en su mayoría habitante de los estados del norte del país, aunque no menos importantes han sido los desplazamientos de estados del sur como Guerrero o Michoacán.

Para Esteban Arratia, el desplazamiento interno es:

*“...generalmente una de las consecuencias menos visibles de la Guerra contra el narcotráfico por varias razones. En primer lugar, los medios de comunicación le han brindado mayor atención a los abusos cometidos tanto por las organizaciones narcotraficantes, así como aquellos cometidos por las fuerzas federales (principalmente Ejército y Marina). Segundo, “durante el gobierno de Calderón el problema se negaba”, debido a que simbolizaban las consecuencias no deseadas que un enfoque militarizado contra los cárteles de la droga podía tener sobre población civil. Tercero, reconocer que existía un problema de desplazamiento equivalía a aceptar que el país vivía una situación de extrema violencia, un hecho de por sí políticamente sensible. En este sentido, Felipe Calderón negó sistemáticamente la existencia de un conflicto armado en México y solamente se limitó a admitir la existencia de zonas inestables, esto debido a que constituía una narrativa contraria al mensaje que se pretendía enviar internacionalmente para atraer mayor inversión extranjera: la seguridad del país está mejorando...”<sup>257</sup>*

Cuando en diciembre de 2006 el gabinete de seguridad del gobierno federal dio a conocer una acción denominada Operación Conjunta Michoacán, con la cual se pretendió acabar con las actividades ilícitas en aquella entidad federativa, el país vería el inicio de una acción aventurada para la cual no tuvo la preparación necesaria.

Lo anterior así lo permite ver el informe que presentó el Instituto Belisario Domínguez de la Cámara de Senadores, el cual señala:

*“...Los análisis desagregados por estados y municipios que concluyen que el aumento de homicidios fue una consecuencia de los operativos permanentes de combate frontal al narcotráfico...”*

---

<sup>257</sup> Cfr. Arratia, Esteban. *¿Existe un conflicto armado interno en México según el Derecho Internacional? Los Convenios de Ginebra y su aplicación a la Guerra contra el narcotráfico (2006-2012)*, p. 12, op. cit., disponible en: <http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2016/07/doctrina43788.pdf>

*...se afirma que este viraje político era necesario frente a una ‘ola de violencia’, la cual se había desatado en años anteriores debido al rompimiento de añejos pactos de impunidad. Pero no existen datos que muestren la existencia de esta ‘ola de violencia’. En documentos oficiales no es posible encontrar algún diagnóstico que apoye esta narrativa. De hecho, los datos oficiales más confiables esbozan un escenario distinto. Hasta antes de 2007 se vivía en México, a nivel nacional, un periodo histórico de baja violencia medido a través de las defunciones por homicidio de INEGI (2016a; gráficas 1 y 19). Estos datos forman parte de la Estadística de Defunciones que recopila este instituto en colaboración con la Secretaría de Salud. Esta fuente hace pública toda su documentación metodológica, incluyendo la Descripción de la base de datos nacional y una Síntesis metodológica (INEGI, 2016c, 2014; de tal manera que es posible evaluar la calidad de sus datos) ...*

*...los datos oficiales más robustos y confiables indican que no existió una ‘ola de violencia’ que hiciera necesario este cambio político (gráficas 1 y 19). De hecho, diversos análisis de las defunciones por homicidio han concluido que la violencia se disparó después y como consecuencia de los operativos permanentes iniciados entre 2006 y 2008...*

*...De ahí que sea dable afirmar, con sustento en la evidencia disponible, que el viraje político en la aplicación de la política de control de drogas sí tuvo como consecuencia el recrudecimiento de la violencia en México...”<sup>258</sup>*

Durante los siguientes años muchas son las consecuencias de dicha acción, e impactarían tanto en el ámbito social como en el económico. Tales impactos serían conocidos tiempo después por el propio gobierno federal con el eufemismo de “daños colaterales”. El clima de

---

<sup>258</sup> Véase Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. *Prohibición de drogas y combate frontal al narcotráfico*. Temas estratégicos, publicación número 37, páginas 21 a 25. Disponible en: <http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/reporte/reporte37.pdf>

violencia que se generalizó en diferentes zonas del país, provocó ataques contra la población civil, el principal de esos daños colaterales. Consecuencia de los enfrentamientos entre las fuerzas federales y los miembros del crimen organizado la población quedó en medio del fuego cruzado, la situación de vulnerabilidad obligó a la población a abandonar sus lugares de residencia y, con ello, sus fuentes de ingreso y bienes, su familia, su cultura; el objetivo, ponerse a resguardo de la situación de extrema inestabilidad social. La acción violenta de los grupos criminales, la falta de protección gubernamental y, la ausencia de Estado de derecho en un contexto en el que las organizaciones criminales luchan por el transporte y los campos de producción de estupefacientes y el gobierno es incapaz de combatir la inseguridad, provoca el abandono de propiedades tanto urbanas como rurales, fenómeno social conocido como desplazamiento interno.

Continúa el informe elaborado por el Instituto Belisario Domínguez:

*“...El incremento de homicidios no es la única consecuencia no intencionada del viraje político de combate frontal al narcotráfico y al narcomenudeo. Académicos y organizaciones de la sociedad civil han examinado datos disponibles en torno a esta política y su posible relación con los siguientes fenómenos: > violaciones graves a derechos humanos, tales como desaparición forzada de personas, **desplazamiento forzado de comunidades**, tortura, detenciones ilegales, etcétera; > abuso de fuerza y ejecuciones extrajudiciales según la letalidad de las fuerzas federales; > asesinatos de alcaldes, candidatos y otros funcionarios municipales; > saturación del sistema de justicia penal, debilitamiento del debido proceso y sobreutilización del sistema penitenciario...”<sup>259</sup>*

México es un país supuestamente en paz, sin embargo, dada la dinámica de violencia, se puede alegar que está inmerso en una guerra civil sui generis entre múltiples organizaciones

---

<sup>259</sup> Véase Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. *Prohibición de drogas y combate frontal al narcotráfico*. Temas estratégicos, publicación número 37, página 30. Disponible en: <http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/reporte/reporte37.pdf>

delictivas y las fuerzas del Estado mexicano. Un reporte titulado “*Mexico: the third war*”<sup>260</sup> hecho público en el portal electrónico de Stratfor especializado en estudios sobre seguridad internacional, indica que la Guerra contra el narcotráfico que se emprendió en México desde 2007 se conforma por tres conflictos con diferente dinámica, a saber:

- Conflicto entre organizaciones criminales por el control de plazas y rutas para el trasiego de narcóticos;
- Conflicto entre las organizaciones delictivas y las fuerzas del Estado mexicano, principalmente las fuerzas federales tanto policíacas como militares que buscan restaurar el orden legal, y;
- Acciones sistemáticas de violencia de los delincuentes en contra de la población civil con el objetivo de intimidar y limitar la posible cooperación con el gobierno.

Estos tres conflictos, si bien es cierto no han sido reconocidos por la comunidad internacional como un conflicto armado no internacional, también lo es que, en su conjunto dichas dinámicas violentas en ciertas regiones de México conforman un escenario de extrema inestabilidad, que no permiten hacer una vida en condiciones de paz y prosperidad.<sup>261</sup>

El desplazamiento interno como se estudió en capítulos precedentes, afecta a las personas en el ejercicio de sus derechos fundamentales, en aspectos como la igualdad y no discriminación, la vida y la seguridad personal, la libertad personal, la subsistencia, la circulación, la documentación personal, la propiedad sobre las tierras, los valores familiares y comunales. El marco normativo en México no es integral, por el contrario, al parecer son esfuerzos aislados e inconexos, ambiguo en las obligaciones de las agencias estatales y la restitución de los derechos afectados. Tampoco se tiene un tipo penal específico, que, en el marco de ciertos principios de prevención, protejan los bienes jurídicos afectados con el desplazamiento interno.

---

<sup>260</sup> Cfr. Burton, Fred; Stewart, Scott. *Mexico: The Third War*, Stratfor, 18 de febrero de 2009. Disponible en: <https://www.stratfor.com/weekly/mexico-third-war>

<sup>261</sup> Cfr. Arratia, Esteban. *¿Existe un conflicto armado interno en México según el Derecho Internacional? Los Convenios de Ginebra y su aplicación a la Guerra contra el narcotráfico (2006-2012)*, p. 1, op. cit., disponible en: <http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2016/07/doctrina43788.pdf>

El informe “*Vidas en la Incertidumbre: La Migración Forzada Mexicana hacia la Frontera Norte de México ¿y Nuestra Solidaridad?*” elaborado por la Coalición Pro Defensa del Migrante, indica que cada vez son más las personas que llegan a Tijuana desplazadas de sus lugares de origen y van en busca de refugio en los Estados Unidos, sin embargo, al no poder cruzar la frontera se quedan en aquella ciudad. Un 73.2% de la población entrevistada por la organización no gubernamental señaló provenir de Michoacán y Guerrero. 70% de ellos indicaron que la causa del desplazamiento se encuentra es la violencia que se vive en sus comunidades. De las personas que padecieron de la violencia, “...el 34% señaló haber sufrido el secuestro de un familiar, el 10,5% fue secuestrado, el 26,7% sufrió extorsiones y el 26,3% padeció violencia doméstica”, indica el estudio.<sup>262</sup>

De quienes buscan refugio en los Estados Unidos, hay quienes portan documentos expedidos por las propias autoridades locales, en los cuales se reconoce que las condiciones de la violencia desbordan a los gobiernos municipales que no tienen capacidad de respuesta ante la magnitud del reto que representan las organizaciones criminales. Los testimonios son coincidentes reclutamiento forzoso de menores, amenazas, extorsión, derecho de piso, gente armada son el común denominador cuando la acción gubernamental por preservar el orden fue superada.<sup>263</sup>

Otro informe elaborado por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A. C., señala que, “...el desplazamiento interno forzado tiene su origen sobre todo en Chihuahua, Nuevo León, Tamaulipas, Sinaloa, Durango, Michoacán, Guerrero y Veracruz. Considerando tan sólo a los desplazados de Chiapas, Sinaloa y Ciudad Juárez en Chihuahua, sabemos que hay al menos 170,000 personas internamente desplazadas en sólo tres estados del país...”<sup>264</sup>

---

<sup>262</sup> Véase Coalición Pro Defensa del Migrante. *Vidas en la Incertidumbre: La Migración Forzada Mexicana hacia la Frontera Norte de México ¿y Nuestra Solidaridad?*, julio 2016, Página 18, Disponible en: <https://www.afsc.org/sites/afsc.civicaactions.net/files/documents/Vidas%20en%20la%20Incertidumbre.pdf>

<sup>263</sup> Idem.

<sup>264</sup> Véase Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C. *Desplazamiento Interno Forzado en México*. Diciembre 2014, página 5. Disponible en: <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-desplazamiento-web.pdf>.

Para el Heidelberg Institute for International Conflict Research, en su medición titulada Conflict Barometer 2011, “...*el enfrentamiento entre las fuerzas del orden público del Estado mexicano y los cárteles de las drogas llevaron a México a alcanzar el número cinco, el grado más alto en la escala de intensidad del conflicto, y por segundo año consecutivo, la única guerra en el continente americano...*”<sup>265</sup>

En este contexto, en una conferencia de prensa el extitular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, señaló que durante el sexenio 2006-2012 la violencia que generó el crimen organizado dejó a 150 mil desplazados internos, según estimaciones de la propia comisión. Los focos rojos: Tamaulipas, Chihuahua, Michoacán y Sinaloa, y a su vez identificó a la Ciudad de México, Yucatán, Jalisco, Querétaro y Aguascalientes como los principales lugares donde se resguardan los desplazados por causa del crimen organizado.<sup>266</sup>

Mediante peticiones de transparencia a diversos órganos gubernamentales de México, se efectúa un acopio de información cuantitativa tendiente a dar alguna luz sobre el fenómeno del desplazamiento, es decir, este capítulo pretende hacer una conjunción de elementos cuantitativos del fenómeno tomados en campo, con elementos cualitativos tomados de la propia información aportada por instituciones públicas e investigadores del desplazamiento interno. El periodo en estudio comprende del año 2008 al 2011. La razón para focalizar el estudio en dicho periodo estriba en que son los años de ascenso de la violencia y recrudecimiento de la misma. En un reportaje especial publicado por el diario El País con el título *Año 11 de la guerra contra el narco, una guerra sin rumbo claro*, se indica lo siguiente:

*“...A lo largo de estos diez años 2007 fue el año con menos homicidios del México moderno... Sin embargo, la ofensiva militar provocó un aumento en los asesinatos. Para 2009 los homicidios se duplicaron. Y en 2011 se*

---

<sup>265</sup> Cfr. Benavides, Luis, Patargo, Sandra. *México ante la crisis humanitaria de los desplazados internos*. Foreign Affairs Latinoamérica, vol. 12, número 4, 2012. Disponible en: <https://docplayer.es/15440539-Mexico-ante-la-crisis-humanitaria-de-los-desplazados-internos.html>

<sup>266</sup> Cfr. Toribio, Laura. *La CNDH: huyen 150 mil personas del crimen organizado* *Calculó que en seis años han sido desplazadas; Tamaulipas, Chihuahua, Michoacán y Sinaloa, los estados peligrosos*. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/2012/03/06/nacional/815967>

*llegó a la cúspide de la violencia... Los expertos en seguridad consideran que 2016 puede rebasar nuevamente la tasa de 20 homicidios por cada 100.000 habitantes, algo no visto desde el Gobierno del PAN. Paralelamente la cifra de desaparecidos no ha dejado de aumentar. Oficialmente aumentó a un ritmo de 1.000 nuevos desaparecidos cada año, sin embargo, organizaciones civiles calculan que hay entre 30.000 y 50.000 tras una década de guerra contra el narco...”<sup>267</sup>*

Los anteriores señalamientos se ven robustecidos por los datos oficiales que se pueden consultar en la página electrónica del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de la cual se puede concluir que el aumento de la violencia incremento a niveles nunca antes vistos en tiempos recientes en México, pues, de acuerdo con datos de dicha institución pública, en 2006 se registraron 11,806 homicidios dolosos, mientras que, en 2007, la cifra fue de 10,253. Para 2008, tal delito aumentó a 13,155; en 2009 incrementó a 16,118; 2010 con 20,680 homicidios y, 22,852 en 2011, que fue el año con mayor violencia.<sup>268</sup>

A mayor abundamiento:

*“...De acuerdo al artículo Desplazados del narco en México realizado por Animal Político, en colaboración con Insight Crime (2013), el incremento de los indicadores de criminalidad y homicidios estaba acompañado de un aumento de DPI. En efecto, la correlación existente entre la violencia asociada al narcotráfico y el desplazamiento fue aún más nítida a nivel municipal. Los datos de IDMC muestran que, dentro de los estados más afectados, los 100 municipios con los más altos índices de violencia experimentaron los mayores niveles de pérdida de población, la gente huyó*

---

<sup>267</sup> Cfr. Camhaji, Elías; García, Jacobo. El País, Año 11 de la guerra contra el narco, una guerra sin rumbo claro. Disponible en: <http://elpais.com/especiales/2016/guerra-narcotrafico-mexico/>

<sup>268</sup> Véase Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Incidencia delictiva del fuero común. Disponible en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-fuero-comun.php>

*de aquellos municipios violentos a un ritmo 4.5 veces superior en comparación a los no violentos. De esa manera, los desplazados internos tienden a trasladarse a Ciudad de México y a otras zonas urbanas de estados menos afectados por la violencia de los carteles, incluyendo los estados al sur del país como Chiapas. En esa línea, cabe destacar que los altos índices de violencia registrados en México no sólo obligaron a las personas a desplazarse de las zonas rurales hacia centros urbanos y viceversa, sino también de forma paralela generaron una nueva ola de migración transfronteriza (ya no puramente económica, sino forzada) hacia Estados Unidos. Según el Departamento de Justicia estadounidense, México pasó de ser la nación con mayor cantidad de peticiones de refugio en 2006 a la segunda en 2012, siendo superada únicamente por China. De acuerdo con las estadísticas del referido organismo gubernamental, el número de mexicanos que buscaron asilo al otro lado del Río Bravo como resultado de la violencia criminal aumentó de 2.490 en 2009 a 8.569 en 2013, alcanzando un [máximo] de 10.542 en 2012. Pasando de constituir el 8.26% de los requerimientos totales en 2009, a representar 23.36% en 2013, pero tan sólo el 2% de las solicitudes fueron aceptadas durante ambos años (56 y 155 personas, respectivamente) ...”<sup>269</sup>*

Es entonces que, corresponde al presente capítulo analizar diversos estudios de caso sobre la situación vivida en algunas regiones de México, las cuales fueron particularmente golpeadas por los efectos del enfrentamiento entre diversos grupos criminales y las fuerzas del Estado mexicano. A este respecto, resulta relevante señalar que el muestreo se llevó a cabo en tres entidades del norte de México, así como en dos del sur, todas ellas con altos índices delictivos y de inseguridad, ya que el gobierno ha sido omiso en instrumentar políticas públicas para contrarrestar los perniciosos efectos del desplazamiento interno a causa de la violencia.

---

<sup>269</sup> Cfr. Arratia, Esteban. *¿Existe un conflicto armado interno en México según el Derecho Internacional? Los Convenios de Ginebra y su aplicación a la Guerra contra el narcotráfico (2006-2012)*, p. 15, op. cit., disponible en: <http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2016/07/doctrina43788.pdf>

El gobierno mexicano ha fallado en dar efectiva protección a la vida, integridad física y salvaguarda del patrimonio de la población. La sociedad mexicana ha conformado una extensa gama de opciones para protegerse a sí misma, opciones que van desde la conformación de policías comunitarias y autodefensas tal como lo vemos en Guerrero o Michoacán, pasando por un sector empresarial que hecho un uso creciente de recursos humanos, financieros y materiales por adquirir una mejor y mayor seguridad; hasta casos como el que se estudia del desplazamiento interno, último recurso que posee la población para salvaguardar la vida y la integridad física.

También corresponde al presente capítulo, exponer dos casos latinoamericanos de aplicación de las normas referentes al derecho internacional humanitario en relación a sus propias experiencias con el fenómeno del desplazamiento interno, estos casos son Colombia y Perú. La experiencia colombiana y peruana en la materia resulta relevante pues, representan una lucha por el control territorial de los cultivos ilícitos y, de las rutas estratégicas para el trasiego de narcóticos. Situación que es comparable con los casos Michoacán y Guerrero lugares en que el fenómeno del desplazamiento tiene un componente indiscutible de control sobre las áreas de cultivo de enervantes, en el caso michoacano el cultivo de marihuana y los laboratorios clandestinos para la elaboración de drogas sintéticas; en el caso de Guerrero el cultivo de marihuana y amapola.

4.1 Comunidades con un Estado de derecho débil proclives a la aparición de factores reales de poder como el crimen organizado.

La ausencia de Estado de derecho y la pérdida de control territorial por las instituciones políticas y de orden público provoca la fragmentación de vastas zonas por parte de los grupos delictivos, genera flujos migratorios y éxodo poblacional en especial en zonas rurales, que buscan resguardarse en la cabecera municipal o desplazarse a otra entidad federativa y, en ciertos casos, buscan cruzar alguna frontera por refugio. El desplazamiento interno por sus características, es un fenómeno que se produce porque el Estado, en el particular México, no pudo garantizar la protección de las víctimas y prevenir su desplazamiento.

En este orden de ideas, es pertinente señalar que, los Estados desvalidos son:

*“...aquellos que no pueden o quieren mantener las mínimas condiciones de civilidad para sus poblaciones: la paz interna, la ley y el orden, el buen gobierno... Los Estados desvalidos son cascarones jurídicos que encubren una condición interna insegura e incluso peligrosa. Han dejado de tener identidad coherente, conformidad sobre acuerdos políticos y sociales, así como poderes de gobierno suficientemente fuertes para imponer la unidad a pesar de la falta de consensos. Son anárquicos, con grupos armados autónomos que controlan el territorio y lucha por apoderarse del gobierno central por medio de la fuerza...”*<sup>270</sup>

Un Estado puede ser viable, aunque solamente proporcione cierta seguridad o seguridad en ciertas regiones como es en el caso de México, y aun así mantener su existencia, es decir, no obstante, la fragilidad de sus instituciones, en especial de las instituciones encargadas de la seguridad pública, nacional e integridad territorial, puede seguir funcionando en aparente normalidad. Sin embargo:

*“...un Estado débil se vuelve desvalido cuando las funciones básicas del Estado ya no se llevan a cabo. Como centro político de gobierno y toma de decisiones, el Estado se paraliza y se vuelve inoperante, el orden no se preserva, la cohesión social no se mantiene, la integridad territorial no está asegurada. Como institución política, ha perdido su capacidad de mandar y de llevar a cabo los asuntos públicos. Además, como los conflictos civiles en un Estado desvalido tienden a incrementarse...”*<sup>271</sup>

---

<sup>270</sup> Cfr. Tardif, Eric. *Intervención Humanitaria ¿Derecho, deber o prohibición?*, editorial Porrúa/Instituto de Investigaciones Jurídicas, primera edición, México 2012, pp. 39 y 40.

<sup>271</sup> *Ibidem*, p. 43.

Un parámetro para medir el declive del Estado elaborado por un panel formado por expertos en el Pearson Peacekeeping Centre, indica que esta decadencia se presenta en cuatro fases, siendo la primera de éstas, la caracterizada por el surgimiento de ciertas amenazas, a saber:

- “...*Los militares cesan sus actividades tradicionales de seguridad.*
- *Socialmente, existe un quiebre comunitario, desintegración de valores culturales, disminución en la tolerancia de otros grupos étnicos, se reduce la seguridad colectiva e individual, existe una percepción general de desesperanza, y se presentan conductas anárquicas localizadas o individuales.*
- *Políticamente, cesa la representación del gobierno, se produce una erosión del respeto del público hacia las instituciones, la disolución de algunas fronteras políticas y la pérdida de mecanismos de control institucionalizados...*”<sup>272</sup>

De lo anterior se desprende que, si bien es cierto que el primer punto en México sigue presente, es decir, las Fuerzas Armadas siguen en sus funciones tradicionales de brindar seguridad y mantener la integridad territorial, no menos cierto es que, los dos siguientes puntos son parte del espectro nacional, es decir, hay una desintegración de valores y una percepción generalizada de desesperanza, así como también se erosiona el respeto por ciertas instituciones públicas.

A mayor abundamiento y sólo con ánimo de reforzar el presente aserto, es pertinente señalar que ya desde el 2008 el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos, en un informe titulado “*The Joint Operating Environment, Challenges and implications for the future Joint Force*”, firmado por el general James Mattis exsecretario de Defensa de los Estados Unidos, señala:

*“...This poses a real threat to the national security interests of the Western Hemisphere. In particular, the growing assault by the drug cartels and their thugs on the Mexican government over the past several years reminds*

---

<sup>272</sup> Cfr. Tardif, Eric. *Intervención Humanitaria ¿Derecho, deber o prohibición?*, op. cit., p. 44.

*one that an unstable Mexico could represent a homeland security problem of immense proportions to the United States...*<sup>273</sup>

Continúa el informe señalando:

*“...Weak and Failing states... In terms of worst-case scenarios for the Joint Force and indeed the world, two large and important states bear consideration for a rapid and sudden collapse: Pakistan and Mexico... The Mexican possibility may seem less likely, but the government, its politicians, police, and judicial infrastructure are all under sustained assault and pressure by criminal gangs and drug cartels. How that internal conflict turns out over the next several years will have a major impact on the stability of the Mexican state. Any descent by the Mexico into chaos would demand an American response based on the serious implications for homeland security alone...”*<sup>274</sup>

Según el informe “*Desplazamiento Forzado y Necesidades de Protección, generados por nuevas formas de Violencia y Criminalidad en Centroamérica*” elaborado por el Centro Internacional para los Derechos Humanos de los Migrantes a solicitud de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, publicado en mayo de 2012<sup>275</sup>, las organizaciones delictivas debilitan las estructuras del Estado, trastocan su efectiva capacidad como instituciones sólidas y, evidencian dificultades para brindar protección a sus ciudadanos. Ante esta situación, cabe señalar que el gobierno de México continúa siendo renuente a aceptar la existencia de población en condición de desplazamiento interno por acción del crimen organizado.

---

<sup>273</sup> Cfr. Mattis, James. *The Joint Operating Environment, Challenges and implications for the future Joint Force*, Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos, Departamento de Defensa, página 34, disponible en: <https://fas.org/man/eprint/joe2008.pdf>

<sup>274</sup> Ibidem, página 36.

<sup>275</sup> Véase Centro Internacional para los Derechos Humanos de los Migrantes. *Desplazamiento Forzado y Necesidades de Protección, generados por nuevas formas de Violencia y Criminalidad en Centroamérica*. Mayo 2012, página 11. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8932.pdf?view=1>

Las organizaciones delictivas despliegan su capacidad criminal en ausencia de un Estado de derecho a través de acciones como las extorsiones, pago de cuotas periódicas también conocidas como “*cobro de piso*”, amenazas a la vida, violaciones sexuales, asesinatos, tortura, reclutamiento forzoso de jóvenes, niños y niñas, secuestro, comercialización de piratería, trasiego de narcóticos y contrabando. Esto provoca un impacto no sólo en las víctimas como individuos, sino también en sus familias, en tanto en repetidas ocasiones las amenazas incorporan el asesinato de familiares por no acceder al pago de las extorsiones, o negarse a participar y apoyar las actividades delincuenciales. Es así como el control territorial por parte de estas organizaciones, además de las disputas y luchas internas entre diferentes grupos criminales, tales como las alianzas locales con los grandes cárteles, provocan el desplazamiento interno.

Ante el temor de sufrir nuevos abusos y violaciones a sus derechos fundamentales, las víctimas solicitan protección en distintas instituciones del Estado. Sin embargo, la respuesta es insuficiente ante el grado de penetración criminal que presentan las agencias de seguridad. La ausencia de denuncia es otro síntoma de un Estado débil, pues las víctimas no acuden ante las instancias correspondientes por temor a ser identificadas públicamente o a ser revictimizadas por la autoridad, lo cual favorece la impunidad.

Los espacios de poder no quedan vacíos de forma permanente, cada espacio que deja descubierto el Estado, es ocupado por un agente no estatal ilegítimo o en algunos casos abiertamente ilegal. Cuando el Estado se muestra impotente de brindar garantías mínimas de respeto y protección efectiva a los derechos más elementales, es el espacio propicio para el surgimiento de individuos o grupos ilícitos que buscan llenar esos espacios, y surgen como estructuras paraestatales. Se conforma así un Estado fallido o Estado frágil.

En entidades federativas como Guerrero, Michoacán o Tamaulipas, el crimen organizado no sólo controla las rutas para el tráfico de los narcóticos, frente al vacío de poder formal, paulatinamente expandió sus actividades hacia otros rubros, como la extracción de recursos naturales. La toma clandestina de gasolina de los ductos de Petróleos Mexicanos en Tamaulipas, o la minería y ganadería en Michoacán o Guerrero, fueron variables que no

estaban contempladas al inicio de la investigación y que, conforme avanzó ésta aparecieron. El poder formal en amplias regiones de México pronto fue superado por uno real, el control territorial que adquirieron las organizaciones criminales aunado a la captura de recursos naturales, implicó la cooptación de las autoridades más frágiles en México, es decir, los municipios, y con ello, acceso a recursos financieros públicos como la asignación de obra pública o, la designación de ciertos cargos en especial los directores de seguridad pública con vínculos con el crimen organizado.

Una nota del diario El País señala:

*“...En esta nueva estrategia los grupos criminales encontraron un nuevo y valioso botín: el municipio y sus contribuyentes. Como lo demuestra la terrible experiencia de Michoacán, el crimen organizado se apropiaba del 30% del presupuesto anual de obra pública de los municipios; exigía que los contratos de obra pública se otorgaran a constructoras bajo su control; y cobraba el 20% de la nómina salarial de la burocracia local. Pero la infiltración del municipio fue más allá: los grupos criminales se apoderaron de las arcas públicas municipales donde obtenían información fidedigna que les permitiera extorsionar con mayor eficacia a los hoteles, restaurantes y pequeños negocios de las ciudades bajo su dominio.*

*Para lograr la hegemonía local, los grupos del crimen organizado requieren de una sociedad desarticulada y aterrorizada, incapaz de cuestionar y desobedecer los dictados de las autoridades de facto. Por ello los criminales buscan establecerse en zonas con poca organización social. Pero cuando las zonas estratégicas para el trasiego y la producción de droga están en lugares donde operan fuertes movimientos sociales y comunitarios –como Iguala – los grupos criminales intentan doblegar a*

*los colectivos sociales mediante la compra de sus líderes o mediante la represión selectiva y ejecuciones ejemplares...”<sup>276</sup>*

#### 4.2 El uso de las fuerzas armadas y el desplazamiento interno en México

Las Fuerzas Armadas de México son instituidas para defender la soberanía, independencia e integridad territorial de la nación. Tienen el reconocimiento y aprecio de los ciudadanos por su labor, particularmente, en las situaciones de emergencia provocadas por desastres naturales. En la estrategia oficial de lucha contra la delincuencia organizada, a las Fuerzas Armadas se les confió tareas de seguridad pública, con el beneplácito ciudadano en el primer momento de la emergencia que provocó la escalada de violencia de los grupos criminales y constituyen un verdadero desafío al poder del Estado y a la seguridad de los ciudadanos.

Los ajustes de cuentas entre las organizaciones delictivas son cotidianos. Los métodos de intimidación son cada vez más violentos e incluyen el uso de estrategias de comunicación efectiva tanto enviar mensajes al interior de la propia organización criminal, como para intimidar a las organizaciones rivales, métodos como la utilización del sitio electrónico Youtube para difundir videos de ejecuciones de miembros de organizaciones rivales, estrategia que puede compararse con los empleados por las organizaciones terroristas.

En el periodo presidencial 2006-2012 y, en menor medida en el periodo 2012-2018, se utilizó a las Fuerzas Armadas, para enfrentar el creciente problema de la inseguridad a causa de la violencia, una especie de último recurso del Estado, algo similar a esos señalamientos que sobre el cristal protegen algún equipo contra incendios que indican "*rómpace en caso de emergencia*". Sin embargo, los resultados y los beneficios de la decisión han sido altos en relación a sus efectos y costos secundarios, eufemísticamente conocidos como "*daños*

---

<sup>276</sup> Cfr. Trejo, Guillermo. *¿Por qué el crimen organizado atenta contra la sociedad civil en México?*, 12 de octubre de 2014. Disponible en: [http://internacional.elpais.com/internacional/2014/10/10/actualidad/1412970176\\_327641.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2014/10/10/actualidad/1412970176_327641.html)

*colaterales*”. Los casos por violaciones graves a derechos humanos en que elementos de las Fuerzas Armadas se han visto involucrados, se incrementaron.<sup>277</sup>

Las personas que se desplazan están haciéndolo como consecuencia de amenazas directas de los miembros de los cárteles o simplemente porque la violencia y la inestabilidad les impiden vivir en sus hogares. El despliegue de las Fuerzas Armadas en México no trajo los resultados que se esperaban, la misma presencia militar aumentó el número de quejas por violaciones de los derechos humanos desde 2006, al transcurrir del tiempo quedó claro que el Ejército pasó de ser parte de la solución a ser parte del problema.<sup>278</sup>

En México, hay varios ejemplos del uso del Ejército en contra de la población civil, de criminales, o fuerzas armadas de corte insurgente. En México, esto, podemos verlo desde la Revolución mexicana, o la Guerra Cristera, la “Guerra Sucia” en los años 70, o bien desde el inicio del sexenio 2006-2012 con la llamada “*Guerra al narco*”, la estrategia que se emprendió no rindió los resultados a los que se pretendían alcanzar. En este tipo de guerras el combatir o lidiar con el fenómeno de los desplazados es algo inherente, ya que se presentan escenarios similares a los de una zona de combate, donde la gente sufre, tienen muertos, o se destruye su propiedad.

Para Esteban Arratia:

*“...Bajo esta lógica, la cruzada emprendida por Calderón se inscribe dentro de los llamados conflictos asimétricos, cuya irregularidad se expresa mediante los siguientes rasgos característicos:*

- *Privatización de la violencia.*
- *Consolidación de zonas al margen del poder estatal.*

---

<sup>277</sup> Véase Amnistía Internacional. *México, nuevos informes de violaciones de derechos humanos a manos del Ejército*. Disponible en: [http://amnistia.org.mx/nuevo/wp-content/uploads/2014/07/Mexico\\_violaciones\\_DH\\_por\\_Ejercito\\_8\\_12\\_2009.pdf](http://amnistia.org.mx/nuevo/wp-content/uploads/2014/07/Mexico_violaciones_DH_por_Ejercito_8_12_2009.pdf)

<sup>278</sup> Cfr. Benavides, Luis; Patargo, Sandra. *México ante la crisis humanitaria de los desplazados internos*. Foreign Affairs Latinoamérica. Disponible en: <https://docplayer.es/15440539-Mexico-ante-la-crisis-humanitaria-de-los-desplazados-internos.html>

- *Empleo de tácticas insurrectas en tanto forma violenta de combatir el Estado que se vale de diferentes medios.*
- *Reforzamiento de herramientas propagandísticas como ‘Narcomantas’.*
- *Adaptación a nuevas estructuras organizativas que proporcionan un alto grado de ultraestabilidad a cárteles mexicanos...*<sup>279</sup>

Respecto al uso actual, y sobre todo entre los años 2007 a 2013, del Ejército y la Armada en tareas de seguridad pública, en opinión del abogado penalista Juan Velásquez, señala que todo lo que ocurrió en los últimos años se debe a la ineficiencia e ineficacia de las policías de México.<sup>280</sup> Las huellas de los enfrentamientos son fiel testimonio de la guerra de baja intensidad que viven ciertas zonas de México. Las personas en situación de desplazamiento interno por su vulnerabilidad, miedo, daños y estado de indefensión deben ser reconocidas como víctimas, es aquí donde deben utilizarse las herramientas que proporciona el derecho internacional humanitario, a fin de prevenir y combatir el fenómeno en estudio.

#### 4.3 Poblados "fantasma", quemados, abandonados. Estudios de caso.

##### 4.3.1 El caso de Ciudad Juárez



Colonia Riveras del Bravo, Ciudad Juárez, Chihuahua, agosto de 2012.

<sup>279</sup> Cfr. Arratia, Esteban. *¿Existe un conflicto armado interno en México según el Derecho Internacional? Los Convenios de Ginebra y su aplicación a la Guerra contra el narcotráfico (2006-2012)*, p. 2, op. cit., disponible en: <http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2016/07/doctrina43788.pdf>

<sup>280</sup> Comentario hecho el 14 de agosto de 2013, durante la presentación del libro “Derecho procesal penal militar”, de Alejandro Carlos Espinosa, organizado por el CEESTEM y la Fundación Codere, en Ciudad de México.

Ciudad Juárez llegó a ser la ciudad más castigada durante la guerra contra el narcotráfico que emprendió el gobierno federal en el sexenio 2006-2012. El cártel de Sinaloa, emprendió una batalla campal en contra del cártel de Juárez para apoderarse de la zona, que por su colindancia con Estados Unidos es una plaza estratégica para el cruce de droga. A finales de 2007 se recrudeció la pugna entre las dos organizaciones y en 2008 el Gobierno federal mandó por primera vez un contingente militar. Los medios la llamaron “*la batalla por Ciudad Juárez*”.

El cártel de Juárez formó el grupo de sicarios llamado La Línea y comenzó a reclutar jóvenes entre Los Aztecas, una pandilla de El Paso, Texas que se caracteriza por su violencia extrema. A través de pequeños grupos, un ejército de sicarios del cártel de Sinaloa se movilizó a la frontera. Reclutaron pandilleros de los mexicles y los artistas asesinos y les proveyeron armas.

En 2008 se desató una espiral de violencia que no tiene precedentes en México. Fueron los años en que los cadáveres aparecían en las calles, los narcomensajes, las narcomantas, los avisos pintados en bardas, víctimas decapitadas y en algunos casos desmembradas.

Si en 2007 la tasa de homicidios había sido de 15 a 18 por cada cien mil habitantes, la batalla por Juárez la disparó a niveles de horror: 95 homicidios por cada cien mil en 2008; 150 por cada cien mil en 2009; 192 por cada cien mil en 2010. Y en un solo mes de ese último año, 357 asesinatos.<sup>281</sup>

En esos años, Ciudad Juárez vivió los peores años de la guerra. El 2008 cerró con 1,619 homicidios. En 2009 hubo 2.658 y el 2010 marcó el peor récord con más de 3,000 muertos que la situaron como la ciudad más violenta del mundo. En febrero de ese año, un comando

---

<sup>281</sup> Cfr. De Mauleón, Héctor. *'El Chapo' quería Ciudad Juárez*. El Universal, 10 de mayo 2016. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/columna/hector-de-mauleon/nacion/2016/05/10/el-chapo-queria-ciudad-juarez>

de hombres armados asesinó a 15 jóvenes que festejaban un cumpleaños en la colonia Villas de Salvárcar.<sup>282</sup>

La estrategia del gobierno contra la criminalidad y la delincuencia organizada inició en Chihuahua en marzo de 2008 con el entonces llamado Operativo Conjunto Chihuahua, el cual consistió en el despliegue de 2026 soldados, con el primer objetivo de abatir los índices de corrupción de las corporaciones policiacas municipal y estatal. Sin embargo, el efecto no fue el que se esperaba, para 2009 ante el incremento de ejecuciones, secuestros y extorsiones el número de militares aumentó a 7000, con dicho incremento también vino el aumento de denuncias por violaciones a derechos humanos, por lo que, para 2010 se replantea la estrategia y cambia su nombre a Operación Coordinada Chihuahua, sustituye al Ejército la Policía Federal.<sup>283</sup>

Al iniciar esta investigación una de mis intenciones fue incorporar investigación de campo, la experiencia sobre el terreno que me permitiera palpar la realidad vivida en los lugares en que se presentaron los hechos. La primera visita es a Ciudad Juárez.

La visita queda dentro de los márgenes institucionales de las respectivas oficinas de Movilidad Estudiantil de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México y su contraparte de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. La estancia en aquella ciudad es entre los días 23 y 28 de julio de 2012.

El sustentante de la presente tesis trabajó directamente con el doctor Víctor Manuel Hernández Márquez, docente-investigador de la Universidad Autónoma de Ciudad de Juárez, a quien le planteo que el motivo de mi visita es entrevistarme con los investigadores que conozcan el tema de desplazamiento interno, así como realizar trabajo de campo en el Valle de Ciudad Juárez.

---

<sup>282</sup> Cfr. Velázquez, María del Socorro. *Informe: Desplazamientos Forzados: Migración e inseguridad en Ciudad Juárez, Chihuahua*, Estudios regionales en economía, población y desarrollo, cuadernos de trabajo de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, número 7, enero-febrero 2012, p. 14.

<sup>283</sup> *Ibidem*, p. 15.

En los siguientes días pude visitar El Valle, en compañía de Leobardo Alvarado, asistente del doctor Hernández Márquez, así como junto a otro estudiante de movilidad de nacionalidad brasileña de nombre Stephan Hubber. Dos fueron los municipios que visitamos, primero Praxedis Guerrero, horas después, Guadalupe Distrito de Bravos.

Para llegar a tales municipios se toma la carretera federal número 2, aproximadamente 80 kilómetros separan Ciudad Juárez del Valle. La carretera bordea el río Bravo en dirección al este, razón por la cual los canales del río sirven para regar los campos de cultivo, lo cual contrasta con el desierto chihuahuense.

Sin embargo, las actividades agrícolas no son la principal actividad económica del Valle de Juárez. La escasa vigilancia a ambos lados de la frontera hizo que prosperara el trasiego de narcóticos ilícitos. Durante décadas, estos lucrativos municipios fueron de control del cártel de Juárez.

Ante esto surge el cuestionamiento ¿Cuál es la importancia de Ciudad Juárez y el Valle en el trasiego de los narcóticos ilícitos? Su importancia estriba en el acceso directo que tiene la ciudad norteamericana de El Paso, Texas a la carretera interestatal 10, la cual conecta los Estados Unidos de “*costa a costa*”, desde Los Ángeles en California, hasta la Florida, pasando por Phoenix, Arizona; Dallas, Texas; o, Atlanta, Georgia y con conexión a otras carreteras que van a Las Vegas, Houston o San Luis, es decir, un mercado inmenso para la comercialización del estupefaciente a lo largo del sur de los Estados Unidos.

Como se indicó previamente, en 2008, la organización delictiva que dirigió Joaquín Guzmán, enfrentó al cártel de Juárez para hacerse del control de aquella ciudad. El Valle de Juárez fue una pieza clave del enfrentamiento y la convirtió en la región más violenta del país, con la mayor tasa de homicidios.

En el camino al Valle, nos dirigimos directamente al municipio de Praxedis Guerrero, lugar en el sostendríamos una entrevista con el entonces secretario del Ayuntamiento, ing. Andrés Morales Arreola. En el camino la destrucción y abandono de las casas y pequeños locales

comerciales, fue evidente. El deterioro en el estado de las propiedades, era la evidencia de los actos de violencia que provocaron el desplazamiento de los habitantes.

