



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO INTERNACIONAL

**PROTOCOLO ADICIONAL II DE LOS CONVENIOS DE
GINEBRA: ¿UNA SOLUCIÓN PARA LA PROTECCIÓN DE
VÍCTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO EN
MÉXICO?**

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA
ALEJANDRO MARTÍNEZ MARTÍNEZ

ASESORA
DRA. VIRDZHINIYA PETROVA GEORGIEVA



CIUDAD UNIVERSITARIA, CIUDAD DE MÉXICO, 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.



**LIC. IVONNE RAMIREZ WENCE
DIRECTORA GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MEXICO
P R E S E N T E**

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO INTERNACIONAL**

El alumno **ALEJANDRO MARTÍNEZ MARTÍNEZ** con número de cuenta **311032150**, inscrito en el Seminario de Derecho Internacional bajo mi encargo, elaboró su tesis profesional titulada **“Protocolo Adicional II de los Convenios de Ginebra: ¿una solución para la protección de víctimas de desplazamiento forzado interno en México?”** dirigida por la **DRA. VIRDZHINIYA PETROVA GEORGIEVA**, investigación que, una vez revisada por quien suscribe, se aprobó por cumplir con los requisitos reglamentarios, en la inteligencia de que el contenido y las ideas expuestas en la investigación, así como su defensa en el examen oral, son de la absoluta responsabilidad de su autor, esto con fundamento en el artículo 21 del Reglamento General de Exámenes y la fracción II del artículo 2º de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México.

De acuerdo con lo anterior y con fundamento en los artículos 18, 19, 20 y 28 del vigente Reglamento General de Exámenes Profesionales, solicito de usted ordene la realización de los trámites tendientes a la celebración del examen profesional del alumno mencionado.

El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes, contados de día a día, a partir de aquél en que le sea entregado el presente oficio, con la aclaración de que, transcurrido dicho plazo sin haber llevado a efecto el examen, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que sólo podrá otorgarse nuevamente, si el trabajo recepcional conserve su actualidad y en caso contrario hasta que haya sido actualizado, todo lo cual será calificado por la Secretaría General de la Facultad.

**A T E N T A M E N T E
“POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU”
Cd. Universitaria a 26 de abril del 2021**

**MTRA. LOURDES MARLECK RIOS NAVA
ENCARGADA DEL SEMINARIO DE DERECHO INTERNACIONAL**



**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO
DE
DERECHO INTERNACIONAL**

Este oficio deberá incluirse en la impresión de su tesis

AGRADECIMIENTOS

A mi mamá y a mi papá, quienes siempre me han guiado con todo su amor y esfuerzo.

A mi hermana y a mi hermano, sus enseñanzas han sido fundamentales para mi formación.

A Haydeé y a Erika, mis queridas amigas, mi paso por la Facultad habría sido muy diferente de no ser por ustedes.

A la Dra. Virdzhiniya Petrova Georgieva, por su compromiso y profesionalismo para asesorarme en la elaboración de esta tesis.

Si bien son pocas palabras, tengan por seguro que el cariño, respeto y agradecimiento que les debo es inconmensurable.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	IV
CAPÍTULO 1 CONCEPTUALIZACIÓN Y REGULACIÓN JURÍDICA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO	1
1.1 Desplazamiento forzado interno	1
1.2 Marco jurídico nacional aplicable al desplazamiento forzado interno	8
1.2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	8
1.2.2 Ley General de Víctimas.....	11
1.2.3 Ley de Asistencia Social.....	13
1.3 Legislación estatal vigente en materia de desplazamiento forzado interno	13
1.3.1 La Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno en el Estado de Chiapas	14
1.3.2 Ley para Prevenir y Atender el Desplazamiento Interno en el estado de Guerrero	16
1.3.3 Ley para Prevenir, Atender y Reparar Integralmente el Desplazamiento Forzado Interno en el estado de Sinaloa	18
1.4 Instrumentos jurídicos internacionales aplicables a los desplazamientos forzados internos	20
1.4.1 Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional	21
1.4.2 IV. Convenio de Ginebra Relativo a la Protección Debida a las Personas Civiles en Tiempo de Guerra, 1949	26
1.4.3 Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, 1977.....	27
1.4.4 Principios Rectores de los Desplazamientos Internos	29
1.4.5 Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África (Convención de Kampala)	35
1.5 Instituciones encargadas de aplicar e interpretar las normas jurídicas en materia de desplazamiento forzado interno	41
1.5.1 Instituciones mexicanas del orden federal.....	42
1.5.2 Instituciones encargadas de la prevención y atención del desplazamiento forzado interno en los estados de Chiapas, Guerrero y Sinaloa.....	44

1.5.2.1 Consejo Estatal de Atención Integral al Desplazamiento Interno del estado de Chiapas	45
1.5.2.2 Dirección General de Seguimiento, Control y Evaluación de Asuntos de Derechos Humanos del estado de Guerrero	46
1.5.2.3 Comisión Intersecretarial del estado de Sinaloa.....	48
1.5.3 Instituciones de carácter internacional encargadas de la prevención y atención del desplazamiento forzado interno	48
1.5.3.1 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados	49
1.5.3.2 Comité Internacional de la Cruz Roja	52
CAPÍTULO 2 DEFICIENCIAS EN LA PROTECCIÓN JURÍDICA DE LAS VÍCTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO A CAUSA DEL CONFLICTO ARMADO NO INTERNACIONAL EN MÉXICO	57
2.1 Comunidades desplazadas en el territorio nacional.....	57
2.1.1 Causas de los desplazamientos	57
2.1.2 Consecuencias de los desplazamientos forzados	60
2.2 ¿La lucha permanente contra el narcotráfico constituye un conflicto armado no internacional?.....	64
2.3 Insuficiencias de la protección legal nacional de las víctimas.....	70
2.3.1 Vacíos legales en materia de conflictos armados no internacionales.....	71
2.3.2 Vacíos legales en materia de desplazamientos forzados internos	74
2.4 Inaplicabilidad de los estándares internacionales de protección a víctimas	81
2.5 Los compromisos pendientes de las instituciones mexicanas en materia humanitaria	88
CAPÍTULO 3 EL PROTOCOLO ADICIONAL II A LOS CONVENIOS DE GINEBRA DE 1949 COMO VÍA PARA UNA PROTECCIÓN HUMANITARIA CONSOLIDADA DE LAS VÍCTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO EN MÉXICO	91
3.1 Mecanismos jurídicos para la aplicación del Protocolo en México.....	92
3.1.1 La ratificación del Protocolo por el Estado Mexicano	92
3.1.2 La interpretación del Protocolo por parte de los jueces mexicanos	97
3.1.3 La aplicación del Protocolo como costumbre internacional, vinculante para los órganos y agentes del Estado Mexicano	100
3.2 Las consecuencias de la aplicación del Protocolo Adicional II de los Convenios de Ginebra a los casos de desplazamiento forzado interno.....	104

3.2.1 La participación de organismos internacionales en la protección de las víctimas de desplazamiento forzado interno.....	105
3.2.2 Otras implicaciones de la aplicación del Protocolo	108
4. CONCLUSIONES	110
REFERENCIAS	115

INTRODUCCIÓN

Tras finalizar la Segunda Guerra Mundial, el número de víctimas civiles se contabilizaba en millones. El impacto de la guerra se reflejó en las muertes; y en las personas que habían sido expulsadas de sus países o que habían decidido abandonar sus hogares para huir de las zonas de conflicto.

Empero, este no fue el último episodio violento en la historia moderna. En años subsecuentes, diversos Estados se vieron involucrados en conflictos armados de carácter nacional e internacional. El genocidio en Ruanda, la depuración étnica en la ex Yugoslavia, los combates en Colombia o la reciente persecución de la comunidad rohingya en Myanmar, son ejemplos de situaciones en las que miles de personas fueron vulneradas en sus derechos humanos.

A pesar de los esfuerzos de la comunidad internacional por promover instrumentos legales para proteger a la población civil, hoy en día numerosos países atraviesan por circunstancias de violencia generalizada donde su población se encuentra en total indefensión.

Desafortunadamente, nuestro país no está exento de esas condiciones. En 2006, el entonces presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa, lanzó una ofensiva en contra de los cárteles del narcotráfico para detener la producción y distribución de drogas en México¹. El Ejército y la Marina Armada fueron las principales instituciones encargadas de llevar a cabo dicha estrategia.

¹ Esta estrategia continuó durante la presidencia de Enrique Peña Nieto. Incluso, durante la administración de Andrés Manuel López Obrador, las Fuerzas Armadas aún realizan tareas de seguridad pública. Como se verá durante el desarrollo de esta investigación, lejos de disminuir, los índices de violencia y criminalidad, éstos se han intensificado.

El objetivo fundamental era dismantelar a los cárteles del narcotráfico, que habían crecido de manera desmedida debido a la protección de las autoridades de administraciones anteriores y a las incontables ganancias obtenidas por la venta de drogas. Además, se buscó detener la espiral de violencia derivada de los enfrentamientos entre grupos delictivos que se disputaban los territorios donde desarrollaban sus actividades.

El resultado de dicha estrategia fue muy distinto a lo esperado. Los índices de criminalidad y violencia aumentaron de manera significativa, y lo que debió ser una serie de intervenciones precisas para desarticular a los cárteles de narcotráfico en el menor tiempo posible, tuvo como consecuencia un conflicto que ha mantenido a las fuerzas armadas en las calles durante más de doce años.

Por ello, cabe cuestionarse si dichas circunstancias se encuadran en una situación de violencia interna o bien, es posible afirmar que México se encuentra inmerso en un contexto más complejo.

Nuevamente, las víctimas no sólo fueron observables a través del número de defunciones registradas. Las desapariciones forzadas, las torturas y los desplazamientos forzados internos fueron otros fenómenos que se intensificaron paralelamente.

En particular, los desplazamientos forzados suponen un problema que debe ser abordado con mayor sensibilidad. A pesar de los diversos tratados internacionales de los cuales México es parte y de sus leyes internas en materia de derechos humanos, las víctimas de este fenómeno no parecen tener la misma visibilidad que las de otros eventos violentos.

Al abandonar sus hogares, las personas experimentan condiciones sumamente adversas que ponen en riesgo su integridad física y psicológica, así como vulneraciones a sus derechos humanos. Por ejemplo, además de ser expulsadas de sus hogares, la población desplazada suele enfrentar amenazas o agresiones directas que intensifican el contexto de violencia en el que viven. Asimismo, el acceso a bienes y servicios básicos como luz, agua, comida o electricidad llega a ser insuficiente.

Esto puede ser producto de diversos factores. Por ejemplo, la inexistencia de una ley a nivel nacional que se especialice en la protección de víctimas de desplazamiento forzado interno. Aunque algunas entidades federativas han promulgado leyes con ese objetivo, su aplicación parece tener resultados desfavorables.

Por otra parte, la “Ley General de Víctimas” resulta insuficiente para cubrir de manera plena las necesidades de la población desplazada. A pesar de reconocerlos como grupos vulnerables, las medidas de atención y las garantías especiales que esta ley establece son imprecisas y, por lo tanto, las instituciones carecen de mecanismos de protección bien definidos, por lo que se ven en la incapacidad de brindar soluciones duraderas a las víctimas.

Con esto se evidencia un rezago legislativo importante. Como se mencionó anteriormente, la tortura o las desapariciones forzadas vinculadas al narcotráfico han sido temas abordados más a fondo, incluso cuentan con leyes especializadas y su desarrollo ante tribunales nacionales e internacionales ha tenido un alcance mayor. Llama la atención que otra manifestación de la violencia armada como son los desplazamientos forzados, no cuente con un marco normativo en particular.

Por estas razones, la principal hipótesis de esta investigación sostiene que México atraviesa por un conflicto armado no internacional y las víctimas del desplazamiento forzado interno provocado por dicho conflicto no cuentan con una protección jurídica eficaz en el derecho mexicano. Por ende, es necesario regular esta situación de violencia por las normas del derecho internacional humanitario.

En este orden de ideas, la presente investigación tiene como objetivo central demostrar que el “Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra de 1949”, del cual México no forma parte, es el instrumento adecuado para la protección y garantía de derechos de víctimas de desplazamiento forzado interno en el país.

Para ello, se plantean los siguientes objetivos secundarios:

1. Demostrar que México atraviesa por un conflicto armado no internacional.
2. Identificar los vacíos del marco jurídico nacional respecto de la atención de víctimas de desplazamiento forzado interno.
3. Determinar las razones por las que México no ha ratificado el Protocolo Adicional II.
4. Mostrar los beneficios que traería la aplicación del Protocolo en México.

En cuanto a la metodología, aquí se propone un análisis cualitativo de los alcances de las normas nacionales e internacionales entorno a los desplazamientos forzados internos. Asimismo, se plantea un estudio sistémico de estas disposiciones para determinar de qué manera éstas se vinculan con el fin de maximizar la protección de la población desplazada.

Para cumplir con estos propósitos, la tesis está dividida en tres capítulos. El primero se denomina *conceptualización y regulación jurídica del desplazamiento forzado*

interno. Este capítulo tiene como finalidad identificar de qué modo se regula y atiende esta problemática a nivel nacional e internacional. Inicia con una breve semblanza histórica de cómo la comunidad internacional ha llevado a cabo esfuerzos para atender a las víctimas civiles de los conflictos armados, en particular, a los refugiados y desplazados internos. Respecto a estos grupos, se puede adelantar que existe un desfase en el desarrollo normativo que atiende estas situaciones.

En este sentido, el siguiente apartado del capítulo recopila el marco jurídico nacional aplicable a los desplazamientos forzados internos. Se examinan las leyes que los estados de Chiapas, Guerrero y Sinaloa han promulgado con la finalidad de atender esta problemática. Cabe destacar que éstas son las únicas entidades federativas que han emitido legislación en la materia.

Posteriormente, la investigación se enfoca en las normas internacionales que protegen a la población desplazada internamente. Se aborda el contenido del “IV Convenio de Ginebra Relativo a la Protección Debida a las personas Civiles en Tiempo de Guerra de 1949”. De este tratado se deriva el “Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra de 1949” cuya finalidad es regular los conflictos armados sin carácter internacional.

Adicionalmente, se examina el contenido de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. Este es un documento emitido por las Naciones Unidas que recopila los derechos y garantías mínimas a los que la población desplazada debe tener acceso. Por último, la Convención de Kampala es un instrumento regional africano que implementa estos Principios, con algunas distinciones importantes por lo que su análisis también resulta relevante.

El último apartado de este capítulo se refiere a las instituciones encargadas de aplicar e interpretar las normas jurídicas en materia de desplazamiento forzado. Por un lado se encuentra la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, misma que se encarga de cumplir con las disposiciones de la “Ley General de Víctimas” a nivel federal. Se analizarán las instituciones responsables de llevar a cabo los preceptos de las leyes estatales previamente revisadas y las del ámbito internacional. Se eligieron dos organismos internacionales especializados en la atención de crisis humanitaria. Se inicia con el análisis de las tareas de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, que a pesar de ser un organismo que nació con la misión de auxiliar a los refugiados de la Segunda Guerra Mundial, ha expandido sus labores a otros ámbitos como la protección de apátridas y desplazados internos. Se continuará con el análisis del Comité Internacional de Cruz Roja, con éste se crean los “Convenios de Ginebra de 1949” y tiene como objetivo principal promover el respeto del derecho internacional humanitario por lo que examinar sus funciones resulta conveniente debido al problema planteado.

El segundo capítulo se titula *Deficiencias en la protección jurídica de las víctimas de desplazamiento forzado interno a causa del conflicto armado no internacional en México*. Su propósito es analizar el vínculo existente entre ciertos episodios de desplazamiento forzado interno y la violencia generada por el combate al narcotráfico, de esta manera, se espera demostrar la existencia de un conflicto armado no internacional que ha ocasionado una crisis humanitaria en el país.

De manera general, se mencionan diferentes situaciones que han generado episodios de desplazamiento forzado en México. Asimismo, se exploran las

consecuencias que la población desplazada padece además del abandono de sus lugares de residencia.

La investigación se enfoca en la evaluación de la lucha contra el narcotráfico como un conflicto armado no internacional, por lo que se analizan las normas y jurisprudencia en la materia con el fin de determinar si sus participantes cumplen con las características necesarias para afirmar la existencia de este conflicto; asimismo se enuncian algunos casos de desplazamiento forzado directamente vinculados con el mismo.

Con estos antecedentes, se procede a estudiar los vacíos y deficiencias en la protección jurídica de la población desplazada. En este apartado se aborda la ausencia de ratificación, por parte de México, del “Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra de 1949”, lo cual representa la principal falla en la regulación de conflictos armados sin carácter internacional.

Esto ha generado violaciones de derechos humanos que no están previstas en la legislación nacional. Por esta razón, también se describen algunas iniciativas de ley presentadas que tuvieron como finalidad regular los desplazamientos forzados en el país, aunque hasta ahora ningún proyecto ha sido promulgado.

En este sentido, el capítulo continúa al evidenciar la inaplicabilidad de los estándares internacionales de protección de víctimas por parte de las autoridades mexicanas. Esto es, aun cuando el Estado mexicano no ha ratificado el Protocolo Adicional II y tampoco cuenta con una ley nacional en materia de desplazamiento forzado, las autoridades mexicanas están obligadas a brindar medidas de atención a la población desplazada.

De este modo, resulta pertinente realizar un análisis de legislación previamente referida y las dependencias gubernamentales para examinar si se ajustan cabalmente a las normas internacionales. Con estos antecedentes, será posible exponer los compromisos pendientes de las instituciones mexicanas en materia humanitaria, para demostrar las inconsistencias entre el marco jurídico mexicano y los niveles de protección que éste brinda a la población desplazada.

El último capítulo conjuga el análisis de los capítulos previos, con la finalidad de determinar las implicaciones que tendría la ratificación del Protocolo Adicional II por parte de México, en especial, las aplicaciones que éste podría tener en las normas internas que brindan protección a las víctimas de desplazamiento forzado.

Una vez identificadas las diferencias entre la regulación de los desplazamientos forzados a nivel internacional y nacional, así como las deficiencias en la protección de víctimas que esto provoca, toca discutir de qué manera éstas podrían ser subsanadas mediante el Protocolo Adicional II.

Por un lado, sus repercusiones en el marco jurídico así como en la estructura administrativa del Estado serían los primeros puntos de contacto con este tratado. Por ejemplo, esto podría observarse en la creación de nuevas leyes o bien, en la remodelación de las políticas públicas de seguridad en el marco de un conflicto armado interno.