Al llegar a la oficina del secretario del Ayuntamiento de Praxedis Guerrero, Andrés Morales Arreola, un hombre joven que no superaría los 30 años, nos reveló dos datos que me parecieron representativos de la situación en la región:

- Una vez que finalizó el enfrentamiento entre las organizaciones delictivas de referencia, imponiéndose el cártel de Sinaloa, se imprimieron y colgaron mantas con la lista de los nombres de todas las personas que tenían 24 horas para abandonar la localidad, pues, aunque si bien, esas personas no estaban directamente relacionadas con las actividades ilícitas, quizá algún familiar sí lo había estado y ese era motivo más que suficiente para aparecer en la manta.
- La extorsión en un inicio apareció dirigida hacia comercios particulares, con el paso del tiempo, los delincuentes empezaron a exigir el nombramiento de la oficina de seguridad pública municipal. El caso de Marisol Valles, estudiante de criminología y nombrada directora de Seguridad Pública Municipal, y que posteriormente renunciara al cargo para solicitar asilo en los Estados Unidos es un caso emblemático de lo expresado por el secretario del Ayuntamiento.

Después de la entrevista, nos dirigimos hacia otro municipio del Valle, Guadalupe Distrito de Bravos. Una vez en ese lugar, las imágenes del poblado eran lúgubres por el nivel de abandono y destrucción consecuencia de los enfrentamientos. En dicho lugar pudimos platicar con el padre Eliseo Ramírez Soto de la Parroquia Nuestra Señora de Guadalupe, quien en síntesis comentó:

- Ni las lluvias afectan en este lugar los caminos vecinales que están en permanente reparación, pues son los utilizados para el tráfico de drogas, armas, seres humanos y contrabando, “...aquí vemos diario las máquinas pasar supuestamente para construir la carretera que va a conectar Ojinaga, eso es una verdad a medias...”, dice el

párroco. Abunda en el tema de forma irónica al señalar que las pistas clandestinas en las cuales aterrizan aeronaves con droga, pueden ser vistas “...*hasta en google maps...*” sin que las autoridades hagan algo.

- Al igual que el secretario del Ayuntamiento de Praxedis Guerrero, también señaló cómo se colgó en el acceso principal de la parroquia una manta en la con los nombres de las personas que tenían 24 horas para irse del poblado.
- Dentro de la plática también comentó que, la quema de casas y de establecimientos comerciales tiene dos mensajes implícitos, el primero el cumplimiento de una amenaza que puede extenderse al resto de la comunidad, y el segundo, es el modo de asegurarse que el desplazado no regrese más al lugar. Queman las casas de quienes se niegan a entregar sus propiedades o a pagar extorsiones.
- Finalmente, señaló que en Guadalupe en los años en que se agudizó la violencia, 2008-2011, hubo una disminución aproximada al 50% de la feligresía que asistía al oficio religioso los domingos en su parroquia.

De regreso en Ciudad Juárez las visitas a los lugares atacados, así como las entrevistas continuaron y, fue el turno de conversar con la profesora María del Socorro Velázquez Vargas, quien en febrero de 2012 publicó por conducto de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez el estudio titulado *Desplazamientos forzados: migración e inseguridad en Ciudad Juárez, Chihuahua*. De dicho estudio se desprenden los siguientes datos relevantes:

Ciudad Juárez fue la primera ciudad del País que registró desplazamiento masivo de personas, obligadas por la violencia. Entre el 2007 y 2009 alrededor de 230 mil juarenses abandonaron la urbe, así lo señala María Velázquez.<sup>284</sup>

---

<sup>284</sup> Cfr. Velázquez, María del Socorro. *Informe: Desplazamientos Forzados: Migración e inseguridad en Ciudad Juárez, Chihuahua*, op. cit., p. 17.

Continúa Velázquez, “...*El lugar de destino de los migrantes de Ciudad Juárez ante el clima de violencia e inseguridad, 2007-2009...*”

Tabla 1:

	Absolutos	%
Otras ciudades de EU	68425	29.75
El Paso, Tx.	55775	24.25
Otra entidad federativa	32775	14.25
Durango	17250	7.5
Coahuila	17250	7.5
Otro municipio de Chihuahua	14950	6.5
Veracruz	12650	5.5
No especificado	9200	4
Otro país	1725	0.75
Total	230000	100.00 <sup>285</sup>

Del análisis hecho por la profesora Velázquez se desprende que Estados Unidos es el principal destino de las familias que huyen de la violencia fronteriza, pues la mitad de los juarenses buscan refugio en ese País: más un 20 por ciento en El Paso, Texas, y casi un 30 por ciento en cualquier otra ciudad.

En este sentido, es pertinente citar una nota periodística publicada por el diario El Universal, la cual señala:

*“...Caminar por la calle Zaragoza, en el este de El Paso, es sentirse en cualquiera de las avenidas de Juárez. Son los mismos negocios, y el español es la “lengua oficial” de la isla mexicana en suelo “americano”.*”

<sup>285</sup> Cfr. Velázquez, María del Socorro. *Informe: Desplazamientos Forzados: Migración e inseguridad en Ciudad Juárez, Chihuahua*, op. cit., p. 16.

*Los barrios latinos se hayan dispersos por todo Estados Unidos, no obstante, lo que diferencia a ese sector de la llamada Ciudad del Sol (Sun City) es que se trata de la parte nueva de la comunidad, la de mayor crecimiento, y la que también se convierte paulatinamente en un polo de la economía local.*

*Burritos Crisóstomo, Tacos Chihua, Los Dayvasos, negocios por años arraigados en Juárez y Chihuahua se instalaron aquí al igual que decenas de otras empresas mexicanas, muchas escapando de la violencia, pero otras aprovechando el “boom” financiero derivado de esa migración forzada por las bandas criminales y su ola de secuestros y extorsiones.*

*Mientras a principios de esta década, Juárez luchaba por quitarse el estigma de ser la urbe más violenta del mundo con un índice de homicidios de 229 por cada 100 mil habitantes, del otro lado, El Paso fue condecorada por CQ Press (una influyente editorial estadounidense), de 2010 a 2013, consecutivamente, como la ciudad más segura de Estados Unidos, debido a sus bajos índices delictivos.*

*Como consecuencia, miles de juarenses abandonaron la ciudad en el último lustro.*

*Aunque no se tiene una cifra exacta del número de personas que migraron, la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacintra) calcula que entre 2008 y 2010, en el Sistema de Información Empresarial Mexicano se dieron de baja cinco mil empresas en Juárez.*

*Por su parte el Instituto Municipal de Planeación dio a conocer que en el Censo del Inegi de 2010 se contabilizaron 111 mil viviendas abandonadas, lo que representa casi 50 mil más que en 2005. Muchas de esas viviendas*

*“fueron desalojadas por familias que buscaron alejarse de la inseguridad, reconoció la dependencia...”*<sup>286</sup>

Al continuar con los datos registrados en el estudio de cuenta, se puede advertir que, otra tercera parte del total de habitantes que huyeron de la violencia se regresaron a sus estados de origen, Durango, Coahuila y Veracruz, de donde salieron años atrás para trabajar en la industria maquiladora, principalmente. El 17 por ciento se va a cualquier otra entidad de México. La búsqueda de asilo en otros países se mantiene en un promedio menor al 1 por ciento.

Otro impacto que señala la investigadora se da en el rubro de lo económico. El desplazamiento de habitantes de Ciudad Juárez hacia Estados Unidos habría dejado para fines de 2010 ingresos por más de mil 200 millones de dólares en materia de infraestructura de vivienda y de negocios sólo en la ciudad de El Paso, Texas, con el consecuente impacto negativo para Ciudad Juárez.

Para finalizar la plática la profesora Velázquez señaló el necesario reconocimiento de la existencia del fenómeno del desplazamiento interno por violencia e inseguridad, para que se estructuren e implementen políticas públicas que garanticen a las víctimas la plena restitución de sus derechos.

Una última plática que sostuve fue con la regidora de Desarrollo Urbano en Ciudad Juárez periodo 2010-2013, Xochitl Contreras, quien me comentó que la Junta Municipal de Aguas y Saneamiento detectó alrededor de 40 mil viviendas en condición de abandono, como consecuencia del éxodo por la violencia de muchos habitantes de aquella ciudad.

Por otra parte, mediante peticiones de transparencia se obtuvieron los siguientes datos:

---

<sup>286</sup> Cfr. Fierro, Luis. *Flujo migratorio "mexicaniza" El Paso*. El Universal, 18 de agosto 2014. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/estados/2014/impreso/flujo-migratorio-8217mexicaniza-8217-el-paso-95801.html>

1) Solicitud de información hecha a través del sistema INFOMEX, con número de folio UE/14/00212, en la que se solicitó información estadística al entonces Instituto Federal Electoral, consistente en los cambios de domicilio por fecha de trámite del 1 de enero de 2008 al 31 de diciembre de 2011 de los siguientes municipios del estado de Chihuahua, Ciudad Juárez, Praxedis Guerrero, Guadalupe y Chihuahua, se obtuvieron los siguientes datos:

Tabla 2:

	2008	2009	2010	2011	Total
Cd. Juárez	122,697	51,118	76,085	97,733	347,633
Praxedis	332	620	429	575	1,956
Guadalupe	423	413	473	514	1,823
Chihuahua	67,655	25,871	36,200	51,662	181,388
Total	191,107	78,022	113,187	150,484	532,800

De lo anterior, podemos desprender que 532,800 ciudadanos con credencial de elector realizaron un cambio de domicilio procedentes de las ciudades en lista, como muestreo de la entidad federativa en análisis entre los años 2008 a 2011.

En diversa petición de transparencia, correspondiente a Información Estadística y Geográfica, conforme al segundo párrafo del artículo 47 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, se dio respuesta a la petición de información:

*“Cuántas viviendas se encuentran abandonadas en Ciudad Juárez, Guadalupe D. B., Práxedes G. Guerrero, El Porvenir y Chihuahua, en el estado de Chihuahua; Torreón, Coahuila; Gómez Palacio y Lerdo, Durango; Reynosa, Miguel Alemán y Nuevo Laredo, Tamaulipas; Acapulco, Teloloapan, Petatlán y Atoyac de Álvarez, Guerrero, y; Apatzingán, Uruapan, Buenavista y Tepalcatepec, Michoacán.”*

La respuesta que se obtuvo fue:

“...Le recomendamos consultar los tabulados básicos del Censo de Población y Vivienda 2010, donde usted podrá consultar información con desglose nacional, estatal y municipal, para lo cual le pedimos que acceda al siguiente vínculo del sitio INEGI en internet:

<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/Default.aspx?c=27302&s=est...> Una vez en dicho sitio, debe seleccionar la entidad federativa y posteriormente escoger el tema de Vivienda. En especial, le sugerimos que verifique el siguiente tabulado: Viviendas particulares por municipio según condición de habitación...”

Al consultar dicha base de datos, se obtuvieron los siguientes datos:

INEGI Censo de población y vivienda 2010

Viviendas particulares por municipio según condición de habitación

Tabla 3:

Municipio	Total	Habitadas	Deshabitadas	De uso temporal
Chihuahua	293,924	237,106	44,924	11,894
Guadalupe	3,322	1,768	1,419	135
Cd. Juárez	488,785	364,562	111,103	13,120
Praxedis	3,616	1,356	2,191	69

De lo anterior, podemos desprender que 159,637 viviendas se encuentran en calidad de deshabitadas, como muestreo de la entidad federativa en análisis. En promedio el 20.2% de viviendas deshabitadas.<sup>287</sup>

<sup>287</sup> Véase Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Censo de Población y Vivienda 2010. Cuestionario básico*. Disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/Default.aspx?c=27302&s=est>

Casi coincidente con el dato aportado de viviendas en situación de abandono en Ciudad Juárez, tenemos el dato aportado en una investigación periodística de El Universal, la cual señala:

*“...Por la violencia en esta frontera y la recesión económica en Estados Unidos —que se vio reflejada en la disminución de fuentes de empleo— unas 120 mil viviendas fueron abandonadas y se han convertido en ruinas, o son ocupadas sin autorización.*

*Un caso emblemático del abandono de hogares es el de Riberas del Bravo, un fraccionamiento dividido en nueve etapas que cuenta con 13 mil casas, pero más de la mitad están desocupadas.*

*Ubicado en una orilla de la mancha urbana y colindante con la línea fronteriza de Estados Unidos, Riberas del Bravo fue en los años recientes el refugio de bandas criminales. Casi todas fueron desarticuladas, pero quedó la desolación.*

*La zona “floreció” supuestamente por un proyecto de desarrollar parques industriales. Anteriormente era una reserva ecológica que, por presiones y posiblemente por corrupción se optó por cambiar el uso de suelo y beneficiar a los grupos constructores que las edificaron y comercializaron, mediante subsidios gubernamentales y créditos del Infonavit...”<sup>288</sup>*

Finalmente, una noticia extraída de El Universal del 25 de septiembre de 2013 de David Fuentes titulada "Indagan confusión de sicarios en Juárez, Madre de Perla Michell analiza huir del país", puede ayudar a comprender la dimensión humana del fenómeno en estudio.

*"...Ciudad Juárez. - Una de las hipótesis de la Fiscalía General de Justicia Zona Norte sobre la masacre en Loma Blanca, donde murieron 10 personas y dos quedaron lesionadas, señala que los gatilleros se equivocaron de lugar... La más afectada es la madre de Perla Michell,*

---

<sup>288</sup> Cfr. Fierro, Luis. *Por violencia abandonan casas*, El Universal, 30 de agosto 2014. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/estados/2014/impreso/por-la-violencia-95955.html>

*quien busca ahora, primero, asimilar la situación y después, empezar de nuevo. Incluso analiza regresar a su tierra en Coahuila o en último caso mudarse a Estados Unidos... 'Aquí ya no tengo nada, no me siento segura. Quedamos nada más mi hijo y yo. Ahora los dos tendremos que salir adelante, aquí ya no, después decido si me voy a Estados Unidos o me regreso a mi tierra'."*<sup>289</sup>

#### 4.3.2 El caso del Estado de Tamaulipas



Casa de seguridad del crimen organizado, “Frontera Chica”, Miguel Alemán, Tamaulipas, enero 2013.

Tamaulipas no deja de vivir en la violencia, desde 2010 se rompió el frágil equilibrio que existía entre el cártel del Golfo y su brazo armado Los Zetas. Esa ruptura propició el realineamiento de los cárteles y oleadas de violencia por todo el país.

---

<sup>289</sup> Cfr. Fuentes, David. *Indagan confusión de sicarios en Juárez*. El Universal, 25 de septiembre de 2013. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/estados/2013/impreso/indagan-confusion-de-sicarios-en-juarez-92397.html>

Tras la muerte de Ezequiel Antonio Cárdenas Guillén alias "Tony Tormenta", ocurrida el 5 de noviembre de 2010 en la ciudad de Matamoros Tamaulipas, familias enteras abandonaron sus viviendas y propiedades ante las amenazas de muerte que el grupo criminal de Los Zetas hizo en contra de la población. El abatimiento de los liderazgos de las organizaciones criminales comúnmente trajo lo que los expertos en materia de seguridad señalan como “*reacomodos al interior de la organización criminal*”, y tras esos “*reacomodos*” toda una espiral de violencia en busca de ejercer el control territorial sobre las rutas de tráfico de estupefacientes del estado.

La dinámica que explica el enfrentamiento entre bandas de la delincuencia organizada es secundaria para un ciudadano, no así sus efectos, que sí irrumpen su entorno, seguridad y vida cotidiana. A lo anterior podemos sumar un gobierno estatal débil frente a los narcotraficantes, y unas fuerzas federales inoperantes traen como resultado que los ciudadanos quedan a merced del fuego cruzado entre criminales y de las acciones directas emprendidas por ellos.

El caso más emblemático de esta situación se dio en noviembre de 2010. Los efectos de la violencia en Ciudad Mier, Tamaulipas, paradójicamente con la categoría de “Pueblo Mágico”, provocó que sus ciudadanos huyeran y se refugiaron en el municipio aledaño de Miguel Alemán, al igual que Ciudad Mier, también fronterizo con Estados Unidos.

Este incidente sacaría a la luz pública el fenómeno del desplazamiento interno en México. En un improvisado albergue, las autoridades de Miguel Alemán dieron hospedaje a 300 personas que huyeron de la violencia que provocó la rivalidad en organizaciones criminales. Las instalaciones del Casino de los Leones serían albergue para dar protección a los desplazados por la violencia.<sup>290</sup>

Con amenazas directas los pobladores que conforman los municipios de la llamada “*frontera chica*”, en Tamaulipas, abandonaron sus viviendas, negocios y propiedades ante la

---

<sup>290</sup> Véase CNN Expansión México. *Habitantes de Tamaulipas migran de un municipio a otro por la violencia*. Disponible en: <http://expansion.mx/nacional/2010/11/10/habitantes-de-tamaulipas-migran-de-un-municipio-a-otro-por-la-violencia>

intimidación de Los Zetas. Una auténtica zona de guerra, en la cual las bandas rivales al disputarse y tomar el control de los pueblos castigaban sistemáticamente a la población por el sólo hecho de que antes estaba bajo el control de la organización delictiva rival.

En la elaboración de esta tesis Tamaulipas sería el segundo lugar que decido visitar. Cuando inicio los preparativos de visita al estado de Tamaulipas intento seguir los mismos pasos que me fueron útiles en Ciudad Juárez, es decir, por medio de las oficinas de Movilidad Estudiantil de la Facultad de Derecho y de la Universidad Autónoma de Tamaulipas buscar la estancia investigadora. Sin embargo, pasó el tiempo sin obtener respuesta. Por lo que empiezo a explorar otras opciones para visitar Tamaulipas y, encuentro en la Colonia Del Valle de Ciudad de México una Organización No Gubernamental de nombre La Casa de los Derechos del Periodista<sup>291</sup>.

La Casa de los Derechos del Periodista tiene como objetivo prioritario, bajo un ambiente de violencia como el que se vive en México, y en especial el que viven los miembros del gremio de los periodistas, dar protección a todos y todas aquellas periodistas que fueron amenazados en los lugares en que desempeñaban sus funciones. La forma en que auxilia es mediante un programa de refugio temporal aquí en Ciudad de México o, a través de canalizarlos hacia otras entidades federativas en las que pudieran buscar empleo en otro medio de comunicación y así encontrarse a salvo.

En la Casa de los Derechos del Periodista conozco a Martha Olivia, proveniente de Tamaulipas y amenazada por la organización criminal de Los Zetas. Martha Olivia me ayuda con algunos contactos en Tamaulipas para poder obtener los datos y las entrevistas necesarias para la tesis. El apoyo lo encontraría en Reynosa con Mario Hernández o “Mr. Cruz”, seudónimo que utiliza en redes sociales como protección a su identidad.

Mi itinerario de trabajo en Tamaulipas consistía en visitar tres lugares, Ciudad Victoria, Reynosa y una serie de municipios ribereños conocidos en Tamaulipas como la “frontera chica”.

---

<sup>291</sup> La dirección electrónica de la asociación civil es: <http://casadelosderechosdeperiodistas.mx/>

El primer lugar al que llego es Ciudad Victoria por encontrarse ahí la sede principal de la Universidad Autónoma de Tamaulipas. La idea fue que posiblemente mi petición de movilidad se hubiera extraviado, sin embargo, pudiera encontrar apoyo de algún profesor de la universidad que estuviera atento al desarrollo del desplazamiento en aquella entidad. Me encuentro que mi petición no fue atendida y que nadie en la universidad estudia el tema, concluyo que el temor y la autocensura no sólo estaba en los medios de comunicación locales, también estaba en el ámbito académico universitario.

Sin mayores datos de relevancia para la tesis más que la experiencia de un ambiente tenso en Ciudad Victoria, en la cual los patrullajes y la custodia de los edificios de gobierno corría por cuenta de elementos del Ejército, pues la policía municipal era inexistente y la estatal estaba reducida, me retiro de aquella ciudad para dirigirme a Reynosa.

En el camino de Ciudad Victoria a Reynosa, paso por un municipio llamado San Fernando, lugar en el cual en entre los días 22 y 23 de agosto de 2010 en el ejido del Huizachal 72 migrantes fueron masacrados por Los Zetas por la negativa a integrarse a las filas de la organización criminal. A mi paso por San Fernando la presencia del Ejército es numerosa incluye dos puntos de revisión en los cuales nos hicieron bajar para verificar nuestras pertenencias, la presencia del Ejército resultó dar una cierta sensación de tranquilidad por la imagen presente de aquella ejecución.

Mi estancia en Reynosa resulta alejada de cualquier ámbito académico o universitario, en aquella ciudad me esperaba Verónica también periodista y amiga de Martha Olivia. Su ejercicio periodístico es ajeno de cualquier nota relacionada con los temas de seguridad pública y también prefería evitar hablar a profundidad sobre el tópico. Mi intención era entrevistarme con Mario Cruz con quien me encontraba en comunicación desde antes de salir de Ciudad de México. Al paso de los días sabría que tanto “Mario Hernández” o “Mr. Cruz”, son seudónimos para evitar ser cualquier posible identificación en redes sociales. Mario Hernández, tampoco me daría información valiosa para la investigación, sin embargo, me

proporcionó los contactos necesarios para poder lograr llegar al municipio de Miguel Alemán en la “*frontera chica*”.

Ir a la Frontera Chica no es sencillo, fueron en los municipios que integran esa región en donde se evidenciaron con toda su crudeza el campo de batalla que de ellas hicieron los integrantes del cártel del Golfo y Los Zetas. La Ribereña como conocen localmente la carretera que conecta Reynosa y Nuevo Laredo es la vía que cruza la franja conocida como la “*frontera chica*”. Trasladarse por aquellos lugares en autobús es complejo, pues ambas organizaciones criminales “clonan” uniformes, camionetas y demás insignias del Ejército, detienen los autobuses, bajan a los pasajeros en un determinado rango de edad y del sexo masculino, fuera de la unidad son interrogados, si las respuestas les resultan satisfactorias el pasajero puede continuar su camino, en caso contrario los posibles destinos son el secuestro, la desaparición o el reclutamiento forzoso.

Una nota periodística publicada por El País en España corrobora lo anterior, “...*Los narcos secuestran a pasajeros de autobuses para convertirlos en sicarios...*”.<sup>292</sup>

A mi paso por la carretera que conecta Ciudad Mier con Reynosa pasé por ciudades como Camargo, Guerrero, Miguel Alemán, Valle Hermoso, Río Bravo, Díaz Ordaz, todavía quedaban algunas evidencias de huida, familias que lo dejaron todo atrás, quedan las evidencias de fachadas de casas y negocios con las huellas de los impactos de armas de fuego producto de los enfrentamientos. Tierras sin cultivar, viviendas sin habitar, algunos cruzaron hacia Estados Unidos, otros, se movieron al mismo interior de Tamaulipas, unos más a otros estados, me lo comentó el padre Isidro Sánchez Molano, párroco en la iglesia de Santa Ana en la colonia Centro en Ciudad Camargo, Tamaulipas.

Comenta el padre Isidro Sánchez cómo los criminales arrebataron propiedades para usarlas como casas de “seguridad” para retener secuestrados, inmigrantes sin documentos, armas y drogas, también hay casas y comercios destruidos y al igual que en Ciudad de Juárez

---

<sup>292</sup> Cfr. Martínez, Jan. *Los narcos secuestran a pasajeros de autobuses para convertirlos en sicarios*. El País, 24 de septiembre 2014. Disponible en: [http://internacional.elpais.com/internacional/2014/09/25/actualidad/1411610515\\_137819.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2014/09/25/actualidad/1411610515_137819.html)

quemaron las propiedades de quienes se negaron a entregarlas o no pagaron la extorsión. Al dolor que significa dejar tierra, casa, familia, amigos; se une la desatención de las instituciones públicas de los tres órdenes de gobierno. No existen programas de atención a víctimas, tampoco una autoridad que los auxilie al momento de tomar la decisión de irse. El sistema de apoyo a estas personas está totalmente fuera de la formalidad e institucionalidad, la mayoría pide en primera instancia apoyo a familiares, en segundo término, recurre a los amigos para poder concretar el cambio de residencia, con todos los problemas que conlleva desarraigarse y volver a empezar en lugar distinto.

Una de varias historias que escuché en mi visita a Tamaulipas fue la de Alejo Garza Tamez. Durante 2010, la mayor parte de los ranchos vecinos del predio conocido como San José fueron ocupados por miembros del crimen organizado, sus legítimos propietarios los entregaron debido a las amenazas. El predio se ubica en las inmediaciones de la presa Padilla, a unos 15 kilómetros de distancia de Ciudad Victoria, el rancho San José, propiedad de Garza Tamez, de 77 años, no podía ser la excepción.

A diferencia de sus vecinos, Garza Tamez, se negó a entregar la propiedad, decidió enfrentar a los criminales. Tenía la cuestionable afición a la cacería, por lo que, el manejo de armas de fuego no le era ajeno.<sup>293</sup>

Miembros del crimen organizado pertenecientes a los Zetas, el 13 de noviembre de 2010 le exigieron a Garza Tamez la entrega del predio, contaba con un día para desalojarlo. Ante tal amenaza, reunió a sus trabajadores y les pidió no presentarse más a trabajar. Las evidencias indican que, en todas las ventanas y puertas de la casa construida en el rancho, se encontraban armas y casquillos percutidos. La víctima preparó una estrategia con cierto sesgo suicida, pues había decidido defender su propiedad hasta su muerte o la muerte de sus agresores. El hombre, que en su retiro se dedicaba a actividades propias del campo, alertó a las autoridades sobre las intenciones de los criminales, no hubo respuesta, decidió defenderse solo.<sup>294</sup>

---

<sup>293</sup> Cfr. Taniguchi, H. *Los 5 asesinatos más emblemáticos por la falta de seguridad del Estado. Alejo Garza Tamez: el hombre que se negó a entregar su rancho*. CNN México, 28 de febrero 2011. Disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/02/28/alejo-garza-tamez-el-hombre-que-se-nego-a-entregar-su-rancho>

<sup>294</sup> Idem.

Al término del plazo dado por los criminales ingresaron al rancho. Garza Tamez respondió a la agresión. Su puntería, producto de años de experiencia como cazador, así como su determinación por defender su propiedad bastarían para enfrentarse al grupo armado. Los agresores pasarían de los disparos al uso de granadas de fragmentación ante la impotencia de ver como Garza Tamez hirió a dos y mató a otros cuatro.

Las primeras autoridades que llegaron al predio fueron elementos de la Marina. Encontraron la casa parcialmente destrozada por las balas y las explosiones de las granadas. En el exterior de la finca, encontraron seis cuerpos, cuatro muertos y dos inconscientes por las lesiones recibidas. En el interior de la casa, encontraron el cuerpo de Alejo Garza, quien murió por las lesiones de los fragmentos de las granadas.<sup>295</sup>

Alejo Garza Tamez defendió su legítimo derecho de propiedad ante la amenaza de despojo, el derecho de resistencia en nombre y defensa de la propiedad privada. Es un caso de defensa por cuenta propia frente a atropellos por la violencia que ejercen los grupos al margen de ley y carente de toda legitimidad y, ante el abandono de la autoridad legalmente constituida.

Los hechos de Ciudad Victoria revelan la incapacidad de las autoridades por negligencia, temor, corrupción o una combinación de las anteriores, para cumplir con la responsabilidad que les fue instituida y, la convicción de muchos ciudadanos sobre el desamparo en que se encuentran frente a las acciones de los grupos criminales.

Las historias se acumulan, los dramas se incrementan. Las constantes balaceras entre “*los de la última letra*” como popularmente se conoce a Los Zetas en Tamaulipas y los “*golfos*” hicieron imposible la continuidad de una vida normal en aquella región.

Los miembros del crimen organizado asumieron paulatinamente las funciones más básicas del Estado: cobro de impuestos y brindar “*seguridad*”. Continúa el párroco Isidro Sánchez

---

<sup>295</sup> Redacción, El Economista. *Hombre de 77 años enfrenta a narcos*, 22 de noviembre 2010. Disponible en: <http://eleconomista.com.mx/seguridad-publica/2010/11/22/hombre-77-anos-enfrenta-narcos>

los miembros del Cártel del Golfo al recuperar el control de Camargo anunciaron “*brindar protección*” contra Los Zetas a cambio de la lealtad de los pobladores, muchos de los habitantes decidieron huir. La toma y control de las poblaciones implicó un castigo sistemático a la población por el solo hecho de que antes estuvo bajo dominio de la organización rival.

En Miguel Alemán, municipio que en 2010 acogió a los desplazados de Ciudad Mier, encuentro apoyo en Linda Mireya Pérez, habitante de aquel municipio, quien me llevó a dar un recorrido por la ciudad, las huellas de los enfrentamientos eran palpables.

Finalmente, mediante peticiones de transparencia los siguientes datos fueron obtenidos:

1) Solicitud de información realizada a través del sistema INFOMEX, con número de folio UE/14/00212, en la que se solicitó información estadística al entonces Instituto Federal Electoral, consistente en los cambios de domicilio por fecha de trámite del 1 de enero de 2008 al 31 de diciembre de 2011 de los siguientes municipios del estado de Tamaulipas, Miguel Alemán, Reynosa y Nuevo Laredo, se obtuvieron los siguientes datos:

Tabla 4:

	2008	2009	2010	2011	Total
Miguel Alemán	2,342	1,057	1,528	1,511	6,438
Nuevo Laredo	43,100	15,970	28,563	32,429	120,062
Reynosa	59,433	22,277	35,414	47,290	164,414
Total					290,914

De lo anterior, podemos desprender que 290,914 ciudadanos con credencial de elector realizaron un cambio de domicilio procedentes de las ciudades enlistadas, como muestreo de la entidad federativa en análisis entre los años 2008 a 2011.

En diversa petición de transparencia, correspondiente a Información Estadística y Geográfica, conforme al segundo párrafo del artículo 47 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, se dio respuesta a mi petición de información:

*“Cuántas viviendas se encuentran abandonadas en Ciudad Juárez, Guadalupe D. B., Práxedes G. Guerrero, El Porvenir y Chihuahua, en el estado de Chihuahua; Torreón, Coahuila; Gómez Palacio y Lerdo, Durango; Reynosa, Miguel Alemán y Nuevo Laredo, Tamaulipas; Acapulco, Teloloapan, Petatlán y Atoyac de Álvarez, Guerrero, y; Apatzingán, Uruapan, Buenavista y Tepalcatepec, Michoacán.”*

Consistiendo ésta en:

*“...Le recomendamos consultar los tabulados básicos del Censo de Población y Vivienda 2010, donde usted podrá consultar información con desglose nacional, estatal y municipal, para lo cual le pedimos que acceda al siguiente vínculo del sitio INEGI en internet: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/Default.aspx?c=27302&s=est...> Una vez en dicho sitio, debe seleccionar la entidad federativa y posteriormente escoger el tema de Vivienda. En especial, le sugerimos que verifique el siguiente tabulado: Viviendas particulares por municipio según condición de habitación...”*

Al consultar dicha base de datos, estos fueron los resultados que se obtuvieron:

INEGI Censo de población y vivienda 2010

Viviendas particulares por municipio según condición de habitación

Tabla 5:

Municipio	Total	Habitadas	Deshabitadas	De uso temporal
Miguel Alemán	9,891	7,583	1,499	809
Reynosa	229,771	170,171	51,895	7,705
Nuevo Laredo	132,555	101,841	26,531	4,183
Ciudad Mier	2,825	1,442	759	624

De lo anterior, podemos desprender que 80,684 viviendas se encuentran en calidad de deshabitadas, como muestreo de la entidad federativa en análisis. En promedio el 21.5% de viviendas deshabitadas.<sup>296</sup>

#### 4.3.3 El caso del estado de Guerrero



Víctimas de desplazamiento interno en la escuela primaria Hermenegildo Galeana, en Tecpan de Galeana, Guerrero, agosto de 2013.

Guerrero es la síntesis de la conflictividad social en el país, por donde se cruzan todas las variables de la ingobernabilidad, desde expresiones políticas violentas como las guerrillas durante la conocida como “Guerra sucia” hasta la siembra de cultivos ilícitos.

<sup>296</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Censo de Población y Vivienda 2010. Cuestionario básico*. Disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/Default.aspx?c=27302&s=est>

Antes de la desaparición de los 43 normalistas de Ayotzinapa, la violencia en Guerrero era ya la constante en uno de los estados más pobres del país y cuna de movimientos guerrilleros. Guerrero no deja de vivir en constante tensión. Pobreza, marginación, corrupción gubernamental, así como presencia de grupos criminales que se disputan amplias regiones de la entidad para el cultivo y trasiego de narcóticos, en recientes meses vio incorporarse al delicado coctel social un nuevo actor, los grupos de autodefensa. La Unión de Pueblos y Organizaciones del Estado de Guerrero (UPOEG), que representa a todos los grupos de autodefensa ciudadana en contra de la acción criminal, tomaron la seguridad por su cuenta en tanto los cuerpos de seguridad del estado no se las brinden, así como exigir programas productivos para sus comunidades. La aparición de grupos de autodefensa en Guerrero es previa incluso a los grupos de autodefensa en Michoacán.

En un interesante artículo publicado por Raymundo Riva Palacio para El Financiero del 10 de mayo de 2016, señala:

*“...Desde marzo, el gobernador de Guerrero, Héctor Astudillo, ha venido pidiendo la legalización de la amapola con fines medicinales para reducir la violencia en el Estado y revertir que cientos de comunidades que no tienen otras opciones para sobrevivir, vivan dentro de la ley cultivando la planta que produce el 50% de toda la amapola mexicana que inunda el insaciable mercado en Estados Unidos... Que la medida lleve a una reducción de la violencia es todavía una proposición teórica. Que la legalización de la amapola regule el mercado, también. La iniciativa, en cualquier caso, es una primera acción que rompe con simulaciones absurdas. México es el principal exportador de heroína a Estados Unidos y la mitad de ella sale de siete municipios en la sierra de Guerrero: Cocula, que es el centro nervioso del comercio ilegal de la heroína por ser la puerta de salida de la droga, Cuetzala del Progreso, Chilapa, Eduardo Neri, Huitzuco, Iguala y Teloloapan, donde se encuentran en guerra por la disputa de los cultivos y las rutas de distribución las bandas criminales*

*Guerreros Unidos, La Familia Michoacana y Los Rojos... es una región altamente conflictiva...*

*...En medio de toda la violencia derivada del control de los cultivos y el trasiego de la heroína, cientos de campesinos trabajan en los cultivos de la amapola. Por cada hectárea sembrada, de acuerdo con las estimaciones, salen ocho kilogramos de goma de opio que producen un kilo de heroína... De acuerdo con el reporte sobre las amenazas de drogas de la DEA, en 2014 se sembraron 17 mil hectáreas de heroína en México, que equivalen a unas 29 mil canchas de fútbol. El 50% se encuentra en la sierra y Tierra Caliente de Guerrero, donde la ganancia anual neta del negocio se calcula en más de 38 mil millones de pesos. Según el comisario ejidal de Filo de Caballos, Arturo Torres, cuya comunidad cercana a Arcelia, en Tierra Caliente, realizó una protesta masiva en Chilpancingo hace menos de dos semanas que incluía en sus demandas la legalización de la amapola, de su siembra viven 50 mil personas en mil 280 comunidades de la sierra de Guerrero. Esto significa, de acuerdo con el ex secretario de Desarrollo Rural de Guerrero, Rigoberto Acosta, que el 90% de las familias en la sierra tengan relación directa con la siembra y producción... La pelea por lucrar con la explotación minera en Tierra Caliente, las rutas del opio y la marihuana que unen los campos de cultivo de la sierra de Guerrero y del vecino estado de Michoacán con los puertos de Manzanillo y Lázaro Cárdenas, en el océano Pacífico, podrían explicar la situación.”<sup>297</sup>*

Guerrero es el tercer lugar que decido visitar. En esta ocasión no hay contactos ni académicos ni de ningún tipo, simplemente aprovecho la coyuntura que se presentó, cuando al iniciar el mes de agosto de 2013 los reportes periodísticos dan cuenta de desplazamientos en masa desde distintos municipios y localidades de la Sierra de Guerrero rumbo al municipio de Tecpan de Galeana y Acapulco.

---

<sup>297</sup> Cfr. Riva Palacio, Raymundo. *Legalizar la amapola*. El Financiero, mayo 2016. Disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/legalizar-la-amapola.html>

Uno de estos reportes periodísticos señala:

*“...Elementos de la Policía Estatal y Ministerial localizaron a 76 personas desplazadas de la comunidad de Las Mesas II, perteneciente al municipio de San Miguel Totolapan de la región de Tierra Caliente. El hallazgo de las personas se debió a un operativo que iniciaron las fuerzas policiales estatales desde el pasado 15 de agosto en la zona serrana, localizando a un grupo de 76 personas más, la mayoría menores de edad, mujeres y adultos mayores...”*<sup>298</sup>

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos señaló que, durante el mes de agosto cerca de mil personas tuvieron que huir de San Miguel Totolapan pues, grupos armados que se disputan la zona de producción y trasiego de drogas incendiaron casas y asesinaron campesinos ajenos al conflicto.<sup>299</sup>

*“...El representante de los desplazados de la comunidad de las Chaiscuitas, municipio de San Miguel Totolapan, Moisés Mendoza Campos, informó que ayer se reunió con el subsecretario de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos del gobierno estatal, Victoriano Carbajal, para solicitarle que los reubiquen y les restablezcan sus tierras para trabajar, pero que no se logró ningún acuerdo... En esta reunión privada, que fue a las 6 de la tarde en las oficinas de la Arquidiócesis también estuvieron el sacerdote Jesús Mendoza... Agregó que le pidió al funcionario que todas las familias desplazadas fueran reubicadas por el rumbo de la Costa Chica y les restablezcan sus tierras para trabajar, 'para sembrar para hacer lo que sabemos hacer'... Las familias huyeron de la*

---

<sup>298</sup> "Localizan a otras 76 personas desplazadas por la violencia". Diario ABC de Zihuatanejo, Guerrero. 19 de ago. 2013. p. 2.

<sup>299</sup> Cfr. Villa y Caña, Pedro. *La CNDH investiga caso de desplazados*. El Universal. Disponible: <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2013/impreso/la-cndh-investiga-caso-de-desplazados-208416.html>

*comunidad Las Chaiscuitas hace 19 días, dejando todo porque un comando de 200 pistoleros quemó sus casas...*"<sup>300</sup>

Por su parte, "...El vocero del gobierno del estado, José Villanueva Manzanares, informó que hay 244 desplazados de San Miguel Totolapan, distribuidos en Acapulco y Tecpan, a quienes se les está dando las medidas de seguridad, aseguró que quienes quieran regresar a su lugar de origen van a tener todas las garantías... e indicó que las cifras que tiene es que en Tecpan son 113 desplazados y en Acapulco están 131..."<sup>301</sup>

Sin embargo, los hechos de violencia no parecieron ser aislados en la región. Unos 500 campesinos del poblado Laguna Seca, del municipio de Teloloapan en la zona norte de Guerrero, abandonaron el pueblo debido a la violencia vivida durante 2013. En la misma cabecera municipal de Teloloapan, en la comunidad de Laguna Seca, de alrededor de 550 habitantes, sólo se quedaron unos cuantos pobladores por causa de la violencia.

El éxodo ocurrió luego de que el 15 de enero de 2014, pistoleros ejecutaron, frente a decenas de ciudadanos, a Víctor Mojica Romero, comisario del poblado Rincón del Vigilante, y al ciudadano Raúl Guzmán Palomares. Relatan los pobladores que 15 de enero asesinaron al comisario de El Rincón quien iba a vender sus animales. Los mataron delante de ellos, los citaron afuera de la comisaría para que vieran la ejecución.<sup>302</sup>

La disputa de las organizaciones criminales así como de los grupos que se autodenominan como policías comunitarias o de autodefensa, es por el control de al menos mil comunidades y un millón de hectáreas de bosques y tierras fértiles para el cultivo de amapola y mariguana, y no menos importante, el cobro de cuotas producto de la extorsión a las mineras que

---

<sup>300</sup> Cfr. Moreno, Carlos. *De nuevo se reúnen desplazados con un funcionario estatal pero no logran acuerdos*. El Sur de Acapulco, Guerrero. 19 ago. 2013. p. 17.

<sup>301</sup> Cfr. Harrison Aurora. *Garantías y apoyo a los que quieran volver o su reubicación, ofrece el gobierno a los desplazados*. El Sur de Acapulco, Guerrero. 19 ago. 2013. p. 8.

<sup>302</sup> Cfr. Ocampo Arista, Sergio. *Pistoleros mataron en la plaza de Laguna Seca al comisario Víctor Mojica y a Raúl Guzmán. Huyen de poblado de Guerrero tras ser obligados a presenciar dos ejecuciones*. La Jornada. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2014/01/26/politica/005n1pol>

principalmente extraen oro de la región, como la minera canadiense Equinox Gold que, durante 2019 obtuvo, según cifras oficiales, 200856 onzas de oro, cuyo precio por onza oscila los 39000 pesos en el mercado.

Para Rigoberto Acosta González, dirigente del Consejo Regional de la sierra de Guerrero y exsecretario de Desarrollo Rural de esa entidad federativa, tan sólo en la sierra aledaña a los municipios de Chilpancingo, Chichihualco y Tlacotepec se producen 19500 toneladas de goma de opio en tan sólo las 26000 hectáreas de sierra que integran los municipios antes señalados, es decir, se obtienen aproximadamente 750 gramos de goma de opio por cada hectárea sembrada, y cuyo precio en el mercado oscila los diez mil pesos

Como lo mencioné, a Guerrero me dirijo sin ningún tipo de contacto, aprovecho la coyuntura y sin dejar pasar tiempo y llegar en el momento en que se presentó la crisis. Llego a Tecpan de Galeana. Las noticias daban cuenta que los primeros desplazados en llegar a Tecpan estaban en la escuela primaria Hermenegildo Galeana que se habilitó como refugio temporal me entrevisto con Abraham Reyes Flores, coordinador de Enlace Social de la Secretaría de Seguridad Pública Región Sierra del Gobierno del Estado. Me comenta que los primeros en llegar a Tecpan de Galeana fueron alrededor de 135 personas de 29 familias y llegaron entre los días 8 y 9 de agosto, todos provenientes de distintas comunidades del municipio de San Miguel Totolapan.