Otro campo en el cual se estudiarán los alcances de esta norma es el ámbito judicial, donde la interpretación que hagan los jueces mexicanos de este tratado o de las normas internas que se funden en él, serán las principales herramientas de protección de la población desplazada ante las violaciones a sus derechos.

Asimismo, se evalúa la aplicación del Protocolo Adicional II como costumbre internacional. Si bien es cierto actualmente no forma parte de nuestro sistema jurídico, el contenido de sus normas resulta más profundo y protege ciertos valores que las leyes internas no deben omitir. De ahí que en el presente trabajo de investigación existe un apartado en el que se analiza de qué manera las disposiciones del Protocolo pueden ser acatadas por las autoridades mexicanas a pesar de no estar ratificado.

Esta investigación concluye con el estudio de las implicaciones que tendría este instrumento en la protección de víctimas de desplazamiento forzado interno. Particularmente, se hace referencia a la aplicación del Protocolo para fundamentar la participación de organismos internacionales de asistencia humanitaria y de qué manera el derecho internacional humanitario convive con otra importante rama jurídica, como lo es el derecho internacional de los derechos humanos.

CAPÍTULO 1 CONCEPTUALIZACIÓN Y REGULACIÓN JURÍDICA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO

1.1 Desplazamiento forzado interno

Los conflictos armados han sido comunes en la historia de la humanidad. Las disputas que les dan origen varían, generalmente se encuentran relacionados con asuntos territoriales, políticos, religiosos, étnicos o económicos.

Desafortunadamente, las consecuencias de los conflictos suelen afectar la vida cotidiana de la población civil que se encuentra en las zonas de combate. En consecuencia, estas personas huyen de sus lugares de residencia debido a que resulta insostenible permanecer en ellos.

Las personas que se trasladan de un país a otro con la finalidad de huir de la violencia debido a persecuciones políticas, religiosas o étnicas, son denominadas *refugiadas*. Por ello, el compromiso de los Estados llevó al establecimiento del Alto Comisionado para los Refugiados en 1921². Posteriormente, en 1947 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la creación de la Organización Internacional para los Refugiados³. Finalmente, en 1951 se instauró la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

La creación de estos organismos no sólo significó esfuerzos materiales para la atención de víctimas. Para el juez de la Corte Internacional de Justicia, Antônio Cançado Trindade, a partir del siglo XX la concepción del individuo en el derecho internacional -e

² Cfr. Jaeger, Gilbert, “*On the history of the international protection of refugees*”, en Revista Internacional de la Cruz Roja, Vol. 83, No. 843, septiembre de 2001, p. 729.

³ Cfr. Namihas, Sandra (coord.), *Derecho Internacional de los Refugiados*, 1ª ed., Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica de Perú, Lima, 2001, p. 28.

incluso en el derecho interno de los Estados- comenzó a retomar una corriente iusnaturalista que había sido propuesta por los primeros teóricos del derecho internacional, a saber: Francisco de Vitoria, Francisco Suárez, y Hugo Grocio⁴.

En palabras del propio juez Cançado “...el Derecho Internacional contemporáneo, al reconocer y proclamar derechos inherentes a todo ser humano —por definición anteriores y superiores al Estado—, desautorizó el arcaico dogma positivista que pretendía reducir autoritariamente tales derechos a los ‘concedidos’ por el Estado”⁵.

Como ya se mencionó, este cambio de paradigma se reflejó en la creación de distintos organismos internacionales. Esto permitió que el desarrollo legal y teórico referente a los refugiados progresara más rápido; no obstante, los desplazamientos internos no tuvieron la misma visibilidad ante la comunidad internacional.

Quienes huían de la violencia en sus zonas de residencia sin cruzar las fronteras de su país también se encontraban en una situación de vulnerabilidad. Sin embargo, estas personas se enfrentaron a un reto aún mayor, ya que, al no contar con apoyo internacional, su protección dependía únicamente de los Estados que las alojaban.

Los conflictos armados no internacionales que se presentaron a partir de la segunda mitad del siglo XX generaron un aumento en este tipo de desplazamientos, lo que generó que esta situación se posicionara como una prioridad en la agenda internacional, debido al gran número de personas desplazadas.

En este orden de ideas, es posible identificar dos tipos de grupos que se desplazan de sus lugares de origen para evitar la violencia que se desarrolla en ellos;

⁴ Cfr. Voto concurrente del Juez Antônio Augusto Cançado Trindade, Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados.

⁵ Bea, Emilia, Conversación con Antônio Augusto Cançado Trindade. Reflexiones sobre la justicia internacional, 1ª ed., Tirant lo Blanch, México, 2013, p. 71.

por un lado los refugiados y por el otro, los desplazados internos. Esta investigación se centrará particularmente en el segundo grupo, es decir, en la población desplazada internamente como consecuencia de conflictos armados no internacionales.

A pesar de existir diversas fuentes académicas, legales e institucionales que abordan este tema, la gran mayoría concuerda en utilizar la definición dada por los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos emitidos por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 1998⁶.

Así, quienes se ven obligados a salir de su lugar de residencia habitual por los conflictos armados, situaciones de violencia generalizada, violaciones de derechos humanos o por catástrofes naturales y que no han cruzado fronteras son llamados *desplazados internos*.

En este sentido, los desplazamientos forzados internos se clasifican en dos grupos principales: (a) Aquellos que se dan como consecuencia de situaciones de violencia o violaciones a derechos humanos; y (b) los que son causados por fenómenos naturales o antrópicos.

Dentro del primer grupo, la doctora Ana María Ibáñez identifica dos tipos de desplazamientos. Por un lado, los preventivos que realizan las personas que buscan evitar ser víctimas de la situación de violencia que se presenta en su lugar de residencia o en zonas cercanas. Por otra parte, los desplazamientos reactivos son generados por eventos violentos que afectan directamente a las personas, por ejemplo, el asesinato o desaparición de un familiar, o bien, amenazas que las pongan en riesgo⁷.

⁶ Estos Principios serán abordados con mayor profundidad en el apartado relativo al marco jurídico internacional.

⁷ Cfr. Ibáñez, Ana María, Acceso a Tierras y desplazamiento Forzado en Colombia, 1ª ed., Universidad de los Andes Bogotá, 2004, p.10.

Como ya se mencionó, la violencia provocada por conflictos armados no internacionales es una de las principales causas de desplazamiento forzado interno. Empero, es fundamental comprender estos conflictos y los actores que participan en ellos para tener un panorama más amplio de su relación con los desplazamientos y las implicaciones legales que tienen.

El “IV Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra de 1949” no proporciona una definición precisa, sin embargo, en su artículo 3 establece una serie de prohibiciones y obligaciones que las partes deben respetar.

El “Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra de 1949” establece que los conflictos armados no internacionales son aquellos que *“[...] se desarrollen en el territorio de una Alta Parte contratante entre sus fuerzas armadas y fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas y aplicar el presente Protocolo”*⁸.

A diferencia del artículo 3, el “Protocolo Adicional II” es puntual al señalar que es necesaria la participación de las fuerzas armadas de una de las Altas Partes contratantes así como de otros grupos para que un conflicto armado no internacional se constituya.

En este sentido, los grupos armados no estatales deben cumplir con una serie de criterios antes de ser considerados partes en el conflicto. En primer lugar, la existencia de una estructura de mando, reglas y mecanismos disciplinarios. Además, la existencia

⁸ Comité Internacional de la Cruz Roja, “Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional”, 08 de junio de 1977, S.R., artículo 1.

de un cuartel general; que el grupo mantenga control sobre una parte del territorio; acceso a equipo militar y armamento, capacidad de reclutar y dar entrenamiento militar; habilidad para planear, coordinar y llevar a cabo operaciones militares incluido el despliegue de tropas y su logística; capacidad para definir una estrategia militar unificada y aplicar tácticas militares; y capacidad de nombrar un vocero para negociar y llevar a cabo acuerdos de cese al fuego o de paz⁹.

Así mismo, el Tribunal Penal Internacional para la Ex-Yugoslavia señaló que los conflictos armados no internacionales se desarrollan en un ambiente de *violencia armada prolongada*, además, se debe entender que un conflicto de esta índole llega a su fin cuando se firma un acuerdo de paz¹⁰.

Posteriormente, la Sala de Primera Instancia del mismo tribunal interpretó este término en dos sentidos: la organización de las partes y la intensidad del conflicto. Respecto al primer punto, se han señalado los elementos necesarios para cumplir con el criterio organizacional. En cuanto a la intensidad, se debe considerar el número, la duración y la intensidad de confrontaciones individuales; el tipo de armas y equipo militar utilizado; el número y calibre de municiones disparadas; el número de personas y el tipo de fuerzas que participan en la lucha; el número de muertes; el grado de destrucción material; y el número de personas que huyen de las zonas de combate¹¹.

⁹ Cfr. Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia, *The Prosecutor v. Ramush Haradinaj et al.*, Sentencia, 3 de abril de 2008, párrafo 60.

¹⁰ Cfr. Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia, *The Prosecutor v. Duško Tadić a/k/a "Dule"*, decisión sobre la petición de la defensa de interponer recurso interlocutorio sobre la jurisdicción, 2 de octubre de 1995, párrafo 70.

¹¹ Cfr. Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia, *The Prosecutor v. Ramush Haradinaj et al.*, op. cit., párrafo 49.

De esta manera, es posible afirmar que debido a la magnitud de estos conflictos y a las características de quienes participan en ellos, una de las consecuencias inevitablemente será la afectación de los derechos de terceros que no forman parte de las hostilidades.