La siguiente conversación que sostendría sería con el comisario ejidal en San Juan Tololoapan, Isidro Uristegui Hernández. En la plática detalló cómo salieron de su comunidad por la inseguridad y las amenazas de muerte que recibieron del crimen organizado: *“...llegaron levantando gente y secuestrando, y por eso nosotros salimos corriendo primero con rumbo al monte, desde donde vimos cómo quemaban las casas y mataban a los animales, después solicitamos el auxilio del Ejército (40 Batallón) ...”*. Continúa su relato como tuvieron que caminar durante 18 horas para escapar del peligro, como tres mujeres fueron retenidas por el grupo armado sin que supieran más de ellas. A pregunta expresa de mi parte sobre quiénes eran los responsables, a qué grupo pertenecían o decían pertenecer los delincuentes, la única respuesta que obtenía era que, *“...eran la gente de Michoacán...”*, sin

precisar si eran reminiscencias o escisiones de la Familia Michoacana, de la organización de los Caballeros Templarios o alguna otra organización criminal, volvía a tocar el tema y le preguntaba cómo es que sabía que eran “*gente de Michoacán*”, a lo que respondía por el tono de voz y el acento al hablar.

Expone que la situación había iniciado desde semanas antes, cuando un comando armado llegó a la comunidad y pretendió obligarlos a cambiar sus cultivos por drogas ilícitas, lo que hace de la Sierra de Guerrero un caso distinto a las similitudes que se presentaron en Ciudad Juárez o en Tamaulipas, en donde el desplazamiento es la consecuencia de extorsiones, secuestros y enfrentamientos entre miembros del crimen organizado. En la Sierra de Guerrero el fenómeno tiene una variante adicional, los grupos armados obligan a la población a que siembren droga para el grupo delictivo, si la comunidad rechaza la presión, la represalia es dañar las propiedades, asesinatos selectivos y frente a los pobladores y algunos casos reclutamiento forzoso, por lo común los hombres en funciones de combate, las mujeres con fines de explotación sexual.

La situación para estas poblaciones es terrible por el alto grado de vulnerabilidad al que están expuestos, sin ingresos fijos, con un índice de marginación considerable por la lejanía de los grandes centros urbanos en donde pueden acceder a servicios públicos, en hogares precarios y bajo amenazas de grupos delictivos. Después de incidentes como el que me tocó presenciar en aquel refugio provisional, te puedes dar cuenta como esta gente se queda sin vivienda, sin documentos de identidad, sin acceso a sus bienes pues bien fueron destruidos o robados.

Un último dato que pude obtener y que me gustaría destacar, proviene de la plática con Abraham Reyes Flores, coordinador de Enlace Social de la Secretaría de Seguridad Pública Región Sierra del Gobierno del Estado, ya que, al tocar el tema sobre el acondicionamiento y control sobre los refugios temporales, hubo un comentario que llamó de sobre especial manera mi atención. Desde el inicio de la crisis, una persona de nombre Leopoldo Soberanes Hernández, diario visitaba la escuela primaria habilitada como refugio para llevar asistencia y despensas bajo el amparo de una organización civil de protección de derechos humanos, con el paso de los días le negaron el acceso a dicha persona, pues se tenían, según comentó,

indicios de que en realidad lo que hacía era reclutar a los hombres jóvenes en el refugio para llevarlos de regreso a la sierra y conformar grupos de autodefensa con financiamiento presuntamente proveniente de por otras organizaciones criminales, con el acuerdo de que ellos recuperarían sus vidas en sus lugares de origen a cambio de facilitar las actividades de la organización criminal que les dio el apoyo.

Al retirarme de Tecpan de Galeana, no era ya un solo lugar el que se habilitó para recibir a las personas desplazadas de la sierra de Guerrero. Durante los días que estoy en el lugar se habilita una segunda escuela primaria, De la Salle, Colegio José María Morelos, y en ese momento se acondicionaba el gimnasio municipal para recibir a más gente desplazada que continuaba en su huida.

Como en los anteriores estudios de caso, con la intención de adicionar a la presente investigación una dimensión cuantitativa, mediante peticiones de transparencia se obtuvieron los siguientes datos:

Solicitud de información realizada a través del sistema INFOMEX, con número de folio UE/14/00212, en la que se solicitó información estadística al entonces Instituto Federal Electoral, consistente en los cambios de domicilio por fecha de trámite del 1 de enero de 2008 al 31 de diciembre de 2011 de los siguientes municipios de Teloloapan, Atoyac de Álvarez, Petatlán y Acapulco de Juárez en el estado de Guerrero:

Tabla 6:

	2008	2009	2010	2011	Total
Teloloapan	5,380	1,079	2,639	2,294	11,392
Atoyac de Álvarez	4,322	1,601	2,329	2,809	11,061
Petatlán	3,245	1,024	2,111	2,402	8,782
Acapulco de Juárez	54,642	24,178	49,220	47,855	175,895
<b>Total</b>					<b>207,130</b>

De lo anterior, podemos desprender que 207,130 ciudadanos con credencial de elector realizaron un cambio de domicilio procedentes de las ciudades enlistadas, como muestreo de la entidad federativa en análisis entre los años 2008 a 2011.

En diversa petición de transparencia, correspondiente a Información Estadística y Geográfica, conforme al segundo párrafo del artículo 47 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, se logró obtener la siguiente información:

*“Cuántas viviendas se encuentran abandonadas en Ciudad Juárez, Guadalupe D. B., Práxedes G. Guerrero, El Porvenir y Chihuahua, en el estado de Chihuahua; Torreón, Coahuila; Gómez Palacio y Lerdo, Durango; Reynosa, Miguel Alemán y Nuevo Laredo, Tamaulipas; Acapulco, Teloloapan, Petatlán y Atoyac de Álvarez, Guerrero, y; Apatzingán, Uruapan, Buenavista y Tepalcatepec, Michoacán.”*

La respuesta fue:

*“...Le recomendamos consultar los tabulados básicos del Censo de Población y Vivienda 2010, donde usted podrá consultar información con desglose nacional, estatal y municipal, para lo cual le pedimos que acceda al siguiente vínculo del sitio INEGI en internet:*

*<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/Default.aspx?c=27302&s=est...> Una vez en dicho sitio, debe seleccionar la entidad federativa y posteriormente escoger el tema de Vivienda. En especial, le sugerimos que verifique el siguiente tabulado: Viviendas particulares por municipio según condición de habitación...”*

Al consultar dicha base de datos, esto se obtuvo:

INEGI Censo de población y vivienda 2010

Viviendas particulares por municipio según condición de habitación

Tabla 7:

Municipio	Total	Habitadas	Deshabitadas	De uso temporal
Teloloapan	19,475	12,636	5,635	1,204
Atoyac	19,538	15,720	2,709	1,109
Petatlán	14,256	11,240	2,448	568
Acapulco	293,498	205,485	45,211	42,802

De lo anterior, podemos desprender que 56,003 viviendas se encuentran en calidad de deshabitadas, como muestreo de la entidad federativa en análisis. En promedio el 16.2% de viviendas deshabitadas.<sup>303</sup>

Finalmente, se debe destacar que, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en su Informe especial sobre los grupos de autodefensa y la Seguridad Pública en el estado de Guerrero señala:

*"...8. Una muestra clara de este aumento de la violencia y la falta de una respuesta eficaz de las autoridades del estado de Guerrero para combatirla es el control que han decidido tomar varios grupos para defenderse de la violencia e inseguridad que invaden sus comunidades, ante el vacío que han generado las autoridades estatales y municipales. En efecto, las lamentables condiciones sociales que imperan en dicha entidad, provocadas por el abandono y la ausencia del ejercicio de las funciones de seguridad pública a cargo de los gobiernos estatal y municipales, explican el surgimiento de los grupos de autodefensa, sin soslayar que existan adicionalmente condiciones históricas y regionales, propias de cada una de las comunidades.*

*9. Para este Organismo Nacional el surgimiento de los grupos de autodefensa permite observar un sistema de seguridad pública ineficiente, así como cuerpos*

<sup>303</sup> Véase Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Censo de Población y Vivienda 2010. Cuestionario básico*. Disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/Default.aspx?c=27302&s=est>

*policiacos y autoridades de procuración de justicia que no ofrecen respuestas en la prevención del delito y el combate a la delincuencia. También se observa que las personas excluidas de la protección estatal han tenido que organizarse e intentar restablecer el orden en sus comunidades.*

*10. Esta delicada situación por la que atraviesa el estado de Guerrero, pero que se replica cada vez con mayor frecuencia en otras entidades federativas, hace recordar la existencia de una especie de estado de naturaleza en el que prevalece la contingencia y la imposición de la fuerza más allá de las reglas básicas de convivencia..."<sup>304</sup>*

#### 4.3.4 El caso del estado de Michoacán



Autodefensas en “Tierra Caliente”, municipio de Buenavista Tomatlán, Michoacán, enero de 2014.

<sup>304</sup> Véase Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Informe especial sobre los grupos de autodefensa y la Seguridad Pública en el estado de Guerrero*, página 3. Disponible en: [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2013\\_IE\\_grupos\\_autodefensa.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2013_IE_grupos_autodefensa.pdf)

Señala Raymundo Riva Palacio para El Financiero en artículo publicado el 12 de abril de 2016:

*“...Lo que hicieron los soldados en Iguala [26 septiembre 2014] es exactamente lo que les ordenaron hacer en Michoacán cuando el Gobierno Federal utilizó grupos paramilitares para que combatieran a Los Caballeros Templarios: en el momento en que procedían a aniquilarlos, sellaban la comunidad donde se daba el enfrentamiento; nadie entraba y nadie salía hasta que fuera momento de recoger a los muertos.*

*La forma como actuaron los soldados en Iguala es un patrón. Se comprobó en diciembre de 2014, cuando los grupos de Antonio Torres, Simón El Americano, y de Hipólito Mora, uno de los fundadores de las autodefensas, se enfrentaron por seis horas –el saldo fue de 11 muertos- en La Ruana, Michoacán, sin que los soldados o la Policía Federal intentaran frenar el choque. La lógica que había utilizado el Gobierno Federal en Michoacán era de una limpieza entre criminales que, a través de esos enfrentamientos, se depurarían.*

*En Michoacán, que al iniciar 2014 estuvo a punto de caer en una guerra civil entre Los Caballeros Templarios y grupos de autodefensa civil armados por el Gobierno Federal con la participación del Cártel Jalisco Nueva Generación, se desplegó una estrategia de Guerra de Baja Intensidad, cuya dinámica obedece al cambio, el descontento, la pobreza, la violencia y la inestabilidad, que “interactúan para crear un entorno conductivo” al desarrollo de esa estrategia...”*

Tierra Caliente en Michoacán es el último lugar que decido visitar para completar los cuatro estudios de caso que se plantearon en el protocolo de investigación.

Al igual que en Guerrero, aprovecho la coyuntura de la situación inestable en Michoacán para realizar la visita. Destaco el apoyo que recibo de la División de Educación a Distancia de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México y por conducto su titular me gestiona una acreditación de prensa de Canal Ius Multimedia, la cual me facilitaría mucho las visitas y las entrevistas en aquella región.

Lo que sucedió en Michoacán, en los hechos desafía cualquiera de las nociones teóricas que nos hubiesen enseñado sobre esa organización social, compleja, política por excelencia llamada Estado. Pilares sobre los cuales se cimienta el Estado como el monopolio de la violencia o el uso legítimo de la fuerza son rebasados y nos asoma a una cruda realidad, la idea del Estado fallido. La situación que se vive en la región de Tierra Caliente, tanto en Michoacán como en Guerrero donde durante años la población aguantó el embate de las organizaciones criminales que extorsionan, secuestran y asesinan, es la misma que se vive a la fecha.

¿Cómo explicar el enfrentamiento de grupos violentos por el control territorial? ¿Cómo explicar la toma de comunidades enteras y el control sobre la vida de la población? ¿Cómo describir acciones con lógica militar, como las empleadas por las milicias del narcotráfico de destruir caminos y bloquear carreteras para detener el avance enemigo, así como suspender la actividad económica y productiva de una región? ¿Cómo entender las emboscadas en contra de Fuerzas Federales como las llevadas a cabo por las milicias del narcotráfico en Michoacán, acciones de "golpeo y retirada" típicas de la acción guerrillera?

Como se estudió al inicio del presente capítulo, los espacios de poder no quedan vacíos de forma permanente, cada espacio que dejan descubierto las instituciones públicas, es ocupado por un agente no estatal o en algunos casos ilegal. Cuando el Estado se muestra impotente de brindar garantías mínimas de respeto y protección efectiva de los derechos humanos, es el espacio propicio para el surgimiento de individuos o grupos ilícitos, legítimos o ilegítimos que buscan llenar esos huecos.

El video difundido por el Canal Cuatro de la televisión británica, sobre la entrevista realizada a Servando Gómez “*La Tuta*”, muestra los alcances de la descomposición institucional a la que llegó México, y aunque si bien es cierto el video sólo retrata la realidad michoacana, no menos cierto es que las “*bolsas de ingobernabilidad*” se encuentran extendidas a otras partes de la República. El video ilustra la discrecionalidad en la aplicación de las normas, en donde las reglas impuestas por una organización delictiva son las que se aplican a la generalidad y, un gobierno ausente mezclado con organizaciones criminales, pobladores expulsados de sus propiedades y, otros que en resistencia al desplazamiento deciden armarse y tomar la justicia por su propia cuenta, conforman los ingredientes necesarios de un coctel explosivo que ya estaba presente en entidades federativas como Guerrero y que, amenaza con extenderse a otras partes de la geografía nacional.<sup>305</sup>

Durante años Michoacán estuvo bajo el control, primero de la organización criminal La Familia Michoacana, después escindida en Los Caballeros Templarios, no se comercializaba una caja de aguacates o de limones, no se vendía un kilo de carne en los diferentes rastros municipales sin entregar una suma de dinero producto de la transacción económica a los miembros de tales organizaciones criminales. Años de agravios y afrentas a la población, que tuvieron en la agresión sexual a las mujeres, incluso a las niñas la gota que colmó el vaso, todo ello en ausencia e incluso complacencia de las autoridades que no hicieron algo por proteger a la sociedad.

En tal contexto, en enero de 2014 estuve en la ciudad de Apatzingán, Michoacán, bastión de la organización criminal conocida como los Caballeros Templarios. El objetivo de mi visita fue el de recopilar algunos datos que fuesen de utilidad para la investigación. Entre las personas con quien tuve la oportunidad de entrevistarme destacaría de especial forma la plática que sostuve con el padre Gregorio López, también conocido como el “padre Goyo”.

---

<sup>305</sup> Véase Channel 4 News. *Finding La Tuta: On the trail of a Mexican drug lord*. Publicado el 28 de enero de 2014. El video puede ser visto en: <https://www.youtube.com/watch?v=jX7dbLW-47M>

Con estudios de teología en Suiza e Italia, es un sacerdote peculiar en su forma de expresarse, peculiaridad que extiende al momento de oficiarse misa en la capilla del Perpetuo Socorro en la colonia 18 de Marzo en Apatzingán.

El padre Gregorio, partidario de la conformación de las llamadas “autodefensas”, crítico de la estrategia y capacidad para actuar del gobierno federal y local en la crisis de inseguridad que vive Michoacán y, ferviente detractor de los Caballeros Templarios. Trae permanentemente como escolta una camioneta de la Policía Federal con seis elementos debido a las amenazas de muerte por parte del crimen organizado, incluso en tiempo reciente llegó a oficiarse misa con la protección de un chaleco antibalas.

Al entrevistarme con el padre Gregorio y una vez vista la situación bajo la cual se vive en la región conocida como Tierra Caliente, la primera inquietud que me surgió y que quise compartir con él fue:

Hay muchos hombres armados en Tierra Caliente que afirman estar combatiendo a los Caballeros Templarios, ¿No tiene temor que los miembros que hoy están en las filas de las autodefensas se conviertan el día de mañana en los nuevos integrantes del crimen organizado?

*...Sí se corre el riesgo de que eso ocurra, pero son pequeños productores del campo, ganaderos, jornaleros, algunos comerciantes, todos ellos hombres de bien dedicados a actividades productivas, con los cuales hay que trabajar en una labor de concientización de que son ilegales y que una vez pasada la crisis de inseguridad regresarán a sus actividades diarias.*

En relación con la pregunta anterior le cuestiono, ¿La Diócesis de Apatzingán o Usted en lo particular, tienen algún plan que ayude a pacificar Tierra Caliente?

*...Sí, desde ahora estamos trabajando en la conformación de los “Consejos de Cristo” para concientizar a la gente de que somos*

*ciudadanos con derechos y obligaciones y uno de nuestros derechos más básicos es el derecho a vivir en paz y, por otra parte, es nuestra obligación como ciudadanos ser intolerantes con el crimen y por lo tanto tenemos la obligación de denunciar. Concluida la crisis por la cual estamos pasando, tenemos pensado un plan de canje de armas por instrumentos y herramientas de trabajo o, la incorporación a programas sociales que impliquen la recepción de algún apoyo para productores del campo o para jóvenes estudiantes.*

Finalmente le pregunté, consecuencia de la situación de inestabilidad social que se vive en la región, ¿Cuántas personas se han visto forzadas a desplazarse fuera de la región de Tierra Caliente?

*...Con certeza no te podría precisar una cantidad, lo que te puedo decir que sé, es que, al día de hoy, unos 14 000 pobladores de Tierra Caliente se encuentran tan sólo en San Diego, California refugiándose en la casa de algún familiar, y algunos otros en espera de que resulte favorable su petición de asilo.*

En el ámbito de lo económico, un reportaje de Juan Pablo Becerra Acosta, publicado por el diario Milenio el 6 de noviembre de 2013, bajo el título “*Ganancias de ‘Templarios’ superan 970 mdp al año*”<sup>306</sup>, estima según lo documentado, que los Templarios consiguieron durante 2013 un promedio de 2.6 millones de pesos al día en Michoacán como mínimo.

Por señalar algunos datos descritos en el artículo, la procedencia de los recursos rubro por rubro es un retrato de la impunidad con la que opera la organización criminal, ni siquiera las autoridades municipales se salvan.

#### I. Extorsión a Empresas:

---

<sup>306</sup> Cfr. Becerra Acosta, J. *Ganancias de "Templarios" superan 970 mdp al año*. México: Milenio Diario. Disponible en: [http://www.milenio.com/policia/Ganancias-Templarios-superan-mdp-ano\\_14\\_185521447.html](http://www.milenio.com/policia/Ganancias-Templarios-superan-mdp-ano_14_185521447.html)

- Gasolineras de 23 municipios les dejan 451 mil pesos.
- Abarrotes y pequeños establecimientos con máquinas tragamonedas, 1.1 millones de pesos al mes en 17 municipios.
- Fletes y empacadoras en 10 municipios, 1.4 millones de pesos.
- Bares y cafés en 10 municipios, 589 mil pesos.
- Para que trabajen los rastros de seis municipios, 248 mil pesos.
- En 12 municipios extraen de los aserraderos 1.2 millones de pesos.
- De nueve sindicatos, 133 mil pesos mensuales.
- La extorsión al transporte les reditúa 2.4 millones de pesos al mes solo en cinco municipios.
- Otros: tortilleros, antros, prostíbulos, tianguis, lotes de autos, casinos, farmacias (81 mil pesos), proveedores de medicamentos (74 mil pesos), negocios de ropa (263 mil pesos solo en Zamora).

II. Extorsiones a municipios. Se dividen en "cuotas fijas" y "obra pública". Esa actividad criminal genera a los Templarios 14.2 millones de pesos al mes.

- a) Cuotas fijas. - que van de 20 mil a 241 mil pesos, para un total de 4.9 millones de pesos.
- b) Obra pública. - En cuanto a la obra pública (trabajos de drenaje, alumbrado, pavimentación, etc.), cobran una cantidad según el costo de la acción que se vaya a realizar, para un total de 4.4 millones de pesos al mes.

En otro reportaje publicado por El Economista el 29 de octubre de 2013, los periodistas Rodrigo Rosales y Verónica Macías, titulado “*Extorsión a aguacateros da a Templarios 2,000 mdp al año*”<sup>307</sup>, señalan como los mayores exportadores de aguacate a nivel mundial

---

<sup>307</sup> Cfr. Macías, V. y Rosales, R. *Extorsión a aguacateros da a Templarios 2,000 mdp al año*. El Economista, 29 de octubre 2013. Disponible en: <http://eleconomista.com.mx/seguridad-publica/2013/10/29/extorsiones-aguacateros-da-templarios-2000-mdp-ano>

por cada hectárea de cultivo los criminales les exigen una cuota de 2000 pesos, y a los vendedores les cobran entre 1 y 3 pesos por kilo para poder comercializarlo.

Con cifras de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación la publicación señala que, en 2012 en Michoacán había 46 municipios que se dedicaron a la siembra de aguacate, cuya superficie sembrada fue de 112,673 hectáreas, que significó una producción de 1.12 millones de toneladas, en un estimado que, “...*la extorsión a los agricultores por la superficie sembrada llegó a 225.3 millones de pesos, mientras que por el volumen de producción, los agricultores habrían desembolsado 2,234 millones de pesos... Así, la estimación del monto total (superficie sembrada y venta del aguacate) que recibió el crimen organizado por extorsión a los aguacateros de Michoacán sería de 2,460 millones de pesos, durante el ciclo agrícola 2012...*”.

La investigación también destaca que, quienes resisten las extorsiones enfrentan consecuencias aún mayores. En abril de 2013 fueron quemadas dos empacadoras de aguacates en el municipio de Tancítaro. Javier Medina Villanueva fue una de las víctimas, quien después de ver quemada su propiedad la empacadora MEVI decidió abandonar Michoacán.

El surgimiento de las llamadas autodefensas en municipios de Tierra Caliente como Buenavista o Tepalcatepec, se debió en buena medida al hartazgo de los productores por las extorsiones.

Los habitantes de Buenavista, una localidad productora de limones es uno de los municipios de Tierra Caliente, Michoacán. Epicentro de la violencia en aquella entidad federativa, es zona de enfrentamientos entre las autodefensas y el crimen organizado que domina la zona, razón por la cual la gente huye, la mayor parte de ellos hacia Estados Unidos, “...*no van en busca del sueño americano, huyen de la pesadilla mexicana...*” afirman sus habitantes.

De los que huyen, la mayor parte lo hace sin documentos, otros acuden a la municipalidad de Buenavista para obtener una carta que describe la violencia y así poder solicitar asilo en

los Estados Unidos. “...En sólo un mes, casi 200 personas pidieron asilo político en San Diego, California. El gobierno de Estados Unidos no detalla el origen de los solicitantes, pero una investigación de AP descubrió que al menos 44 son de Buenavista. La mayoría, mujeres y niños...” Las peticiones de asilo de mexicanos han aumentado un 400% en seis años. El gobierno de Estados Unidos registró 9206 en 2012, cuatro veces más que en 2006.<sup>308</sup>

En su travesía hacia los Estados Unidos, el refugio Casa Madre Asunta en Tijuana, atiende mujeres y menores de edad migrantes. En los dos primeros meses de 2014, unas 120 familias michoacanas llegaron a Tijuana a dicho albergue, como consecuencia de la violencia en Tierra Caliente Michoacán. El rumor de que Estados Unidos da asilo a los pobladores de las regiones más golpeadas por la violencia en México es el incentivo para llevar a cabo la travesía. Al llegar a Tijuana la realidad es otra, son pocos los que alcanzan el objetivo. De 12.000 peticiones hechas por mexicanos en 2012, solo se concedieron 126.<sup>309</sup>

Para complementar, mediante peticiones de transparencia los siguientes datos se obtuvieron:

Solicitud de información realizada a través del sistema INFOMEX, con número de folio UE/14/00212, en la que se requirieron datos estadísticos al entonces Instituto Federal Electoral, consistente en los cambios de domicilio por fecha de trámite del 1 de enero de 2008 al 31 de diciembre de 2011 de los siguientes municipios del estado de Michoacán, Uruapan, Apatzingán, Tepalcatepec y Buenavista, la información que se obtuvo es la siguiente:

Tabla 8:

	2008	2009	2010	2011	Total
Uruapan	26,540	7,993	16,458	14,052	65,043
Apatzingán	10,278	3,413	6,885	6,060	26,636

<sup>308</sup> Cfr. Calderón, Verónica. *Los que huyen de la pesadilla mexicana*. El País, 12 de octubre de 2013. Disponible en: [http://internacional.elpais.com/internacional/2013/10/09/actualidad/1381334094\\_044651.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2013/10/09/actualidad/1381334094_044651.html)

<sup>309</sup> Cfr. Calderón, Verónica. *Más de 100 familias michoacanas huyen a Tijuana en solo un mes*. El País, 17 de febrero 2014. Disponible en: [http://internacional.elpais.com/internacional/2014/02/18/actualidad/1392686527\\_240517.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2014/02/18/actualidad/1392686527_240517.html)

Buenavista	4,509	1,503	1,956	1,512	9,480
Tepalcatepec	2,138	498	867	888	4,391
Total					105,550

De lo anterior, podemos desprender que 105,550 ciudadanos con credencial de elector realizaron un cambio de domicilio procedentes de las ciudades enlistadas, como muestreo de la entidad federativa en análisis entre los años 2008 a 2011.

En diversa petición de transparencia, correspondiente a Información Estadística y Geográfica, conforme al segundo párrafo del artículo 47 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, se requirió lo siguiente:

*“Cuántas viviendas se encuentran abandonadas en Ciudad Juárez, Guadalupe D. B., Práxedes G. Guerrero, El Porvenir y Chihuahua, en el estado de Chihuahua; Torreón, Coahuila; Gómez Palacio y Lerdo, Durango; Reynosa, Miguel Alemán y Nuevo Laredo, Tamaulipas; Acapulco, Teloloapan, Petatlán y Atoyac de Álvarez, Guerrero, y; Apatzingán, Uruapan, Buenavista y Tepalcatepec, Michoacán.”*

La respuesta que se obtuvo fue:

*“...Le recomendamos consultar los tabulados básicos del Censo de Población y Vivienda 2010, donde usted podrá consultar información con desglose nacional, estatal y municipal, para lo cual le pedimos que acceda al siguiente vínculo del sitio INEGI en internet:*

*<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/Default.aspx?c=27302&s=est...> Una vez en dicho sitio, debe seleccionar la entidad federativa y posteriormente escoger el tema de Vivienda. En especial, le sugerimos que verifique el siguiente tabulado: Viviendas particulares por municipio según condición de habitación...”*

La base de datos en cuestión arrojó los siguientes datos:

INEGI Censo de población y vivienda 2010

Viviendas particulares por municipio según condición de habitación

Tabla 9:

Municipio	Total	Habitadas	Deshabitadas	De uso temporal
Uruapan	93,373	78,342	11,919	3,112
Apatzingán	35,944	30,114	4,594	1,236
Buenavista	12,458	10,530	1,622	306
Tepalcatepec	8,212	6,183	1,560	469

De lo anterior, podemos desprender que 19,695 viviendas se encuentran en calidad de deshabitadas, como muestreo de la entidad federativa en análisis. En promedio el 13.1% de viviendas deshabitadas.<sup>310</sup>

En términos del análisis de vivienda en el país es de destacarse el informe que me hicieron llegar vía correo electrónico los arquitectos Isaura González, así como la licenciada Patricia Hernández asistente del arquitecto Manuel Contreras Durán del Colegio de Arquitectos de la Ciudad de México perteneciente a la Sociedad de Arquitectos Mexicanos, quienes en un informe titulado "La Construcción de una Ciudad Competitiva. Conclusiones y Recomendaciones", presentado en el Congreso de Sociedades Especializadas, señalan:

- Hay ciudades como Durango, Uruapan, Apatzingán, Morelia, Cuernavaca, Juárez, Chihuahua, Torreón y Saltillo que están amenazadas en ser zonas abandonadas, resaltó.
- La migración, la inseguridad, la falta de oportunidades, la escasez de agua y alimentos harán ciudades prohibidas, en el corto tiempo, a Reynosa, Nuevo Laredo, Matamoros, Caborca, Nezahualcóyotl, Chimalhuacán y Ecatepec.

<sup>310</sup> Véase Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Censo de Población y Vivienda 2010. Cuestionario básico*. Disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/Default.aspx?c=27302&s=est>

#### 4.3.5 El caso del estado de Coahuila

La Clínica de derechos humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Texas, en colaboración con el Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios de Coahuila, México, redactó un informe basado en el análisis de las declaraciones de testigos en tres juicios federales en Texas, Estados Unidos, instruidos en contra de integrantes del cártel de “Los Zetas” por delitos como homicidio, asociación delictuosa para introducir drogas a aquel país, tráfico de armas, privación ilegal de la libertad y operaciones con recursos de procedencia ilícita, así como conductas que propiamente no se encuentran bajo algún tipo penal dentro de la legislación de México, pero que, se encuentra íntimamente asociada a las conductas antes señaladas como el desplazamiento forzado o reclutamiento de adolescentes para convertirlos en sicarios.<sup>311</sup>

Del informe de marras el cual lleva por título *Control...Sobre Todo el Estado de Coahuila Un análisis de testimonios en juicios contra integrantes de Los Zetas en San Antonio, Austin y Del Rio, Texas*, se desprenden diversos datos de interés para la presente investigación. El informe cita diversos testimonios que se dieron a conocer y que, permiten ver cómo entre 2011 y 2016 las operaciones de Los Zetas en Coahuila, en contubernio con autoridades estatales y municipales, dieron pie a toda clase de vejaciones y abusos a derechos humanos

---

<sup>311</sup> En el primer proceso penal (los Juicios de Austin) el jurado condenó a Francisco Colorado Cessa y a otras cuatro personas<sup>1</sup> por lavado de dinero en conexión con su involucramiento en un negocio de carreras de caballos.<sup>2</sup> En el segundo juicio (el Juicio de San Antonio), el acusado fue Marciano Millán Vásquez, un comandante de alto rango de Los Zetas en Piedras Negras, Coahuila, que fue sentenciado por asesinatos vinculados con el tráfico de drogas, poseer armas de fuego para cometer un crimen de narcotráfico y tráfico de drogas en los Estados Unidos.<sup>3</sup> En el tercer juicio (el Juicio de Del Rio), José Eluid Lugo López y Emilio Villalobos Alcalá fueron sentenciados por tráfico de drogas, posesión de armas de fuego para cometer un crimen de narcotráfico y por apoyar el tráfico de armas de los EE.UU. a México.

Clínica de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Texas; Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios de Coahuila, México. *Control...Sobre Todo el Estado de Coahuila Un análisis de testimonios en juicios contra integrantes de Los Zetas en San Antonio, Austin y Del Rio, Texas*. Coahuila, México. Noviembre 2017, página 5. Disponible en: <https://law.utexas.edu/wp-content/uploads/sites/11/2017/11/2017-HRC-coahuilareport-ES.pdf>

cometidos en detrimento de la población, conductas que califican como actos terroristas, el terror como medio de control de la población.<sup>312</sup>

Señala el informe: "...Después de analizar los testimonios, la Clínica ha determinado dos conclusiones principales: (1) el cártel de Los Zetas cometió numerosos abusos a los derechos humanos con impunidad; y (2) las instituciones y funcionarios públicos tuvieron un papel, ya sea por acción o omisión, en la comisión de estos abusos...".<sup>313</sup>

El informe también aborda y documenta hechos como el homicidio múltiple perpetrado en Piedras Negras y Allende. "...Estos crímenes fueron cometidos como venganza después de que tres integrantes de Los Zetas empezaron a cooperar con autoridades en los Estados Unidos. Como represalia, Los Zetas secuestraron, mataron y desaparecieron a más de 300 personas que supuestamente estaban vinculadas con estos ex integrantes del cártel. Según los testigos, la crueldad que caracterizó las masacres no era inusual para Los Zetas..."<sup>314</sup>

El informe continúa señalando:

*"...Para ejercer control, Los Zetas también arremetieron en contra de personas inocentes que no estaban vinculadas al cártel. Los testigos hicieron declaraciones sobre la manera cruel en la cual Los Zetas despojaban a sus víctimas de su humanidad, les asesinaban y se deshacían de sus cuerpos. Los Zetas mantuvieron un férreo control sobre Coahuila a través de estrategias de violencia e intimidación, como amenazas de muerte y el reclutamiento forzado de residentes de Coahuila— incluyendo a menores de edad..."<sup>315</sup>*

---

<sup>312</sup> Clínica de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Texas; Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios de Coahuila, México. *Control...Sobre Todo el Estado de Coahuila Un análisis de testimonios en juicios contra integrantes de Los Zetas en San Antonio, Austin y Del Rio, Texas*. Coahuila, México. Noviembre 2017, página 3. Disponible en: <https://law.utexas.edu/wp-content/uploads/sites/11/2017/11/2017-HRC-coahuilareport-ES.pdf>

<sup>313</sup> Idem.

<sup>314</sup> Idem.

<sup>315</sup> Ibidem, p. 4.

Otro dato importante a destacar del informe, es el manifiesto desinterés de las autoridades del Estado mexicano por investigar y esclarecer las atrocidades ahí cometidas.<sup>316</sup>

En marzo y abril del 2011, el Cártel de “Los Zetas” mantuvo bajo ataque constante a varios municipios en el norte del estado de Coahuila, incluyendo a Allende, Piedras Negras, Nava Morelos, entre otros. Dentro de dichos ataques sobresalen por lo funesto los conocidos como “la Masacre de Allende” y “la Masacre de Piedras Negras”. Se presume, como se indicó con antelación, ocurrieron como represalia en contra de tres integrantes de la organización delictiva (Héctor Moreno, Mario Alfonso Cuellar y José Luis Gaytán Garza) quienes comenzaron a colaborar con el gobierno de los Estados Unidos.<sup>317</sup>

De la declaración de Moreno se advierte que:

*“...después de que él y Cuellar huyeron a los EE.UU. y las masacres de represalia en Allende y Piedras Negras iniciaron, los familiares de las víctimas desaparecidas intentaron interponer denuncias contra Los Zetas, pero la policía se negó a ayudarles y les dijeron que dejaran la ciudad. “Cuando ‘Poncho’ y yo nos venimos para acá, a los Estados Unidos, ellos empezaron a matar a toda esta gente inocente, y sus familiares intentaron poner denuncias, pero les dijeron que no les tomarían ni una y que **tenían 24 horas para irse de la ciudad...**”<sup>318</sup>*

Otro testimonio que denota como la represalia generó desplazamiento de personas, es el de Mario Alfonso Cuellar, integrante de la organización delictiva, quien declaró que, “...cuando huyó a los EE.UU., le dijo a todas las personas que habían estado trabajando con él que se

---

<sup>316</sup> Clínica de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Texas; Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios de Coahuila, México. *Control...Sobre Todo el Estado de Coahuila Un análisis de testimonios en juicios contra integrantes de Los Zetas en San Antonio, Austin y Del Rio, Texas*. Coahuila, México. Noviembre 2017, página 4. Disponible en: <https://law.utexas.edu/wp-content/uploads/sites/11/2017/11/2017-HRC-coahuilareport-ES.pdf>

<sup>317</sup> Ibidem, p. 5.

<sup>318</sup> Ibidem, p. 29.

*iría. Él les sugirió que también huyeran a los EE.UU... Poco tiempo después, se enteró que Los Zetas respondieron matando a mucha gente...”.<sup>319</sup>*

El testimonio que recoge el informe continúa señalando:

*“...Cuando ‘Poncho’ y yo nos venimos para acá, a los Estados Unidos, ellos empezaron a matar a toda esta gente inocente, y sus familiares intentaron poner denuncias, pero les dijeron que no les tomarían ni una y que tenían 24 horas para irse de la ciudad...”<sup>320</sup>*

Las víctimas, afirma el documento en estudio, incluyeron menores, adultos mayores, hombres, mujeres, cualquier persona sin miramiento alguno que tuviera alguna conexión con las tres personas mencionadas en párrafos precedentes.<sup>321</sup>

Los estudios de caso de Allende y Piedras Negras por la extrema violencia ejercida, ameritan una mención. Los Zetas, señalaron testigos, controlaron varias cárceles en Coahuila, incluso en una de ellas, la de Piedras Negras, incineraron a por lo menos 150 rivales de otras organizaciones delictivas. Los miembros de la organización criminal utilizaron la cárcel de Piedras Negras como dormitorios. Por ejemplo, el testigo Uribe cuenta que, durante el día, miembros de Los Zetas que eran reclusos podían salir y entrar de la cárcel sin problemas.<sup>322</sup>

El otro caso emblemático de la barbarie, es el homicidio múltiple perpetrado en el municipio de Allende, en donde, aproximadamente, 300 personas, entre marzo y abril de 2011 fueron victimizadas. Al día de hoy no está claro cuántas personas desaparecieron en el multihomicidio de Allende.

---

<sup>319</sup> Clínica de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Texas; Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios de Coahuila, México. *Control...Sobre Todo el Estado de Coahuila Un análisis de testimonios en juicios contra integrantes de Los Zetas en San Antonio, Austin y Del Rio, Texas*. Coahuila, México. Noviembre 2017, página 34. Disponible en: <https://law.utexas.edu/wp-content/uploads/sites/11/2017/11/2017-HRC-coahuilareport-ES.pdf>

<sup>320</sup> Idem.

<sup>321</sup> Ibidem, p. 35.

<sup>322</sup> Nájjar, Alberto. *México: la historia secreta de cómo Los Zetas convirtieron a Coahuila en un infierno*. BBC Mundo, México, noviembre 2017. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-41882301>

En el caso de Allende, la tarde del 18 de marzo de 2011, entre las 6:30 y 7 de la tarde, al menos 60 sicarios del cartel de Los Zetas derribaron con una camioneta el portón principal del rancho de Los Garza. En las siguientes 48 horas desaparecerían entre 42 y hasta 300 personas. La masacre fue tan brutal que ni siquiera hay claridad sobre el número de víctimas.<sup>323</sup>

Como se mencionó en párrafos anteriores, el liderazgo de la organización criminal, sospechaba que tres de sus elementos estaban colaborando con autoridades de los Estados Unidos. Uno de esos sospechosos era residente del municipio de Allende. Para castigar su “deslealtad” los sicarios de dicho cartel “ocuparon” el poblado durante un fin de semana en busca de todas aquellas personas de tener algún vínculo con los sospechosos de haber traicionado a la organización.

El ataque a la población civil en Allende también dejó en evidencia el contubernio con las autoridades municipales, pues, “...*los 20 agentes de la policía municipal fueron instruidos para ‘no salir a patrullar, ni responder a los llamados de auxilio que se presentaran’ y ‘levantar a cualquiera de apellido Garza’ para entregarlo al grupo criminal... Los Zetas los metieron a una patrulla policial para trasladarlos a uno de los ranchos donde fueron juntando a las personas durante el fin de semana. El domingo por la noche llegó el final. Los sacaron de allí para ejecutarlos. Pero antes habían saqueado y vandalizado sus viviendas e incitado a los vecinos a robar las casas antes de incendiarlas...*”

Respecto a este caso, algunos datos adicionales a destacar por las peticiones de transparencia varias veces referidas en este capítulo, relacionadas con la región de La Laguna, que abarca tres municipios de los estados de Durango y de Coahuila que originalmente se proyectó visitar por su condición de estado fronterizo y, por su importancia en los índices de violencia, pues fue en esa región en donde se enfrentaron las organizaciones criminales de Los Zetas y del Cártel de Sinaloa.

---

323 Paullier, Juan. *México: así ocurrió la brutal y olvidada masacre de Allende, una de las más sangrientas de Los Zetas*. BBC Mundo, México, octubre 2016. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-37614215>

Tabla 10:

	2008	2009	2010	2011	Total
Torreón	47,654	15,473	43,705	39,131	145,963
Gómez Palacio	28,720	9,414	13,197	20,274	71,605
Lerdo	10,181	2,578	5,491	6,933	25,183
Total					242,751

De lo anterior, podemos desprender que 242,751 ciudadanos con credencial de elector realizaron un cambio de domicilio procedentes de las ciudades enlistadas, como muestreo de la entidad federativa en análisis entre los años 2008 a 2011.

En relación a la petición de transparencia que se formuló al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática:

Tabla 11:

Municipio	Total	Habitadas	Deshabitadas	De uso temporal
Torreón	224,195	172,680	45,119	6,396
Gómez Palacio	108,666	83,957	21,157	3,552
Lerdo	44,520	35,004	7,939	1,617

De lo anterior, podemos desprender que 74,215 viviendas se encuentran en calidad de deshabitadas, como muestreo de la región “lagunera” en análisis. En promedio el 19.7% de viviendas deshabitadas.

En resumidas cuentas, de los lugares analizados, se puede concluir que:

- 1,379,145 ciudadanos con credencial de elector realizaron un cambio de domicilio entre los años 2008 a 2011, procedentes de las ciudades analizadas.

- El Censo de población y vivienda 2010 respecto de las ciudades analizadas arroja que 390,234 viviendas se encuentran en calidad de deshabitadas.

Las cifras que se aportan parecen metodológicamente endeble por diversas razones, sin embargo, adquieren robustez, cuando dicho dato se cruza con otras fuentes. Tal es el caso del informe publicado por la London School of Economics, titulado “*Ending the Drug Wars Report of the LSE Expert Group on the Economics of Drug Policy*”, el cual señala:

*“...The numbers are unclear: while IDMC reported that 160,000 people have been displaced since 2007, a private consultant firm reported that the number of IDPs is more than 1.5 million people. In contrast to the efforts made by Colombia to recognise the existence of IDPs, the Mexican government has not yet recognised the problem, despite the approval of the Victims’ Law in early 2013... Parametría estimates are approximations based on a household survey, on which 2 percent of households reported having fled their homes due to violence related to the war on organised crime...”<sup>324</sup>*

Al consultar la fuente que indica la London School of Economics, encontramos que la consultoría Parametría, investigación estratégica, análisis de opinión y mercado, en un estudio titulado “México y sus desplazados” señala:

*“...Al tomar como referencia los datos del Instituto Federal Electoral sobre la población mayor de 18 años (82 millones 419 mil 351 ciudadanos), el 2% obtenido en la encuesta equivale a 1 millón, 648 mil, 387 ciudadanos víctimas de desplazamiento forzado. Aunque no se cuenta*

---

<sup>324</sup> London School of Economics, *Ending the Drug Wars Report of the LSE Expert Group on the Economics of Drug Policy*, página 51, disponible en: <http://www.lse.ac.uk/ideas/Assets/Documents/reports/LSE-IDEAS-Ending-the-Drug-Wars.pdf>

*con información que detalle si cada uno de estos desplazados se cambió de residencia solo o con su familia...”.<sup>325</sup>*

Por lo anterior, es posible señalar que entre los años de 2008 a 2011, al menos un millón de personas se vieron en la necesidad de desplazarse de sus domicilios consecuencia de la lucha sostenida por las organizaciones delictivas.

Previo a concluir este esfuerzo estadístico por sumar una dimensión cuantitativa a la presente investigación, resulta pertinente aclarar que, es pleno conocimiento del investigador que los datos obtenidos del INEGI se encuentran desfazados, lo anterior obedece a que dicha institución practica sus ejercicios estadísticos cada diez años, por lo que, el siguiente ejercicio de tal naturaleza tendrá verificativo hasta 2020.

No obstante, el INEGI celebra otro tipo de muestreos que podemos llamar "intermedios", el último de estos ejercicios tuvo verificativo en el 2015 y se les denomina "Encuesta intercensal 2015".<sup>326</sup>

---

<sup>325</sup> Parametría, investigación estratégica, análisis de opinión y mercado. “*México y sus desplazados*”, disponible en: [http://www.parametria.com.mx/carta\\_parametrica.php?cp=4288](http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4288)

<sup>326</sup> La encuesta puede ser consultada en: <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/default.html> o [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/intercensal/2015/doc/eic\\_2015\\_presentacion.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/intercensal/2015/doc/eic_2015_presentacion.pdf)

Encuesta, Intercensal, 2015

https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/default.html

**INEGI**

Inicio Datos Servicios Transparencia Investigación

English Otros idiomas Contacto

Inicio / Programas / Encuesta Intercensal 2015

### Encuestas en hogares

- Regulares
- Especiales
- Encuesta Intercensal 2015**
  - Encuesta de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia (ECOPRED) 2014
  - Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID)
  - Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAIID) 2016
  - Encuesta Nacional sobre Consumo de Energéticos en Viviendas Particulares (ENCEVI) 2018
  - Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo (ENUT)

## Encuesta Intercensal 2015

La Encuesta Intercensal 2015 se llevó a cabo con la finalidad de actualizar la información sociodemográfica a la mitad del periodo comprendido entre el Censo de 2010 y el que habrá de realizarse en 2020. Aborda temas presentes en los últimos censos y guarda comparabilidad con ellos, pero también incorpora temas de reciente interés entre los usuarios.

Con un tamaño de muestra esperado de 6.1 millones de viviendas, permitirá proporcionar información a nivel nacional, entidad federativa, municipio y para cada una de las localidades con 50 mil o más habitantes, referida al 15 de marzo de 2015.

Ver más

Temas relacionados

Documentación Tabulados Microdatos Publicaciones Herramientas

- Presentación de resultados **PDF** (2.53 MB)
- Metodología
- Cuestionarios
- Glosario
- Clasificadores **ZIP** (321 KB)
- Metadatos (estándar DDI)

06:36 p. m. 01/04/2019

Encuesta, Intercensal, 2015 eic\_2015\_presentacion\_1

https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/intercensal/2015/doc/eic\_2015\_presentacion.pdf

## ¿Cuáles son los resultados del levantamiento?

### Viviendas

Visitadas	Habitadas		Deshabitadas y de uso temporal <sup>1</sup>		Localidades no amanzanadas o manzanas no cubiertas	
	Total	%	Total	%	Total	%
7 853 702	5 933 904	75.6	1 919 798	24.4	3 654	0.5

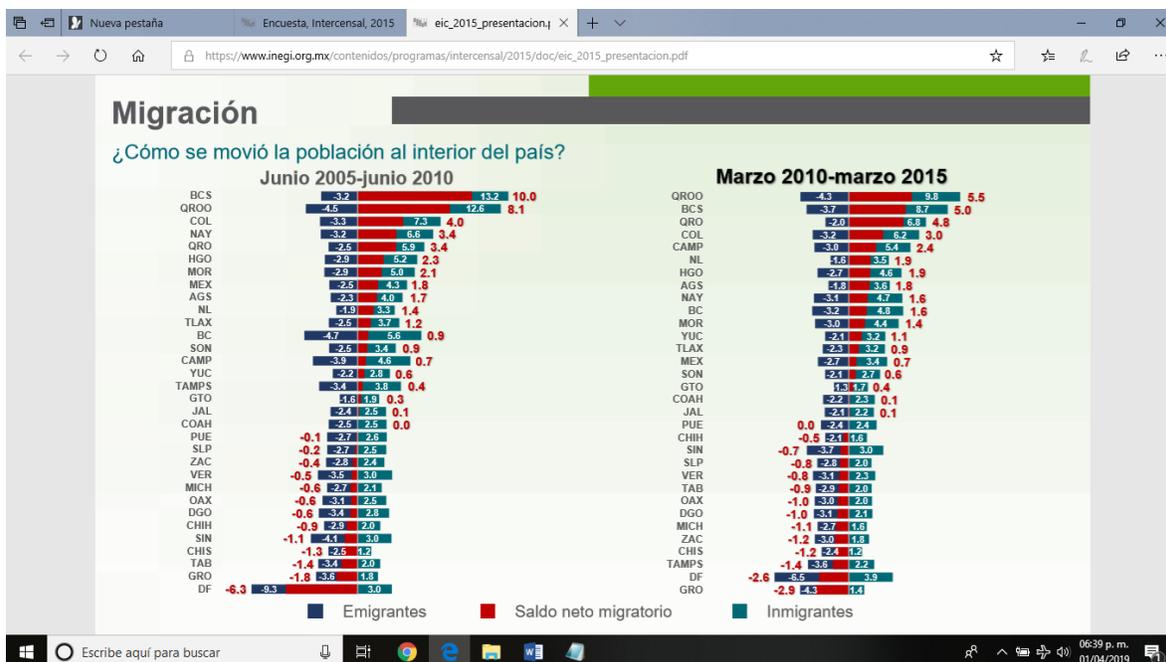
### Viviendas particulares habitadas, con entrevista y sin entrevista

Entidad	Viviendas particulares habitadas	Con entrevista		Sin entrevista					
		Total	%	Total	%	Pendientes <sup>2</sup>	%	Negativas	%
Estados Unidos Mexicanos	5 933 904	5 854 392	98.7	79 512	1.3	36 938	0.6	42 574	0.7

<sup>1</sup> Las viviendas deshabitadas son las que están disponibles para ser habitadas y las de uso temporal son las destinadas para usarse en algunos periodos como vacacionar, etc.

<sup>2</sup> Incluye todas las viviendas habitadas en las que no se logró contactar a un informante adecuado.

06:38 p. m. 01/04/2019



Del análisis de los datos en estudio, se confirma la relación causal “violencia-desplazamiento”, ya que son precisamente las entidades federativas que presentan mayores niveles de violencia e inseguridad las que, a su vez, generan mayores flujos migratorios al interior de México, incluso, si observamos con detenimiento el movimiento poblacional entre marzo de 2010 y marzo de 2015 (segunda columna), encontramos que las cuatro entidades visitadas y analizadas como estudios de caso en el presente capítulo, son precisamente las que presentan flujos de emigrantes, es decir, la tendencia se confirmó, Guerrero con pérdida neta poblacional de 2.9%, Tamaulipas con una pérdida poblacional de 1.4%, Michoacán con una pérdida de 1.1% y, Chihuahua con una pérdida de 0.5%.

#### 4.4 La incidencia delictiva en estudios como origen del desplazamiento interno

El estudio cuantitativo del fenómeno en cuestión es esencial para atenderlo de manera apropiada. Además de conocer la magnitud del fenómeno, es decir, cuántas personas han sido víctimas de desplazamiento interno en México, la obtención de esta información desagregada por factores como edad, sexo, lugar de origen y destino, necesidades especiales, origen étnico, entre otros, permite dimensionar el tamaño del problema, así como asignar los

recursos técnicos, humanos y financieros necesarios para atenderlo adecuadamente. Con el ánimo de aportar mayor solidez cuantitativa a la dimensión del problema del desplazamiento interno en México, tenemos el estudio titulado “Entre la invisibilidad y el abandono: un acercamiento cuantitativo al desplazamiento interno forzado en México”<sup>327</sup>, elaborado por Brenda Pérez Vázquez, Ligia De Aquino Barbosa Magalhães y Montserrat Castillo Portillo, del cual se extrae valiosa información para los objetivos de la presente investigación.

El estudio inicia contextualizando el fenómeno de la violencia a nivel regional, al señalar:

*“...En el Triángulo Norte de Centroamérica, al igual que en México, la mayor parte de los desplazamientos forzados identificados comparten la violencia como factor motivante. Honduras, El Salvador, Guatemala y México ostentan desde hace varios años niveles de violencia que los colocan entre los países más peligrosos del mundo. Dicha violencia se produce particularmente por la actividad criminal diversificada de los grupos de narcotráfico... así como por la corrupción de servidores públicos...”*<sup>328</sup>

En el caso concreto de México, las investigadoras señalan:

*“...México, por su parte, experimenta niveles elevados de violencia e inseguridad, así como una crisis en materia de derechos humanos sin precedentes. Todo esto, desde que fuera implementada la llamada ‘Guerra contra el Narcotráfico’ o ‘Guerra contra las Drogas’ a partir de diciembre de 2006, política de seguridad de confrontación armada directa a grupos del crimen organizado que ha arrojado saldos devastadores. La estrategia de seguridad nacional a partir de entonces se ha centrado en el combate*

---

<sup>327</sup> Cfr. Pérez Vázquez, Brenda; De Aquino Barbosa Magalhães, Lígia; Castillo Portillo, Montserrat. *Entre la invisibilidad y el abandono: un acercamiento cuantitativo al desplazamiento interno forzado en México*. Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. Febrero, 2019, disponible en: <file:///C:/Users/USUARIO/Documents/Doctorado/Acercamiento%20cuantitativo.pdf>

<sup>328</sup> *Ibidem*, p. 19.

*contra los cárteles más grandes en el país, provocando — además de una lucha por las rutas de distribución de drogas y las zonas de influencia— la fragmentación de las bandas en grupos más pequeños, descentralizados y con intereses diversificados. Estos grupos delictivos más pequeños concentran su actividad en otros delitos como el secuestro, la extorsión, el cobro de cuotas de piso, la trata de personas, además de la distribución y venta de drogas en áreas diversas del territorio. La fragmentación de los cárteles, la diversificación de sus negocios ilícitos y la extensión hacia otros territorios, hasta hace pocos años apartados del crimen organizado, originaron un cambio en la dinámica de la violencia...*<sup>329</sup>

Citando cifras oficiales del Instituto Nacional de Estadística y Geografía se indica que:

*“...México concluyó el 2017 con una tasa de 25 homicidios por cada 100 mil habitantes a nivel nacional, una tasa superior a la registrada en 2016, que fue de 20 homicidios por cada 100 mil habitantes, y la más alta registrada en el periodo 2008-2017. En 2017 fueron asesinadas 31,174 personas —la mayoría por arma de fuego—, registrando un incremento de 27% con respecto a 2016 y más del doble que hace solo ocho años. Con estos índices de violencia, la tasa de 25 homicidios por cada 100 mil habitantes de México se ha situado por primera vez por delante del índice criminal de Colombia (24) y se acerca a la brasileña (29), las cuales eran tradicionalmente muy superiores... dentro de un marco de impunidad generalizado de más del 99%...”*<sup>330</sup>

En cuanto al desplazamiento interno el informe señala que, es una de esas problemáticas generadas por la acción gubernamental en contra de los grupos delincuenciales, del cual se desconoce un diagnóstico certero.

---

<sup>329</sup> Cfr. Pérez Vázquez, Brenda; De Aquino Barbosa Magalhães, Lígia; Castillo Portillo, Montserrat. *Entre la invisibilidad y el abandono: un acercamiento cuantitativo al desplazamiento interno forzado en México*, op. cit., p. 20, disponible en: <file:///C:/Users/USUARIO/Documents/Doctorado/Acercamiento%20cuantitativo.pdf>

<sup>330</sup> Idem.

*“...A casi 12 años de haber sido declarada y puesta en marcha la Guerra contra las Drogas, la problemática del desplazamiento interno forzado carece de un diagnóstico oficial, lo cual es un elemento necesario para la construcción de una política pública para la atención y protección de las víctimas de ese fenómeno en el país. A pesar de que existen algunos esfuerzos por dimensionar la magnitud de la problemática, la cifra es aún incierta...”<sup>331</sup>*

Para las investigadoras, resulta preocupante la pasividad del Estado mexicano frente a la problemática del desplazamiento interno, pues, teniendo como referente la Ley General de Víctimas, marco jurídico que debería proveer a los desplazados de la protección y atención necesarias para superar su condición de vulnerabilidad, en los hechos no lo hace. También es preocupante la negativa del Estado mexicano a reconocer el fenómeno.

*“...La ausencia de reconocimiento implica que no se han utilizado los recursos técnicos disponibles, como los del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, para elaborar instrumentos adecuados para el registro y conteo de la población desplazada internamente. Asimismo, el hecho de que las personas no cruzan fronteras internacionales (a veces ni siquiera las de sus propias entidades federativas o municipios) podría dificultar el registro de sus movimientos, sobre todo porque muchas veces los movimientos ocurren ‘gota a gota’, es decir, personas que se desplazan de manera individual, en contraste con los desplazamientos que ocurren de manera masiva y se pueden detectar con mayor facilidad... Actualmente México no cuenta con un diagnóstico oficial —ni de la sociedad civil o de la comunidad académica— comprehensivo sobre el desplazamiento*

---

<sup>331</sup> Cfr. Pérez Vázquez, Brenda; De Aquino Barbosa Magalhães, Lúgia; Castillo Portillo, Montserrat. *Entre la invisibilidad y el abandono: un acercamiento cuantitativo al desplazamiento interno forzado en México*, op. cit., p. 22, disponible en: <file:///C:/Users/USUARIO/Documents/Doctorado/Acercamiento%20cuantitativo.pdf>

*interno forzado. Lo que existen son acercamientos aislados que han intentado dimensionar y cuantificar el fenómeno...”<sup>332</sup>*

Para la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C.

*“...Solo en el periodo que comprende de enero a diciembre del año 2017, a partir del ejercicio de investigación de la CMDPDH se registraron en el país 25 episodios de desplazamiento interno forzado masivo, impactando a 20,390 personas. Estos eventos se presentaron en nueve estados del país, afectando al menos 27 municipios. Los estados en los que se presentaron eventos de desplazamiento masivo son Guerrero, Sinaloa, Chihuahua, Chiapas, Oaxaca, Michoacán, Coahuila, Durango y Zacatecas. En todos los eventos de desplazamiento interno forzado masivo registrados por la CMDPDH durante 2017 se evidenció la presencia o el uso de la violencia... Desde el 2014, la CMDPDH monitorea los episodios masivos de desplazamiento interno forzado registrados en la prensa nacional y analiza estudios focalizados de instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil sobre el tema. Esto ha posibilitado la construcción de una base de datos que permite, entre otras cosas, estimar que 329,917 personas fueron obligadas a desplazarse al interior del país en el periodo de 2006 a 2017...”<sup>333</sup>*

En cuanto a la estructura del estudio en análisis y su abordaje metodológico, se indica:

*“...El presente estudio busca aproximarse a la cuantificación del desplazamiento interno forzado en México mediante el análisis de estadísticas oficiales elaboradas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). De manera específica, se trabajó con los datos de la*

---

<sup>332</sup> Cfr. Pérez Vázquez, Brenda; De Aquino Barbosa Magalhães, Lígia; Castillo Portillo, Montserrat. *Entre la invisibilidad y el abandono: un acercamiento cuantitativo al desplazamiento interno forzado en México*, op. cit., p. 24, disponible en: file:///C:/Users/USUARIO/Documents/Doctorado/Acercamiento%20cuantitativo.pdf

<sup>333</sup> Ibidem, pp. 23 a 25.

*Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID), de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) y de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), los cuales también se cruzaron con otros indicadores definidos a partir de su pertinencia para complementar el análisis, orientado a la construcción de un diagnóstico amplio...*<sup>334</sup>

A su vez, se reconoce las limitantes que enfrentó el estudio y por las cuales los resultados pueden ser cuestionados.

*“...Estas tres encuestas poseen preguntas que permiten identificar a personas que cambiaron de lugar de residencia dentro del país por motivo de ‘inseguridad pública’, ‘inseguridad pública o violencia’, así como para ‘protegerse de la delincuencia’. Es de suma importancia señalar que los términos mencionados —que son los factores que detectan estas encuestas específicamente— no con templan todas las causales que generan el desplazamiento interno forzado conforme a la definición prevista en los Principios Rectores, de modo que no se podrá mostrar el panorama completo del fenómeno...”*<sup>335</sup>

Continúa señalando:

*“...Ninguna de las encuestas oficiales utilizadas en este estudio fue diseñada para medir de manera específica y especializada el desplazamiento interno forzado en México. Esto es relevante porque el objetivo que persigue cada encuesta determina su metodología, incluyendo aspectos como la selección de la muestra, los términos utilizados en el cuestionario, el perfil de los encuestados y la distribución geográfica. Sin*

---

<sup>334</sup> Cfr. Pérez Vázquez, Brenda; De Aquino Barbosa Magalhães, Lígia; Castillo Portillo, Montserrat. *Entre la invisibilidad y el abandono: un acercamiento cuantitativo al desplazamiento interno forzado en México*, op. cit., p. 20, disponible en: <file:///C:/Users/USUARIO/Documents/Doctorado/Acercamiento%20cuantitativo.pdf>

<sup>335</sup> Idem.

*embargo, a pesar de que las encuestas no están diseñadas para medir el fenómeno y presentan limitaciones importantes, el uso de estos instrumentos estadísticos tiene ventajas en términos de alcance temporal y territorial, de manera que la periodicidad de las encuestas y su cobertura a nivel nacional permiten comparar información entre años y estados. De esta manera, el presente estudio busca contribuir al mejor entendimiento del desplazamiento interno forzado en México y complementa los esfuerzos ya existentes de cuantificación y caracterización. Se busca, además, evidenciar la existencia del fenómeno, incidir en su reconocimiento oficial y reiterar la necesidad de la elaboración de un diagnóstico nacional especializado y comprehensivo...”<sup>336</sup>*

La primera de las fuentes estadísticas que analiza el estudio es la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID).

*“...La Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica es un proyecto estadístico realizado por el INEGI cuyo objetivo es complementar la información demográfica obtenida por otros medios, como el Censo de Población y Vivienda y la Encuesta Intercensal. De esta manera, la ENADID da seguimiento y abona en distintos temas relacionados con la dinámica demográfica en el país, además, registra movimientos de población dentro del país, de ahí su importancia para este estudio...”<sup>337</sup>*

Los primeros datos que arroja la encuesta de migración, la desprendemos de los siguientes párrafos:

*“...Una de las preguntas de la ENADID permite conocer el lugar donde vivían las personas encuestadas ‘hace un año’... Los resultados,*

---

<sup>336</sup> Cfr. Pérez Vázquez, Brenda; De Aquino Barbosa Magalhães, Lígia; Castillo Portillo, Montserrat. *Entre la invisibilidad y el abandono: un acercamiento cuantitativo al desplazamiento interno forzado en México*, op. cit., p. 27, disponible en: file:///C:/Users/USUARIO/Documents/Doctorado/Acercamiento%20cuantitativo.pdf

<sup>337</sup> Ibidem, p. 31.

*demuestran que entre el 1.15% (en 2014) del total de residentes habituales de México había cambiado de estado o país en el periodo de un año antes de que se realizara la encuesta. En números absolutos estos porcentajes representan a 1,360,337 personas. Se observa que, entre las personas que cambiaron de lugar de residencia a otro estado o país, lo más común fue haberse mudado a otro estado, seguido de haber migrado a México desde los Estados Unidos...*<sup>338</sup>

*“...Además de la pregunta sobre el lugar de residencia ‘hace un año’, la ENADID también cuenta con una pregunta sobre el lugar de residencia de las personas ‘hace cinco años’, aplicada a los residentes de cinco años o más de las viviendas seleccionadas. Esta pregunta permite obtener información sobre los movimientos migratorios en y hacia México de los residentes habituales del país en los cinco años que anteceden la fecha de realización de la encuesta, sin que se pueda determinar el año específico en el que ocurrió el cambio de estado o país de residencia. A partir de los resultados de la encuesta, se observa que entre el 3.37% (2009-2014) del total de residentes habituales de México había cambiado de estado o país de residencia en un periodo de cinco años antes de que se realizara la encuesta. En números absolutos estos porcentajes representan a 3,705,152 personas. La tendencia fue la misma a la observada en la pregunta de ‘hace un año’: entre los que se cambiaron de estado o país, lo más común fue haberse mudado de estado, seguido de haber migrado a México desde los Estados Unidos...”*<sup>339</sup>

Las entidades de las que declararon los encuestados haberse cambiado por motivos de inseguridad pública o violencia en el periodo entre 2009 y 2014, destacan los casos de Tamaulipas, Chihuahua, Ciudad de México y Estado de México.

---

<sup>338</sup> Cfr. Pérez Vázquez, Brenda; De Aquino Barbosa Magalhães, Lígia; Castillo Portillo, Montserrat. *Entre la invisibilidad y el abandono: un acercamiento cuantitativo al desplazamiento interno forzado en México*, op. cit., p. 32, disponible en: file:///C:/Users/USUARIO/Documents/Doctorado/Acercamiento%20cuantitativo.pdf

<sup>339</sup> Ibidem, p. 33.

*“...Del total de personas que migró a otro estado por motivo de inseguridad pública o violencia en el periodo, 22.08% lo hizo desde el estado de Tamaulipas, el mayor porcentaje registrado. Los otros estados que tienen porcentajes elevados son Chihuahua, con 14.27%, Ciudad de México, con 12.32%, Estado de México, con 10.14%, Guerrero, con 6.77%, y Veracruz, con 5.69%...”<sup>340</sup>*

*“...Considerando las proyecciones poblacionales del Consejo Nacional de Población [CONAPO] (2018), estos dos estados representaban, en 2014, el 5.89% del total de habitantes del país. Sin embargo, juntos acumulan el 36.35% de las personas que migraron por inseguridad pública o violencia. Al analizar cada uno de estos casos individualmente, se observa lo siguiente: Tamaulipas representa el 2.89% del total de la población del país y el 22.08% de las personas que migraron por inseguridad pública o violencia; Chihuahua representa el 3% del total de la población y el 14.27% de las personas que migraron por inseguridad o violencia. Finalmente, se analizaron los casos de los estados de Guerrero y Veracruz, el quinto y el sexto principal expulsor, respectivamente. Guerrero representaba en 2014 el 2.97% del total de la población del país y según la ENADID fue el estado de origen de 6.77% de las personas que migraron por inseguridad o violencia entre 2009 y 2014...”<sup>341</sup>*

Otro de los instrumentos de medición estadística utilizados en el estudio es, la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE).

*“...La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública es una serie estadística generada anualmente por el Subsistema*

---

<sup>340</sup> Cfr. Pérez Vázquez, Brenda; De Aquino Barbosa Magalhães, Lígia; Castillo Portillo, Montserrat. *Entre la invisibilidad y el abandono: un acercamiento cuantitativo al desplazamiento interno forzado en México*, op. cit., p. 44, disponible en: file:///C:/Users/USUARIO/Documents/Doctorado/Acercamiento%20cuantitativo.pdf

<sup>341</sup> Ibidem, p. 45.

*Nacional de Información de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia (SNIGSPIJ) y coordinada por el INEGI. Su objetivo general es obtener información acerca de la prevalencia, incidencia, cifra desconocida, características e impactos económicos y sociales de los delitos que victimizaron a los hogares y a las personas en México. La encuesta también capta información sobre el contexto de la victimización, la percepción sobre la seguridad pública, el desempeño y las experiencias con las instituciones a cargo de la seguridad pública y la justicia en el país... En virtud de su importancia, desde diciembre de 2011 la ENVIPE fue declarada información de interés nacional por la Junta de Gobierno del INEGI. Esto significa que su uso es obligatorio para la federación, las entidades federativas y los municipios, por lo que su publicación es regular y periódica...”<sup>342</sup>*

En la sección de percepción sobre seguridad pública del cuestionario principal de la ENVIPE, se pregunta a las personas encuestadas si, durante el año anterior al que se aplica la encuesta, en su hogar se han realizado ciertas medidas para protegerse de la delincuencia, y se presenta un listado de medidas. Entre opciones como “cambiar o reforzar puertas o ventanas”, “contratar seguros”, “adquirir armas de fuego”, “realizar acciones conjuntas con sus vecinos” y “comprar un perro guardián”, se encuentra la medida de “cambiarse de vivienda o lugar de residencia”. Los datos que arroja la encuesta son los siguientes:

*“...Las estimaciones del total de personas que cambiaron de vivienda o lugar de residencia para protegerse de la delincuencia en cada año en México entre 2011 y 2017 con excepción de 2015, todos los años muestran más de un millón de personas que se han visto obligadas a cambiar de domicilio para protegerse de la delincuencia, de manera que el promedio es de más de 1,200,000 personas al año. El total de personas que cambiaron de vivienda o lugar de residencia para protegerse de la*

---

<sup>342</sup> Cfr. Pérez Vázquez, Brenda; De Aquino Barbosa Magalhães, Lígia; Castillo Portillo, Montserrat. *Entre la invisibilidad y el abandono: un acercamiento cuantitativo al desplazamiento interno forzado en México*, op. cit., p. 63, disponible en: file:///C:/Users/USUARIO/Documents/Doctorado/Acercamiento%20cuantitativo.pdf

*delincuencia en México en el periodo de 2011 a 2017 es de 8,726,375 de acuerdo con los datos de la ENVIPE...”<sup>343</sup>*

El siguiente cuadro, el cual no se extrae del estudio, resulta ilustrativo para los objetivos de esta tesis:

Año	Personas que cambiaron de lugar de residencia para protegerse de la delincuencia.
2011	1,156,070
2012	1,549,090
2013	1,419,344
2014	1,397,419
2015	915,893
2016	1,155,518
2017	1,133,041

*“...El año que más llama la atención en este análisis es 2011, cuando casi 40% de las personas que cambiaron de lugar de residencia para protegerse de la delincuencia afirmaron que hubo acciones de combate al narcotráfico en su municipio o localidad... Los resultados observados permiten que se plantee la hipótesis de que la presencia de grupos dedicados al narcotráfico en un determinado municipio o localidad contribuye como un factor de expulsión de personas...”<sup>344</sup>*

La Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), contiene una categoría que permite una aproximación al fenómeno del desplazamiento interno en México, dicha categoría es la

<sup>343</sup> Cfr. Pérez Vázquez, Brenda; De Aquino Barbosa Magalhães, Lígia; Castillo Portillo, Montserrat. *Entre la invisibilidad y el abandono: un acercamiento cuantitativo al desplazamiento interno forzado en México*, op. cit., p. 67, disponible en: file:///C:/Users/USUARIO/Documents/Doctorado/Acercamiento%20cuantitativo.pdf

<sup>344</sup> Ibidem, pp. 82 y 83.

de las personas que cambiaron de lugar de residencia teniendo como motivo principal la “inseguridad pública”.

*“...A pesar de que este es un concepto amplio, el Manual del entrevistador de la ENOE determina que se deben clasificar bajo el motivo de inseguridad pública los movimientos de los integrantes que se incorporaron o dejaron un hogar ‘por considerar que la vivienda o el entorno en el que residían era inseguro o nocivo para el desarrollo personal y social: asalto, robo, secuestro, pandillas, drogadicción; contaminación ambiental, presencia de desastres naturales o no naturales, etcétera’...”<sup>345</sup>*

El estudio indica que, además de los instrumentos estadísticos del INEGI, existe otra fuente de información oficial que ofrece elementos de análisis para un acercamiento al contexto de desplazamiento interno forzado en el país: las solicitudes de cambio de domicilio registradas por el Instituto Nacional Electoral (INE), herramienta que fue propuesta en la presente tesis y que ya fue desarrollada ampliamente en el presente capítulo.

En relación a esta herramienta, las investigadoras señalan que:

*“...en el caso de estos cambios de domicilio registrados por el INE, no se tiene información sobre el motivo principal que los ha generado. Por esta razón, para acercarse al fenómeno del desplazamiento interno forzado a partir de estos datos, es necesario analizar también indicadores externos sobre los niveles de inseguridad y violencia por los que ha atravesado el país...”<sup>346</sup>*

---

<sup>345</sup> Cfr. Pérez Vázquez, Brenda; De Aquino Barbosa Magalhães, Lígia; Castillo Portillo, Montserrat. *Entre la invisibilidad y el abandono: un acercamiento cuantitativo al desplazamiento interno forzado en México*, op. cit., p. 88, disponible en: <file:///C:/Users/USUARIO/Documents/Doctorado/Acercamiento%20cuantitativo.pdf>

<sup>346</sup> *Ibidem*, p. 113.

Cada vez que una persona adulta se cambia de domicilio, debe notificar al Instituto Nacional Electoral y actualizar los datos de su credencial de elector. A partir de esto, el INE registra el total de cambios de domicilio intermunicipales durante cada año y genera el Estadístico de cambios de domicilio a nivel municipio. Esta información posibilita contabilizar el total de personas que registraron haber cambiado su domicilio de un municipio a otro dentro de la misma entidad federativa.

*“...Una limitante muy clara que tiene esta herramienta, como lo reconocen las propias investigadoras es que, solo identifica los movimientos de las personas que son mayores de edad, excluyendo los demás grupos de edad y las personas que se cambian de hogar dentro del mismo municipio o que se mudan a otra entidad federativa. Asimismo, se reconoce que ni todos los adultos en el país cuentan con una credencial de elector, ni notifican siempre a la autoridad de sus cambios de domicilio, en caso de sí tenerla. Tomando en cuenta lo anterior, los registros que lleva el INE sobre cambios de domicilio nos permiten observar, a pesar de sus limitaciones y aunque no de manera exhaustiva, los patrones migratorios de mexicanos mayores de edad entre distintos municipios dentro de la misma entidad federativa...”<sup>347</sup>*

*“...Dado que la información proporcionada por el INE registra movimientos que ocurren dentro de un mismo estado, podemos relacionarla con los datos sobre la tasa de homicidios a nivel estatal registrados en las estadísticas de mortalidad del INEGI... Este análisis se realizó para dos periodos: 2015-2016 y 2016-2017... casos específicos, como los de Sinaloa y Chihuahua en el periodo 2016-2017 y los de Morelos y Ciudad de México en el periodo 2015-2016, en los que los datos*

---

<sup>347</sup> Cfr. Pérez Vázquez, Brenda; De Aquino Barbosa Magalhães, Lígia; Castillo Portillo, Montserrat. *Entre la invisibilidad y el abandono: un acercamiento cuantitativo al desplazamiento interno forzado en México*, op. cit., p. 118, disponible en: <file:///C:/Users/USUARIO/Documents/Doctorado/Acercamiento%20cuantitativo.pdf>

*parecerían apuntar a que fluctuaciones en los niveles de violencia van acompañadas de olas similares en los cambios de domicilio...*<sup>348</sup>

Sin embargo, la cruzar las cifras obtenidas de los distintos instrumentos estadísticos, nos damos cuenta que éstas resultan ser bastante contrastantes, que van de unos cientos de miles hasta algunos millones, dependiendo de la encuesta que decida utilizarse.

No obstante lo anterior, las distintas encuestas resultan ser un insumo cuantitativo de mucho valor, pues, a partir de la ENOE se evidenció que en general existe una predominancia de las migraciones por inseguridad pública que ocurren dentro del mismo estado, mientras que el análisis de la ENVIPE demostró, a través de distintas variables, que las personas que declararon haber cambiado de hogar para protegerse de la delincuencia habían sido victimizadas directamente con más frecuencia en comparación con el resto de la población, al mismo tiempo en que se vieron obligadas a modificar sus actividades habituales en mayor medida, y los datos de la ENADID posibilitaron establecer una relación causal entre la migración por inseguridad o violencia y la variación de la tasa de homicidios en los estados.<sup>349</sup>

El estudio concluye en la necesidad apremiante de elaborar un instrumento especializado que tenga como fin diagnosticar de manera oficial el desplazamiento interno en México, el cual debe incluir:

- Definir e identificar a las víctimas de desplazamiento interno en México con base en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, incluyendo la naturaleza tanto reactiva como preventiva del movimiento;
- Se debe incorporar a dicho instrumento, variables propias de la realidad mexicana que históricamente se han identificado como generadoras de desplazamiento interno,

---

<sup>348</sup> Cfr. Pérez Vázquez, Brenda; De Aquino Barbosa Magalhães, Lígia; Castillo Portillo, Montserrat. *Entre la invisibilidad y el abandono: un acercamiento cuantitativo al desplazamiento interno forzado en México*, op. cit., p. 123, disponible en: <file:///C:/Users/USUARIO/Documents/Doctorado/Acercamiento%20cuantitativo.pdf>

<sup>349</sup> Ibidem, p. 128.

tales como: violencia política, conflictividad territorial y social, intolerancia religiosa y el ejercicio de la actividad periodística y de defensa de los derechos humanos;

- El instrumento de medición debe identificar los elementos que conforman el contexto que genera el desplazamiento interno, así como los diversos actores involucrados, con el objetivo de tener información que permita construir políticas públicas que busquen prevenir nuevos desplazamientos, y;
- Se deben incluir variables para conocer características sociodemográficas, con el fin de contar con los elementos para atender de manera especializada, diferenciada e integral.<sup>350</sup>

Por su parte, Eduardo Guerrero Gutiérrez en un estudio publicado en la revista Nexos, señala:

*“...Aunque las mafias pueden extorsionar a un amplio conjunto de actores, normalmente habrá una mayor demanda de protección ilegal o mayor vulnerabilidad a la extorsión entre los ciudadanos sin acceso al sistema de impartición de justicia... En las comunidades con un Estado de derecho débil, suele ser frecuente la aparición de mercados de protección ilegal...”*<sup>351</sup>

Son comunes los relatos sobre organizaciones criminales que cobran un impuesto a comerciantes y no comerciantes conocido como “cobro de piso” o “cobro de cuota”, situación que aun y a pesar de que en México las víctimas no denuncian los crímenes, entre 2004 y 2010 la incidencia de la extorsión se triplicó según señala Eduardo Guerrero con base en estadísticas del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Para extorsionar a la población los grupos delictivos necesitan una reputación sólida sobre su capacidad para usar la fuerza contra aquellos que se nieguen a pagar. En este sentido, para

---

<sup>350</sup> Cfr. Pérez Vázquez, Brenda; De Aquino Barbosa Magalhães, Lígia; Castillo Portillo, Montserrat. *Entre la invisibilidad y el abandono: un acercamiento cuantitativo al desplazamiento interno forzado en México*, op. cit., p. 128, disponible en: <file:///C:/Users/USUARIO/Documents/Doctorado/Acercamiento%20cuantitativo.pdf>

<sup>351</sup> Cfr. Guerrero Gutiérrez, Eduardo. *Violencia y Mafias*, Revista Nexos, año 34, volumen XXXIII, número 405, septiembre 2011, p. 55.

lograr establecer su capacidad coercitiva hacen públicos sus actos violentos y así, asegurarse de que amplios sectores de la sociedad además de organizaciones rivales, estén conscientes de su capacidad para ejercer la violencia.

Las actividades ilícitas, señala Eduardo Guerrero, pueden ser “consensuales o predatorias”. Las predatorias generan una mayor violencia. En la mayoría de los casos, el tráfico de drogas al implicar un intercambio de bienes entre oferentes y demandantes suele ser una actividad consensual. Por el contrario, actividades como la extorsión se acerca más a una actividad predatoria, pues siempre recurre a la intimidación.

Un Estado de derecho débil y la escasa confianza generalizada entre los ciudadanos fomentan la formación de mafias. Lo anterior indica que los ciudadanos requieren protección y las autoridades legítimas no son capaces de brindársela, es decir, hay una demanda de protección insatisfecha.

En enero de 2011 el gobierno federal dio a conocer una base de datos sobre las muertes relacionadas con la delincuencia organizada. En el subsecuente cuadro aparecen 13 municipios que fueron muestreados por peticiones de transparencia en cuanto a rubros de población y vivienda y que, además cuentan con más de 100 muertes relacionadas con la delincuencia organizada durante el periodo de diciembre de 2006 a marzo de 2011.<sup>352</sup>

Tabla 12:

Municipio	Entidad federativa	Homicidios
Acapulco	Guerrero	669
Petatlán	Guerrero	136
Nuevo Laredo	Tamaulipas	158
Reynosa	Tamaulipas	230
Miguel Alemán	Tamaulipas	113
Apatzingán	Michoacán	146
Uruapan	Michoacán	207

<sup>352</sup> Cfr. Guerrero Gutiérrez, Eduardo. *Violencia y Mafias*, op. cit., pp. 56-58.

Lerdo	Durango	189
Gómez Palacio	Durango	556
Torreón	Coahuila	524
Chihuahua	Chihuahua	1,409
Ciudad Juárez	Chihuahua	6,436
Guadalupe	Chihuahua	142

Después de las experiencias en Ciudad Juárez, Tamaulipas, Guerrero y Michoacán, se puede indicar que el crimen organizado aprovechó los vacíos de poder, las estructuras débiles de municipios y gobiernos estatales para expandir sus redes delincuenciales. La lucha y la disputa ya no sólo fue por el control de las rutas del trasiego de narcóticos, sino que se expandieron a otros rubros como la industria de la extracción de recursos naturales, la exportación de mineral de hierro que controlaban los Caballeros Templarios en Lázaro Cárdenas, Michoacán, o la toma clandestina de gasolina, petróleo y gas en la cuenca de Burgos por parte de los Zetas y Cártel del Golfo en Tamaulipas son ejemplo de ello, a lo que hay que sumar la extorsión, secuestro, la piratería y la trata de personas como otros lucrativos negocios que explotan las organizaciones criminales.

Este amplio espectro de actividades criminales fue posible por la vulnerabilidad y fragilidad de las autoridades municipales y estatales. Como se demostró en el apartado de Michoacán, el crimen organizado se apropiaba de más de catorce millones de pesos mensuales provenientes de “obra pública” y “cuotas fijas”, una situación completamente absurda, pues las instituciones del Estado mexicano responsables de combatir la delincuencia terminaban por financiar a su enemigo y, si la propia autoridad era extorsionada con mayor razón lo era el sector privado. Una vez más Michoacán es el caso, los agricultores, los comerciantes, el rastro, ninguna actividad económica escapó de la actividad criminal.

Las autoridades municipales no siempre cómplices del crimen organizado tuvieron que enfrentar retos no antes vistos, una vez más, Michoacán nos ofrece un ejemplo de ello. María Santos Gorrostieta Salazar tenía 36 años, tres hijos y el cuerpo marcado por heridas de impactos de bala. De 2008 a 2011 fue alcaldesa de Tiquicheo, Michoacán, sobrevivió a varios

atentados contra su vida hasta que el doce de noviembre de 2012 perdiera la vida previa tortura. Lo que demuestra que en ciertos municipios ejercer cargos públicos puede resultar altamente riesgoso.

Pero el riesgo no sólo lo corren las propias autoridades municipales y estatales, la ciudadanía misma día a día corre cualquier cantidad de riesgos en amplias zonas de México. En las zonas en donde quedan los vacíos de poder que le correspondería llenar a las autoridades, la sociedad civil tuvo que organizarse de alguna manera para generar mecanismos de autodefensa, situación por la cual el crimen organizado emplea mecanismos de desarticulación y auténtico terrorismo en contra de la sociedad civil, actos que van de las ejecuciones selectivas a la represión generalizada, el ejemplo de ello ahora lo podemos encontrar en otro extremo de la geografía mexicana, en Tamaulipas. Una reconocida “tuitera” en Tamaulipas, María del Rosario Fuentes Rubio, que en octubre de 2014 fuera víctima de secuestro, tortura y asesinato por el crimen organizado, apareció en fotos que fueron difundidas por los victimarios a través de la cuenta en Twitter de la víctima, junto con algunos mensajes, que decían, *“Cierren sus cuentas no arriesguen a sus familias como lo hice yo, les pido perdón”*; *“Encontré la muerte a cambio de nada”*; *“Están más cerca de nosotros de lo que creen”*. María del Rosario quien publicaba alertas ciudadanas desde una cuenta denominada Responsabilidad por Tamaulipas en las que prevenía a la población de las acciones de los criminales.