Así, cuando un conflicto armado se desarrolla, los Estados se encuentran obligados a garantizar las condiciones de seguridad y de goce de derechos a la población civil. Sin embargo, la realidad de estos conflictos dista mucho de cumplir con estas garantías.

De acuerdo con la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, entre 2009 y 2018, se contabilizaron aproximadamente 41.3 millones de desplazados internos en el mundo¹². Por otra parte, el Observatorio de Desplazamiento Interno reportó que tan solo en 2018 se presentó un incremento de 28 millones de los cuales 10.8 millones correspondían a desplazados por conflictos y violencia, Etiopía, República Democrática del Congo y Siria considerados los países con mayor número de desplazados por estas causas¹³.

Mientras tanto, en América, Colombia, México y Guatemala son los países que presentaron mayor número de desplazados a finales de 2018. Las crisis políticas y en particular, los enfrentamientos entre fuerzas armadas y grupos disidentes o criminales fueron las principales causas.

Como se ha mencionado, la población desplazada se encuentra con muchas dificultades, posteriores al abandono de su hogar. La incertidumbre del lugar al cual

¹² Cfr. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Tendencias Globales. Desplazamiento forzado en 2018, 2019, p.3.

¹³ Cfr. Observatorio de Desplazamiento Interno, Informe Mundial sobre Desplazamiento Interno, 2019, p.6.

dirigirse, es el primero de sus problemas. Además, la falta de acceso a derechos como salud, educación o trabajo, también repercute en la vida de estas personas¹⁴.

En este orden de ideas, debido a la salida apresurada de sus hogares, las personas atraviesan por lo que la autora Laura Rubio denomina como el *ciclo del desplazado*. Se trata de un proceso que comprende desde el momento en que surgen las causas de desplazamiento forzado, hasta que las víctimas logran regresar a sus hogares o son reasentadas en un lugar distinto; además, este retorno debe realizarse bajo condiciones dignas, en las que sus derechos humanos sean plenamente respetados y el Estado haya reparado los daños causados por el desplazamiento.

Ante estas dificultades, se suma la falta de regulación nacional e internacional que permita a las instituciones atender las necesidades de la población desplazada. Aunque se han realizado muchos esfuerzos por darle seguimiento y solución a este problema, por ejemplo, la asistencia humanitaria que brinda la Cruz Roja, Naciones Unidas, la administración de los Estados u otras organizaciones no gubernamentales, los intentos parecen sólo atender la cuestión a corto plazo. Empero, es necesario pensar en soluciones de larga duración que no sólo tengan como objetivo generar las condiciones necesarias para que los desplazados internos puedan regresar a su lugar de origen, sino que, además, se generen políticas públicas que permitan prevenir este problema.

En este sentido, es importante explorar el marco jurídico aplicable en México, así como la regulación internacional. Del mismo modo, conviene conocer las instituciones

¹⁴ Cfr. Rubio Díaz-Leal, Laura, Desplazamiento interno inducido por la violencia: una experiencia global, una realidad mexicana, S.N.E., ITAM- Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, México, 2014, p. 26.

encargadas de velar por la aplicación de estas normas para entender las fortalezas y debilidades de estos mecanismos.

1.2 Marco jurídico nacional aplicable al desplazamiento forzado interno

1.2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En primer lugar, es innegable la relevancia de la “Constitución Política” de nuestro país, ya que se trata del instrumento normativo que contiene el catálogo de derechos humanos reconocidos a todas las personas que se encuentren en suelo nacional. Desde luego, estos derechos también se encuentran en los tratados internacionales de los cuales México es parte, sin embargo, estos instrumentos serán analizados en apartados posteriores.

El artículo 1° no sólo reconoce los derechos humanos plasmados en la Constitución y en los tratados internacionales, además, obliga a las autoridades a garantizar su protección, así como reparar y sancionar las violaciones de estos derechos.

Conviene recordar que la responsabilidad del Estado mexicano es extensiva a actos cometidos por particulares. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado en el sentido de reconocer que:

“...es imputable al Estado toda violación a los derechos reconocidos por la Convención cumplida por un acto del poder público o de personas que actúan prevalidas de los poderes que ostentan por su carácter oficial. No obstante, no se agotan allí las situaciones en las cuales un Estado está obligado a prevenir, investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos, ni los supuestos en que su responsabilidad puede verse comprometida por efecto de una lesión a esos derechos. En efecto, un hecho ilícito

violatorio de los derechos humanos que inicialmente no resulte imputable directamente a un Estado, por ejemplo, por ser obra de un particular o por no haberse identificado al autor de la transgresión, puede acarrear la responsabilidad internacional del Estado, no por ese hecho en sí mismo, sino por falta de la debida diligencia para prevenir la violación o para tratarla en los términos requeridos por la Convención”¹⁵.

De lo anterior se desprende que el Estado Mexicano no sólo es responsable por la actuación de sus autoridades; además, en él recae la obligación de implementar las medidas necesarias para prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones de derechos humanos¹⁶.

En vista de que México es un país pluricultural, y que parte de la población desplazada pertenece a comunidades indígenas, el artículo 2 cobra particular relevancia ya que en él se establece la garantía de propiedad y tenencia de la tierra para estas comunidades, además, las autoridades de los tres ámbitos de gobierno tienen la obligación de impulsar el desarrollo de estas zonas y mejorar sus condiciones de vida.

Al referirse a comunidades indígenas, es importante considerar que se trata de grupos vulnerables que, al verse obligados a abandonar sus zonas de residencia, resienten de manera más aguda las consecuencias del desplazamiento. Esto debido a que no sólo dejan sus hogares, sino que, por su particular situación, encuentran otros problemas como la discriminación, amenazas, reclutamiento forzado o atentados contra su vida e integridad física por parte de grupos criminales.

¹⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Velásquez Rodríguez vs Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párrafo 172.

¹⁶ Cfr. *Ibidem*, párrafo 174.

Por eso, el artículo 2 de la Constitución permite legislar e implementar políticas públicas que atiendan las necesidades de las comunidades que se ven afectadas por los conflictos entre grupos de crimen organizado, Fuerzas Armadas y policiales.

En adición a los dos primeros artículos, el 4 reconoce el derecho a una vivienda digna y decorosa. Cuando se presenta una situación de desplazamiento forzado interno, las víctimas suelen vivir en albergues o refugios temporales. Por ejemplo, en el Informe especial sobre los grupos de autodefensa y la seguridad pública en el estado de Guerrero, la Comisión Nacional de Derechos Humanos reportó que durante su visita al estado tuvo conocimiento de más de mil personas que tuvieron que ser albergadas en escuelas ya que no querían regresar a sus localidades debido a la presencia de grupos delictivos que las amenazaban y agredían¹⁷.

En relación a lo anterior, el artículo 21 atribuye la seguridad pública como una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios. Asimismo, establece el carácter civil de las instituciones encargadas de esta función. En este sentido, resulta cuestionable el papel que han tenido las fuerzas armadas en el desempeño de actividades de seguridad pública.

Además, la colaboración de las autoridades encargadas de llevar a cabo tareas de seguridad pública, civiles y militares, han formado parte de las causas que provocan los desplazamientos, debido a la violencia derivada de sus enfrentamientos con grupos del crimen organizado.

Finalmente, el artículo 29 constitucional establece los requisitos que deben cumplirse durante las suspensiones de garantías. Así, podría pensarse que los

¹⁷ Cfr. Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Informe especial sobre los grupos de autodefensa y la seguridad pública en el estado de Guerrero*, México, 2013, pp. 43-45.

desplazamientos se enmarcan en una de las causales de esta restricción, por lo que se encontrarían justificados y apegados a derecho, en tanto se cumpla con las pautas de este artículo.

Sin embargo, esta investigación sostiene que los desplazamientos forzados internos en México constituyen un asunto que debe ser regulado con base en el derecho internacional humanitario y en el derecho internacional de los derechos humanos, esto supondría la imposibilidad de restringir o limitar el disfrute de ciertos derechos.

Empero, antes de abordar las implicaciones internacionales de este problema, conviene revisar lo que prevén las leyes secundarias y de qué manera regulan la atención de víctimas.

1.2.2 Ley General de Víctimas

Esta ley contempla las obligaciones de las autoridades en materia de atención a víctimas, así como los derechos de quienes se ven afectados por la comisión de un delito o de violaciones a sus derechos humanos. Además, sienta las bases para el Sistema Nacional de Atención a Víctimas, instancia encargada de formular y coordinar las políticas públicas en materia de ayuda, asistencia, atención, acceso a la justicia, acceso a la verdad y a la reparación integral de las víctimas en los ámbitos local, estatal y federal.

En primer lugar, la ley reconoce como víctimas directas a “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”¹⁸.

¹⁸ “Ley General de Víctimas”, 09 de enero de 2013, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación 06 de noviembre de 2020, artículo 4.

Por otra parte, las víctimas indirectas son “los familiares o aquellas personas físicas a cargo de la víctima directa que tengan una relación inmediata con ella”¹⁹. Además, también existe la posibilidad de ser una víctima potencial, esto es, “las personas físicas cuya integridad 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”²⁰.

Así mismo, los grupos, comunidades u organizaciones sociales son considerados como víctimas cuando sus derechos, intereses o bienes jurídicos colectivos se ven afectados por la comisión de un delito o la violación a sus derechos humanos.

En este sentido, la ley establece una serie de principios a partir de los cuales los mecanismos, medidas y procedimientos deben ser diseñados, implementados y evaluados. El enfoque diferencial y especializado es uno de ellos, y hace referencia al reconocimiento de la existencia de grupos de población que requieren atención especializada debido al grado de vulnerabilidad al que se encuentran expuestos como consecuencia de sus características particulares²¹.

De este modo, las personas en situación de desplazamiento interno son consideradas un grupo vulnerable, por lo que las autoridades o las instituciones que se encuentren a cargo de su atención deben establecer como una de sus prioridades al momento de diseñar o aplicar políticas públicas encaminadas a la atención de víctimas.

¹⁹ *Idem.*

²⁰ *Idem.*

²¹ Cfr. “Ley General de Víctimas”, *op. cit.*, artículo 5.

Así, la población desplazada se encuentra protegida por esta ley y goza de todos los derechos que ahí se enuncian²². Las medidas para garantizar esta protección se encuentran a cargo del Sistema Nacional de Atención a Víctimas.

1.2.3 Ley de Asistencia Social

Esta norma regula las disposiciones en materia de asistencia social que contiene la “Ley General de Salud”²³. A pesar de no contener disposiciones específicas, la población internamente desplazada es considerada sujeta de asistencia social.

El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia es el encargado de la prestación de servicios de representación y asistencia jurídica y asistencia social a las personas desplazadas²⁴.

1.3 Legislación estatal vigente en materia de desplazamiento forzado interno

A pesar de la casi inexistente regulación en la materia, es claro que el desplazamiento forzado interno no es un problema desconocido para las autoridades mexicanas. Sin embargo, actualmente no existe un marco compilado de normas que atiendan este problema de manera específica.

²² Posteriormente se analizarán estas disposiciones con mayor detenimiento para determinar si cumplen con su objetivo.

²³ De acuerdo con la Ley General de Salud, por asistencia social debe entenderse: “el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo integral, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, desprotección o desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva”. “Ley General de Salud”, 07 de febrero de 1984, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación 04 de diciembre de 2020, artículo 167.

²⁴ Cfr. “Ley de Asistencia Social”, 02 de septiembre de 2004, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación 24 de abril de 2018, artículo 28.

Por ello, este asunto tampoco ha sido impulsado en la mayoría de los Congresos locales. De las 32 entidades federativas, sólo Chiapas, Guerrero y Sinaloa han promulgado leyes específicas en la materia.

1.3.1 La Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno en el Estado de Chiapas

En Chiapas, un gran número de personas han tenido la necesidad de abandonar sus hogares debido a diversas situaciones: conflictos armados, desastres naturales, intolerancia religiosa y disputas territoriales.

En 2012 se promulgó la “Ley para la Prevención del Desplazamiento Interno en el Estado de Chiapas”. El artículo 2 de esta ley plantea como objetivo principal: 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.

Es importante señalar que la ley considera dos supuestos de desplazamiento. El primero se presenta cuando las autoridades identifican situaciones que requieren trasladar a un grupo de personas para atender una situación particular. El otro se da en situaciones de emergencia en las que la población debe abandonar sus hogares de manera inesperada, usualmente, a causa de desastres naturales.

En este orden de ideas, la ley considera a los desplazamientos como alternativas que se utilizan para atender situaciones particulares. Por ello, este recurso no puede ser implementado de manera arbitraria, es decir, las autoridades deben justificar la decisión de trasladar a un grupo de personas a otro lugar.

Ante estos fenómenos, se reconoce como población desplazada a las personas que se han visto obligadas a dejar su lugar de residencia habitual debido a desastres naturales, situaciones de violencia generalizada o violaciones de derechos humanos.

En este sentido, se enuncian una serie de derechos que deben ser garantizados a las personas en situación de desplazamiento. Para ello, la ley de este Estado, establece el Programa Estatal para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno, que tiene la finalidad de prevenir y atender estos casos, a través de las medidas de asistencia humanitaria y mecanismos de atención de víctimas de desplazamiento.

La ejecución de este programa es llevada a cabo por el Consejo Estatal de Atención Integral al Desplazamiento Interno. Este órgano interinstitucional es el encargado de poner en marcha las medidas de prevención, así como de asistencia a la población desplazada.

Es oportuno destacar que el apartado final de la ley dispone que las autoridades, en el ámbito de sus competencias, promuevan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados a su lugar de residencia habitual, o bien, permitan su reasentamiento voluntario en otra parte del territorio estatal.

Con este objetivo, las autoridades competentes están facultadas para colaborar con organizaciones humanitarias nacionales e internacionales que faciliten el regreso o reasentamiento de la población desplazada.

Finalmente, el artículo 41 de la ley establece los criterios para considerar que se ha superado la situación de desplazamiento son:

- 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.

1.3.2 Ley para Prevenir y Atender el Desplazamiento Interno en el estado de Guerrero

Dos años después de que se promulgó la ley de Chiapas, el Congreso de Guerrero publicó la “Ley para Prevenir y Atender el Desplazamiento Interno en el estado”.

En los considerandos de esta ley, destaca el tema de la violencia e inseguridad como causa de los desplazamientos internos. Así, se relatan casos como el de Tierra Caliente donde 441 familias tuvieron que abandonar sus hogares debido a la amenaza de grupos de delincuencia organizada.

Asimismo, se hace hincapié en la falta de un cuerpo compilado de normas que regulen este fenómeno a nivel nacional. Esto genera la evasión constante de responsabilidades en el ámbito administrativo y judicial. Es por ello que esta ley se crea con el objetivo de establecer las bases para prevenir, proteger, ayudar y asistir a las personas desplazadas internamente, durante su desplazamiento y después del retorno o reasentamiento.

A diferencia de Chiapas, la ley de Guerrero incorpora algunos apartados que permiten entender de mejor manera la estructura de funcionamiento de esta norma. Además de enunciar los derechos que se deben garantizar a la población desplazada, se adiciona un capítulo referente a sus obligaciones.

En este sentido, el artículo 22 de la ley establece que la población desplazada debe inscribirse en el Registro Estatal de Desplazados, así como brindar información fidedigna respecto a su situación social, patrimonial y laboral, so pena de incurrir en falsedad de declaraciones. Finalmente, se encuentran obligados a aceptar el lugar o territorio que les sea asignado para su reasentamiento.

Para vigilar que estos derechos y obligaciones se cumplan, la ley establece la creación del Programa Estatal para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno, que está bajo la supervisión de la Secretaría General de Gobierno, y en particular de la Dirección General de Seguimiento, Control y Evaluación de Asuntos de Derechos Humanos. Además de la Secretaría General de Gobierno, la ley establece responsabilidades específicas a las instituciones públicas vinculadas con el correcto funcionamiento del Programa.

En relación con la prestación de asistencia humanitaria, la ley define que es obligación del gobierno federal, estatal y municipal. Además, reconoce el derecho de la población desplazada a solicitar y recibir ayuda de la comunidad internacional.

Este apartado hace distinción entre asistencia humanitaria y asistencia humanitaria de emergencia. A pesar de que no proporciona parámetros objetivos para el primer tipo, en cuanto al segundo, se precisa que se otorga con el fin de atenuar las necesidades básicas en alimentación, aseo personal, atención médica y psicológica, alojamiento en condiciones dignas, transporte de emergencia, vivienda y seguridad pública²⁵.

²⁵ Cfr. *Ibidem*, artículo 44.

Al igual que Chiapas, uno de los principales objetivos de esta ley, no sólo es prevenir y atender los casos de desplazamiento interno, además, busca generar las condiciones que permitan a las comunidades desplazadas regresar a su lugar de origen, o bien, su reasentamiento. Para ello, se utilizan los mismos criterios para evaluar si las personas han logrado superar la condición de desplazamiento.

Finalmente, esta norma incorpora un capítulo referente a las sanciones, éstas se enfocan en las responsabilidades administrativas que deriven del incumplimiento de la ley; y en la falsedad de declaraciones de una persona que alegue la condición de desplazada. Sin embargo, no menciona la responsabilidad penal o administrativa de quienes generan las causas del desplazamiento.

1.3.3 Ley para Prevenir, Atender y Reparar Integralmente el Desplazamiento Forzado Interno en el estado de Sinaloa

Esta es una ley reciente, publicada el 21 de agosto de 2020. A pesar de compartir muchas similitudes con las leyes estatales anteriores, ésta incorpora algunos elementos que conviene mencionar.

En primer lugar, define a los desplazados internos como personas o grupos que se ven en la necesidad de salir de sus hogares a causa o para evitar situaciones de violencia. Al considerar que Sinaloa es uno de los estados con mayores índices de violencia y presencia delictiva, parece que esta ley está orientada a atender esta

problemática, ya que no considera otras causales como desastres naturales o proyectos de desarrollo²⁶.

En relación con lo anterior, se establece que los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos son el eje principal de interpretación de las disposiciones de la ley, por lo que las autoridades, en el ámbito de sus competencias, deben garantizar que éstos sean respetados. Esto resulta interesante, ya que a pesar de no ser un documento vinculante, los Principios Rectores son muy útiles como guía para la atención de la población desplazada, desde el momento en que salen de sus lugares de residencia hasta su eventual retorno.

Otro punto a destacar, es la red de atención que plantea para la protección de la población desplazada. Es decir, el capítulo dedicado a los derechos de las víctimas no sólo los enuncia, sino que indica las leyes e instituciones que intervendrán para garantizar que se cumplan los protocolos de asistencia, desde el inicio del desplazamiento, hasta el retorno o reubicación en condiciones seguras y dignas.