Acciones como la anterior, tienen el claro objetivo de sembrar el terror y doblegar a los grupos de la sociedad civil que participan en distintos procesos de articulación social para hacerle frente a las extorsiones, secuestros y asesinatos por parte del crimen organizado y de las autoridades públicas a su servicio, no son acciones aisladas, sino parte de una estrategia para amedrentar a la población para que continúen en colaboración con el crimen ya sea mediante su silencio al no denunciar, ya sea por el pago de las extorsiones o bien al abandonar la zona para que el crimen organizado se apropie de sus bienes, con el beneplácito de la autoridad o por absoluta incapacidad de imponer el Estado de derecho.

Estos actos de reconstitución del poder local son posibles sólo a través de una larga cadena de historias de impunidad. El desplazamiento interno es sólo una de las facetas, es sólo uno de sus efectos.

4.5 Características de los mecanismos que potencializan la violencia de las bandas al narcotráfico y a la venta de protección.

Los siguientes tres mecanismos son explicaciones complementarias del proceso que va de la lucha entre los cárteles de la droga al establecimiento de organizaciones dedicadas al secuestro y la extorsión que son quienes más dañan a la población.

#### 4.5.1 Reconversión

Muchas organizaciones criminales fueron fragmentadas, las células quedaron acéfalas y se dedicaron al secuestro y la extorsión. La política gubernamental de arresto de capos a partir de 2007 provocó la fragmentación de las organizaciones criminales. Algunos grupos delictivos quedaron fuera de las grandes estructuras criminales salieron del trasiego de narcóticos ilícitos, sin embargo, conservaron una serie de activos entre ellos armas, sicarios, y relaciones personales con algunas autoridades locales que les permiten dedicarse con éxito a otras actividades criminales altamente dañinas para el resto de la sociedad.

#### 4.5.2 Reubicación

Consecuencia del punto anterior, algunas organizaciones criminales expulsadas de sus áreas de influencia por rivales como consecuencia de los enfrentamientos entre ellos, así como en contra de las fuerzas del Estado civiles y militares, se ven en las circunstancias de tener que reubicarse geográficamente.

#### 4.5.3 Impunidad

La violencia generalizada aumenta la impunidad, pues la policía es frecuentemente rebasada o cooptada por una de las organizaciones en pugna en las zonas de conflicto. Como la

probabilidad de un castigo disminuye en estas circunstancias, el ejercicio de actividades delictivas se torna atractivo.<sup>353</sup>

#### 4.6 Informe Especial y recomendación 39/2017 sobre Desplazamiento Forzado Interno en México de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

El informe se presentó el 11 de mayo de 2016, y señala que en México la violencia obligó a 35,433 personas a huir de sus lugares de origen desde 2007 a la fecha de elaboración del documento.<sup>354</sup>

El informe es extenso y exhaustivo en su elaboración, 232 folios agrupados en 10 apartados, producto de un trabajo de muestreo en base a cuestionarios y visitas a las 32 entidades federativas. Corresponde al primer apartado la Presentación del informe, al segundo la Introducción, al tercero los antecedentes, al cuarto los hechos, al quinto los antecedentes, el sexto se titula “Acciones realizadas para la elaboración del informe”, el séptimo aborda las conclusiones, el octavo las propuestas, al noveno corresponden los anexos, y al décimo las fuentes de información.

De acuerdo a la investigación que realizó la Comisión en las 32 entidades federativas, identifica casos de desplazamiento interno en 27 de ellas, de las cuales destacan Michoacán, Chihuahua, Guerrero, Sinaloa, Tamaulipas y Chiapas. De acuerdo con el muestreo en ejidos, rancherías y municipios, detectó al menos 35,433 casos.

La tabla 7 del informe señala que el número de víctimas de desplazamiento interno por entidad federativa son: Chiapas 128, Chihuahua 2,008, Durango 430, Guerrero 2,165,

---

<sup>353</sup> Cfr. Guerrero Gutiérrez, Eduardo. *Violencia y Mafias*, op. cit., p. 59.

<sup>354</sup> Véase Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe Especial sobre Desplazamiento Forzado Interno*, 11 de mayo de 2016. Disponible en: [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2016\\_IE\\_Desplazados.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2016_IE_Desplazados.pdf)

Michoacán 728, Oaxaca 250, Sinaloa 1,065, Tamaulipas 20,000, Veracruz 1,131, No determinado 7,528; para un total de 35,433.<sup>355</sup>

La tabla 8 del informe indica que, de esas 35,433 personas desplazadas, 31, 798 fue por consecuencia de la violencia que generan las organizaciones criminales, 128 por conflictos de tipo religioso, 920 por violencia que genera la incertidumbre en la tenencia de la tierra, 130 por conflictos entre familias, 2,368 por causas no determinadas y, finalmente 89 por causa de desastres naturales.<sup>356</sup>

El informe señala de la Comisión señala que:

*“...el objetivo general de este Informe Especial es analizar las causas, las manifestaciones y las principales problemáticas del DFI (Desplazamiento Forzado Interno) en México, con el fin de proponer medidas y acciones para la protección de personas desplazadas que son víctimas de violaciones múltiples en sus derechos humanos...”*

El informe va dirigido a las secretarías de Gobernación, de Desarrollo Social, del Trabajo, de Salud, Educación Pública, al Congreso de la Unión, al Instituto Nacional de Geografía y Estadística, a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, nacional y a los locales, a la Comisión Nacional de Atención a Víctimas, al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, a los titulares del Poder Ejecutivo de las entidades federativas y sus respectivos Congresos locales y, a los gobiernos municipales que enfrentan la situación en estudio. Lo anterior se desprende del apartado VIII titulado “Propuestas”. La Comisión al realizar el informe genera una serie de recomendaciones a las instituciones públicas en cuestión, mediante las cuales las insta a que se cree una política pública integral, pues debe abarcar todas las múltiples dimensiones de los retos y problemas que enfrentan los desplazados, y; transversal pues va dirigida a proteger y garantizar los derechos humanos de las víctimas

---

<sup>355</sup> Véase Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe Especial sobre Desplazamiento Forzado Interno*, 11 de mayo de 2016, página 152, disponible en: [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2016\\_IE\\_Desplazados.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2016_IE_Desplazados.pdf)

<sup>356</sup> Ibidem, p. 153.

desde la competencia de los diversos organismos públicos mencionados; también señala la necesidad de elaborar un protocolo de atención a las víctimas<sup>357</sup>, para lo cual la presente investigación tiene una propuesta, la cual se convierte en el eje central de esta investigación y que será extensamente expuesta en el capítulo 6.

Por otra parte, el informe señala que el gobierno niega el fenómeno de manera tácita al no reconocer su existencia y, a su vez, el gobierno presenta incapacidad para combatir de manera adecuada tanto las causas del desplazamiento interno y en consecuencia brindar la atención necesaria a las víctimas, en un contexto de lucha entre organizaciones delictivas en toda la cadena productiva del trasiego de narcóticos, desde los campos de cultivo hasta la puesta a disposición del consumidor final. A este respecto es de destacarse el punto 427 del informe, el cual señala:

*“...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...”*

El comunicado de prensa con el que se presentó en el informe no es menos contundente y severo al respecto, al señalar que:

*“...Las dificultades para abordar este tema... empiezan desde el hecho de que no exista dentro del sistema jurídico mexicano, una norma que establezca qué debemos entender por desplazamiento forzado interno o que establezca un marco de actuación frente al mismo. Quien sufre un desplazamiento forzado en nuestro país queda en vulnerabilidad, tanto por las condiciones inherentes al hecho mismo del desplazamiento, como por*

---

<sup>357</sup> Véase Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe Especial sobre Desplazamiento Forzado Interno*, 11 de mayo de 2016, páginas 194 a 199, disponible en: [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2016\\_IE\\_Desplazados.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2016_IE_Desplazados.pdf)

*la falta de normas y capacidades institucionales específicas para la protección, acompañamiento y asistencia a las víctimas...”.<sup>358</sup>*

El comunicado continúa señalando:

*“...la violencia, la inseguridad, la impunidad y, en términos generales, la debilidad de nuestro Estado de derecho y la falta de condiciones adecuadas para el debido desarrollo de las personas, han propiciado que en diversas regiones del país, un número considerable de mexicanas y mexicanos abandonen sus lugares habituales de residencia para buscar no sólo mejores condiciones de subsistencia, sino muchas veces cuestiones tan básicas como preservar su vida e integridad física, así como la de su familia...”.*

No obstante, afirma la Comisión “...no existe información completa o formulada sobre el tema...”. Por lo que la elaboración de un diagnóstico nacional bajo estándares internacionales se hace indispensable.

Otro punto relevante que se desprende del informe es que, no hay una postura uniforme, organizada y coordinada por las diferentes instancias de gobierno, lo que dificulta la implementación de acciones, la falta de coordinación de los tres niveles de gobierno trae como consecuencia la revictimización de los desplazados, y que esta problemática no sea visible para la sociedad y por ello, no forme parte de una política pública. En este orden de ideas el informe llama a las autoridades de los tres niveles de gobierno para que reconozcan oficialmente la existencia del problema y emprendan acciones específicas para atenderlo.

*“...no hay una acción coordinada de los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal para hacer frente al problema del DFI y atender las violaciones a los derechos humanos de las víctimas. Es urgente la acción*

---

<sup>358</sup> Véase Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Comunicado de prensa del Informe Especial sobre Desplazamiento Forzado Interno CGCP/131/16*, 11 de mayo de 2016, p. 2. Disponible en: [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2016/Com\\_2016\\_131.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2016/Com_2016_131.pdf)

*conjunta de los tres niveles de gobierno en la prevención de las causas que provocan el DFI para efecto de evitar que se sumen más víctimas y que se atiendan a las existentes...*<sup>359</sup>

El informe señala que la falta de un diagnóstico nacional y gubernamental sobre el desplazamiento interno, constituye una herramienta prioritaria para la construcción de soluciones duraderas que puedan ser integradas como políticas públicas y programas oficiales, que aborden las consecuencias sociales, económicas, jurídicas y políticas del fenómeno en estudio. La elaboración de un censo es una tarea ya inaplazable indica el informe.<sup>360</sup>

*“...No existe un diagnóstico nacional y oficial sobre el DFI en México, por este motivo, resulta indispensable elaborar uno que abra las puertas al reconocimiento oficial de la problemática y constituya una herramienta fundamental para la construcción de políticas públicas y programas eficaces, abordando las consecuencias sociales, económicas, jurídicas y políticas del DFI en el país...”*<sup>361</sup>

El informe señala la incapacidad de las diversas instancias de gobierno para enfrentar y combatir de manera efectiva a los grupos delincuenciales que generan inseguridad.

*“...Llama la atención el hecho de que en diversos testimonios se refiere apoyo de las autoridades para abandonar las comunidades ante los hechos de violencia, siendo escasas las referencias a acciones efectivas de la autoridad para detener esa violencia y evitar que la gente se vea forzada a desplazarse... Es posible concluir que la tendencia en cuanto a la actuación del gobierno frente a los desplazamientos apunta a una*

---

<sup>359</sup> Véase Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe Especial sobre Desplazamiento Forzado Interno*, 11 de mayo de 2016, p. 191. Disponible en: [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2016\\_IE\\_Desplazados.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2016_IE_Desplazados.pdf)

<sup>360</sup> Ibidem, pp. 146 a 149.

<sup>361</sup> Ibidem, pp. 191 y 192.

*incapacidad para enfrentar y combatir de manera efectiva a los grupos delincuenciales que generan la violencia que resulta en el desplazamiento forzado de comunidades enteras. Tan es así, que tienden a ser las autoridades mismas quienes apoyan a las personas para trasladarse y huir de sus casas...*<sup>362</sup>

Las violaciones a los derechos de las víctimas se traducen en un catálogo extenso de delitos. Algunas de las manifestaciones de violencia de las que fueron víctimas son extorsión, amenazas, destrucción de casa habitación principalmente por incineración, asesinato y secuestro.

*“...Las principales manifestaciones de violencia de las que señalaron haber sido víctimas las personas desplazadas o sus conocidos son: extorsión, amenazas, destrucción de casa habitación, asesinato y secuestro. En el caso de la extorsión, se advirtió que se manifiesta principalmente a través del cobro de piso o rentas las cuales las hacían a todas las personas, sin importar el oficio que tuvieran, grado académico o números de propiedades y la coerción para unirse a los grupos de delincuencia organizada. En este último caso el reclutamiento forzado se enfoca en el género masculino...”*<sup>363</sup>

Las formas de generar presión por parte del crimen organizado son diversas. En muchos casos se apoderan de ganados, cultivos y tierras, sin que los afectados reciban protección por parte de las instancias gubernamentales. Además, los testimonios indican que los grupos de la delincuencia organizada tienen más presencia que las propias autoridades en algunas zonas.<sup>364</sup>

---

<sup>362</sup> Véase Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe Especial sobre Desplazamiento Forzado Interno*, 11 de mayo de 2016, pp. 77 y 78, disponible en: [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2016\\_IE\\_Desplazados.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2016_IE_Desplazados.pdf)

<sup>363</sup> *Ibidem*, p. 73.

<sup>364</sup> *Ibidem*, p. 75.

El desplazamiento interno por violencia se da en un contexto de lucha entre delincuentes por las rutas de trasiego de narcóticos y, por el control de los campos de producción. Bajo estas circunstancias los habitantes de esas comunidades en disputa se enfrentan a dos opciones: colaborar en los actos ilícitos o abandonar su lugar de residencia.

*“...Según lo manifestado a personal de la CNDH, los desplazamientos por violencia se presentan en un contexto de lucha entre los cárteles por las vías de transporte de droga y los campos de producción, pues la presencia de grupos de la delincuencia organizada en disputa por el dominio de "la plaza" origina enfrentamientos que afectan a toda la población y, en algunos casos, sólo se presentan a la población dos opciones: colaborar en los actos ilícitos o abandonar su lugar de residencia...”<sup>365</sup>*

*“...Ante la presencia de grupos de la delincuencia organizada en sus comunidades, si las familias, el padre de familia o los hijos mayores deciden no colaborar, los grupos delincuenciales queman sus casas, de modo que las personas no tienen opción de quedarse. Además de sus viviendas, las personas desplazadas pierden ranchos, animales, terrenos y su tranquilidad. En otros casos, miembros de la delincuencia organizada secuestran a familias completas o abandonan los cuerpos sin vida en plazas o sitios públicos...”<sup>366</sup>*

Finalmente, una conclusión y a su vez propuesta al Congreso de la Unión que es de destacarse es que, una acción prioritaria para enfrentar el problema es la creación de una ley general en la materia, que establezca las atribuciones y obligaciones de las instituciones públicas responsables de enfrentar el problema. Sin embargo, todo parece indicar que, hasta el momento los gobiernos municipales, estatales y federal muestran falta de interés para dar una solución al problema.

---

<sup>365</sup> Véase Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe Especial sobre Desplazamiento Forzado Interno*, 11 de mayo de 2016, p. 70, disponible en: [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2016\\_IE\\_Desplazados.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2016_IE_Desplazados.pdf)

<sup>366</sup> *Ibidem*, p. 72.

*“...Es necesaria la creación de una ley general sobre DFI que establezca el marco jurídico base para la distribución y la determinación de la concurrencia de atribuciones y obligaciones de las autoridades del Estado mexicano en la materia. Aunque por el momento no existe esta ley, ello no obsta para que las autoridades actúen en favor de la protección de los derechos de las víctimas del DFI, pues se encuentran protegidas por el artículo 1º de la Constitución Política Nacional y por el deber de la autoridad de actuar con base en el principio pro persona...”<sup>367</sup>.*

Al analizar el informe en cita se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- Los desplazados en México no reciben apoyo de ningún tipo por parte del gobierno. Las condiciones de los desplazados no están en la agenda de los poderes públicos, porque la condición de las víctimas no se corresponde con la imagen que se pretende proyectar del país. El informe es enfático en señalar la falta de disposición gubernamental para admitir cabalmente el problema y apoyar de manera consistente a las víctimas.
- En consonancia con el anterior punto, afirma la Comisión que, no existe ningún mecanismo para vigilar o informar sobre los desplazamientos forzados, garantizar la protección física y jurídica de la propiedad que abandonan los desplazados o proporcionarles apoyo para reintegrarse a la vida productiva y la dinámica social.
- Hay regiones del país que viven en condiciones de ingobernabilidad, en donde las instituciones de los tres órdenes de gobierno fueron rebasadas por la delincuencia organizada. Señala la Comisión, la confrontación entre cárteles de la droga, y el ejercicio paralelo de actividades ilícitas como secuestros, robos, asesinatos,

---

<sup>367</sup> Véase Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe Especial sobre Desplazamiento Forzado Interno*, 11 de mayo de 2016, p. 192, disponible en: [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2016\\_IE\\_Desplazados.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2016_IE_Desplazados.pdf)

extorsiones, etcétera, conllevan al fenómeno del desplazamiento. El control sobre la explotación de ciertos recursos naturales, así como las disputas religiosas serían otras causales de desplazamiento.

- La ausencia de un verdadero Estado de derecho y la pérdida de control territorial por las instituciones públicas provoca la fragmentación de vastas zonas del territorio del país por parte de los grupos delictivos y, otros de tipo político-paramilitar que aterrorizan a la población, lo que trae consigo los movimientos involuntarios de la población, en especial en zonas rurales que se refugian en las cabeceras municipales o en ciudades de otra entidad federativa, situación que provoca precariedad en el abasto de bienes y servicios públicos para las víctimas.
- México carece de un marco jurídico específico en materia de desplazamiento interno. Afirma la Comisión que, dicho marco sería de gran utilidad para identificar responsabilidades concretas, exija una mejor rendición de cuentas y, ampare a las víctimas permitiéndoles resarcir sus pérdidas en un nuevo contexto social o, en su defecto, recuperar sus bienes en el lugar de origen, bajo medidas de seguridad.

Como reflexión final del informe, parece claro que México atraviesa una crisis humanitaria encubierta, que no se reconoce y, por lo tanto, no hay una estrategia humanitaria de apoyo integral, con víctimas “fantasma” pues no tienen documentación que acredite jurídicamente ni siquiera su nacionalidad, comunidades rurales enteras que fueron expulsadas por organizaciones criminales que se apoderaron de sus tierras, recursos naturales y medios de subsistencia, sin apoyo médico o psicológico.

El informe deja claro la urgente implementación de medidas de apoyo a la población afectada que, incluya el reconocimiento jurídico de las víctimas de desplazamiento interno ya sea por medio de la creación de una ley general de desplazamiento interno o, en su defecto ampliar los supuestos contemplados en la vigente Ley General de Víctimas para que se incluya la figura en estudio, por lo que parece más factible ampliar los supuestos de la Ley General de

Víctimas y, reforzar la respuesta institucional mediante manuales o protocolos de actuación ante tales contingencias.

Por lo que hace a la recomendación 39/2017 “*Sobre el caso de 2,038 personas víctimas de desplazamiento forzado interno en el estado de Sinaloa*” del 14 de septiembre de 2017, emitida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos<sup>368</sup>, es de destacarse lo siguiente:

- Más de 600 familias, alrededor de 1,469 personas, que fueron desplazadas de varias comunidades del municipio de Sinaloa de Leyva, Sinaloa, a causa de la violencia en la zona generada por grupos criminales, desplazamiento que ocurrió en 2012, lo que ocasionó que tuvieran que abandonar sus viviendas, sus muebles y sus tierras, los cuales estuvieron bajo el control de los integrantes del crimen organizado. “...6. *Los terrenos, propiedades y bienes de las personas desplazadas de los Altos de la Sierra de Sinaloa, en el municipio de Sinaloa de Leyva, tuvieron que ser abandonados por éstas y en algunos casos fueron destruidos o robados por terceros...*”.
- Al caso anterior, se suma un segundo caso de 556 personas más, desplazadas del municipio de Choix, Sinaloa, “...12... *a raíz de los fuertes episodios de violencia que se presentaron a finales del año 2011 y durante el año 2012 en varias localidades ubicadas en la Sierra Madre Occidental del estado de Sinaloa, y dentro del municipio de Choix, muchos habitantes de la zona se vieron obligados a salir huyendo de sus hogares y lugares de origen para resguardar su vida e integridad personal. Las personas desplazadas se dirigieron a la cabecera municipal de Choix y a otros municipios del mismo Estado de Sinaloa...*”

En el punto 94 referente al contexto del desplazamiento interno en México, la Comisión destaca el fenómeno como una lamentable realidad:

---

<sup>368</sup> El informe puede ser consultado en:  
[http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2017/Rec\\_2017\\_039.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2017/Rec_2017_039.pdf)

*“...Contexto del desplazamiento forzado interno en México. 94. Antes de analizar las violaciones a los derechos humanos cometidas en agravio de las personas desplazadas que motivaron esta Recomendación, es importante contextualizar el desplazamiento forzado interno, ya que es una lamentable realidad. Afecta a personas de diferentes puntos del territorio nacional, modificando drásticamente sus condiciones de vida, dejándolos de la noche a la mañana sin un hogar, sin sus pertenencias, sin sus afectos y arraigos...”*

En el punto 95, la Comisión hace referencia al informe elaborado por la propia institución y, el cual fue objeto de análisis en párrafos precedentes.

*“...95. El Informe Especial sobre Desplazamiento Forzado Interno (DFI) en México (en adelante Informe Especial), elaborado por esta CNDH y presentado en mayo de 2016, estableció que ‘el DFI es una de las expresiones más visibles de la movilidad humana en nuestros días, en su forma de movilidad forzada. Si bien el término ‘migración forzada’ podría aplicarse casi a cualquier ámbito de análisis de las migraciones, como el económico, sociológico y antropológico, entre otros, en el contexto del DFI este concepto cobra una especial relevancia...”*

En el punto 97, la Comisión afirma que la violencia es una de las causas del desplazamiento interno.

*“...97. Una de las causas del desplazamiento forzado es la violencia, la cual está presente en varias entidades federativas del país como, por ejemplo, en el Estado de Sinaloa, en donde se ha comprobado el desplazamiento forzado por violencia...”*

En este tenor, continúa la Comisión afirmando:

*“...100. La situación de violencia en el territorio sinaloense no es reciente. Según la información publicada en varios portales de noticias, es el resultado de las disputas entre grupos de delincuencia organizada. En el 2012, año en el que comenzaron los desplazamientos de las personas de los casos A y B, un medio de comunicación informó lo siguiente: “el creciente número de pobladores que huyen de sus hogares en el estado de Sinaloa, es evidencia de una batalla entre dos de las mayores organizaciones criminales del país, el cártel de Sinaloa y la organización de los Beltrán Leyva, por la joya de la corona de la producción de drogas en el país: la cordillera Sierra Madre Occidental...”*

*“...101. La misma fuente también mencionó que varias de las comunidades de origen de muchas de las víctimas de DFI en Sinaloa, estaban ubicadas en los municipios de la sierra (como Choix, Sinaloa de Leyva y Badiraguato), que corta a través de los estados de Sinaloa, Durango y Chihuahua: “esta región constituye el llamado Triángulo de Oro, el epicentro de la producción de marihuana en el país y la amapola, la materia prima para la heroína. Las autoridades también creen que hay laboratorios de metanfetamina grandes y de tamaño industrial en la zona. 102. Lo anterior, está respaldado por la información enviada a esta CNDH por la Secretaría de Defensa Nacional, que señaló que en los municipios de Badiraguato y Sinaloa de Leyva “de acuerdo a los resultados de los vuelos de reconocimiento y en virtud del área geográfica donde se encuentran los [citados] poblados, esta es considerada por un área de alta incidencia en la siembra, cultivo y tráfico de enervantes, por lo que de manera eventual haya desplegado personal...”*

De lo anterior se puede afirmar que, los pobladores de las comunidades ubicadas en el “Triángulo dorado” han vivido, durante años, en medio de un contexto inseguro, vulnerable e inestable que de ninguna forma garantiza el ejercicio de varios de sus derechos humanos, y los obliga a huir de sus hogares para salvar sus vidas.

*“...132... Las violaciones [a derechos humanos] por acción consisten en la ejecución de una conducta que de manera directa incumple con las obligaciones de prevenir, garantizar, proteger o respetar los derechos humanos. Las violaciones por omisión suponen la abstención del Estado frente a una situación en la que inminentemente debió haber actuado...”*

En este contexto, para la Comisión, son diversos los derechos que el desplazamiento interno violenta, a saber:

*“...VIOLACIÓN DEL DERECHO A LA LIBERTAD DE CIRCULACIÓN Y RESIDENCIA Y EL DERECHO A NO SER DESPLAZADO FORZADAMENTE. 118. El derecho a residir y circular libremente por el territorio de un Estado, está reconocido en el artículo 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante Convención Americana), y en el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante Pacto PIDCP). Ambos artículos señalan, entre otras cuestiones, que toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá el derecho a circular libremente por él y a escoger, libremente en él, su residencia. El artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante la Constitución) también reconoce como derechos humanos el libre tránsito y la libertad de residencia...”*

Violación del derecho a la seguridad personal.

*“...186. El derecho a la seguridad personal está reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 3°), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo 1°), en el Pacto IDCP (artículo 9°) y en la Convención Americana (artículo 7.1).*

(...)

187. Este derecho puede definirse como la garantía de protección que el Estado debe adoptar, cuando un individuo se encuentre en alguna situación de riesgo y sea necesario implementar acciones para garantizar tanto su vida, como su integridad personal. También incluye aquellos supuestos en que las amenazas de daño ponen en riesgo la integridad moral de las personas, y equipara la obligación de salvaguardar a una persona con el derecho de llevar adelante su proyecto de vida y de cumplir con los compromisos que haya asumido como propios.

(...)

188. El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha señalado que el derecho a la seguridad personal “obliga a los Estados a adoptar medidas apropiadas para proteger a las personas, tanto si están detenidas como si no, contra las amenazas conocidas a la vida, o a la integridad corporal...”

Violación del derecho a la propiedad.

“...232. El derecho a la propiedad está reconocido en la Convención Americana [art. 21] y en la Constitución [art. 27]. En el presente caso, las consideraciones que sustentan esta Recomendación se encuentran limitadas a propiedades de tipo privado y social, porque es la que guarda relación con los hechos del asunto...”

Violación del derecho de las víctimas a la asistencia humanitaria y a las medidas de ayuda inmediata.

“...255. La asistencia humanitaria consiste en el suministro de alimentos, ropa, medicamentos y cualquier otro tipo de atención que puedan requerir las personas que se encuentran en una inminente situación de peligro, por lo que su vida o salud puede estar en riesgo. Se trata de la asistencia o

*ayuda que prestan las instituciones del Estado o los organismos internacionales cuando acuden en auxilio de las personas que han sido víctimas de desastres naturales, de disturbios o de conflictos violentos...”*

*“...300. La finalidad de las ayudas inmediatas de alimentación, alojamiento, aseo y salud reconocidas en la LGV, es auxiliar a las personas que se encuentran en una situación de indefensión de tal magnitud que su vida, salud e integridad personal pueden estar en peligro. De ahí que se pueda afirmar que esas acciones tienen un carácter humanitario las cuales deben ser brindadas a las personas desplazadas, de conformidad con el Principio 3 de los Principios rectores y de la cita Ley...”*

Violación de los derechos a un nivel de vida adecuado, a la alimentación, a la vivienda o alojamiento, a la salud, la educación y al trabajo.

*“...305. 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. En el Informe Especial, este Organismo Nacional señaló que el DFI, en la mayoría de los casos, es la consecuencia de la desprotección del Estado y la subsecuente vulneración de varios derechos humanos y, por ello, se puede afirmar que es el resultado de la violación, por acción o por omisión, de uno o múltiples derechos, dando inicio a un ciclo de violaciones...”*

En el plano internacional, con fundamento en:

- Artículos 23, 25 y 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos;
- Artículos 7, 11 y 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales;

- Artículos 6, 12 y 13 del Protocolo de San Salvador;
- 27 de la Convención de los Derechos del Niño, y;
- 12 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del hombre.

En el plano nacional, con fundamento en:

- Artículos 1, 3, 4, 5 y 123 de la Constitución.

En relación a lo anterior la Comisión continúa señalando:

*“...343. Los medios de subsistencia, como expresión del derecho al trabajo, pueden implicar la ejecución de diferentes actividades que las autoridades estatales pueden realizar a favor de las víctimas de DFI. Por ejemplo, recursos para la ejecución de proyectos, programas de microcréditos, programas de formación profesional y de formación técnica y cualquiera que ayude a las personas desplazadas a generar ingresos para su mantenimiento personal y familiar, en tanto puedan retornar a sus lugares de origen en condiciones de seguridad o reasentarse de manera permanente en alguna otra comunidad...”*

Lo anteriormente expuesto, deja claro como el desplazamiento forzado interno puede llegar a afectar de manera simultánea múltiples derechos y por periodos de tiempo indefinidos, lo que doblemente victimiza a las personas en condición de desplazamiento, *“...Esa podría ser una de las mayores razones por las cuales las autoridades están obligadas a prevenir a toda costa los desplazamientos forzados internos...”*

*“...348. El Estado es responsable de la protección y bienestar de las víctimas de DFI, atendiendo su particular situación de vulnerabilidad, generada por el abandono repentino de sus bienes, patrimonios, trabajos, vínculos afectivos, sociales y familiares, aunado a la angustia y zozobra*

*que genera la violencia y la inseguridad latente en el lugar/hogar que abandonaron...”*

Violación del derecho a la adecuada procuración de justicia.

*“...353. El acceso a la justicia es el derecho que tienen todas las personas de poder acudir al sistema estatal previsto para la resolución de conflictos y vindicación de los derechos protegidos de los cuales es titular; de contar con un recurso efectivo y adecuado como mecanismo para acceder a la tutela de los derechos previamente reconocidos en la ley; de acceder a una defensa adecuada para la defensa de sus intereses; y a que se respeten las normas del debido proceso, entre otras cuestiones. En suma, se trata de un derecho compuesto por varios “subderechos” y que implican diferentes obligaciones para las autoridades estatales...”*

En el plano internacional, este derecho está reconocido en los artículos 8.1 y 25, de la Convención Americana y en 2.3 y 14 del Pacto Internacional de los derechos civiles y políticos. El artículo 25 de la Convención Americana reconoce que toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo que lo ampare contra actos que violen sus derechos reconocidos en la Constitución, las leyes internas o en la propia Convención Americana.

En el plano nacional, los artículos 17, 19, 20 y 21 constitucionales consagran el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, entendido como el derecho de toda persona a que su pretensión sea atendida por un órgano jurisdiccional, a través de un proceso con garantías mínimas. Los artículos 21 y 102, apartado A, de la Constitución, establecen que le corresponde al Ministerio Público la persecución e investigación de los delitos y, por tanto, tiene el deber de investigar efectiva y oportunamente los mismos.

La recomendación destaca que, conforme al párrafo tercero del artículo 1º constitucional, *“...todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de*

*promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley...*

Conforme a la interpretación que hace la Comisión Nacional de los Derechos Humanos del párrafo tercero del artículo 1, en relación al desplazamiento interno estima:

*“...419. Las cuatro obligaciones reconocidas constitucionalmente, también se establecen en los distintos tratados y convenciones de derechos humanos suscritos por el Estado mexicano. Por ello, su obligatorio cumplimiento no deriva sólo del precepto constitucional, sino también de los compromisos internacionales adquiridos mediante la suscripción y/o ratificación de dichos tratados. El contenido de las obligaciones y las acciones que el Estado debe realizar para cumplirlas ha sido materia de diversos pronunciamientos por parte de los organismos internacionales de protección de los derechos humanos, como la CrIDH y aquellos que hacen parte del sistema universal de las Naciones Unidas...”*

En consecuencia, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos colige que:

*“...420. Cuando el Estado omite el cumplimiento de esas obligaciones, faltando a la misión que le ha sido encomendada, en agravio de quienes integran su sociedad, es ineludible que se genera una responsabilidad de las instituciones que le conforman, con independencia de aquella que corresponda de manera particular a las personas servidoras públicas, a quienes les compete de manera directa tal obligación de acuerdo al marco jurídico aplicable el despliegue de acciones específicas para hacer efectivos esos derechos...”*

*“...421. En la presente Recomendación ha quedado expuesta la responsabilidad de los agentes del Estado Mexicano, particularmente, de distintas autoridades de estatales y municipales por la violación de los derechos a la libertad de circulación y residencia, así como al derecho a no ser desplazado forzadamente, a la seguridad personal, a la propiedad, a las ayudas inmediatas establecidas en la LGV, a un nivel de vida adecuado, a la alimentación, a la vivienda o alojamiento, a la educación, a la salud y al trabajo, al interés superior de la niñez, a la adecuada procuración de justicia, y a defender derechos humanos...”*

De lo anteriormente señalado la Comisión afirma que las siguientes omisiones son imputables a los órganos del Estado:

- Omisión de las autoridades proteger a las víctimas de desplazamiento forzado interno, aun cuando tenían conocimiento de su existencia y del gran número de víctimas que podían encontrarse en dicha situación. Esta omisión se relaciona con la falta de coordinación entre las autoridades estatales y municipales que no han realizado un censo para conocer con exactitud el número de personas desplazadas, sus características y necesidades básicas de alimentación, alojamiento y salud; la falta de una estimación presupuestal que contemplara la atención de las víctimas de desplazamiento; y al desconocimiento de los derechos que se vulneran a causa de un fenómeno de desplazamiento interno.

*“...425. Ante un caso de desplazamiento forzado interno, la primera obligación de las autoridades es identificar quiénes, y cuántas son las personas desplazadas y en qué lugares se encuentran. Luego, deben establecer quiénes al interior de esa población requieren atención prioritaria por cuestiones de salud o por pertenecer a un grupo vulnerable como es el caso de niñas, niños y adolescentes, personas con discapacidad y personas adultas mayores. En el proceso de identificación de las víctimas, es necesario que las autoridades o servidores públicos que tienen*

*contacto directo con las personas desplazadas, realicen una entrevista cuya información debe ser vaciada en el Formato Único de Declaración, establecido en la LGV y, a partir de ahí, ejecutar operaciones coordinadas entre los tres niveles de gobierno, para que todas las personas tengan acceso a un alojamiento adecuado, alimentación, y a centros de salud...”*

*“...426. Asimismo, las autoridades deben realizar las acciones que sean necesarias para que cesen las causas que generaron el desplazamiento. En este caso, era necesario que las policías municipales y estatales acudieran, solicitando en su caso el apoyo de otras corporaciones, a los territorios y localidades de los cuales se desplazaron las personas, para reestablecer las condiciones de seguridad de la zona, prevenir la comisión de más delitos y actos de violencia, y que la Fiscalía General del Estado se avocara a la investigación de los hechos que motivaron el desplazamiento forzado y la persecución de los responsables...”*

*“...451. Como parte de las medidas eficaces para conseguir que no continúen las violaciones, las autoridades estatales y municipales con competencia en materia de seguridad pública, deberán elaborar un diagnóstico que permita conocer... la incidencia delictiva, las denuncias realizadas por esos delitos, las averiguaciones previas iniciadas, las investigaciones que hayan determinado quiénes son los responsables de los mismos, y el grado de afectación de los derechos de los habitantes de esos municipios, por la violencia en la zona. Este punto recomendatorio se tendrá por cumplido cuando las autoridades envíen a esta Comisión Nacional, los documentos donde conste el cronograma de las acciones que van a llevar a cabo para la realización del diagnóstico, así como un informe semestral de los avances del mismo...”*

*“...347. Si la obligación de prevenir un desplazamiento forzado es imposible de cumplir, por ejemplo, en algunos casos de desastres*

*naturales, entonces las autoridades deben realizar todas las acciones que sean necesarias para aminorar sus efectos y garantizar sus derechos, durante el desplazamiento y por el tiempo que dure...”*

- La omisión proteger los bienes abandonados por las personas desplazadas, para que no fueran saqueados, apropiados o destruidos por terceras personas durante el tiempo en que sus propietarios se encontraron en situación de desplazamiento.

*“...434. En el sistema jurídico mexicano para lograr la reparación del daño derivado de la responsabilidad profesional e institucional, en el sistema no jurisdiccional de protección a los derechos humanos, de conformidad con los artículos 1º, de la Constitución y 44, párrafo segundo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, prevén la posibilidad de que al evidenciarse una violación a los derechos humanos, atribuible a un servidor público, la Recomendación se formule a la dependencia pública debe incluir las medidas que procedan para lograr la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales, mediante la reparación de los daños y perjuicios que se hubieran ocasionado, para lo cual el estado debe investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos establecidos en la ley...”*

*“...435. En el caso de personas víctimas de desplazamiento forzado interno las violaciones a sus derechos humanos fueron múltiples y se agravaron desde el momento mismo en que tuvieron que salir huyendo de sus hogares. No se trató exclusivamente de las pérdidas materiales ni de los objetos que dejaron atrás, sino de las personas que conocían y que fueron privadas de la vida en sus comunidades; se trata del rompimiento del tejido social de sus pequeñas comunidades, y de sus proyectos y expectativas de desarrollo personal que no pudieron continuar su curso normal...”*

*“...450. Los Principios para Interponer Recursos y Obtener Reparaciones y el artículo 74 de la LGV establecen las medidas de satisfacción cuando sea pertinente y procedente...”*

*“...459. La LGV establece que las víctimas tendrán derecho a la restitución en sus derechos conculcados, así como en sus bienes y propiedades si hubieren sido despojadas de ellos...”*

*“...460. En el presente caso, una de las mayores preocupaciones de las personas desplazadas es el abandono de sus tierras ejidales y/o pequeñas propiedades, que en varios casos han pertenecido a sus familias a través de varias generaciones. Por esa razón, el gobierno de Sinaloa y los ayuntamientos de los municipios de Choix y Sinaloa de Leyva, deberán informar a la Procuraduría Agraria sobre la situación de desprotección y posibles afectaciones que han sufrido las tierras ejidales y/o pequeñas propiedades, abandonadas por las personas desplazadas, para que dicha autoridad realice las acciones que considere necesarias para proteger los derechos a la propiedad de las personas desplazadas...”*

- Omisión de respetar y observar lo dispuesto en la normatividad tanto internacional como nacional que fue enunciada en párrafos anteriores, normatividad que reconoce los derechos de las víctimas de violaciones a los derechos humanos y las obligaciones del Estado que derivan de tales derechos.

*“...430... esta Recomendación, deriva de la responsabilidad del Estado por el incumplimiento de los preceptos señalados expresamente en la legislación interna y de las obligaciones contraídas mediante ordenamientos y criterios doctrinales y jurisprudenciales internacionales. Una violación a derechos humanos constituye una hipótesis normativa acreditable y declarable, siendo la reparación del daño, la consecuencia jurídica de aquélla. La naturaleza y características de la primera*

*determinan las de la segunda, que también se puede y se suele expresar en términos diferentes: así, la reparación reflejará la naturaleza del bien lesionado o asumirá otro carácter, siempre compensatorio...”*

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos mediante la recomendación en estudio, insta a las autoridades a implementar medidas que impidan que se repitan los actos violatorios de derechos fundamentales en perjuicio de las víctimas:

*“...465. Éstas consisten en implementar las medidas que sean necesarias a fin de evitar la repetición de hechos violatorios de derechos humanos y contribuir a su prevención, por ello, el Estado debe adoptar todas las medidas legales y administrativas y de otra índole para hacer efectivo el ejercicio de los derechos de las víctimas.*

*466. En el presente caso, las garantías de no repetición estarán dirigidas a prevenir la falta de coordinación entre las autoridades responsables de garantizar la protección de las demás personas desplazadas en el Estado de Sinaloa, la omisión en la atención de las personas desplazadas, y a prevenir las violaciones de los derechos a defender derechos humanos y al acceso a la justicia...”*

En cuanto a las consideraciones finales de la Recomendación en estudio tenemos que, por lo que hace al gobierno del estado de Sinaloa recomienda:

*“...PRIMERA. De manera conjunta con las autoridades de los Ayuntamientos Municipales de Choix y Sinaloa de Leyva, diseñe e implemente un programa de reparación colectiva que tenga como objetivo brindar a las personas desplazadas... condiciones dignas de vida, así como las herramientas y medios que necesiten para reestablecer sus medios de subsistencia, además de brindarles atención médica y psicológica, en los términos indicados en la Ley General de Víctimas...”*

*...SEGUNDA. De manera coordinada con las autoridades de los Ayuntamientos Municipales donde actualmente se encuentran las personas desplazadas señaladas en esta Recomendación, realice un censo que confirme cuántas personas se desplazaron de los municipios de Sinaloa de Leyva desde el mes de enero de 2012 y Choix desde el mes de mayo de 2012...*”

Finalmente, por lo que hace a la Recomendación 39/2017, se se detaca que, para la Comisión, en cuanto la violencia, en el punto 130 indica que:

*“...La definición del concepto de violencia debe atender no sólo a sus orígenes en el derecho internacional humanitario, a la finalidad de proteger a las víctimas de las guerras, los conflictos, y de los enfrentamientos violentos masivos, sino que también debe ajustarse al contexto histórico y social de los países y a las transformaciones que en la actualidad tienen los actos de violencia. De esta forma, se cumple con el principio de progresividad en la protección de los derechos humanos... Un ejemplo de la evolución de este concepto, se encuentra en el artículo 4 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria de México, según el cual la violencia generalizada implica “enfrentamientos en el país de origen o residencia habitual, cuya naturaleza sea continua, general y sostenida, en los cuales se use la fuerza de manera indiscriminada...”*”

4.7 Acuerdo por el que se crea el Seminario Universitario de Estudios sobre desplazamiento interno, migración, exilio y repatriación (SUDIMER)

Se destaca el esfuerzo de la Universidad Nacional Autónoma de México por coadyuvar académicamente al problema del desplazamiento interno en México. La publicación el 8 de

mayo de 2017 en la Gaceta de la Universidad Nacional Autónoma de México, número 4872 del Acuerdo por el que se crea el Seminario Universitario de Estudios sobre desplazamiento interno, migración, exilio y repatriación (SUDIMER), el cual tendrá una vigencia de tres años, prorrogables en función a la importancia de las investigaciones que se elaboren.