El Registro Estatal de Personas Desplazadas del estado de Sinaloa tiene como fin llevar un control de las personas desplazadas que se encuentren en su territorio, a pesar de que éstas no sean originarias del mismo. Algo que los otros estados no parecen tomar en cuenta, o al menos, no de manera expresa en sus respectivas leyes.

Respecto a la protección internacional, la ley establece que es obligación de las autoridades facilitar el acceso de organizaciones humanitarias a las personas desplazadas para brindarles asistencia. En cambio, las otras leyes sólo abren la

²⁶ Cfr. “Ley para Prevenir, Atender y Reparar Integralmente el Desplazamiento Forzado Interno en el Estado de Sinaloa”, Ley publicada en el Periódico Oficial del Estado número 101 de fecha 21 de agosto de 2020, artículo 2.

posibilidad a que estas organizaciones ofrezcan su apoyo, por lo que no se obligan a aceptar dicha ayuda.

El Programa Estatal para la Atención de Personas Desplazadas de esta ley estará a cargo de una Comisión Intersecretarial que presidirá el Gobernador del estado. A ello se adhiere la participación de otras instituciones como el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, la Comisión de Asuntos Indígenas, el Instituto Sinaloense de las Mujeres, la Comisión Estatal de los Derechos Humanos y quien presida la Comisión de Derechos Humanos del Congreso del Estado. Una característica importante de este Programa es que se prevé su renovación cada tres años, lo cual permitirá dar un mejor seguimiento y evaluación del mismo a partir de los informes que se presenten.

Asimismo, esta ley prevé sanciones civiles o penas para los funcionarios que incumplan con sus obligaciones administrativas. Finalmente, establece que perderán los beneficios otorgados por la ley quienes declaren hechos falsos para acreditar su condición de desplazado, sin perjuicio de las sanciones penales que correspondan.

1.4 Instrumentos jurídicos internacionales aplicables a los desplazamientos forzados internos

En el ámbito internacional, el desarrollo normativo ha dado paso a ciertos instrumentos que brindan protección a la población desplazada de manera más concreta. No obstante, esta regulación se distribuye en varios instrumentos, por lo que carece de un marco normativo unificado en el que la mayor parte de la comunidad internacional participe.

En este sentido, es posible identificar instrumentos internacionales en diversos campos. El Derecho Internacional Humanitario es el primero, se encarga de regular los medios y métodos de guerra, así como garantizar derechos para las personas que no participan en los conflictos. Por su parte, el Derecho Penal Internacional establece la responsabilidad penal de los individuos por la comisión de crímenes internacionales, a saber, crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad, genocidio y crimen de agresión²⁷. Finalmente, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos establece la obligación de los Estados para garantizar el respeto de los derechos humanos, así como la responsabilidad internacional por las violaciones cometidas a estos derechos²⁸.

1.4.1 Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional

Tras la Segunda Guerra Mundial, se calcula que más 45 millones de personas perdieron la vida durante el conflicto, ciudades enteras habían sido devastadas por los bombardeos, además, cientos de miles de personas tuvieron que abandonar su hogares en busca de oportunidades de empleo o vivienda.

Aunado a ello, las potencias aliadas se encontraron con la interrogante sobre cómo se debía juzgar a los responsables de crímenes de guerra, genocidio y crímenes de lesa humanidad, y en particular, a quién le correspondía esa competencia. En respuesta, el 8 de agosto de 1945 se firmó el Acuerdo de Londres para el Establecimiento de un Tribunal Militar Internacional. A pesar de las críticas que recibió este Tribunal

²⁷ En el apartado siguiente, dedicado al Estatuto de Roma, se puntualizan los crímenes internacionales referentes al desplazamiento forzado.

²⁸ Cfr. Matías Feler, Alan, “¿Condenados a moverse entre fronteras?”, en Anuario Mexicano de Derecho Internacional, Vol. 1, No. 20, enero-diciembre 2020, pp. 496-497.

especial, su instauración sentó las bases para el posterior desarrollo del Derecho Penal Internacional²⁹.

Paralelamente, otros instrumentos de carácter internacional coadyuvaron en la construcción del marco normativo internacional. Por ejemplo, la “Declaración Universal de Derechos Humanos”, la “Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio” y los “Convenios de Ginebra sobre Derecho Internacional Humanitario”.

Luego, a finales del siglo XX, los genocidios cometidos en la ex-Yugoslavia y en Ruanda, llevaron al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas a crear tribunales *Ad Hoc* encargados de juzgar a los responsables³⁰.

Con estos antecedentes, la comunidad internacional advirtió la necesidad de conformar un tribunal permanente, y de competencia universal ante casos como los ya señalados.

Es así, que en 1998, como resultado de la Conferencia de Roma, se adoptó el “Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional”. De este instrumento no sólo se desprendió la creación de un tribunal internacional permanente, además, se estableció

²⁹ Actualmente existe un debate conceptual respecto a la denominación de esta rama del Derecho, es decir, si el nombre apropiado es *Derecho Penal Internacional* o *Derecho Internacional Penal*. Asimismo, también hay una corriente que separa ambos conceptos; cada uno con diferentes fuentes, fundamento y sujetos de derecho. Así, mientras el Derecho Penal Internacional se encuadra en casos de macro criminalidad en los que la Corte Penal Internacional es competente; el denominado Derecho Internacional Penal se enfoca en conductas criminales de repercusión transnacional. Para más información puede consultarse Mejía Azuero, Jean Carlo, “*Diferencias entre el derecho penal internacional y el derecho internacional penal*”, en *Prolegómenos. Derechos y Valores*, Vol. XI, No. 22, julio-diciembre, 2008, pp. 181-217

En este orden de ideas, la presente investigación se plantea en términos del Derecho Penal Internacional debido al vínculo del tema principal con el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

³⁰ Cfr. Méndez Silva, Ricardo, La Corte Penal Internacional, en García Ramírez, Sergio y Vargas Casillas Leticia A. (Coords), *Proyectos legislativos y otros temas penales: segundas Jornadas sobre Justicia Penal*, 1ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2003, pp. 277-281.

su competencia para conocer del crimen de genocidio, los crímenes de lesa humanidad, los crímenes de guerra y el crimen de agresión.

Para efectos de esta investigación en particular, resaltan dos actos constitutivos de crímenes internacionales. Por un lado, el crimen de lesa humanidad³¹ consistente en la *deportación o traslado forzoso de población*; y por el otro, el crimen de guerra derivado de ordenar el desplazamiento de la población sin razones justificadas por el conflicto.

En el primer caso, el Estatuto define la deportación como “...el desplazamiento de las personas afectadas, por expulsión u otros actos coactivos, de la zona en que estén legítimamente presentes, sin motivos autorizados por el derecho internacional”³².

La Comisión Preparatoria de la Corte Penal Internacional considera que existen 5 elementos principales que constituyen este crimen³³. El primero implica que el autor realice la deportación o desplazamiento por la fuerza, ya sea por medio de fuerza física o a través de amenazas, intimidación, la opresión psicológica o el abuso de poder contra una persona o un grupo de personas.

El segundo elemento requiere que la población haya estado presente de manera legítima en la zona de la que fueron deportadas o desplazadas. Cabe aclarar que esto no debe equipararse a una *residencia legal*, de acuerdo con el Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia, lo importante es brindar protección a quienes han llegado a vivir a una comunidad a largo plazo o temporalmente³⁴.

³¹ Cabe recordar que el Estatuto define estos crímenes como actos cometidos en contra de la población civil a partir de un ataque general y sistemático.

³² Organización de las Naciones Unidas, “Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional”, 17 de julio de 1998, Diario Oficial de la Federación 31 de diciembre de 2005, artículo 7, párrafo 1, inciso d, y artículo 7, párrafo 2, inciso d.

³³ Cfr. Organización de las Naciones Unidas, “Elementos de los Crímenes”, Comisión Preparatoria de la Corte Penal Internacional, PCNICC/2000/1/Add.2, 2 de diciembre de 2000, p. 11.

³⁴ Cfr. Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia, *The Prosecutor v. Vujadin Popović et al.*, Sentencia, 10 de junio 2010, párrafo 900.

El tercer elemento precisa que el autor debe ser consciente de las circunstancias de hecho que determinaban la legitimidad de dicha presencia. Esto es, aun cuando haya sido de conocimiento del autor la presencia legítima de la población en determinado territorio, este haya llevado a cabo actos que deriven en su desplazamiento.

Respecto al cuarto elemento, la Comisión Preparatoria establece que la conducta debe ser parte de un ataque generalizado o sistemático dirigido contra civiles. A pesar de que no se especifica de manera clara a qué se refieren los adjetivos *generalizado* o *sistemático*, la Corte Penal Internacional ha abordado estos conceptos a través de sus resoluciones. Por ejemplo, el término *generalizado* hace referencia a un ataque a gran escala, llevado a cabo colectivamente, dirigido en contra de múltiples víctimas, además debe realizarse en un área geográfica grande, o bien, en una zona geográfica pequeña en contra de un gran número de civiles³⁵.

Por otro lado, el adjetivo *sistemático* implica un plan organizado para promover una política común que sigue un patrón y da lugar a la comisión continua de actos o como “patrones de delito” de manera que los crímenes constituyen una repetición no accidental de conductas delictivas similares de manera regular³⁶.