Dentro de los objetivos para los cuales fue creado el Seminario destacamos los siguientes:

I. Convocar, fomentar y coordinar los esfuerzos de investigación de la comunidad universitaria sobre migrantes (refugiados y migrantes económicos), desplazados internos, exiliados y repatriados, propiciando la participación de equipos multidisciplinarios e interinstitucionales, tanto dentro como fuera de la UNAM, para la generación y difusión del conocimiento en el derecho a la libertad de movimiento de las personas, así como –la ejecución de proyectos y actividades estratégicas que impulsen este derecho inalienable;

II. Desarrollar el conocimiento y la reflexión sobre los fenómenos migratorios, a través de la investigación, la docencia y la difusión en el ámbito universitario que permita valorar el impacto social, cultural y económico de los fenómenos y procesos migratorios en todas sus formas y variantes;

III. Promover investigaciones respecto de las causas y efectos de la migración desde un enfoque interdisciplinario que vincule las aportaciones de investigadores, académicos y miembros de instituciones dedicadas al estudio de los fenómenos y procesos migratorios en todas sus manifestaciones.

En los considerandos se aborda principalmente la problemática que enfrentan los migrantes con destino a Estados Unidos de América y Canadá. También se toca el tema de los refugiados y asilados en México.

En cuanto al tema que nos ocupa, sólo encontramos una mención al fenómeno del desplazamiento interno en los considerandos sexto y séptimo al señalar:

*“...Que los desplazados internos son personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a huir o dejar sus hogares o su residencia habitual, sin atravesar las fronteras nacionales, para evitar los efectos de violencia generalizada, violación de los derechos humanos o desastres naturales.*

*Que México, como miembro de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), es y ha sido promotor de la cooperación internacional sobre cuestiones migratorias, y ha coadyuvado a encontrar soluciones y ha ofrecido asistencia humanitaria a los migrantes refugiados o desplazados internos que lo necesiten...”<sup>369</sup>*

El Seminario publica y difunde su trabajo por medio de la red social “Facebook”, misma que al ser verificada, encontramos que la gran mayoría de documentos hacen referencia a la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran los migrantes con destino a Norteamérica, violaciones a derechos humanos y la actual política migratoria de los Estados Unidos de América. También encontramos la difusión de numerosos eventos en materia migratoria, así como convocatorias de distinta índole. Algunas otras publicaciones se dan en la actual coyuntura del proceso de renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

En materia de desplazamiento interno, es posible consultar en la página en mención, un informe de reciente publicación, elaborado por Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos.

La Comisión documenta de 2006 a 2017, más de 329 mil víctimas de desplazamiento interno en México, donde la violencia fue la causa del desplazamiento. Durante el 2017, el registro arrojó 25 eventos masivos de desplazamiento, lo que afectó a poco más de 20 mil víctimas.

---

<sup>369</sup> El Acuerdo en estudio puede ser consultado en: <http://www.acervo.gaceta.unam.mx/index.php/gum10/article/view/83985/75038>

El informe proporciona datos que acentúan el problema, que una vez más exhiben las condiciones de extrema vulnerabilidad en la que se encuentran las comunidades indígenas, 60 por ciento de las víctimas pertenecen a miembros de los pueblos originarios.

*“...De las 20,390 personas desplazadas en México durante el año de 2017, 12,323 pertenecen a población indígena. Este número representa aproximadamente el 60.44% del total de personas desplazadas durante ese año. Por lo menos, 6 pueblos indígenas fueron afectados por desplazamiento interno forzado masivo durante el año de 2017, siendo estos: nahuas, tzotziles, mixes, rarámuris (o tarahumaras), purépechas y tepehuanes (u ódami). Los grupos más afectados fueron los tzotziles (5,890 personas) y los nahuas (3,640 personas) ...”.*<sup>370</sup>

El informe continúa:

*“Las entidades con más episodios de desplazamiento interno forzado masivo fueron Guerrero, con siete; Sinaloa, con cinco; Chihuahua, Chiapas y Oaxaca, con tres, respectivamente. La entidad con más personas desplazadas fue Chiapas, con seis mil 90 personas, lo que corresponde a aproximadamente 29.87 por ciento del total de la población desplazada en 2017. En segundo lugar, se encuentra Guerrero, con cinco mil 948 personas desplazadas, representando 29.17 por ciento del total. En tercer lugar, se encuentra Sinaloa, con dos mil 967 personas desplazadas, lo que corresponde a 14.55 por ciento del total”, se lee en el informe, disponible en línea y quizás el único esfuerzo estadístico de esta problemática creciente...”.*<sup>371</sup>

---

<sup>370</sup> Véase, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. *Episodios de Desplazamiento Interno Forzado Masivo en México Informe 2017*. Mayo 2018, Ciudad de México, México, pp. 19 y 20. Disponible en: <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-informe-de-desplazamiento-interno-masivo-en-mexico-2017.pdf>

<sup>371</sup> Ibidem, p. 9.

Diversas reflexiones pueden ser extraídas del informe en comento:

- Al gobierno mexicano no presta mayor importancia al fenómeno del desplazamiento interno porque las víctimas no fueron privadas de la vida, sólo de aquello que implicaba su sustento y arraigo, es decir, no son incidentes de violencia extrema que mediáticamente atraigan los reflectores de los medios de información.
- La violencia te destierra, y ante ella, negligencia e indiferencia como política pública de tres órdenes de gobierno incapaces de ver la gravedad del problema.
- Estadísticamente podemos hablar de cientos o miles de víctimas de desplazamiento interno, sin embargo, detrás de cada víctima hay un drama humano en lugares donde el monopolio de la violencia legítima que ejerce el Estado fue rebasado por la irrupción de grupos armados.

#### 4.8 Experiencias latinoamericanas en materia de desplazamiento interno

##### 4.8.1 El conflicto en Colombia y el trasiego de narcóticos

La violencia en Colombia, tuvo varias características: las disputas partidistas, la aparición de movimientos armados inspirados en ideologías, tanto de izquierda como de derecha, la irrupción del narcotráfico con su consiguiente capacidad de corrupción a todos los niveles, intereses del crimen organizado, la expropiación ilegal de tierras, la ausencia de inversión social y la débil presencia del Estado en algunos casos, son todos factores que determinaron la crisis. Para el Centro de Memoria, Paz y Reconciliación, entidad autónoma, cogestionada por el Gobierno del Distrito Capital en Bogotá, la academia, organizaciones sociales, de víctimas, derechos humanos y promotoras de paz, el conflicto interno colombiano, en más de cinco décadas involucró a diversos actores como las guerrillas, grupos paramilitares de

orientación política de derecha y fuerzas del Estado, dejó hasta marzo de 2016 más de 7,5 millones de víctimas según cifras oficiales, de los cuales 6,6 millones son desplazados.<sup>372</sup>

Producto de décadas de lucha armada al interior de Colombia, tuvo como consecuencia una legislación extensa en materia de desplazamiento interno, la cual cuenta con dos instrumentos jurídicos importantes que contribuyen a la protección de las víctimas: la Ley 387 de 1997 y la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras de 2011. Estas leyes, más las instituciones y programas creados por éstas, por ejemplo, el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la violencia, el Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, el Plan y Programa Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y el Sistema Único de Registro de Desplazados, constituyen el marco de protección jurídica en la materia.

El artículo 1 de la ley 387 de 1997, señala:

*“Es desplazada toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público”.*

La Ley 387/97 consta de 34 artículos distribuidos en cuatro títulos.

---

<sup>372</sup> Véase Centro de Memoria, Paz y Reconciliación. *Mayoría de desplazados por conflicto quiere volver a su tierra*. 1 de marzo de 2016. Disponible en: <http://centromemoria.gov.co/mayoria-de-desplazados-por-conflicto-quiere-volver-a-su-tierra/>

El Título I, Del desplazado y de la responsabilidad del Estado, comprende los artículos 1 a 3, de los que se destaca como ya se indicó con anterioridad el artículo 1 pues define lo que es un desplazado. El artículo 2 señala los principios que rigen la ley, tales como la libertad de movimiento, la justicia o el derecho a no ser desplazado. El artículo 3 señala la responsabilidad del Estado colombiano formular las políticas y adoptar las medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección y consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia.

El Título II, del Sistema Nacional de Atención Integrada a la Población Desplazada por la violencia, comprende de los artículos 4 a 25, de los que se destaca:

- Artículo 6 que indica las autoridades responsables de integrar el Consejo Nacional como órgano consultivo y asesor, encargado de formular la política y garantizar la asignación presupuestal de los programas que las entidades responsables del funcionamiento del Sistema.
- Artículo 9 que indica la responsabilidad del Gobierno Nacional de diseñar el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia el cual, una vez aprobado por el Consejo Nacional, será adoptado mediante decreto.
- Artículo 10 que contempla los objetivos del Plan Nacional.
- El artículo 15 señala cuáles son las acciones a emprender dentro de la fase de atención humanitaria de emergencia.
- Artículos 16 y 17 que indican las acciones necesarias para concretar el retorno de los desplazados, así como las acciones de la consolidación y estabilización socioeconómica.
- Artículos 21 a 25 que establecen las condiciones en que ha de operar el Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, el cual

deberá proveer de los recursos financieros necesarios para apoyar a las víctimas de desplazamiento interno.

Título III, Marco de protección jurídica, artículos 26, 27 y 28 que tienen por objetivo tutelar las garantías de certeza y seguridad jurídica de los desplazados, tanto en sus documentos como en sus propiedades o posesiones.

Finalmente, Título IV, Otras disposiciones, artículos 29 a 34, incluyen disposiciones diversas como el numeral 30 que indica la obligación del Estado colombiano brindar las garantías necesarias a las organizaciones de los desplazados y a las Entidades No Gubernamentales que desarrollen acciones en pro de los derechos humanos y de los desplazados internos. El artículo 31 que dispone la obligación del Gobierno Nacional de rendir informes al Congreso con el fin de evaluar el desarrollo del Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.

En 1998 se empiezan a llevar los registros de desplazamientos internos en Colombia, la tendencia del fenómeno presentó diversas etapas, que dependieron del momento político que vivió el país, momentos de distensión de las hostilidades y algunos otros de recrudecimiento, a saber:

- La primera, inicia en el año 1998 con el registro de 13.049 hogares expulsados y termina en 2002 con 94.498. Los años 2000, 2001 y 2002 fueron los más críticos de este tipo de expulsión, situación que concuerda con el alto nivel de actividad de las guerrillas de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, el Ejército de Liberación Nacional y los grupos de autodefensas o paramilitares. En este periodo se presenta la Resolución 85 de 14 de octubre de 1998, por medio de la cual se crea la Zona de distensión o zona de despeje de San Vicente del Caguán que, fue un área otorgada por el gobierno de Colombia a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia con el objetivo de avanzar en las negociaciones de paz. La Resolución incluyó periodos de tregua y canje de prisioneros.

- La zona de distensión concluyó el 21 de febrero de 2002. Este periodo se caracteriza por un desplazamiento intenso en toda la geografía colombiana, actividad guerrillera en zonas urbanas periféricas y, presencia de grupos armados en las fronteras con alto potencial para la siembra de cultivos ilícitos. Durante este periodo de desplazamientos, Colombia observaba la expansión del proyecto político de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, el desdoblamiento de sus frentes y el aumento de su actividad e influencia en el sector rural, lo que generó un efecto contrario al que se esperaba obtener, recrudecimiento de la violencia por ausencia institucional.
- Los grupos de autodefensa vinculados a intereses particulares, principalmente a la industria de la minería y la ganadería, consolidaron su presencia a través de masacres, homicidios selectivos, desaparición forzada y otros crímenes de lesa humanidad, la tristemente célebre masacre del Bojayá es sólo un ejemplo de tales crímenes. Los grupos de autodefensa buscaron imponer un control social sobre poblaciones de influencia guerrillera y ubicadas en las zonas de los cultivos ilícitos y las rutas logísticas para el trasiego de los narcóticos.
- Con el arribo de Álvaro Uribe a la presidencia de Colombia, férreo crítico del proceso de paz en general, y en especial de la Zona de Distensión, la actitud gubernamental hacia el conflicto cambia. Se implementa la política que se denominó Seguridad Democrática que se enfocó en combatir frontalmente a los grupos armados hasta lograr su desmovilización o su rendición incondicional. El registro de 6.046 hogares expulsados en 2004, evidenció una reducción del 46% en relación al 2002.
- La desmovilización colectiva e individual tanto en las filas de los grupos de autodefensa ilegales como de la guerrilla, evidenció la reducción de homicidios y secuestros lo que a la postre dio lugar a una disminución en el número de personas desplazadas. A pesar de estos avances, entre 2005 y 2007 se registra un nuevo incremento del desplazamiento, situación que pudo responder a la aparición de bandas criminales al servicio del narcotráfico y en disputa con las guerrillas por el control de cultivos ilícitos, así como el incremento del uso de minas antipersonales por parte de las guerrillas como estrategia de confrontación, las desapariciones forzadas y el reclutamiento forzoso puesto en práctica por estos grupos. A partir de

2005 nuevamente se aprecia un comportamiento ascendente que se extiende hasta 2007 cuando se registraron 9.802 hogares, lo cual representa un aumento del 61% con respecto a la situación de 2004.

- Con el arribo de Juan Manuel Santos a la presidencia de Colombia, se inicia un nuevo acercamiento con las partes en conflicto y se retoma el Proceso de Paz en Colombia, con lo cual vuelve a disminuir hasta un 63% el caso de hogares desplazados.<sup>373</sup>

#### 4.8.2 Perú

Entre 1980 y 2000 Perú sufrió un periodo de extrema violencia debido al enfrentamiento entre las Fuerzas Armadas del Estado y los grupos subversivos, el Partido Comunista-Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Tupac Amaru.

El 24 agosto de 2003 el presidente de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, Salomón Lerner Febres, entregó al entonces presidente de Perú, Alejandro Toledo el *Informe Final* de los trabajos de la Comisión, en el que expone lo siguiente:

*“...La historia del Perú registra más de un trance difícil, penoso, de auténtica postración nacional. Pero, con seguridad, ninguno de ellos merece estar marcado tan rotundamente con el sello de la vergüenza y el deshonor como el fragmento de historia que estamos obligados a contar en estas páginas. Las dos décadas finales del siglo XX son –es forzoso decirlo sin rodeos– una marca de horror y de deshonra para el Estado y la sociedad peruana. Se nos pidió investigar y hacer pública la verdad sobre los veinte años de violencia de origen político iniciados en el Perú en 1980. Al cabo de nuestra labor, podemos exponer esa verdad con un*

---

<sup>373</sup> Cfr. Esguerra Villamizar, Lola Viviana. *Cronología del desencuentro (1996-2012), Tres lustros del acuerdo humanitario*. Disponible en: <http://centromemoria.gov.co/wp-content/uploads/2015/05/Cronologia-del-desencuentro.-Tres-lustros-del-acuerdo-humanitario.pdf>

Cfr. Centro de Memoria, Paz y Reconciliación. *Aportes a las comisiones de la verdad*. Disponible en: <http://centromemoria.gov.co/aportes-a-comisiones-de-la-verdad/>

*dato abrumador y al mismo tiempo insuficiente: la Comisión de la Verdad y Reconciliación ha concluido que la cifra más probable de víctimas fatales en esas dos décadas supera los 69 mil peruanos y peruanas muertos o desaparecidos a manos de las organizaciones subversivas o por obra de agentes del Estado...”<sup>374</sup>*

Durante los años de violencia fueron numerosos para la mayoría de la población peruana los efectos sociales, culturales, económicos y psicosociales. Las lamentables secuelas de la guerra civil no fueron solo muertos, desaparecidos, violaciones continuas de los derechos humanos individuales y colectivos, sino también la destrucción de infraestructura, desarticulación del tejido social y económico de centenares de comunidades, la pérdida de capital económico, la desintegración de los vínculos familiares y comunitarios, los daños a la identidad personal entre otros.<sup>375</sup>

Señala Venturoli:

*“...Un resultado elemental de la violencia fue el desplazamiento interno de la población civil que, durante varios años, y en las áreas más afectadas sobretodo, representó la única manera de permanecer fuera del conflicto y muchas veces de sobrevivir. “La CVR considera que el movimiento poblacional que denominamos desplazamiento interno, en cuanto se realiza a causa de la inseguridad existente provocada por la violencia armada constituye aún después de producida, una situación contraria a las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos” (CVR 2003, Tomo VI, 1.9, p. 628-629). Los últimos datos hablan de 600.000 desplazados, una cifra que debe ser tomada como simbólica más que real,*

---

<sup>374</sup> Cfr. Venturoli, Sofía. *Huir de la violencia y construir. Mujeres y desplazamientos por violencia política en Perú*. Deportate, esuli, profughe (Rivista telematica di studi sulla memoria femminile) número 11, 2009, pp. 46 y 47. Disponible en: [http://www.unive.it/media/allegato/dep/n\\_1speciale/04\\_Venturoli.pdf](http://www.unive.it/media/allegato/dep/n_1speciale/04_Venturoli.pdf)

<sup>375</sup> Idem.

*pues la posibilidad de cuantificar los movimientos internos producidos por la violencia se enfrenta con varias dificultades...”<sup>376</sup>*

Las comunidades campesinas, tanto de altura como de valles interandinos, y los espacios de colonización de la selva alta quizá fueron las más afectadas. Entre 1980 y 1986 la organización de Sendero Luminoso aplicó métodos terroristas en contra de la población, el rechazo de algunos sectores campesinos a esos métodos y la contraofensiva de las fuerzas armadas, convirtieron la región en el principal escenario del conflicto y la que acumuló la mayor cantidad de víctimas.

Señala la Comisión de la Verdad:

*“...Cuando la ofensiva militar y los Comités de Autodefensa habían desarticulado el trabajo de Sendero Luminoso y casi debilitado sus columnas armadas, Sendero Luminoso impulsó desde 1986 su presencia con mayor intensidad en otras regiones del país. Es decir, la subversión se expande en el país, aunque parezca paradójico, cuando el Sendero Luminoso había perdido buena parte de su base social en amplias zonas. Posteriormente, entre 1989 y 1992, la mayor violencia se concentró fundamentalmente en dos espacios diferentes: la selva nororiental y central, y en las ciudades, especialmente Lima. La captura en 1992 de Abimael Guzmán, líder máximo del grupo en cuestión, ocurre cuando las acciones terroristas se sucedían con intensidad creciente en Lima, ocurrió que desde un principio fue considerada “caja de resonancia” de los subversivos...”<sup>377</sup>*

---

<sup>376</sup> Cfr. Venturoli, Sofía. *Huir de la violencia y construir. Mujeres y desplazamientos por violencia política en Perú*. Deportate, esuli, profughe (Rivista telematica di studi sulla memoria femminile) número 11, 2009, pp. 46 y 47. Disponible en: [http://www.unive.it/media/allegato/dep/n\\_1speciale/04\\_Venturoli.pdf](http://www.unive.it/media/allegato/dep/n_1speciale/04_Venturoli.pdf)

<sup>377</sup> Ibidem, pp. 47 y 48.

En Perú, el desplazamiento se llevó a cabo en diversos periodos y con diferentes patrones. De hecho, el proceso se compendia en tres temporadas de fuertes movimientos:<sup>378</sup>

- ✓ Inicia entre 1983 y 1985, con un desplazamiento principalmente extra regional y procedente de Ayacucho a causa de las primeras reacciones arbitrarias de las fuerzas armadas.
- ✓ Entre 1986 y 1989, durante el periodo de expansión de la violencia política, el desplazamiento llega a su punto más alto, ya que toda la región sur-central se vuelve área de expulsión.
- ✓ Entre 1990 y 1992 el fenómeno del desplazamiento se transforma en una cuestión nacional, involucrando diferentes áreas del país.

La composición social de los desplazados se integró principalmente de campesinos y comuneros, así como de población nativa, quechua-hablantes o pertenecientes a otros grupos étnicos minoritarios.<sup>379</sup>

Para comprender las consecuencias sociales, económicas, culturales y psicológicas que los desplazamientos han producido en la mayoría de la población afectada, es importante subrayar que se trata de comunidades que mantienen cultural y económicamente un vínculo muy estrecho con la tierra en que viven. Por un lado, son poblaciones que dependen generalmente de la agricultura de subsistencia. Estas poblaciones que reconocen en el territorio elementos físicos, lugares del paisaje, que asumen la función de intermediarios en la celebración y reformulación del pasado, y son elementos de identidad.<sup>380</sup> Por supuesto, el abandono de los territorios comunales provoca el quebranto de estos mecanismos de producción agrícola y de estos vínculos referentes a la identidad y al sentimiento de pertenencia a la tierra.

---

<sup>378</sup> Cfr. Venturoli, Sofia. *Huir de la violencia y construir. Mujeres y desplazamientos por violencia política en Perú*. Deportate, esuli, profughe (Rivista telematica di studi sulla memoria femminile) número 11, 2009, pp. 47 y 48. Disponible en: [http://www.unive.it/media/allegato/dep/n\\_1speciale/04\\_Venturoli.pdf](http://www.unive.it/media/allegato/dep/n_1speciale/04_Venturoli.pdf)

<sup>379</sup> Idem.

<sup>380</sup> Idem.

Por lo anterior, cuando ocurre un desplazamiento forzado no sólo afecta el abandono de la tierra, y la descapitalización de la economía campesina, sino también la desarticulación del comercio y la pérdida de derechos civiles con su respectivo debilitamiento de la institucionalidad comunal y estatal, también provoca tristeza y malestar por el abandono del mediano o pequeño patrimonio familiar, todo ello como señala Venturoli, genera un trauma por el desvanecimiento de la identidad individual y colectiva, construida por el vínculo con un territorio específico.<sup>381</sup>

La experiencia descrita llevó a que se publicara el 19 de mayo de 2004 la Ley 28233 sobre desplazamientos internos, misma que tiene como objetivo darle reconocimiento explícito al estatus de desplazado y establecer algunos de sus derechos. La ley en estudio está integrada por 23 artículos distribuidos en un apartado inicial y 7 secciones.

El apartado inicial comprende los artículos 1 y 2. El artículo 1 comprende el objeto de la ley, el cual es, “...*objeto definir los derechos y garantías pertinentes para la protección de las personas contra el desplazamiento forzado, la asistencia durante el desplazamiento y durante el retorno o el reasentamiento e integración, adecuando a la realidad y a la legislación nacional los Principios Rectores sobre Desplazamientos Internos de la Comisión de Derechos Humanos y el Consejo Económico Social de la Organización de las Naciones Unidas...*”. El artículo 2 define lo que es un desplazado, asimismo clasifica el fenómeno del desplazamiento en: desplazamientos ocasionados por la violencia y, evacuaciones ocasionadas por agentes diversos.

La sección I, artículos 3 a 6 contienen los principios que rigen la ley, los cuales son: protección y asistencia frente al desplazamiento, igualdad de condiciones y solidaridad.

La sección II, artículos 7, 8 y 9, contienen las medidas de protección frente a los desplazamientos.

---

<sup>381</sup> Cfr. Venturoli, Sofía. *Huir de la violencia y construir. Mujeres y desplazamientos por violencia política en Perú*. Deportate, esuli, profughe (Rivista telematica di studi sulla memoria femminile) número 11, 2009, pp. 47 y 48. Disponible en: [http://www.unive.it/media/allegato/dep/n\\_1speciale/04\\_Venturoli.pdf](http://www.unive.it/media/allegato/dep/n_1speciale/04_Venturoli.pdf)

Sección III, artículos 10 a 13, contienen los principios que rigen la asistencia humanitaria que habrá de brindarse a los desplazados.

Sección IV, artículos 14, 15 y 16, contienen las bases que habrán de implementarse en los procesos de retorno, reasentamiento y reintegración.

Sección V, artículos 17, 18 y 19, señalan las autoridades responsables de implementar las medidas de protección a las víctimas de desplazamiento interno.

Sección VI, artículo 20, contempla las sanciones que habrán de aplicarse a quien habiéndose declarado en afectación por desplazamiento interno y faltare a la verdad, perderá automáticamente los derechos y beneficios que hubiere obtenido, aunado a hacerse merecedor de una sanción, sin que se especifique si es ésta penal, civil o administrativa.

La sección VII, artículos 21, 22 y 23, del cual se destaca el numeral 23 pues contempla la creación del Registro Nacional para las Personas Desplazadas, el cual será administrado por el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, a fin de asegurar el conocimiento por parte del Estado del número de desplazados, sus características y necesidades de los mismos.

#### 4.8.3 Aplicación de los casos latinoamericanos en estudio a México.

Como se puede apreciar en los dos puntos precedentes, el enfrentamiento entre las fuerzas gubernamentales y grupos violentos y organizados en América Latina no es nuevo, antes que México, Colombia y Perú padecieron fenómenos similares al que ahora padece México. De los estudios de caso tanto de Colombia como de Perú, se pueden extraer algunos paralelismos con el caso de México:

- Aparición de grupos paramilitares. México vive una nueva generación de paramilitarismo, la primera durante la Guerra Sucia en Guerrero; segunda, en la década de los noventa con el alzamiento del movimiento Zapatista y la aparición de

grupos contrainsurgentes, tal como se describió en el capítulo primero de la presente investigación, y; tercera, en la actualidad con los grupos denominados “autodefensas”, por ejemplo en Guerrero y Michoacán, que en ocasiones operan ligados a los grupos delictivos y en ocasiones en contra de ellos.

- Tolerancia, incluso complicidad de las autoridades federales y locales hacia los grupos violentos. Tanto de las autodefensas como la delincuencia organizada, la violencia en ocasiones se dirige en contra de la población civil pues habitan comunidades con abundantes recursos naturales, sea la minería o la siembra de cultivos ilícitos como en Guerrero, Michoacán o Sinaloa.
- Empleo de acciones terroristas. En los casos de Colombia, Perú y México, se utilizaron medios de tipo terrorista similares a los empleados por las organizaciones radicales islámicas. Cuerpos mutilados o decapitados con el objetivo de amedrentar no sólo a las organizaciones rivales, sino también a las fuerzas gubernamentales, así como a la población en general. Sembrar terror y desaliento en la sociedad tiene un uso estratégico; como se expuso al inicio del presente capítulo, México vive condiciones de guerra civil, aunque ésta puede ser calificada de sui géneris, pues las fuerzas gubernamentales se enfrentan con los grupos delincuenciales, los grupos delincuenciales se enfrentan entre sí, y toda esa espiral de violencia arrastra a la población que, por lo general se desplaza para evitar ser víctima de la delincuencia.
- Un efecto inversamente proporcional. En la medida en que las acciones de los grupos violentos crecieron, fue la misma medida en que la legitimidad en el ejercicio de la autoridad decreció, en una lucha interna al parecer interminable e imposible de ganar.
- Creciente rechazo a las acciones policiales y militares. En México, Colombia y Perú, las violaciones a los derechos humanos por parte de las fuerzas del Estado crecieron de forma acelerada, ante un enemigo que fácilmente se oculta detrás de la población civil, las violaciones a los derechos fundamentales de la población fueron en crecimiento, tal cual se analizará en el siguiente capítulo de la presente investigación.
- Los efectos de la violencia se magnifican por la corrupción y la debilidad institucional. El aparato estatal fue infiltrado por los grupos violentos. Esto es particularmente visible en los casos colombiano y mexicano. Las acciones criminales en contra de la población revisten un doble componente, por una parte, se presentan

dichas acciones por negligencia o temor de la autoridad a enfrentar a los grupos criminales, por otra, se dan por complicidad. En el caso de Veracruz, es difícil imaginar fosas clandestinas con más de 250 cadáveres sin la complicidad o negligencia de las autoridades.

- Estado de emergencia o excepción. En Perú y Colombia se llegó a declarar el estado de emergencia, es decir, las autoridades civiles son rebasadas por las circunstancias de facto y se les reemplaza por un mando militar, situación en la cual los derechos civiles se suspenden. En México se podrá señalar que no llegó a tal situación, pues, nunca se invocó el mecanismo consagrado en el numeral 29 de la Constitución, sin embargo, de facto sí ocurrió ello, policías municipales y estatales disueltas, militares a cargo de las labores de seguridad pública, y derechos fundamentales suspendidos por las circunstancias imperantes en Chihuahua, Guerrero, Tamaulipas, Michoacán, Veracruz, Coahuila, por mencionar algunos.
- Base social. En Perú Sendero Luminoso, en Colombia las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia y, en México ciertas organizaciones criminales tuvieron base social. En el caso de México es posible afirmar que esto sigue presente en ciertas regiones. Tanto Sendero Luminoso como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia tuvieron entre algunos sectores campesinos y urbanos de las periferias sobre en las grandes ciudades, abandonados por las instituciones públicas un cierto arraigo, y dichos núcleos poblacionales tuvieron un sentimiento de pertenencia e identidad. En México, el narcotráfico en zonas de Michoacán, Guerrero, Sinaloa o Chihuahua tiene apoyo de ciertos segmentos sociales que al igual que en Perú y Colombia no son atendidas sus necesidades por las instituciones públicas. Emblemático de tal afirmación lo podemos encontrar en las protestas y bloqueos carreteros que se dieron en Sinaloa cuando se capturó a Joaquín Guzmán Loera, dichas muestras de apoyo indudablemente permiten ver la base social que poseen ciertas organizaciones del narcotráfico en México.

## Capítulo Quinto

### Protocolo de Acción en situaciones de desplazamiento interno

#### 5.1 Presentación

El presente protocolo es el producto de investigar durante seis años el fenómeno del desplazamiento interno. Integra componentes de resoluciones emanadas de órganos de Naciones Unidas como el Consejo de Seguridad o la Asamblea General, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, de la Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno en el Estado de Chiapas, Ley número 487 para Prevenir y Atender el Desplazamiento Interno en el Estado de Guerrero, así como de la Ley General de Víctimas; también incorpora elementos de leyes en la materia que se consideran de las más avanzadas, la Ley 387 de 1997 y la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras de 2011 de Colombia, también es producto de los aportes de la Ley 28233 sobre desplazamientos internos del Perú. Otro gran referente sin duda alguna fueron las normas consuetudinarias compendiadas por el Comité Internacional de la Cruz Roja. Finalmente, es consecuencia de las lecciones que se aprendieron sobre el terreno al observar el manejo y recabar testimonios de víctimas de desplazamiento interno.

Cuando las instituciones públicas no pueden garantizar la protección de sus habitantes y, por ende, prevenir su desplazamiento hay una ruptura en el tejido social. Restituirle a las víctimas los derechos elementales que les fueron transgredidos, requiere de un marco de actuación gubernamental que identifique responsabilidades concretas y permita exigir una efectiva rendición de cuentas.

Las personas desplazadas son víctimas directas de actos de violencia o viven en condiciones socioeconómicas de inestabilidad que les impiden tener vidas normales. El fenómeno del desplazamiento interno se presenta en dos modalidades: significativos o masivos; o menores, también conocidos como familiares. Los primeros se dan generalmente después de un gran incidente de violencia que obliga a la comunidad entera a dejar atrás su lugar de residencia.

El segundo caso resulta más complejo de medir pues se presenta cuando hay amenazas directas sobre la persona o sobre su familia, lo cual podríamos calificar de hechos de violencia particulares. En este tipo de desplazamiento hay una búsqueda de redes de apoyo cercano entre familiares o círculos de amistades.

En la dinámica del desplazamiento interno y en especial sobre las modalidades en estudio, podemos observar dos diferentes tendencias, como mecanismos de autoprotección:

- Protección individual. - La víctima de desplazamiento busca protección al recurrir a círculos familiares o de amistades, sale de su comunidad de origen, en la mayor parte de los casos con extrema premura para evitar su identificación, y;
- Protección colectiva. - Las víctimas se suman en lo individual a un flujo de desplazamiento regional, aprovecha el volumen de víctimas para no ser identificados. La atención mediática que generan hace en sí misma una salvaguarda extra para superar la etapa de riesgo.

En este orden de ideas, el presente protocolo de acción tiene por objetivo asistir en la formulación de políticas públicas que promuevan soluciones para el desplazamiento interno. También tiene como objetivo proveer de una hoja de ruta que vaya de la ayuda humanitaria de emergencia a la reconstrucción y desarrollo de las comunidades asoladas por la inestabilidad social. Por último, busca priorizar las iniciativas más importantes para cumplir con ciertos objetivos y metas, a efecto de constituirse en guía que brinde un marco o una estructura a la hora de presentarse una crisis de desplazamiento.

Tres tipos de acciones son las necesarias a instrumentar a efecto de proteger a las víctimas de desplazamiento interno:

- Acciones reactivas frente a la crisis, se realizan durante la primera fase, la de Atención Humanitaria de Emergencia, y tienen por objetivo dar soluciones inmediatas de acceso a cobertura de las necesidades básicas para garantizar la subsistencia en condiciones aceptables.

- Acciones correctivas. Estas acciones se dan durante la segunda fase, llamada de Estabilización Socioeconómica. Estas acciones se instrumentan una vez pasada la emergencia y tienen como objetivo crear condiciones de vida mínimamente digna para los desplazados, y;
- Acciones de reconstrucción del entorno dañado o tercera fase llamada de Retorno o reasentamiento. Con estas acciones se busca restablecer las condiciones y el modo de vida que tenían las víctimas antes de la crisis, y tienen como objetivo crear el espacio necesario que permita el desarrollo social, económico, cultural y comunitario con plena observancia y respeto a los derechos fundamentales que fueron conculcados durante la crisis.

## 5.2 Derechos que debe garantizar el presente protocolo de acción

¿Qué derechos tutela la Constitución a las víctimas de desplazamiento interno, así como los instrumentos internacionales firmados por México?

El presente protocolo de acción se ajusta a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como a lo dispuesto en los diversos instrumentos internacionales de los cuales México es parte, así como, a los Principios Rectores para los Desplazamientos Internos. Estos tres criterios básicos deberán tener una consonancia jurídica y operativa en el momento de su aplicación.

Entrevistarse con las víctimas de desplazamiento interno es indispensable para hacerles patente el apoyo que recibirán por parte de los distintos niveles de gobierno, con el objetivo de garantizarles derechos mínimos y acceso a cobertura de necesidades básicas.

No existen niveles ni jerarquías, los derechos fundamentales de todo ser humano tienen igual relevancia, un mismo peso y deben ser enfocados de forma tal que todos se encuentran entrelazado. En este orden de ideas, es responsabilidad de las instancias gubernamentales, velar por la salvaguarda y hacer hincapié en el derecho que tienen los desplazados a:

- Derecho a la vida e integridad. Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho es requisito *sine qua non* para el goce de todos los otros derechos fundamentales.
- Derecho a la Alimentación. Señala La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, “...el derecho a la alimentación es un derecho humano universal que permite que las personas tengan acceso a una alimentación adecuada y a los recursos necesarios para tener en forma sostenible seguridad alimentaria. Este derecho representa no sólo un compromiso moral o una opción de políticas, sino que en la mayoría de los países constituye un deber de derechos humanos jurídicamente obligatorio de acuerdo a las normas internacionales de derechos humanos que han ratificado. Se encuentra, reconocido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948...”<sup>382</sup> se consagra con igual claridad en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 como el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado (art. 11) y como el derecho de toda persona a estar protegida contra el hambre (art. 12). Asimismo, lo amparan tratados regionales como el Protocolo de San Salvador de 1988.
- Derecho a la Salud. Señala el artículo 10 del Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”: “Toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social... Con el fin de hacer efectivo el derecho a la salud los Estados partes se comprometen a reconocer la salud como un bien público y particularmente a adoptar las siguientes medidas para garantizar este derecho: a. la atención primaria de la salud, entendiendo como tal la asistencia sanitaria esencial puesta al alcance de todos los individuos y familiares de la comunidad; b. la extensión de los beneficios de los servicios de salud a todos los individuos sujetos a la jurisdicción del Estado; c. la

---

<sup>382</sup> Cfr. Eide, Asbjorn. *El derecho humano a una alimentación adecuada y a no padecer hambre*. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/W9990S/w9990s03.htm>

*total inmunización contra las principales enfermedades infecciosas; d. la prevención y el tratamiento de las enfermedades endémicas, profesionales y de otra índole; e. la educación de la población sobre la prevención y tratamiento de los problemas de salud, y f. la satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables...”.*

- Derecho a una vivienda digna. Es una de las necesidades básicas y es condición necesaria para que las personas puedan lograr un desarrollo integral y es prerrequisito para el cumplimiento de otros derechos. Una vivienda digna es el espacio físico propicio en el cual se desenvuelve la vida cotidiana, y es fundamental en el desarrollo de la niñez pues les da un sentido de seguridad lo cual permite un desarrollo estable y sano.<sup>383</sup> Las condiciones de habitabilidad de los refugios temporales deben tener condiciones mínimas para sobrellevar una vida con dignidad y decoro, es decir, condiciones de higiene y agua potable.
- Derecho a la Identidad. Todos los desplazados deben contar con sus documentos de identificación completos, y si los extraviaron, deben tener la posibilidad de que les sean repuestos. Las personas desplazadas deben tener acceso a documentos personales que normalmente son necesarios para recibir servicios públicos, para poder votar y para fines administrativos. El ejercicio de derechos requiere del reconocimiento de personalidad jurídica para su disfrute y ejercicio, tales como pasaportes, documentos de identidad personal, actas de nacimiento, por citar algunos.
- Derecho a una dinámica familiar y derechos de la niñez. El hogar en situación de desplazamiento sufre fragmentación a causa del desplazamiento, por lo que es necesario lograr la reunificación familiar. En especial por el superior interés de la niñez. La Corte Interamericana de Derechos Humanos mediante sentencia en el Caso González y otras vs. México, conocido como el caso del Campo Algodonero, señaló,

---

<sup>383</sup> Véase Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. *Derecho a la vivienda*. <http://es.unhabitat.org/temas-urbanos/viviendas/>

*“...la prevalencia del interés superior del niño deber entendida como la necesidad de satisfacción de todos los derechos de la infancia y la adolescencia, que obliga al Estado e irradia efectos en la interpretación de todos los demás derechos de la Convención cuando el caso se refiera a menores de edad...”*<sup>384</sup>

- Derecho a la Educación. Señala el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia que, la educación es un derecho humano fundamental, y es inherente a todos los niños y niñas. Es crucial para nuestro desarrollo como individuos y de la sociedad, y contribuye a sentar los cimientos para un futuro fructífero y productivo. Velar por que los niños y niñas tengan acceso a una educación de calidad, basada en los derechos fundamentales y en la igualdad entre los géneros, se crea una onda expansiva de oportunidades que incidirá en las generaciones venideras. La educación contribuye a mejorar la vida y a erradicar el círculo vicioso de la pobreza y la enfermedad, allana el terreno para un desarrollo sostenible. A través de una educación básica de calidad, los niños y niñas adquieren el conocimiento y las aptitudes necesarios para adoptar formas de vida saludables.<sup>385</sup>
- Derecho al Trabajo. Señala el artículo 6 del Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, “Protocolo de San Salvador”: Toda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada. Los Estados partes se comprometen a adoptar las medidas que garanticen plena efectividad al derecho al trabajo, en especial las referidas al logro del pleno empleo, a la orientación vocacional y al desarrollo de proyectos de capacitación técnico-profesional, particularmente aquellos destinados a los minusválidos. Los Estados partes se comprometen también a ejecutar y a fortalecer programas que

---

<sup>384</sup> Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso González y otras (Campo Algodonero) vs. México. Sentencia de 16 de noviembre de 2009, párrafo 408. [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_205\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf)

<sup>385</sup> Véase Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. *Educación básica e igualdad entre los géneros*. Disponible en: <https://www.unicef.org/spanish/education/>

coadyuven a una adecuada atención familiar, encaminados a que la mujer pueda contar con una efectiva posibilidad de ejercer el derecho al trabajo.

- Derecho de libre Tránsito. La Declaración Universal de los Derechos Humanos en su numeral 13, fracción 1, señala: Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado.
- Seguridad Jurídica. Señala la Convención Americana Sobre Derechos Humanos de San José en su artículo 25: Protección Judicial... 1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.
- Seguridad Ciudadana. Definida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *“...como la situación social en la que todas las personas pueden gozar libremente de sus derechos fundamentales, a la vez que las instituciones públicas tienen la suficiente capacidad, en el marco de un Estado de Derecho, para garantizar su ejercicio y para responder con eficacia cuando éstos son vulnerados... De este modo, es la ciudadanía el principal objeto de la protección estatal. En suma, la seguridad ciudadana deviene una condición necesaria, aunque no suficiente, de la seguridad humana que, finalmente, es la última garantía del desarrollo humano. Por consiguiente, las intervenciones institucionales destinadas a prevenir y controlar el fenómeno del delito y la violencia, conocidas como políticas de seguridad ciudadana, pueden considerarse una oportunidad indirecta pero significativa para, por un lado, apuntalar el desarrollo económico sostenible y, por otro, fortalecer la gobernabilidad democrática y la vigencia de los derechos humanos...”*<sup>386</sup>

---

<sup>386</sup> Véase Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, 31 de diciembre 2009. Disponible en: <http://www.cidh.org/countryrep/seguridad/seguridadii.sp.htm>

- Derecho a la propiedad privada. La Convención Americana Sobre Derechos Humanos de San José, en su artículo 21 señala: “...*Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social... Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley...*” Los derechos de propiedad es un tema central para generar una solución al problema. Una vez que se presentó el fenómeno es habitual el saqueo de propiedades, las destruyen incluso en algunos casos las ocupan, lo que genera incertidumbre en la tenencia de las propiedades. Esta falta de certeza jurídica en la propiedad se hace difícil poder acceder a alguna compensación o ayuda gubernamental.