El último elemento que la Comisión Preparatoria identifica se relaciona directamente con el anterior, ya que requiere que el autor haya tenido conocimiento de

³⁵ Cfr. Corte Penal Internacional, *Situation in the Central African Republic in the case of the Prosecutor v. Jean-Pierre Bemba Gombo*, Sala de Cuestiones Preliminares II, 15 de junio de 2009, párrafo 83; Corte Penal Internacional, *Situation in the Democratic Republic of the Congo in the case of the Prosecutor v. Germain Katanga and Mathieu Ngudjolo Chui*, Sala de Cuestiones Preliminares I, 30 de septiembre de 2008, párrafos 395 y 398.

³⁶ Cfr. Corte Penal Internacional, *Situation in the Central African Republic in the case of the Prosecutor v. Jean-Pierre Bemba Gombo*, *op. cit.*, párrafo 397; Corte Penal Internacional, *The Prosecutor v. Dario Kordić and Mario Čerkez*, Sala de Apelaciones, 17 de diciembre de 2004, párrafo 94.

que su conducta era parte de un ataque generalizado o sistemático, o que haya tenido la intención de que la conducta fuera parte de un ataque de ese tipo.

A su vez, el artículo 8, párrafo 2 del Estatuto establece como crimen de guerra:

“...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”.

Este crimen de guerra se estructura a partir de tres elementos principales: (a) la *orden* del desplazamiento que se encuentra sujeta a la autoridad *de jure* o *de facto* que ostenta una persona³⁷; (b) el desplazamiento debe ser fundado en razones relacionadas con el conflicto, a pesar de que no existe un documento legal o un precedente judicial que defina concretamente estas razones, conviene considerar que además de motivos militares también puede haber causas políticas, territoriales, económicas, nacionales, religiosas o étnicas; y (c) las excepciones en casos de seguridad de la población civil o por razones militares imperativas, de acuerdo con el Comité Internacional de la Cruz Roja, la evaluación del adjetivo imperativo reduce a un mínimo de casos en que se puede ordenar el desplazamiento, por lo que es necesario evaluar las circunstancias con sumo cuidado³⁸.

³⁷ El Estatuto no especifica la naturaleza de quién realiza la orden, bien puede ser militar o civil, lo cual incluye también a miembros de grupos armados en términos del Protocolo Adicional II.

³⁸ Sandoz, Yves *et al* (eds.), *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949*, S.N.E., Comité Internacional de la Cruz Roja, Ginebra, 1987, pp. 1472 - 1473.

De estos dos artículos se desprende la competencia de la Corte para conocer de casos de desplazamiento forzado, no sólo en conflictos de carácter internacional, sino además, en conflictos no internacionales. Esto se refuerza a partir de los instrumentos normativos que se analizarán a continuación.

1.4.2 IV. Convenio de Ginebra Relativo a la Protección Debida a las Personas Civiles en Tiempo de Guerra, 1949

Como ya se mencionó, este Convenio forma parte de un grupo de tratados que se crearon con la finalidad de regular ciertos aspectos de los conflictos armados internacionales y no internacionales. El primer Convenio está dedicado a proteger a heridos y enfermos de las fuerzas armadas. El segundo protege a heridos, enfermos y náufragos de las fuerzas armadas en el mar; el tercero se refiere a los prisioneros de guerra; y finalmente, el cuarto Convenio prevé la protección de la población civil en tiempos de guerra.

A pesar de que el cuarto Convenio no hace referencia directa a los desplazamientos forzados, del artículo 3 se desprende una serie de disposiciones que tiene la finalidad de establecer las obligaciones mínimas de las Partes en un conflicto armado no internacional³⁹.

³⁹ En él se establece lo siguiente: 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. Comité Internacional de la Cruz Roja, "Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra (Cuarto Convenio de Ginebra)", Ginebra, Suiza, 12 de agosto de 1949, Diario Oficial de la Federación 23 de junio de 1953, artículo 3, apartado 1.

Así, en relación con el artículo 8 del Estatuto de Roma, cuando se presenta un conflicto armado no internacional, y es necesario el desplazamiento de la población civil, éste debe realizarse en condiciones de trato digno y sin discriminación. Esto es vinculante para los Estados y para los grupos armados que participan en el conflicto⁴⁰.

En este orden de ideas, el Estatuto sólo considera como crimen de guerra *ordenar* el desplazamiento de la población por razones justificadas por el conflicto, a menos que así lo exija su seguridad o por causas militares imperativas. Empero, no hace referencia al supuesto donde la población se ve coaccionada, por una de las partes en el conflicto, a abandonar su lugar de origen.

1.4.3 Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, 1977

Este Protocolo se aplica en conflictos armados de carácter no internacional, desarrolla y complementa las disposiciones del artículo 3 del “IV Convenio de Ginebra”. Así, por ejemplo, en su artículo 4, dedica un apartado especial para referirse a los cuidados y medidas especiales que se deben tomar respecto de los niños.

Establece medidas específicas de trato humano para personas privadas de su libertad, heridos, enfermos y náufragos. También insta las garantías para quienes sean enjuiciados por los actos cometidos durante el conflicto.

⁴⁰ Como se mencionó anteriormente en este capítulo, existen ciertos criterios que deben cumplir los grupos armados para ser considerados parte de un conflicto armado no internacional.

El punto que resalta en este Protocolo es el referente a la protección de la población civil, y en particular el artículo 17 que prohíbe los desplazamientos forzados, y establece lo siguiente:

“1. No se podrá ordenar el desplazamiento de la población civil por razones relacionadas con el conflicto, a no ser que así lo exijan la seguridad de las personas civiles o razones militares imperiosas. Si el desplazamiento tuviera que efectuarse, se tomarán todas las medidas posibles para que la población civil sea acogida en condiciones satisfactorias de alojamiento, salubridad, higiene, seguridad y alimentación.

2. No se podrá forzar a las personas civiles a abandonar su propio territorio por razones relacionadas con el conflicto”.

A diferencia del Estatuto de Roma, este Protocolo distingue entre dos supuestos: (a) aquellos que son ordenados por causas relacionadas con el conflicto salvo que la circunstancias así lo exijan; y (b) aquellos en que una de las Partes obliga a la población a abandonar sus lugares de origen.

En cuanto al primer caso, se vincula más con las fuerzas armadas del país de origen, ya que como autoridad tiene la facultad de tomar decisiones en función de la seguridad de la población civil. Además, el Estado es el principal garante de derechos de las personas, por lo que le corresponde velar que se cumplan las condiciones de alojamiento, salubridad, higiene, seguridad y alimentación mínimas.

En contraste, el segundo supuesto se encuentra más relacionado con los grupos armados que también participan en el conflicto, a quienes se les prohíbe coaccionar a la población para dejar su territorio por motivos relacionados con el conflicto.

Esta contribución no sólo resulta importante en el sentido de prohibir, a cualquiera que sea partícipe del conflicto, ordenar u obligar desplazamientos. También abre la puerta para que las víctimas de desplazamiento reciban ayuda de sociedades de socorro de la Cruz Roja, como la Media Luna Roja, León y Sol Rojos. Empero, las acciones de socorro deberán realizarse con el consentimiento previo de la Alta Parte contratante interesada.

1.4.4 Principios Rectores de los Desplazamientos Internos

Derivada de la Resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, se desprendió la adición E/CN.4/1998/53/Add.2 el 11 de febrero de 1998, que contiene los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.

Es importante mencionar que este documento forma parte del llamado *soft law*⁴¹, por lo que no cuenta con fuerza jurídica vinculante para los Estados; no obstante, su relevancia nace del reconocimiento de la gravedad de los desplazamientos internos, y de las pautas que establece para atención de estos casos⁴².

La adición consta de 30 Principios que contemplan las necesidades específicas de la población desplazada; así como los derechos y las garantías que deben observarse durante el desplazamiento y hasta que las personas retornen a su lugar de origen, o bien, sean reasentadas.

⁴¹ Vaughan Lowe describe el *soft law* como “normas que no son en sí mismas jurídicamente vinculantes pero forman parte de un contexto normativo más amplio dentro del cual se forman expectativas de lo que es un comportamiento razonable o apropiado de un Estado”. Citado en Bjorklund, Andrea K. y Reinisch, August (eds.), *International Investment Law and Soft Law*, S.N.E., Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2012, p. 41. Traducción propia.

⁴² De acuerdo con este documento, en 1998 se tenía registro de más de 25 millones de personas desplazadas internamente por distintas causas. Hoy, esta cifra rebasa los 40 millones de personas.

En este sentido, el documento se divide en cinco secciones: (I) principios generales; (II) principios relativos a la protección contra los desplazamientos; (III) principios relativos a la protección durante los desplazamientos; (IV) principios relativos a la asistencia humanitaria; y (V) principios relativos al regreso, el reasentamiento y la reintegración.

Dentro de la primera sección se establece que la población desplazada disfrutará de los mismos derechos y libertades reconocidos al resto de habitantes del país. Para ello, los Principios deben ser observados por todas las autoridades, grupos y personas, independientemente de su condición jurídica, la cual no puede cambiar en función de dicha observancia, esto es, no se puede invocar el cumplimiento de los Principios para pretender modificar su condición jurídica; por ejemplo, un grupo armado que cumple con los criterios del Protocolo Adicional II, no puede interpretar el cumplimiento de estos Principios de manera que exija legitimidad o reconocimiento de un estatuto legal diferente.