De lo anteriormente expuesto se presenta la siguiente tabla:

Tabla 13:

Derecho conculcado	Constitución Política de los Estados Mexicanos	Tratado Internacional que México es parte en materia de Derechos Humanos	Principios Rectores del Desplazamiento Interno
1) Derecho a la vida e integridad	Artículos 1, 4 y 22	Convención Americana Sobre Derechos Humanos de San José. Artículos 4 y 5.	8, 10 y 11
2) Derecho a la Alimentación	Artículo 4, párrafo tercero.	Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, “Protocolo de San Salvador”, artículo 12.	7.2

3) Derecho a la Salud	Artículo 4, párrafo 4.	Protocolo de San Salvador, artículo 10.	7.2, 18 y 19
4) Derecho a una vivienda digna	Artículo 4, párrafo 7.	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 11.	18
5) Derecho a la Identidad	Artículo 4	Convención Americana Sobre Derechos Humanos de San José. Artículos 18 y 20.	20
6) Derecho a una dinámica familiar y derechos de la niñez.	Artículo 4, párrafos 1, 8, 9 y 10.	Protocolo de San Salvador, artículos 15 y 16.	4, 7.2, 13, 16, 17 y 23.
7) Derecho a la Educación	Artículo 3	Protocolo de San Salvador, artículo 13.	23
8) Derecho al Trabajo y profesión.	Artículo 5	Protocolo de San Salvador, artículo 6.	22
9) Derecho de libre Tránsito	Artículo 11	Convención Americana Sobre Derechos Humanos de San José. Artículo 22.	5 y 14
10) Seguridad Jurídica	Artículos 14 y 16	Convención Americana Sobre Derechos Humanos de San José. Artículos 8 y 25.	6, 7.2, 21
11) Seguridad Ciudadana	Artículo 21	Convención Americana Sobre Derechos Humanos de San José. Artículos 1 y 2.	7.2
12) Derecho a la propiedad privada	Artículo 27, párrafo 1	Convención Americana Sobre Derechos Humanos de San José. Artículo 21.	21

### 5.3 ¿Cómo se implementa este protocolo de acción?

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, recomienda metodológicamente la medición de tres tipos de indicadores sobre cualquier política pública que se pretenda instrumentar a efecto de conocer su alcance y grado de efectividad, a saber:<sup>387</sup>

- Indicadores estructurales: Dicha variable refleja la adopción de instrumentos jurídicos y la existencia de mecanismos institucionales básicos que faciliten la protección de los derechos fundamentales transgredidos. Este indicador debe reflejar la aceptación, intención y compromiso del Estado para aplicar medidas, políticas y estrategias que reviertan el estado de indefensión de las víctimas.
- Indicadores de proceso: reflejan las medidas que un Estado adopta para materializar su compromiso de revertir una situación de crisis, permiten evaluar la forma en que un Estado cumple con sus obligaciones, ejemplo de ello son las asignaciones presupuestarias a programas públicos de atención a víctimas.
- Indicadores de resultados: muestran el grado de eficiencia de las políticas públicas instrumentadas para revertir una crisis, por ejemplo, el número de desplazados que logran exitosamente el retorno a su lugar de origen o el reasentamiento.

Por lo anterior, desde el punto de vista metodológico y operativo se tiene la necesidad de establecer varias etapas o fases durante su ejecución. En el campo de la instrumentación se trata de encontrar soluciones inmediatas que comienzan con el alivio de la situación de emergencia y termina en la solución definitiva del problema la cual puede ser el retorno o el reasentamiento. Tres fases para la solución de este problema:

### 5.3.1 Fase I: Atención Humanitaria de Emergencia.

---

<sup>387</sup> Véase Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Indicadores de derechos humanos, guía para la medición y aplicación*, mayo 2012. Disponible en: [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human\\_rights\\_indicators\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_sp.pdf)

Objetivo: La inmediata atención para garantizar la supervivencia de las víctimas en la crisis del desplazamiento. Consiste en el conjunto de acciones dirigidas a atender las necesidades primarias de los desplazados, proveer cuestiones básicas de salubridad y alimentación. En esta etapa es de capital importancia la asignación de responsabilidades y mandos, así como el establecimiento de una mesa de control e información.

Varias son las acciones a concretar en esta etapa:

- Mapeo de amenazas y riesgos que ocasionaron el desplazamiento, así como, los posibles actores del conflicto;
- Deslindar responsabilidades. Establecer los enlaces con las autoridades responsables de los tres órdenes de gobierno;
- Implementación y asignación de responsabilidades. Asignación de mandos;
- Instalación de una mesa de control e información. Ésta se deberá de instalar para efectos de registro y censo, además mantener al tanto a las víctimas sobre la situación que guarda su comunidad, su familia o su propiedad. Es importante las técnicas de entrevistas personales que puedan documentarse, documentar de inmediato los hallazgos y, si las condiciones de seguridad lo permiten llevar a cabo una revisión in situ sobre el área origen del desplazamiento, y;
- Juntas de avance y exposición de la problemática mediante la conformación de una coordinación integral de atención a desplazados como espacio de trabajo para implementar acciones de alivio y solución a la emergencia, en las cuales se establezca un programa de trabajo para asegurar la viabilidad técnica y operativa de esta fase de atención de emergencia, así como el establecimiento de indicadores de información estadística confiable y sistemática.

#### 5.3.1.1 ¿Qué debe hacerse durante la crisis?

En atención a que el Sistema Nacional de Protección Civil es un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos voluntarios, sociales, privados y con las autoridades de los estados, la Ciudad de México y los municipios, a fin de efectuar acciones coordinadas, destinadas a la protección contra los peligros que se presenten y a la recuperación de la población, en la eventualidad de un desastre.

Tenemos que, la Secretaría de Gobernación por medio de la Secretaría Técnica del Sistema Nacional de Protección Civil encabezará una coordinación integral de atención a desplazados, a efecto de, generar un diagnóstico inicial con base en informes y análisis de datos que permita identificar el mapa de riesgos.

Dentro de la Fase de Atención Humanitaria de Emergencia seguridad, alimentación y salud resultan ser la prioridad. Es por ello que, la coordinación se constituye en la instancia donde se planifica, articula, implementa y evalúa las acciones a desarrollar para mitigar y resolver la crisis. La coordinación también se conformará por las siguientes instituciones y dependencias federales que trabajarán de forma coordinada y transversal:

Tabla 14:

Derecho conculcado	Autoridad Responsable	Actividad
1) Derecho a la vida e integridad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaría de la Defensa Nacional;</li> <li>• Secretaría de Marina;</li> <li>• Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana</li> </ul>	<p>Despliegue de fuerzas del Estado civiles y militares una vez que se presenta la contingencia para restituir el orden.</p> <p>El despliegue busca garantizar que fluya la ayuda humanitaria, así como garantizar la labor de los cuerpos de asistencia social, humanitaria y sanitaria.</p> <p>Protección de la propiedad de los desplazados, al evitar daño, destrucción,</p>

		<p>confiscación o apropiación ilegal como invasiones o despojos.</p> <p>Colaborar a levantar el campo o acondicionar los refugios para recibir a los desplazados.</p>
2) Derecho a la Alimentación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaría de la Defensa Nacional;</li> <li>• Secretaría de Marina;</li> <li>• Secretaría del Bienestar</li> </ul>	
3) Derecho a la Salud	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaría de la Defensa Nacional;</li> <li>• Secretaría de Marina;</li> <li>• Secretaría de Salud</li> </ul>	
4) Derecho a una vivienda digna	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaría del Bienestar</li> <li>• Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano</li> </ul>	
5) Derecho a la Identidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaría de Gobernación;</li> </ul>	
6) Derecho a una dinámica familiar y derechos de la niñez.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaría del Bienestar</li> <li>• Secretaría de Educación Pública</li> <li>• Sistema Nacional Para El Desarrollo Integral De La Familia (DIF)</li> </ul>	
7) Derecho a la Educación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaría del Trabajo y Previsión Social</li> <li>• Secretaría de Educación Pública</li> </ul>	
8) Derecho al Trabajo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaría del Trabajo y Previsión Social</li> </ul>	
9) Derecho de libre Tránsito	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaría de la Defensa Nacional;</li> </ul>	

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaría de Marina;</li> <li>• Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana</li> </ul>	
10) Seguridad Jurídica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaría de Gobernación;</li> <li>• Fiscalía General de la República</li> </ul>	
11) Seguridad Ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaría de la Defensa Nacional;</li> <li>• Secretaría de Marina;</li> <li>• Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana</li> </ul>	
12) Derecho a la propiedad privada	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaría de la Defensa Nacional;</li> <li>• Secretaría de Marina;</li> <li>• Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana</li> </ul>	

En el nivel estatal y municipal y en el respectivo ámbito de su competencia, las Instituciones y dependencias involucradas son:

- Secretaría de Gobierno;
- Policía Estatal;
- Secretaría de Salud;
- Secretaría de Educación;
- Secretaría de Desarrollo Social, y;
- DIF Estatal.

En el nivel municipal:

- Presidencia municipal a través de la Secretaría del Ayuntamiento;
- Policía Municipal o comunitaria en su caso, y;
- DIF Municipal.

Con las siguientes responsabilidades:

- Brindar apoyo en un marco de coordinación, cooperación y colaboración a la Coordinación Integral de Atención a Desplazados.
- Participar activamente en las juntas de avance y mesas de trabajo temáticas a efecto de brindar soluciones.
- Al tener conocimiento sobre el terreno de las condiciones de la localidad, reportar oportuna y permanentemente las variables que caractericen la intensidad del fenómeno.

Aportan sus conocimientos técnicos, experiencias de campo, así como autoridad moral o influencia política, se podrán sumar a los esfuerzos:

- Representantes de las diversas Iglesias y creencias religiosas;
- Representantes de la población desplazada, como comisarios ejidales;
- Cruz Roja Mexicana;
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como las comisiones estatales de Derechos Humanos;
- Organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales de Cooperación, y;
- La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

#### 5.3.1.1.1 Mesa de control e información

Varias resoluciones analizadas en el segundo capítulo señalan la importancia de una efectiva recolección de datos personales de los desplazados, pues, sienta las bases para la planeación e instrumentación de políticas públicas que permitan soluciones duraderas a las necesidades,

demandas y vulnerabilidades de los desplazados. Dicha recolección de datos deben quedar asentados en una plataforma informática clasificada por edad, género, condición especial, oficio, profesión, nivel educativo, experiencia laboral y habilidades diversas como conocimientos de un segundo idioma o dialecto, ya que dichas habilidades pueden ser aprovechadas para la autogestión de los campamentos o refugios, más aun, dicha base de datos puede se utiliza para posteriores apoyos con miras a una reinserción laboral, cursos de capacitación para el trabajo, o para instrumentar políticas de apoyo social.

La mesa de control establece mecanismos de monitoreo y evaluación para el adecuado cumplimiento de acciones y, tiene como objetivo prioritario el levantamiento de un censo. En el Censo se debe registrar:

- Persona y/o familia, contabilizar el número de desplazados de acuerdo a su género y edad;
- Jefatura de familia;
- Etnia (en su caso);
- Población desplazada con necesidades o condición especial, para la gestión y requerimiento de servicios y equipo especializados en dado caso;
- El lugar específico de procedencia, ranchería, ejido, comunidad, municipio, y;
- Personas que necesiten una valoración médica de rutina, así como quienes la necesiten de forma urgente.

#### 5.3.1.1.2 Despliegue de la capacidad institucional.

Previo análisis del entorno en que se presentó la crisis, las instituciones en primer término deberán utilizar la capacidad instalada en la zona de conflicto, para facilitar la movilización de la población, así como, dar respuesta inmediata a las necesidades más básicas, a saber: seguridad, alimentación y salud.

En esta etapa establecer el soporte técnico, logístico, administrativo, presupuestal y de coordinación que permita la implementación del presente protocolo, para atender el desplazamiento es prioritario. Con la información del censo se procede a la preparación y organización del albergue o refugio que en lo subsecuente se le denominará *Bolsa de protección*, bajo los siguientes criterios de volumen, estancia y duración.

Debe destacarse que, diversas resoluciones citadas en el segundo capítulo, pues, señalan la importancia de mantener el carácter civil y humanitario de los campos, prevenir la infiltración de elementos armados en los campos, así como ataques contra los mismos, prevenir actos de reclutamiento de víctimas como niñas, niños y adolescentes.

En México, como se señaló en el primer punto de este protocolo, se presentan dos tipos de desplazamientos: en masa o menores. Los primeros se dan, generalmente, después de un incidente cargado de violencia que lleva a que comunidades enteras dejen su lugar de residencia en un mismo momento. El segundo tipo de desplazamiento se da de manera paulatina, y la mayoría de las veces se presenta cuando hay amenazas o pequeños brotes de violencia. En este orden de ideas tenemos que los desplazamientos serán clasificados en función a su magnitud como:

- Flujos significativos. 50 o más personas.
- Flujos menores. De 1 a 49 personas.

En atención al ámbito temporal de duración de la crisis, la *Bolsa de Protección* puede ser:

- Provisional de 1 a 15 días;
- Temporal de 15 días y hasta 90 días como máximo, y;
- Permanente con política de desarrollo urbano y rural para la asignación de nuevas zonas o regreso de las personas al lugar de origen.

Finalmente, en atención a su lugar de procedencia pueden ser:

- Rurales, o;
- Urbanos.

Servicios y acondicionamiento básico de la *Bolsa de protección*, así como otras observaciones:

- Sanitarios divididos para hombres y mujeres;
- La salud representa una de las preocupaciones principales de las personas desplazadas. Apoyar a estas familias en transporte, alojamiento y medicamentos con el fin de que puedan beneficiarse de atención médica;
- Realizarles un estudio médico, para observar el estado en que llegan y si adquirieron una enfermedad atenderla de inmediato, para evitar un contagio con el resto de la población;
- Elaborar con ayuda de nutriólogos un sistema de alimentación adecuado, ya que muchas personas en especial los niños llegarán con un estado avanzado de desnutrición. Enfrentar esta problemática es prioritaria;
- Montar un área de ayuda psicológica, ya que el desplazamiento causa un grave shock a la población, ya que tuvieron que dejar todo en su antigua comunidad. Esta perspectiva de reconocimiento de los impactos psicosociales que comprometen la violación de derechos en el contexto de la violencia y el desplazamiento es fundamental con miras a alcanzar la plena restitución del entorno perdido;
- Instalación de contenedores para los desechos tanto orgánicos como inorgánicos y manejo de desechos peligrosos;
- Montaje de un área de atención médica para problemas frecuentes, resfríos, males estomacales;
- Área de aseo personal;
- Montaje de almacén para materia primas, alimentos y concentrado de la ayuda que se reciba;
- Designación de un área exclusiva para el consumo de alimentos;
- Montaje de cocina;
- Instalación de una planta potabilizadora de agua;

- Montaje de isla de hidratación;
- Área habilitada para personas con discapacidad con área de aseo especial, y;
- Habilitar áreas de dormitorios. Deberán estar distribuidos de la siguiente manera: para familias con menores y/o sin ellos, otra para personas solas y una para personas con capacidades diferentes.

En términos de seguridad:

- Protección de predios y territorios. Acciones dirigidas para dar protección a predios y bienes inmuebles y muebles abandonados o en riesgo de abandono por causa del desplazamiento interno.
- Aplicar acciones dirigidas a la protección de los heridos, enfermos, inválidos, y ancianos que en ningún caso pueden ser objeto de ataque, así como de las mujeres y los niños menores de quince años huérfanos o separados de sus familias que serán objeto de particular protección.
- Creación de espacios en las *Bolsas de protección*, como las relativas a las zonas y localidades sanitarias, de seguridad y zonas neutralizadas para poner al abrigo de los efectos del conflicto a los heridos y enfermos, los inválidos, los ancianos, las mujeres en cinta y madres con sus hijo(a)s, los niños menores de quince años y aquellas personas civiles que no participen en las hostilidades y que no ejecuten ningún trabajo de carácter militar o con vínculos a la seguridad durante su estancia en dichas zonas.

### 5.3.2 Fase II: Estabilización socioeconómica.

¿Qué debe hacerse después de la Fase de Atención Humanitaria de Emergencia?

Objetivo: En esta fase se llevan a cabo planes de desarrollo para dar alternativas de autonomía y desarrollo socioeconómico a los desplazados. Lo importante es que las víctimas sean partícipes de opciones económicas individuales, familiares o colectivas en función al tipo de desplazamiento. Para ello es necesario contar con propuestas de autogestión tales como

proyectos de economía solidaria, cooperativas de autoconsumo y microempresas comunitarias.

Los proyectos de generación de ingresos y capacitación para el trabajo, talleres y cursos, tienen como objetivo instrumentar acciones para desarrollar e incrementar el potencial productivo de la población desplazada para alcanzar la estabilización socioeconómica indispensable para la progresiva restitución de las condiciones de vida que permitan un normal desarrollo. Es así que, las siguientes acciones concretas ayudarán a alcanzar el objetivo:

- Asignación de roles dentro del grupo de desplazados que contribuyan a que los servicios del lugar sean lo más dignos posibles como mantener la limpieza, incluso en actividades de administración. Esto con la finalidad de mantener a la gente en ocupación y minimizar el impacto del desplazamiento;
- Es prioritario generar un fondo económico especial para su inserción laboral;
- Facilitar todos los medios disponibles para que los desplazados puedan dar aviso a algún familiar. Facilitar la comunicación entre familiares y la búsqueda de los mismos. Garantizar que las familias que sufran fragmentación a causa del desplazamiento logren la reunificación, es un paso fundamental para que los desplazados puedan retomar sus vidas;
- Promover proyectos integrales de generación de ingresos para población en situación de desplazamiento, a través de las modalidades de vinculación laboral, desarrollo de proyectos productivos, así como la instalación de un módulo de asesoría técnica, como por ejemplo para explorar la posible conformación de sociedades cooperativas;
- Se promoverán acciones de mediano y largo plazo con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población;
- Capacitación y formación para el trabajo, en temas que permitan facilitar la generación de ingresos de la población desplazada;
- Diseño y/o implementación de servicios de desarrollo empresarial y en infraestructura que permita el autoempleo de la población desplazada, y;

- Diseño e implementación de programas o estrategias de intermediación y colocación laboral.

Otras acciones a emprender:

- Acondicionamiento de un área de esparcimiento para menores de edad y jóvenes;
- La educación pública debe enfatizar el trabajo y las dinámicas grupales de una expectativa de recuperación del entorno perdido;
- Implementación de programas de acción cívica y seguridad comunitaria;
- Facilitar la posesión y recuperación de los documentos de identidad de la población desplazada, y;
- Facilitar a las víctimas del desplazamiento el acceso al derecho a la justicia y la reparación de daños.

### 5.3.3 Fase III: Retorno o reasentamiento

Objetivo: Crear una serie de condiciones necesarias que permitan que los desplazados inicien una vida en un lugar nuevo, o regresen en condiciones de seguridad a su lugar de origen. Es decir, es el regreso al lugar de residencia con el ánimo de permanecer en ella en ausencia de miedo de una acción directa o indirecta de grupos violentos.

Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos señalan que los desplazamientos internos “*no tendrán una duración superior a la impuesta por las circunstancias*”, tal cual indica el Principio 6-3. Ser un desplazado interno es estar expuesto a una gama de riesgos y vulnerabilidades. Es por ello que encontrar una solución al problema es indispensable para superar la emergencia.

Como se indicó desde el capítulo primero de la presente investigación, el ser desplazado no constituye una categoría jurídica especial conforme al derecho internacional como sí ocurre

con la situación de los refugiados, por lo mismo, es indispensable que la solución al problema nazca del interior de las mismas comunidades y de los propios Estados. Es así que, resulta de vital importancia sentar las bases sobre las cuales se define y se logra el fin del desplazamiento interno.

Sin duda alguna, la mejor alternativa para una víctima de desplazamiento interno, debe ser la posibilidad de retornar a su lugar de origen, recuperar su entorno en condiciones de un ejercicio pleno de derechos, la oportunidad de retomar su proyecto de vida personal y familiar, volver a ser parte fundamental del tejido social, así como contribuir al desarrollo de su comunidad.

Para el Estado, esta fase de Retorno o Reasentamiento sin duda alguna también representa la mejor alternativa, pues, implica la recuperación de la institucionalidad perdida y el restablecimiento del Estado de derecho. Si se parte, de que todo retorno, debe contar con condiciones básicas, tales como servicios de salud, vivienda, seguridad, alimentación, educación y programa de desarrollo social, resulta evidente como el Estado retoma su carácter de Rector del desarrollo. A lo anterior, debemos sumar la oportunidad que puede representar una crisis para fortalecer o en su defecto crear, nuevos procesos de participación ciudadana que garanticen un proyecto de comunidad viable y sostenible. Lo anterior solo es posible con la presencia real y efectiva de las instituciones del Estado que protejan el ejercicio pleno de derechos.

En esta fase se definirán los pasos y condiciones necesarias para generar el acompañamiento institucional a un proceso de retorno o reubicación ya sea colectivo o individual, indica las acciones a seguir, las garantías de participación de la población desplazada, tipos de retorno, variables a tener en cuenta para la instrumentación de la fase y el posterior seguimiento.

#### 5.3.3.1 Principios que deben regir en la fase de Retorno o reasentamiento

Conforme a los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos son<sup>388</sup>:

- Voluntad. Libertad de elección de la víctima para regresar a su lugar de origen o para reasentarse en uno diverso.
- Seguridad. Garantía de salvaguarda y protección de la vida, integridad física y patrimonio que permitan la reintegración comunitaria, en ausencia total de miedo a verse vulnerado de nueva cuenta.
- Dignidad. Trato no discriminatorio que permita la reinserción en los procesos sociales, económicos y culturales mediante la posibilidad de ejercer plenamente los derechos y la calidad de ciudadano.
- Participación. El proceso de retorno o reasentamiento debe contar con la más amplia participación de la comunidad, la implementación de mecanismos de participación ciudadana es fundamental en esta fase. Esta participación debe estar fundada en decisiones informadas y voluntarias, en cuanto a si quieren o no regresar a su lugar de origen o asentarse e integrarse en el lugar donde encontraron refugio o en otra parte del país. Los Principios Rectores del Desplazamiento Interno señalan la participación informada de las víctimas como uno de sus derechos elementales.
- Seguimiento. La presencia real y efectiva de las instituciones del Estado es indispensable a efecto de garantizar la viabilidad del proyecto comunitario.

#### 5.3.3.2 Tipos de retorno o reasentamiento

El retorno o reasentamiento puede ser:

- El regreso al lugar de origen;
- La integración local en las zonas en que los desplazados internos inicialmente encontraron refugio, o;
- El asentamiento en otra parte del país.

---

<sup>388</sup> Principio número 28 de los Principios Rectores de los Desplazamientos internos.

Debe destacarse que, encontrar las condiciones para dar una solución definitiva al problema es función primordial de los Estados tal cual se analizó en múltiples resoluciones tanto de la Asamblea General como el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, como lo es la resolución A/C.3/68/L.63/Rev.1 “*Protección y asistencia a las personas internamente desplazadas*”, de 18 de noviembre de 2013, o; la resolución S/RES/1698 “*Sobre la situación concerniente a la República Democrática del Congo*” de 2006.

Las siguientes condiciones tienen que ser valoradas para evaluar que se superó la condición de desplazado:

- Condiciones de seguridad y libertad de movimiento;
- Un nivel adecuado de vida con acceso a comida, agua, techo, servicios sanitarios y de educación;
- Acceso a empleo o alguna otra forma de subsistencia;
- Acceso a restitución de la propiedad o en su defecto a compensación por la afectación;
- Que les sea reintegrada su documentación personal;
- Que sean reunificadas las familias si es que fueron separadas;
- Capacidad de poder participar de forma efectiva en la vida pública, y;
- Acceso a los mecanismos de justicia.

Es así que, cubiertos los puntos anteriores, podemos hablar que las víctimas por el desplazamiento interno ya no tienen necesidades específicas no cubiertas de protección y asistencia, en consecuencia, pueden disfrutar plenamente de sus derechos una vez más cual si fuesen ciudadanos que nunca fueron desplazados. Incluso, se puede afirmar que en la medida que los desplazados internos gozan del mismo nivel de acceso a la plenitud de ejercicio de sus derechos que el resto de la población, estaremos cercanos al fin de su condición de desplazado.

En atención a la magnitud del retorno o del reasentamiento, puede ser:

- Retorno o reasentamiento significativo. 50 o más personas.
- Retorno o reasentamiento menor. De 1 a 49 personas.

En atención al ámbito temporal para efectuar el retorno o el reasentamiento, será:

- Retorno a corto plazo. Es aquel que se realiza máximo dentro de los quince días posteriores al desplazamiento bien sea significativo o menor, y;
- Retorno o reubicación a Mediano y Largo Plazo. Aquel que se realiza después de los quince días de ocurrido el desplazamiento, bien sea significativo o menor.

Finalmente, en atención a su lugar de retorno o reasentamiento puede ser:

- Rural, o:
- Urbano.

#### 5.3.3.3 Criterios metodológicos

Tres criterios son importantes para tomar en consideración para poner fin al desplazamiento interno:

- El Estado propició las condiciones para el regreso o reasentamiento en otra parte del país en condiciones dignas y de seguridad;
- La población desplazada tiene pleno acceso a sus derechos al igual que el resto, y;
- Las soluciones son sostenibles a corto, mediano y largo plazo. La sostenibilidad de la solución estriba en que, si las razones que provocaron el desplazamiento en el pasado o que pueden causarlo en el futuro ya no existen.

#### 5.3.3.3.1 Planeación

La planeación constituye un conocimiento previo de las circunstancias que dieron origen al desplazamiento, cuyo enfoque debe involucrar una estrategia que encamina de manera mecanizada hacia maximizar la utilidad de la capacidad instalada y de los recursos disponibles. Esta fase implica el establecimiento de los fines concretos que se plantean los actores que pretenden alcanzar la solución, así como los medios y etapas fijados para conseguirlos.

En esta fase se debe comenzar a explorar en un marco de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, las posibilidades de retorno o reasentamiento. Se debe tener en cuenta que los efectos psicológicos, sociales y económicos se minimizan, entre más rápido se creen condiciones de retorno o reasentamiento.

La Coordinación integral de atención a desplazados de manera concertada con la población desplazada pueden iniciar la exploración de posibilidades para el retorno o el reasentamiento, en observancia de las siguientes variables:

- Origen y causas del desplazamiento;
- Presencia de actores armados ilegales en la zona;
- Importancia geopolítica y económica de la zona;
- Dinámica social de la región;
- Factores de gobernabilidad o ingobernabilidad. La evidencia en la sostenibilidad de un retorno, sin lugar a dudas, es el mejoramiento de las condiciones de gobernabilidad, lo que significa el ejercicio pleno de los derechos de la comunidad;
- Presencia, actuación y capacidad de la fuerza pública;
- Censo y características de la población a retornar o reasentar;
- Viabilidad del retorno o reasentamiento a corto, mediano y largo plazo;

Para facilitar la implementación de esta fase, se requiere definir:

- La cantidad de personas que formarán parte del grupo del retorno o reasentamiento;

- Los recursos humanos, financieros y materiales disponibles para ejecutar el retorno o reasentamiento. Sean retornos o reasentamientos significativos o menores es necesario analizar si existen las condiciones básicas de recursos económicos, financieros y materiales.
- En el caso de reasentamientos, analizar el contexto político social en el que se pretende llevar a cabo, a efecto de minimizar la resistencia interna de grupos sociales o políticos que se pudiera presentar;
- Coordinar los esfuerzos de retorno o reasentamiento conforme al Plan Nacional de Desarrollo en materia de seguridad, salud, vivienda, alimentación y demás servicios necesarios, a efecto de que el retorno o reasentamiento sea parte integral de las metas de desarrollo.

#### 5.3.3.3.2 Implementación

Una vez que se confirmó la disponibilidad de recursos oportunos para llevar a cabo el proceso, se da paso a la implementación. Se materializa con el traslado de las personas y enseres desde su lugar de ubicación actual hasta el lugar de donde fueron desplazadas o hasta el lugar del reasentamiento. El traslado requiere una planeación en detalle de los componentes logísticos necesarios para efectuarlo. Diversos factores han de ser tomados en cuenta como: tipo de transporte, alimento, equipo de salud, ruta principal, ruta alternativa y equipo de seguridad.

Grupo de acciones concretas para implementar el retorno o el reasentamiento:

- Garantizar el derecho a la vivienda en condiciones dignas;
- Dotación de servicios públicos y obras de infraestructura. Obras de infraestructura o dotación de servicios públicos tales como, energía eléctrica, drenaje y alcantarillado y recolección de desechos en las comunidades para la población desplazada;
- Apoyar procesos de restitución de bienes inmuebles por pérdida a causa del desplazamiento;

- Restitución de bienes y servicios públicos como el de educación que faciliten el retorno o reubicación de la población desplazada, e;
- Inversión en vivienda para incentivar el retorno con el fin de promover el retorno de la población desplazada a su lugar de origen.
- Oportunidades de empleo y generación de ingresos. El regreso, reasentamiento e integración local a menudo ocurren bajo circunstancias que se caracterizan por un alto desempleo y economías frágiles.

#### 5.3.3.3.3 Evaluación y prevención de nuevos casos

Crear circunstancias que impidan incurrir en la repetición de la crisis es prioritario. Asegurarle a la población la no repetición del desplazamiento, a través de garantizar la efectiva protección del derecho a la vida, la seguridad personal, la integridad, logrando así el respeto a los bienes de la comunidad, el acceso a la seguridad alimentaria y el pleno goce y disfrute de bienes y servicios públicos es posible alcanzarlo si se observan las siguientes acciones:

- Identificar acciones correctivas y preventivas;
- Formular estrategias integrales para evitar reincidencias;
- Definir mecanismos que permitan el monitoreo y evaluación periódica para asegurar el éxito del retorno;
- Instalación y patrullaje de autoridad estatal y federal, entendiendo que las autoridades municipales están completamente rebasadas ante el fenómeno ocurrido y, por lo mismo no resultaría acertado exigir responsabilidades en el momento;
- Permanencia del mismo por un mínimo de 6 meses a partir de que regrese la última persona a la comunidad, y;
- Monitoreo periódico de la zona en cuestión para evitar nuevas crisis de desplazamiento.

## Conclusiones

Las conclusiones que a continuación se exponen y detallan, se estructuran en conclusiones como causa del desplazamiento interno; conclusiones como efecto del desplazamiento interno, y; conclusiones como solución al desplazamiento interno.

Conclusiones como causa del desplazamiento interno:

\* **Un Estado frágil.** México no es un Estado fallido, sin embargo, falla mucho en sus responsabilidades.

El Estado mexicano no se ha colapsado. No estamos aún en una situación de Estado fallido, por más que algunas regiones se aproximen a ello, sin embargo, la población dejó de creer en la capacidad de liderazgo del gobierno de México para afrontar y resolver problemas, la gente comienza a percibir una situación de indefensión, sensación que crece ante la incertidumbre de los vacíos de poder que genera el gobierno. En algunas regiones del país se está sustituyendo a la autoridad, lo que trae como consecuencia la creación de un Estado paralelo y una sociedad de desplazados. Esto equivale a aceptar que se configuren espacios de criminalidad.

Es posible entonces, afirmar que tenemos un Estado débil, con cuerpos de seguridad civiles fallidos e, instituciones militares desbordadas, producto en gran medida de la complicidad o negligencia frente a las organizaciones criminales. El desplazamiento interno por sus características, es un fenómeno que se produce porque el Estado no pudo garantizar la protección de las personas y prevenir su desplazamiento, por lo tanto, la debilidad de las instituciones del Estado mexicano es causa del desplazamiento interno.

El Estado de Derecho consiste en la sujeción de la actividad estatal a las normas aprobadas de acuerdo a los procedimientos que ella establezca, que garantizan el funcionamiento responsable y controlado de los órganos del *poder*, el ejercicio de la autoridad conforme a disposiciones conocidas y la observancia de los derechos individuales, colectivos, culturales,

civiles y políticos. Vivir en un Estado de derecho nos exige actuar dentro del marco de la ley. El respeto de las normas y de la autoridad legítima nos garantizará paz, orden y progreso.

**\* Estrategia de seguridad fallida.**

Toda estrategia de seguridad tiene un límite de tolerancia en situaciones de violencia como la que actualmente se vive en regiones de México. Conforme empieza a verse como un costo inaceptable por la mayoría de la sociedad, la continuidad de la estrategia se dificultará hasta exceder el punto límite de tolerancia.

En México, el fenómeno del desplazamiento interno existe desde hace mucho tiempo, sus causas son diversas y están profundamente ligadas a conflictos históricos en distintas regiones: disputas religiosas, luchas territoriales inter e intracomunitarias y conflictos político-militares.

Sin embargo, la estrategia de seguridad puesta en marcha por el gobierno Federal administración 2006-2012, trajo como resultado una recrudecida lucha por las rutas de distribución de drogas por las organizaciones criminales, así como la fragmentación de los grandes carteles, lo cual produjo la proliferación de grupos más pequeños con divisiones internas que han diversificado su actividad a delitos como la extorsión, robo, daño en propiedad ajena, entre otros. El clima de violencia que se generalizó en diferentes zonas del país, tuvo impacto y provocó ataques contra la población civil, por lo que, miles de personas se vieron y se han visto obligadas a abandonar sus hogares, dando pie al desplazamiento interno individual y masivo. La estrategia consistió en la consagración de utilizar las Fuerzas Armadas no para contener a las organizaciones criminales en México, sino en la medida de lo posible, destruirlo en la forma como lo conocimos. Acabar con los grandes cárteles y capos, pulverizar al narco y convertirlo en un problema de seguridad pública. No obstante, como México no cuenta con fuerzas civiles de seguridad pública dignas de encarar tal responsabilidad, el enfoque equivale a eternizar a las Fuerzas Armadas en tales menesteres.

En los territorios en disputa entre grupos armados, bien sea por su potencial económico, como corredores estratégicos para el tráfico de armas y estupefacientes o, por la posibilidad de siembra de cultivos ilícitos, la situación se torna aún más compleja, pues en estas zonas la población civil se encuentra en medio de presiones y acciones de grupos delictivos, en donde unos y otros la señalan como auxiliadores del contrario o convirtiéndola en escudos humanos para su accionar delincencial.

En este ambiente de conflictividad, el desplazamiento interno es una estrategia de guerra, es una acción que busca entre otras cuestiones: fortalecer la presencia y control de grupos al margen de la ley en un territorio vital para sus intereses; como acción deslegitimadora de la autoridad; como mecanismo de apropiación ilegal de recursos y propiedades.

Diez años después de la puesta en marcha de una estrategia de seguridad, tal como se aprecia del informe elaborado por el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, así como de reportes periodísticos publicados por el diario El País y, la base de datos "Incidencia delictiva del fuero común" del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, hasta antes de 2008, la violencia en México, era un fenómeno, al menos en sentido estadístico, que podemos catalogar de "normal"; después de 2008, comienza a crecer de forma acelerada. Una década después de aquel incremento inusitado de la violencia, nos encontramos con problemas agravados y sin una hoja de ruta clara para superar la situación, un fracaso sangriento, oneroso y devastador para México. Más muertos que nunca; más droga y víctimas de adicción, deterioro de la imagen internacional de México, y; extensión del problema a todo el territorio nacional. La estrategia de seguridad fallida se convierte en otra causa del fenómeno en estudio. La actual situación de México se convierte en un digno y lamentable estudio de caso de lo que no se debe hacer al implementar una estrategia de seguridad.

Conclusiones como efecto del desplazamiento interno:

\* **Doble victimización.** Las víctimas de desplazamiento interno no sólo padecen la acción de los grupos delincuenciales, además sufren la omisión y negligencia gubernamental.

Las personas internamente desplazadas se encuentran en un ciclo de revictimización, en el que aunado a los hechos violentos que motivaron su huida, se encuentran día a día con una serie de dificultades que son consideradas hechos victimizantes por sí mismos, a los cuales se suma una falta total de atención a esta problemática por parte de las autoridades nacionales. El ataque de las organizaciones criminales y, la ausencia de reconocimiento de las instituciones gubernamentales que auxilien a las víctimas, las ha expuesto a una doble victimización, lo que constituye un efecto pernicioso del desplazamiento interno.

El fenómeno del desplazamiento interno, por su complejidad requiere de un abordaje especializado, ya que las víctimas pueden ser personas que se ven obligadas a desplazarse como consecuencia de un hecho delictivo consumado como haber sido lesionado, amenazado o haber presenciado un homicidio o, en su defecto, están aquellas víctimas que huyen con el objetivo de evitarlo.

El gobierno federal, única esfera de pública en México capaz de atender el desplazamiento interno en forma integral, debe diseñar instituciones que se ocupen de ello. Sin embargo, no se tiene una política de reparación de daños, o acceso de las víctimas a servicios básicos en las nuevas comunidades de destino; no hay una campaña de sensibilización en las comunidades de origen, de tránsito y destino para aminorar el impacto social que representa el desplazamiento, para no revictimizar, pues abona al mismo proceso de violencia.

Al tomar como referencia las disposiciones normativas analizadas en materia de Derecho Internacional de los Derechos Humanos, de Derecho Internacional Humanitario, del Derecho Penal Internacional, así como de diversos cuerpos normativos de México, se advierte que el desplazamiento interno es una conducta contraria al orden jurídico tanto nacional como internacional. En este orden de ideas, el desplazamiento interno es violatorio de los principios de interdependencia, indivisibilidad y universalidad, consustanciales a los derechos humanos, al ser un fenómeno que transgrede de forma masiva, continua y grave una multiplicidad de derechos económicos, civiles, sociales y culturales consagrados en las disciplinas jurídicas mencionadas tanto en la esfera internacional como en nacional.

En ese sentido, se observa que México ha incumplido con los estándares internacionales en la materia, así como en la observancia a la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana relacionada con el tema. Al respecto, cabe destacar que el desplazamiento interno tiene como principal instrumento regulador los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, si bien dichos principios no son vinculantes por sí mismos, de ellos emanan responsabilidades para el Estado mexicano, las cuales se encuentran en la Constitución Federal y en tratados internacionales que son de observancia obligatoria para México, no obstante ello, las autoridades no han realizado las acciones señaladas en los referidos principios.

**\* El desplazamiento interno genera pérdida de riqueza y de capacidades productivas.**

Una de los principales efectos del desplazamiento interno es la pérdida de capital humano, profesionistas de clase media que abandonan su lugar de residencia llevándose sus conocimientos y capital económico que antes aportaban a su comunidad. Las comunidades pierden capacidades productivas y de auto sostenibilidad de las sociedades. Especialmente vulnerables son las comunidades agrarias e indígenas.

Generalmente, los grupos con mayores recursos económicos, sociales y profesionales son los primeros en abandonar las zonas de riesgo, ya que existe una relación entre una menor resistencia a la violencia de quienes tienen mayores recursos de diversa índole, y; por otro lado, para quienes la escasez de recursos de todo tipo es un factor determinante a ponderar antes de tomar la decisión de desplazarse. Esto es así, ya que las personas con mayores recursos tienen capacidad para iniciar una “nueva vida” en otra comunidad, ya sea por poseer recursos económicos y poder invertirlos en otro lugar, o tener mayor preparación profesional y confiar en poder encontrar un nuevo empleo, y; las personas de escasos recursos para las cuales el desplazamiento es el último recurso, pues, su dependencia al lugar que habitan es determinante. En el caso de México, las personas de más recursos económicos y nivel educativo han escapado hacia Estados Unidos (“narcorefugiados”), otros se fueron al centro de México y otras zonas supuestamente libres de conflicto (“narcodesplazados”).

Los empresarios fueron los primeros grupos en desplazarse tras recibir amenazas de extorsión, cerraron sus establecimientos o se trasladaron a lugares más seguros en otra parte de México o fuera del país. Los empresarios del norte de México es quizá el caso más ejemplificador. Sin embargo, hay personas con menos recursos económicos que también huyeron, y cuyas condiciones de vida se ignoran. En este sentido el proceso de Retorno es de suma importancia al abordar el fenómeno, así como su cuantificación.

No son dos o tres personas que salieron huyendo, sino decenas de miembros de un mismo núcleo familiar que pierden su estabilidad económica y que impacta también en la comunidad a la que pertenecían. La pérdida de capital humano y capacidades productivas de las comunidades es otro efecto pernicioso del desplazamiento interno.

**\* Los conflictos armados tienen ciertas características conforme al derecho internacional humanitario, algunas de las se presentan en México.**

Los conflictos armados para que sean calificados como tales deben cumplir con ciertos estándares. Aunque se reitera, calificar si México está o no en un conflicto armado no es la tesis de la presente investigación, sin embargo, las consecuencias de la estrategia de seguridad que se emprendió son muy similares a las ocasionadas por un conflicto armado, por lo tanto, debido a la evidencia recabada y algunos argumentos esgrimidos, es de nuestro interés dejar una posible nueva línea de investigación. En este orden de ideas, es menester exponer algunas reflexiones al respecto.

Las condiciones de violencia que vive México, por la diversidad de actores e intereses, pueden ser calificadas como sui géneris, pues las fuerzas gubernamentales se enfrentan con los grupos delincuenciales, los grupos delincuenciales se enfrentan entre sí, y toda esa espiral de violencia arrastra a la población que, por lo general, se desplaza para evitar ser víctima de la delincuencia y, en algunos casos, los menos, la población civil se arma para enfrentar a las organizaciones criminales. Con entidades federativas como Guerrero o Michoacán

dominadas por criminales, autodefensas y otros grupos armados ilegales, nos acercamos a una situación que bien se puede describir como un conflicto interno de baja intensidad.

No todos los conflictos violentos se les percibe como una guerra civil. México es un caso de tal criterio. Más de 120 mil muertos en los últimos 10 años no parecen ser suficientes para pensar que en México hay un conflicto armado no internacional. En este momento sólo enunciemos algunas características del fenómeno violento en México y, de su contexto:

1) La violencia de la última década se da dentro de las fronteras de un Estado internacionalmente reconocido;

2) La violencia involucra a las fuerzas gubernamentales como uno de los principales actores, y; por otra parte, a una oposición paramilitar capaz de organizarse y causar estragos en las fuerzas gubernamentales, lo que representa un desafío a la autoridad formalmente establecida y al monopolio en el ejercicio de la fuerza que dicha autoridad dice ostentar, situación que deja en entredicho la existencia de un auténtico Estado de derecho. En regiones enteras de México atestiguamos escenas que sólo se ven en ambientes inmersos en conflicto. Retenes militares y de grupos antagónicos a las fuerzas gubernamentales; enfrentamientos armados en las calles, con vehículos incendiados como barricadas para frenar ataques y servir de trinchera, y capas de colaboradores dentro de la población, sometida por adoctrinamiento, complicidad o miedo, para que los apoyen con información, vigilancia y acciones armadas, son comunes como se pudo atestiguar y estudiar en Michoacán, Guerrero o Tamaulipas, entidades en crisis de violencia, en donde no atestiguamos un conflicto convencional con bandos claramente definidos, con altas probabilidades de que se presenten ejecuciones sumarias, desapariciones y violencia dentro de las ciudades con un solo orden, quien posee las armas para decidir sobre quién vive o muere.

De lo anterior podemos desprender que, en efecto, la dinámica de violencia que se vive en México da pie a estudiar si se cumple o no con los supuestos hipotéticos planteados por el Comité Internacional de la Cruz Roja, tal es el caso de:

- Grupos armados con un nivel mínimo de organización, en el caso de México, ciertas organizaciones criminales no tienen un nivel mínimo de organización, por el contrario, su nivel de organización es prácticamente paramilitar;
- Enfrentamientos que alcance un nivel mínimo de intensidad, en el caso de México, tales enfrentamientos implican el uso de armamento ligero pero con alta capacidad destructiva, por señalar sólo un ejemplo de ello, es el derribo en mayo de 2015 de un helicóptero militar Cougar EC725 por los miembros del Cártel de Jalisco Nueva Generación<sup>389</sup>;
- La motivación de un grupo armado no se considera un factor pertinente, entonces, enfrentar a las fuerzas gubernamentales por actividades eminentemente lucrativas y delictivas no es razón para no calificar tal situación como conflicto armado.

Otros criterios a ponderar son:

- Aparición de grupos paramilitares. México vive una nueva generación de paramilitarismo, la primera durante la Guerra Sucia en Guerrero; segunda, en la década de 1990 con el alzamiento del movimiento Zapatista y la aparición de grupos contrainsurgentes, tal como se describió en el capítulo primero de la presente investigación, y; tercera, en la actualidad con los grupos denominados “autodefensas”, por ejemplo, en Guerrero y Michoacán, que en ocasiones operan ligados a los grupos delictivos y en ocasiones en contra de ellos.
- Tolerancia y complicidad de las autoridades en México hacia los grupos violentos.
- Empleo de acciones terroristas. Los grupos delincuenciales emplean medios de tipo terrorista similares a los empleados por las organizaciones radicales islámicas. Los cuerpos mutilados o decapitados con el objetivo de amedrentar no sólo a las organizaciones rivales, sino también a las fuerzas gubernamentales, así como a la población en general. Sembrar terror y desaliento en la sociedad tiene un uso estratégico.

---

<sup>389</sup> Redacción, El Excelsior. *Así fue la caída del helicóptero militar en Jalisco*, 6 de mayo de 2015. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/05/06/1022690#imagen-6>

- Legitimidad en el ejercicio de la autoridad decreciente, en una espiral de violencia interna que parece interminable y sin una solución a la vista.
- Creciente rechazo a las acciones policiales y militares por violación sistemática de derechos humanos que, se puede visualizar en un nivel de impunidad superior al 90% de los delitos cometidos.
- Base social. En México, el narcotráfico en zonas de Michoacán, Guerrero, Sinaloa o Chihuahua tiene apoyo de ciertos segmentos sociales que, no ven atendidas sus necesidades por parte de las instituciones públicas.

Conclusiones como solución al desplazamiento interno:

**\* La violencia generó desplazamientos que no se miden.**

El punto de partida para atender y darle solución al problema de los desplazados internos es que adquieran visibilidad, tanto en la opinión pública como ante las instituciones gubernamentales, y para ello es necesario disponer de un censo confiable de víctimas de desplazamiento interno, pues hasta ahora sólo se cuenta con estimaciones.

Desde un punto de vista técnico, demostrar o negar estadísticamente la hipótesis con un estudio cuantitativo a nivel nacional sobre la verdadera envergadura de esta afectación, así como, la evaluación profunda del fenómeno del desplazamiento para saber con mayor exactitud su dimensión es indispensable, ya que en México no se lleva el conteo de los desplazados, de los cuales su contexto inmediato se vuelve incierto e inhóspito.

Con intención de generar una propuesta de cuantificación del desplazamiento interno en México, se realizaron diversas peticiones de transparencia al entonces Instituto Federal Electoral para conocer cuántas personas cambiaron de domicilio entre los años 2008 a 2011 en diversas ciudades de entidades federativas que vivieron los estragos de la violencia. De lo anterior, conforme a lo expuesto en el capítulo 4 podemos señalar que, estimamos, las personas desplazadas en más de un millón trescientas mil las víctimas y, casi cuatrocientas mil las casas abandonadas dentro del periodo antes referido.

**\* Algunas lecciones de la experiencia de los casos de Colombia y Perú,** países que vivieron espirales de violencia y que emprendieron esfuerzos por reconocer el problema del desplazamiento interno, constituyen para México una valiosa experiencia en la generación de un marco jurídico tanto legislativo como administrativo de protección a víctimas que, en este momento luce endeble, al igual que las políticas públicas para su solución. Robustecer dicho marco jurídico tanto legislativo como administrativo es fundamental para darle una solución duradera al problema del desplazamiento interno.

Del estudio de las experiencias de Colombia y Perú, se desprenden tres modelos de regulación, a saber: 1) un instrumento legislativo que adopte los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos; 2) una ley específica que aborde todas y cada una de las fases del desplazamiento interno; 3) robustecer una ley o política a partir de parámetros generales, para, posteriormente construir un marco reglamentario administrativo que asigne responsabilidades concretas y genere soluciones duraderas.

Los elementos mínimos que debe contener un marco regulatorio nacional en la materia, son: 1) Adoptar un concepto de quién es una persona internamente desplazada acorde con los Principios Rectores; 2) Señalar medidas que cubran las fases del desplazamiento interno; 3) Establecer un sistema de captura, recolección y protección de datos personales de víctimas de desplazamiento interno, y; 4) Dotar a una institución pública con la responsabilidad de monitorear el respeto y protección de los derechos de las víctimas de desplazamiento interno.

En este orden de ideas, los instrumentos legales de protección a desplazados internos que están en vigor en México son las leyes de Chiapas y Guerrero, ambas leyes nacieron en entidades federativas donde el problema del desplazamiento interno es histórico.

Aunado a lo señalado en el párrafo anterior, tenemos la Ley General de Víctimas el 9 de enero de 2013 que, sin ser una ley especializada en la materia, sí contempla a los desplazados internos víctimas tanto de los órganos de seguridad como del crimen organizado, y prevé

indemnizaciones de parte de los tres niveles de gobierno, así como de los responsables de la comisión de algún ilícito.

Sin embargo, del análisis de la Ley General de Víctimas, se desprende que dicho instrumento legal contempla sólo a las víctimas directas de algún ilícito, es decir, deja fuera a las víctimas que huyen bajo temor fundado como factor causante de agravio a la integridad física y moral. Por lo tanto, es necesario robustecer la Ley General de Víctimas y se contemple a los desplazados internos, como víctimas directas e indirectas, a efecto de que se promuevan medidas cautelares y de carácter preventivo que debe tomar el Estado para protegerlos.

En este orden de ideas, el protocolo de actuación propuesto en la presente investigación, tiene como objetivo la prevención del desplazamiento interno, la asistencia y la aplicación de soluciones duraderas hasta la superación de la crisis, así como, el establecimiento de un marco de atención a víctimas. Una de las características positivas de dicho protocolo es el reconocimiento del deber de las autoridades y la asignación de responsabilidades, para garantizarles a los desplazados internos el goce de condiciones satisfactorias de vida, incluido el derecho a la seguridad, salud e higiene. Otra característica importante es el reconocimiento del carácter de víctima de los desplazados internos, por lo que tienen un derecho de restitución o compensación de sus derechos vulnerados en materia de tierras, vivienda y propiedad.

El protocolo tiene un enfoque de derechos humanos y derecho humanitario. Cabe mencionar que adicionalmente les reconoce el derecho de solicitar y recibir ayuda internacional; el derecho a no ser desplazados forzadamente; el derecho a la libertad de circulación; el derecho a la unidad familiar; el goce de los derechos civiles y políticos fundamentales reconocidos internacionalmente; el derecho al retorno; y, el derecho a la no discriminación; en condiciones de seguridad y dignidad fomentar el regreso, en caso de no ser posible, reasentamiento e integración local, fomentando su incorporación a labores productivas al apoyar, por ejemplo, la creación de sociedades cooperativas de productores con el objetivo de consolidar y estabilizar socioeconómicamente a los desplazados internos; el estatus legal, la identificación y el registro, así como proporcionar documentos que acrediten la

personalidad jurídica de las víctimas; asegurar los derechos de propiedad o, en su defecto, la reparación de daños y restitución de bienes bajo la responsabilidad patrimonial del Estado; la seguridad alimentaria; el alojamiento y el vestido, así como la educación, la salud, el agua y el saneamiento.

La omisión del Estado de no legislar integralmente en la materia o proveer en la esfera administrativa medidas jurídicas, no puede ser utilizada como excusa para perpetuar la revictimización de la población desplazada.

Desafortunadamente, en México no parece advertirse que la mayor lección que podemos aprender de los casos de Perú y Colombia es que, el abandono en el campo de cultivos lícitos y la creciente aparición de estructuras paramilitares, se convierten en alternativas para las comunidades rurales frente a la violencia del crimen organizado.

En un contexto de creciente violencia como el que vivimos, es altamente probable que en los próximos años sigamos viendo la aparición de grupos paramilitares como las llamadas autodefensas en Michoacán, o bien de policías comunitarias en Guerrero. Entorno de violencia que sólo presagia un entorno de creciente desplazamiento interno de familias y comunidades enteras. Por esta ruta, la violencia en México gradualmente incrementa las similitudes con la situación que por décadas vivió Perú y Colombia.

**\* El desplazamiento interno es un fenómeno considerado tradicionalmente como exclusivo del dominio de los Estados;** esto es, que sólo en los Estados donde ocurría, se tenía incidencia directa en el fenómeno. Quizá esto explica por qué hasta la fecha no se cuenta con ningún instrumento internacional vinculante en materia de desplazamiento interno. Sin embargo, dicha visión no corresponde con la evolución y el estado en el que actualmente se encuentra el Derecho Internacional en materia de los Derechos Humanos.

El derecho internacional protege a las personas internamente desplazadas al brindarles protección mediante: a) normas provenientes del Derecho Internacional de los Derechos Humanos; b) normas provenientes del Derecho Internacional Humanitario, en caso de

conflicto armado; y, c) de manera específica y especializada por medio de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, los cuales se fundan primordialmente en el Derecho Humanitario Internacional y en los instrumentos relativos a los derechos humanos vigentes, por lo que, podemos señalar que dichos principios son de carácter secundario, sin demérito de reconocer que sirven de pauta entre la comunidad internacional como instrumento guía, para orientar en la prestación de asistencia y protección a las personas internamente desplazadas.

Es menester destacar que, México es parte del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional desde el año 2005 y, por lo tanto, a partir del 1 de enero de 2006 dicha instancia jurisdiccional tiene competencia para investigar, procesar y castigar, entre otros, los crímenes de lesa humanidad que se hubieren cometido en México, incluida la conducta de deportación o traslado forzoso de población, razón por la cual las acciones u omisiones del gobierno de México en materia de desplazamiento pueden ser objeto de investigación en perjuicio de servidores públicos y particulares que hayan incurrido en tal conducta. Parte de la solución la encontramos en la aplicación de los diversos instrumentos internacionales analizados en la presente investigación y, en la colaboración de organismos internacionales.

## Bibliografía

Arellano García, Carlos. *Derecho Internacional Público*, vol. 1, décima edición, editorial Porrúa, México, 2004.

Arellano García, Carlos. *Primer Curso de Derecho Internacional Público*, séptima edición, editorial Porrúa, México 2009.

Blom-Cooper, Luis. *Derecho de Asilo*, tercera edición, editorial Abeledo-Perrot, Argentina, 2005.

Camacho Servín, Fernando. *Refugiados Internos*, segunda edición, editorial CNDH, México, 2006.

Camargo, Pedro. *Derecho Internacional Humanitario*, editorial Leyer, 5ta edición, Colombia 2013.

*Enciclopedia Jurídica Omeba*. T. I., décima edición, editorial, Dris- Kill, Buenos Aires, Argentina, 2000.

Esquivel Obregón, Toribio. *Historia de México, Tomo I*, cuarta edición, editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

Fleck, Dieter. *The Handbook of International Humanitarian Law*, second edition, Oxford University press, New York, 2008.

Flores Arvizu, Raúl. *Cristianos y Cristeros*, tercera edición, ed. Diana, México, 1983.

Ghassan Maarque, Arnaout. *El Asilo en la Tradición Árabe-Islámica*, décimo octava edición, editorial CNDH, México, 2000.

Gowlland-Debas, Vera; Gaggioli, Gloria. "The relationship between international human rights and humanitarian law: an overview", en: *Research Handbook on Human Rights and Humanitarian Law*, Kolb, Robert; Gaggioli, Gloria, compiladores, Massachusetts, USA 2008, MPG Books Group.

González González, María de la Luz. *La Hipotética Personalidad Jurídica del EZLN*, segunda edición, editorial Planeta, México, 1996.

Grimberg, Carl. *Historia Universal, Vol. 1*, cuarta edición, editorial Daimon, México, 1999.

Hammer, Roland. "Cincuenta años de la aplicación de los Convenios de Ginebra", en Fraidenraij, Susana; Méndez Silva, Ricardo, compiladores, *Elementos de derecho internacional humanitario*, serie de estudios jurídicos número 15, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 2001.

Henckaerts, Jean Marie; Doswald-Beck, Louise. *El Derecho Internacional Humanitario consuetudinario, Volumen I: Normas*, Comité Internacional de la Cruz Roja, Buenos Aires, Argentina, octubre 2007.

Henckaerts, Jean Marie; Doswald-Beck, Louise. *El Derecho Internacional Humanitario consuetudinario, Volumen II: Práctica*, Comité Internacional de la Cruz Roja, Buenos Aires, Argentina, octubre 2007.

Margadant, Guillermo F. *Panorama de la Historia Universal del Derecho*, cuarta edición, editorial Porrúa, México, 1991.

Melzer, Nils. *Derecho Internacional Humanitario, una introducción integral*. Comité Internacional de la Cruz Roja, Ginebra, Suiza, marzo 2019.

Molina Piñeiro, Luis. *La Participación Política del Clero en México*, tercera edición, editorial UNAM, México, 1990.

Ortiz Ahlf, Loretta. *Los Migrantes: los derechos humanos de los refugiados, asilados, desplazados y trabajadores irregulares*, editorial Porrúa, México, 2004.

Pérez de los Reyes, Marco Antonio. *Historia del Derecho Mexicano*, segunda edición, editorial Oxford, México, 2007.

Pérez González, Manuel. *Derecho Internacional Humanitario y Derecho Penal Internacional*, op. cit., p. 49.

Potemkin, V. M. et. al. *Historia de la Diplomacia, Tomo I*, décima edición, editorial Grijalvo, México, 1986.

Puig, Juan Carlos. *Derecho de la Comunidad Internacional*, 4ª ed. Ed, Depalma, Buenos Aires, Argentina, 2002.

Quintana Guzmán, José. *La Guerra Cristera en México*, segunda edición, editorial Partido Demócrata Mexicano, México 1990.

Rodríguez-Villasante, José Luis. “Fuentes del derecho internacional humanitario”, en José Luis Rodríguez-Villasante, coordinador, *Derecho Internacional Humanitario*, primera edición, editorial Tirant lo blanch, Cruz Roja Española, España 2002.

Swinarsky, Christophe. “Derecho internacional humanitario como sistema de protección de la persona humana en su relación con el derecho internacional de los derechos humanos”, en Fraidenraij, Susana; Méndez Silva, Ricardo, compiladores, *Elementos de derecho internacional humanitario*. Serie de estudios jurídicos número 15, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 2001.

Tardif, Eric. *Intervención Humanitaria ¿Derecho, deber o prohibición?*, editorial Porrúa/Instituto de Investigaciones Jurídicas, primera edición, México 2012.

Valencia Villa, Alejandro, “Los Sistemas internacionales de protección de los Derechos Humanos”, en Martín, Claudia; Rodríguez-Pinzón, Diego y; Guevara, José Antonio, compiladores, *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, primera edición, Universidad Iberoamericana, Fontamara, México 2004.

Vallarta, José Luis. *Derecho Internacional Público*, editorial Porrúa, segunda edición, México 2016.

Vargas Carreño, Edmundo. *El Comité Jurídico Interamericano y el Desarrollo del Asilo y la Protección de los Refugiados*, décima edición, editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2009.

#### Fuentes electrónicas

Acuerdo por el que se crea el Seminario Universitario de Estudios sobre desplazamiento interno, migración, exilio y repatriación (SUDIMER). Disponible en: <http://www.acervo.gaceta.unam.mx/index.php/gum10/article/view/83985/75038>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Indicadores de derechos humanos, guía para la medición y aplicación*, mayo 2012. Disponible en: [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human\\_rights\\_indicators\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_sp.pdf)

Amnistía Internacional. México, *Nuevos informes de violaciones de derechos humanos a manos del Ejército*. Disponible en: [http://amnistia.org.mx/nuevo/wp-content/uploads/2014/07/Mexico\\_violaciones\\_DH\\_por\\_Ejercito\\_8\\_12\\_2009.pdf](http://amnistia.org.mx/nuevo/wp-content/uploads/2014/07/Mexico_violaciones_DH_por_Ejercito_8_12_2009.pdf)

Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados. *Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, +30 Cartagena*. Disponible en: <http://www.acnur.org/quehace/proteccion/declaracion-de-cartagena-sobre-los-refugiados/>

Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados. *Declaración de Brasil, Un Marco de Cooperación y Solidaridad Regional para Fortalecer la Protección Internacional de las Personas Refugiadas, Desplazadas y Apátridas en América Latina y el Caribe*. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9867.pdf?view=1>

Becerra Acosta, J. *Ganancias de Templarios superan 970 mdp al año*. México: Milenio Diario. Disponible en: [http://www.milenio.com/policia/Ganancias-Templarios-superan-mdp-ano\\_14\\_185521447.html](http://www.milenio.com/policia/Ganancias-Templarios-superan-mdp-ano_14_185521447.html)

Benavides, Luis; Patargo, Sandra. *México ante la crisis humanitaria de los desplazados internos*, Foreign Affairs Latinoamérica. Disponible en: <https://docplayer.es/15440539-Mexico-ante-la-crisis-humanitaria-de-los-desplazados-internos.html>

Boswijk, Sanne. *La Convención de Kampala sobre Personas Internamente Desplazadas entra en vigor*, Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna

Roja, 2012. Disponible en: <http://www.ifrc.org/es/introduccion/disaster-law/news/africa/la-convencion-de-kampala-sobre-personas-internamente-desplazadas-entra-en-vigor/>

Bugnion, François. *El derecho de Ginebra y el derecho de La Haya*, Revista Internacional de la Cruz Roja, diciembre 2001. Disponible en: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdqeh.htm>

Burton, Fred; Stewart, Scott. *Mexico: The Third War*, Stratfor, 18 de febrero de 2009. Disponible en: <https://www.stratfor.com/weekly/mexico-third-war>

Calderón, Verónica. *Los que huyen de la pesadilla mexicana*. El País, 12 de octubre de 2013. Disponible en: [http://internacional.elpais.com/internacional/2013/10/09/actualidad/1381334094\\_044651.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2013/10/09/actualidad/1381334094_044651.html)

Calderón, Verónica. *Más de 100 familias michoacanas huyen a Tijuana en solo un mes*. El País, 17 de febrero 2014. Disponible en: [http://internacional.elpais.com/internacional/2014/02/18/actualidad/1392686527\\_240517.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2014/02/18/actualidad/1392686527_240517.html)

Camhaji, Elías; García, Jacobo. *Año 11 de la guerra contra el narco, una guerra sin rumbo claro*. El País, disponible en: <http://elpais.com/especiales/2016/guerra-narcotrafico-mexico/>

Centro de Información de las Naciones Unidas, México, Cuba y República Dominicana, *Instrumentos internacionales de derechos humanos*, México, 2017. Disponible en: <http://www.cinu.mx/temas/derechos-humanos/instrumentos-internacionales-d/>

Centro de Información de las Naciones Unidas para México, Cuba y República Dominicana. *Consejo de los Derechos Humanos*, México, 2017. Disponible en: <http://www.cinu.mx/temas/derechos-humanos/bq-el-consejo-sera-responsable/>

Centro de Información de las Naciones Unidas México, Cuba y República Dominicana. *La protección de los derechos humanos*. México, 2017. Disponible en: <http://www.cinu.mx/temas/derechos-humanos/la-proteccion-de-los-derechos/>

Centro de Información de las Naciones Unidas. *México: ONU aplaude aprobación de ley para prevenir desplazamiento en Chiapas*. Disponible en: <http://www.cinu.mx/noticias/mexico/mexico-onu-aplaude-aprobacion/>

Centro Internacional para los Derechos Humanos de los Migrantes. *Desplazamiento Forzado y Necesidades de Protección, generados por nuevas formas de Violencia y Criminalidad en Centroamérica*. Mayo 2012. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8932.pdf?view=1>

Centro de Memoria, Paz y Reconciliación. *Mayoría de desplazados por conflicto quiere volver a su tierra*. Colombia, marzo de 2016. Disponible en:

<http://centromemoria.gov.co/mayoria-de-desplazados-por-conflicto-quiere-volver-a-su-tierra/>

Centro de Memoria, Paz y Reconciliación. *Aportes a las comisiones de la verdad*. Colombia. Disponible en: <http://centromemoria.gov.co/aportes-a-comisiones-de-la-verdad/>

Channel 4 News. *Finding La Tuta: On the trail of a Mexican drug lord*. 28 de enero de 2014. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=jX7dbLW-47M>

CNN Expansión México. *Habitantes de Tamaulipas migran de un municipio a otro por la violencia*. Disponible en: <http://expansion.mx/nacional/2010/11/10/habitantes-de-tamaulipas-migran-de-un-municipio-a-otro-por-la-violencia>

Coalición Pro Defensa del Migrante. *Vidas en la Incertidumbre: La Migración Forzada Mexicana hacia la Frontera Norte de México ¿y Nuestra Solidaridad?* julio 2016. Disponible en: <https://www.afsc.org/sites/afsc.civicaactions.net/files/documents/Vidas%20en%20la%20Incertidumbre.pdf>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, 31 de diciembre 2009. Disponible en: <http://www.cidh.org/countryrep/seguridad/seguridadii.sp.htm>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, diciembre de 2013. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/migrantes/docs/pdf/Informe-Migrantes-Mexico-2013.pdf>

Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C. *Episodios de Desplazamiento Interno Forzado Masivo en México Informe 2017*. Mayo 2018, México. Disponible en: <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-informe-de-desplazamiento-interno-masivo-en-mexico-2017.pdf>

Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C. *Desplazamiento Interno Forzado en México*. Diciembre 2014. Disponible en: <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-desplazamiento-web.pdf>

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Informe especial sobre los grupos de autodefensa y la Seguridad Pública en el estado de Guerrero*. Disponible en: [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2013\\_IE\\_grupos\\_autodefensa.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2013_IE_grupos_autodefensa.pdf)

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Informe Especial sobre Desplazamiento Forzado Interno*, 11 de mayo de 2016. Disponible en: [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2016\\_IE\\_Desplazados.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2016_IE_Desplazados.pdf)

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Comunicado de prensa del Informe Especial sobre Desplazamiento Forzado Interno CGCP/131/16*, 11 de mayo de 2016. Disponible en: [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2016/Com\\_2016\\_131.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2016/Com_2016_131.pdf)

Comité Internacional de la Cruz Roja. *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, Resolución E/CN.4/1998/53/Add.2 de 11 de febrero de 1998, y resolución 50 de la Comisión de Derechos Humanos del 17 de abril de 1998*, Ginebra, Suiza, 1998. Disponible en: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdmhb.htm>

Comité Internacional de la Cruz Roja. *Principios Rectores de los desplazamientos internos*. Disponible en: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdmhb.htm>

Comité Internacional de la Cruz Roja. *Conflictos internos u otras situaciones de violencia: ¿cuál es la diferencia para las víctimas?*, diciembre 2012. Disponible en: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/interview/2012/12-10-niac-non-international-armed-conflict.htm>

Comité Internacional de la Cruz Roja. *Movimiento*. Disponible en: <https://www.icrc.org/es/quienes-somos/movimiento>

Comité Internacional de la Cruz Roja. *Historia de los emblemas*. Disponible en: <http://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/emblem-history.htm>

Comité Internacional de la Cruz Roja. *Servicio de Asesoramiento en derecho internacional humanitario del CICR*. Disponible en: <https://www.icrc.org/es/content/servicio-de-asesoramiento-en-derecho-internacional-humanitario-del-cicr>

Comité Internacional de la Cruz Roja. *Los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos adicionales*. Disponible en: <http://www.icrc.org/spa/war-and-law/treaties-customary-law/geneva-conventions/overview-geneva-conventions.htm>

Comité Internacional de la Cruz Roja. *Los Convenios de Ginebra*. Disponible en: <http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/html/genevaconvention>

Comité Internacional de la Cruz Roja. *Derecho internacional humanitario consuetudinario*. Disponible en: <https://www.icrc.org/spa/war-and-law/treaties-customary-law/customary-law/overview-customary-law.htm>

*Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de las Personas Internamente Desplazadas en África*. Disponible en: <http://www.internal-displacement.org/assets/publications/Tools-and-Frameworks/200910-training-KC-AU-Convention-on-IDPs-Eng.pdf>

Cruz Roja Española. *Manual básico de derechos humanos y derecho internacional humanitario*, España. Disponible en: [http://www.cruzroja.es/pls/portal30/docs/PAGE/SITE\\_CRE/ARBOL\\_CARPETAS/II\\_FORMACION/I40\\_DERECHO\\_INTERN\\_HUMAN/MANUALDIH/CAP6.PDF](http://www.cruzroja.es/pls/portal30/docs/PAGE/SITE_CRE/ARBOL_CARPETAS/II_FORMACION/I40_DERECHO_INTERN_HUMAN/MANUALDIH/CAP6.PDF)

De Mauleón, Héctor. *'El Chapo' quería Ciudad Juárez*. El Universal, 10 de mayo 2016. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/columna/hector-de-mauleon/nacion/2016/05/10/el-chapo-queria-ciudad-juarez>

Eide, Asbjorn. *El derecho humano a una alimentación adecuada y a no padecer hambre*. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/W9990S/w9990s03.htm>

Esguerra Villamizar, Lola Viviana. *Cronología del desencuentro (1996-2012), Tres lustros del acuerdo humanitario*. Colombia. Disponible en: <http://centromemoria.gov.co/wp-content/uploads/2015/05/Cronologia-del-desencuentro.-Tres-lustros-del-acuerdo-humanitario.pdf>

Fierro, Luis. *Flujo migratorio 'mexicaniza' El Paso*. El Universal, 18 de agosto 2014. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/estados/2014/impreso/flujo-migratorio-8217mexicaniza-8217-el-paso-95801.html>

Fierro, Luis. *Por violencia abandonan casas*, El Universal, 30 de agosto 2014. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/estados/2014/impreso/por-la-violencia-95955.html>

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. *Manual on Field Practice in Internal Displacement*. Nueva York, Estados Unidos, 1999. Disponible en: <https://www.unicef.org/emerg/files/IDPManual.pdf>

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. *Educación básica e igualdad entre los géneros*. Disponible en: <https://www.unicef.org/spanish/education/>

Fuentes, David. *Indagan confusión de sicarios en Juárez*. El Universal, 25 de septiembre de 2013. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/estados/2013/impreso/indagan-confusion-de-sicarios-en-juarez-92397.html>

Gómez Durán, Thelma. *Las víctimas colaterales*, El Universal, 12 de julio de 2010. Disponible en: [http://www.eluniversal.com.mx/graficos/graficosanimados10/EU\\_fronteras/paz.html](http://www.eluniversal.com.mx/graficos/graficosanimados10/EU_fronteras/paz.html)

Gómez Isa, Felipe. *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo, Derechos humanos, Sistema africano*, Universidad del País Vasco, HEGOA Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional, España 2006. Disponible en: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/63>

Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. *Prohibición de drogas y combate frontal al narcotráfico. Temas estratégicos*, publicación número 37 Disponible en: <http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/reporte/reporte37.pdf>

Internal Displacement Monitoring Centre. *Capacitación en Protección de Desplazados ¿Qué es un Desplazado Interno?*, Ginebra, Suiza, 2004. Disponible en: <http://idp-key-resources.org/documents/0000/d04425/000.pdf>

Internal Displacement Monitoring Centre. *Capacitación en Protección de Desplazados ¿Qué es un Desplazado Interno?*, Ginebra, Suiza, 2017. Disponible en: <http://idp-key-resources.org/documents/0000/d04425/000.pdf>

Internal Displacement Monitoring Centre. *Global Overview of Trends and Developments in 2010*. Marzo 2011. Disponible en: <http://www.internal-displacement.org/assets/publications/2011/2011-global-overview-2010-global-en.pdf>

Internal Displacement Monitoring Centre. *What is internal displacement?*, Ginebra, Suiza, 2017, disponible en: <http://www.internal-displacement.org/internal-displacement/what-is-internal-displacement/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Censo de Población y Vivienda 2010*. Cuestionario básico. Disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/Default.aspx?c=27302&s=est>

Kälin, Walter. *Guiding Principles on Internal Displacement, Annotations*, Studies in Transnational Legal Policy, No. 32, published by The American Society of International Law and The Brookings Institution Project on Internal Displacement, 2000, disponible en: [http://www.law.georgetown.edu/idp/french/Legal\\_Annotations\\_32.pdf](http://www.law.georgetown.edu/idp/french/Legal_Annotations_32.pdf)

Kälin, Walter. *Anotaciones jurídicas a los Principios Rectores Manual sobre la aplicación de los Principios Rectores*, Universidad de Georgetown, 2000, [http://www.law.georgetown.edu/idp/spanish/gp\\_legal\\_annotations.html](http://www.law.georgetown.edu/idp/spanish/gp_legal_annotations.html)

Kälin, Walter. *Protecting Internally Displaced Persons: A Manual for Law and Policymakers*, Universidad de Berna, octubre 2008. Disponible en: <http://www.unhcr.org/protection/idps/50f955599/protecting-internal-displaced-persons-manual-law-policy-makers-october.html>

London School of Economics. *Ending the Drug Wars Report of the LSE Expert Group on the Economics of Drug Policy*. Disponible en: <http://www.lse.ac.uk/ideas/Assets/Documents/reports/LSE-IDEAS-Ending-the-Drug-Wars.pdf>

López García, Fidel. *Memoria de la experiencia multi-actor sobre el desarrollo de la Ley de desplazamiento interno para el estado de Chiapas*. Disponible en: [http://cinu.mx/minisitio/Cultura\\_de\\_Paz/2.MemoriaLeyDesplazados\\_Ch2013.pdf](http://cinu.mx/minisitio/Cultura_de_Paz/2.MemoriaLeyDesplazados_Ch2013.pdf)

Macías, V. y Rosales, R. *Extorsión a aguacateros da a Templarios 2,000 mdp al año*. El Economista, 29 de octubre 2013. Disponible en: <http://eleconomista.com.mx/seguridad-publica/2013/10/29/extorsiones-aguacateros-da-templarios-2000-mdp-ano>

Mandujano, Isaín. *El Frayba denuncia nuevo desplazamiento forzado de 90 familias en Chiapas*, 27 de marzo 2018. Disponible en: <https://www.proceso.com.mx/527678/el-frayba-denuncia-nuevo-desplazamiento-forzado-de-90-familias-en-chiapas>

Martínez, Jan. *Los narcos secuestran a pasajeros de autobuses para convertirlos en sicarios*. El País, 24 de septiembre 2014. Disponible en: [http://internacional.elpais.com/internacional/2014/09/25/actualidad/1411610515\\_137819.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2014/09/25/actualidad/1411610515_137819.html)

Mattis, James. *The Joint Operating Environment, Challenges and implications for the future Joint Force*, Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos, Departamento de Defensa, página 34, disponible en: <https://fas.org/man/eprint/joe2008.pdf>

Murillo, Juan Carlos. *El debate entre asilo y refugio*, El Universal, Ciudad de México, México, 4 de enero de 2011, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/editoriales/51216.html>

Naciones Unidas, Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos. *Principios y criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos en América Latina*, Guatemala, abril 1989, disponible en: [http://www.oas.org/dil/esp/cirefca\\_89-9\\_esp.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/cirefca_89-9_esp.pdf)

Naciones Unidas, Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos. *Declaración y plan de acción concertado en favor de los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos*, Guatemala, mayo 1989, disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2011/1581>

Norwegian Refugee Council, Internal Displacement Monitoring Centre. *¿Qué es un desplazado interno?*, Disponible en: <http://idp-key-resources.org/documents/0000/d04425/000.pdf>

Ocampo Arista, Sergio. *Pistoleros mataron en la plaza de Laguna Seca al comisario Víctor Mojica y a Raúl Guzmán. Huyen de poblado de Guerrero tras ser obligados a presenciar dos ejecuciones*. La Jornada. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2014/01/26/politica/005n1pol>

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981, Carta de Banjul”, Nairobi, Kenia, 1981, disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1297.pdf?view=1>

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. *Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951*, Suiza, 1951, disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0005>

Organización de las Naciones Unidas, Centro de Información para México, Cuba y República Dominicana. *Refugiados y desplazados*, Organización de las Naciones Unidas, 2000, disponible en: [http://www.cinu.org.mx/ninos/html/onu\\_n3b.htm](http://www.cinu.org.mx/ninos/html/onu_n3b.htm)

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. *925 millones de personas sufren hambre crónica en el mundo*, disponible en: <http://www.fao.org/news/story/es/item/45291/icode/>

Organización de las Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado del Consejo de Derechos Humanos. *Introducción al Mandato del relator especial para los derechos humanos de las personas internamente desplazadas*. Disponible en: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/IDPersons/Pages/Mandate.aspx>

Organización de las Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado del Consejo de Derechos Humanos. *Áreas de actividad del relator especial para los derechos humanos de las personas internamente desplazadas*. Disponible en: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/IDPersons/Pages/Activity.aspx>

Organización de los Estados Americanos. *Quiénes somos*. Disponible en: [http://www.oas.org/es/acerca/quienes\\_somos.asp](http://www.oas.org/es/acerca/quienes_somos.asp)

Parametría, investigación estratégica, análisis de opinión y mercado. *México y sus desplazados*, disponible en: [http://www.parametria.com.mx/carta\\_parametrica.php?cp=4288](http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4288)

Peytrignet, Gérard. *Derecho Internacional Humanitario: Evolución histórica, principios esenciales y mecanismos de aplicación*, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1836/11.pdf>

Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. *Derecho a la vivienda*. Disponible en: <http://es.unhabitat.org/temas-urbanos/viviendas/>

Proyecto sobre Desplazamiento Interno del Instituto Brookings. *Guía para la aplicación de los Principios rectores de los desplazamientos internos*. Bogotá, Colombia, 2002, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/Handbook-in-Spanish.pdf>

Proyecto sobre Desplazamiento Interno del Instituto Brookings. *Prefacio de la Guía para la aplicación de los Principios rectores de los desplazamientos internos*. Bogotá, Colombia, 2002, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/Handbook-in-Spanish.pdf>

Redacción. *Así fue la caída del helicóptero militar en Jalisco*, 6 de mayo de 2015. El Excelsior, disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/05/06/1022690#imagen-6>

Redacción. *ONU pide reconocer a desplazados internos*, El Universal, 10 de marzo de 2011. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/750752.html>

Redacción. *Hombre de 77 años enfrenta a narcos*, 22 de noviembre 2010. El Economista, disponible en: <http://eleconomista.com.mx/seguridad-publica/2010/11/22/hombre-77-anos-enfrenta-narcos>

Riva Palacio, Raymundo. *Legalizar la amapola*. El Financiero, mayo 2016. Disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/legalizar-la-amapola.html>

Salmón, Elizabeth. *Introducción al Derecho Internacional Humanitario*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Comité Internacional de la Cruz Roja, tercera edición, Perú, 2012. Disponible en: <http://idehpucp.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/2012/10/Introducci%C3%B3n-al-Derecho-Internacional-Humanitario-2012-3.pdf>

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. *Incidencia delictiva del fuero común*. Disponible en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-fuero-comun.php>

Taniguchi, H. *Los 5 asesinatos más emblemáticos por la falta de seguridad del Estado. Alejo Garza Tamez: el hombre que se negó a entregar su rancho*. CNN México, 28 de febrero 2011. Disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/02/28/alejo-garza-tamez-el-hombre-que-se-nego-a-entregar-su-rancho>

Toribio, Laura. *La CNDH: huyen 150 mil personas del crimen organizado* *Calculó que en seis años han sido desplazadas; Tamaulipas, Chihuahua, Michoacán y Sinaloa, los estados peligrosos*. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/2012/03/06/nacional/815967>

Trejo, Guillermo. *¿Por qué el crimen organizado atenta contra la sociedad civil en México?*, 12 de octubre de 2014. Disponible en: [http://internacional.elpais.com/internacional/2014/10/10/actualidad/1412970176\\_327641.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2014/10/10/actualidad/1412970176_327641.html)

United Nations Human Rights Office of the High Commissioner. *Resolutions of the Human Rights Council, previous Commission on Human Rights, and the General Assembly on internally displaced persons*. Disponible en: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/IDPersons/Pages/Resolutions.aspx>

United Nations Human Rights Office of the High Commissioner. *Resolutions of the Human Rights Council, previous Commission on Human Rights, and the General Assembly on internally displaced persons*. Disponible en: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/IDPersons/Pages/Resolutions.aspx>

Villa y Caña, Pedro. *La CNDH investiga caso de desplazados*. El Universal. Disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2013/impreso/la-cndh-investiga-caso-de-desplazados-208416.html>

Venturoli, Sofía. *Huir de la violencia y construir. Mujeres y desplazamientos por violencia política en Perú*. Deportate, esuli, profughe (Rivista telematica di studi sulla memoria femminile) número 11, 2009. Disponible en: [http://www.unive.it/media/allegato/dep/n\\_1speciale/04\\_Venturoli.pdf](http://www.unive.it/media/allegato/dep/n_1speciale/04_Venturoli.pdf)

## Fuentes hemerográficas

Comisión Nacional de Derechos Humanos. *Desplazados y Refugiados*. Vol. II, No. 101, En Revista De Justicia de Derechos Humanos, Editada por CNDH, México, 2011.

Harrison, Aurora. *Garantías y apoyo a los que quieran volver o su reubicación, ofrece el gobierno a los desplazados*. El Sur de Acapulco, Guerrero. 19 ago. 2013. p. 8.

Moreno, Carlos. *De nuevo se reúnen desplazados con un funcionario estatal pero no logran acuerdos*. El Sur de Acapulco, Guerrero. 19 ago. 2013. p. 17.

Guerrero Gutiérrez, Eduardo. *Violencia y Mafias*, Revista Nexos, año 34, volumen XXXIII, número 405, septiembre 2011.

Redacción. *Persecución religiosa en Chiapas*, El Universal, Sección Política, mayo 15 de 2006.

Rochette, Jacqueline. *El Derecho de Asilo en Francia*, volumen V, número 1, Revista de la Comisión Internacional de Juristas.

Velázquez, María del Socorro. *Informe: Desplazamientos Forzados: Migración e inseguridad en Ciudad Juárez, Chihuahua, Estudios regionales en economía, población y desarrollo*, cuadernos de trabajo de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, número 7, enero-febrero 2012.

## Legislación internacional

Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981 y la Convención de Kampala de 2009

Carta de las Naciones Unidas de 1945

Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969

Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948

Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional de 1998

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966

Principios Rectores de los Desplazamientos Internos

## Legislación nacional

Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno en el Estado de Chiapas

Ley número 487 para Prevenir y Atender el Desplazamiento Interno en el Estado de Guerrero

Ley General de Víctimas