Se alude al derecho de las víctimas de desplazamiento para solicitar protección y asistencia humanitaria; así como de la obligación primaria de las autoridades para brindarlas. Establece que no se discriminará a ninguna persona al aplicar los Principios. Finalmente, reconoce la existencia de grupos vulnerables que deben recibir protección especial en función de sus necesidades, éstas son: “menores no acompañados, mujeres embarazadas, madres con hijos pequeños, mujeres cabeza de familia, personas con discapacidades y personas de edad”⁴³.

⁴³ Organización de las Naciones Unidas, “Principios Rectores de los Desplazamientos Internos”, Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 de febrero de 1998, Principio 4, párrafo 2.

La segunda sección comienza por disponer que todas las autoridades y órganos internacionales respeten y hagan respetar el derecho internacional, a fin de prevenir la aparición de condiciones que den como resultado el desplazamiento de personas. En consonancia, se reconoce el derecho de todo ser humano para ser protegido contra los desplazamientos arbitrarios.

De acuerdo con los Principios, se entienden por arbitrarios los desplazamientos:

“a) basados en políticas de apartheid, "limpieza étnica" o prácticas similares cuyo objeto o resultado sea la alteración de la composición étnica, religiosa o racial de la población afectada;

b) en situaciones de conflicto armado, a no ser que así lo exijan la seguridad de las personas civiles o razones militares imperiosas;

c) en casos de proyectos de desarrollo en gran escala, que no estén justificados por un interés público superior o primordial;

d) en casos de desastres, a menos que la seguridad y la salud de las personas afectadas requieran su evacuación; y

e) cuando se utilicen como castigo colectivo”.

Además, cuando se presente un caso de desplazamiento, éste debe llevarse a cabo en condiciones que no afecten los derechos a la vida, la dignidad, la libertad y la seguridad de los afectados. Por último, el documento determina que los Estados tienen la obligación específica de evitar los desplazamientos de los pueblos indígenas, minorías, campesinos, pastores y otros grupos que experimentan una dependencia especial de su tierra o un apego particular a ella⁴⁴.

⁴⁴ *Ibidem*, Principio 9.

Por su parte, la tercera sección enuncia los derechos de las víctimas durante el desplazamiento. Así, la vida es el primer derecho protegido, ya que nadie puede ser privado de ella de manera arbitraria, en particular se debe proteger a los desplazados contra:

“a) el genocidio;

b) el homicidio;

c) las ejecuciones sumarias o arbitrarias; y

d) las desapariciones forzadas, incluido el secuestro o la detención no reconocida con amenaza o resultado de muerte”⁴⁵.

Posteriormente, también se menciona que durante un conflicto armado, los actos de violencia en contra de las víctimas de desplazamiento que no intervienen o que han dejado de intervenir en las hostilidades están prohibidos.

Otros de los derechos consagrados en esta sección son la dignidad, la integridad física, mental y moral. En este sentido, se prohíbe una serie de actos que atentan contra estos derechos; por ejemplo: la violación, la mutilación, la tortura, la esclavitud, la explotación sexual o el trabajo forzado de los niños.

Adicionalmente, se reconoce el derecho de libertad y libre tránsito de los desplazados, protegiéndolos de las detenciones arbitrarias. También se encuentran prohibidos los confinamientos en campamentos, en correspondencia, los desplazados internos tienen derecho a elegir su residencia y a circular libremente dentro y fuera de otros asentamientos.

⁴⁵ *Ibidem*, Principio 10, párrafo 1.

Los Principios también toman en cuenta el derecho a la protección de la familia, ya que debe respetarse la voluntad de familias desplazadas para permanecer juntas, o bien, de reunificar a aquellas que hayan sido separadas.

A propósito de los insumos básicos de los que debe gozar una víctima de desplazamiento, el documento señala los siguientes:

- “a) alimentos indispensables y agua potable;
- b) cobijo y alojamiento básicos;
- c) vestido adecuado; y
- d) servicios médicos y de saneamiento indispensables”⁴⁶.

Los enfermos, heridos, y personas con discapacidad también son considerados como prioridad en los cuidados que deben recibir. Asimismo, se establece que las mujeres reciban atención especial, particularmente, en cuanto sus necesidades sanitarias, médicas y de salud reproductiva; así como asesoramiento adecuado a las víctimas de abusos sexuales.

Por otro lado, la personalidad jurídica es otro derecho protegido, para su correcto ejercicio, las autoridades deben expedir los documentos necesarios a las víctimas de desplazamiento. Además de esto, la propiedad y las posesiones deben ser respetadas por lo que nadie puede ser privado de ellas de manera arbitraria.

De igual forma, se debe garantizar el derecho a una educación gratuita y obligatoria a nivel primario. Finalmente, establece que no se pueden hacer distinciones con base en la condición de desplazamiento de las personas, especialmente, cuando se trata del disfrute de derechos de carácter económico, político, social y cultural.

⁴⁶ *Ibidem*, Principio 18, párrafo 2.

En tanto, la cuarta sección alude a la asistencia humanitaria que se presta a los desplazados internos, la cual no debe ser obstaculizada bajo ninguna circunstancia, ni siquiera las de naturaleza política o militar. Esta obligación, corresponde primeramente a las autoridades nacionales.

Paralelamente, las organizaciones humanitarias internacionales tienen derecho a ofrecer su apoyo a la población desplazada. Dicho ofrecimiento, no puede considerarse como un acto de injerencia en los asuntos internos del Estado, por lo que no puede ser rechazado arbitrariamente, en particular, cuando las autoridades no puedan o no quieran proporcionar la asistencia humanitaria necesaria.

Por último, también se reconoce la neutralidad del personal de las organizaciones humanitarias, sus transportes y suministros, quienes no podrán ser objetos de ataque u otros actos de violencia.

La quinta sección de los Principios, se destina al tema del regreso, reasentamiento y reintegración de la población desplazada. Esta responsabilidad y obligación, recae en las autoridades. Asimismo, los desplazados tienen derecho de participar en la planificación y gestión de su regreso.

Así también, las autoridades están obligadas a garantizar condiciones de igualdad y no discriminación para las personas que hayan vuelto a sus hogares o se reasienten en otro lugar. Otro de los propósitos de esta sección, asistir a las víctimas para recuperar, en la medida de lo posible, las propiedades o posesiones que hayan abandonado o de las que fueron desposeídas al momento del desplazamiento. En caso de que eso no sea posible, las autoridades deben indemnizar a las personas, de manera adecuada o buscar otras vías de reparación justa para esas pérdidas.

El último principio establece la obligación de los Estados para permitir el acceso rápido y sin obstrucciones a las organizaciones humanitarias internacionales, u otros actores competentes, para brindar apoyo en el regreso, reasentamiento y reintegración de la población desplazada.

1.4.5 Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África (Convención de Kampala)

Históricamente, la población africana ha padecido los estragos de diversos conflictos armados que se presentaron en su territorio. Desde procesos de colonización e independencia, hasta conflictos raciales, territoriales y religiosos. Estos enfrentamientos no sólo se han reflejado en una gran cantidad de homicidios, desapariciones forzadas y torturas; también, una inmensa cantidad de personas han tenido que abandonar sus hogares.

Al respecto, el Internal Displacement Monitoring Center señaló que en 2008, 26 millones de personas eran víctimas de desplazamiento forzado interno a causa de conflictos armados, de los cuales, 11.6 millones correspondían al continente africano⁴⁷.

En este contexto, en 2009, la Unión Africana adoptó la Convención de Kampala, un instrumento que se basó en diversos tratados de derechos humanos, con una influencia particular de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.

⁴⁷ Internal Displacement Monitoring Center, Global Overview of Trends and Developments in 2008, Ginebra, 2009, p. 8.

Esta Convención tiene como objetivo “promover y fortalecer las medidas regionales y nacionales para prevenir o mitigar, prohibir y eliminar las causas del desplazamiento interno así como ofrecer soluciones duraderas”⁴⁸.

Además, busca contribuir a que los Estados Parte desarrollen sus propios marcos jurídicos, y sumen esfuerzos contra el desplazamiento interno. Asimismo, establecer las obligaciones y responsabilidades de los grupos armados, agentes no estatales y otros actores, para la prevención de los desplazamientos y la asistencia de las víctimas.

Luego, se enuncian las obligaciones de los Estados. Como ya se mencionó, la Convención toma parte del contenido de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. En este sentido, incorpora aquellas obligaciones relativas al trato digno, con apego al respeto a los derechos humanos y de prestación de asistencia humanitaria a la población desplazada.

Adicionalmente, ordena a los Estados garantizar la responsabilidad individual por actos de desplazamiento arbitrario así como de cualquiera que resulte cómplice en la comisión de estos actos.

Uno de los puntos que destaca en la Convención, es la obligación de incorporar a la legislación nacional, normas que regulen la protección y asistencia de la población desplazada. Asimismo, designar a una autoridad u organismo encargado de coordinar las acciones destinadas a esos propósitos. Cuando no sea posible prevenir los desplazamientos, los Estados deben aplicar e incorporar los principios de la Convención a fin de encontrar soluciones sostenibles a los desplazamientos.

⁴⁸ Unión Africana, “Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África (Convención de Kampala)”, 23 de octubre de 2009, Artículo 2.

Además de las que se mencionan en los Principios Rectores, la Convención enuncia otras formas de desplazamiento⁴⁹:

“a. Desplazamiento basado en políticas de discriminación racial u otras prácticas similares destinadas a alterar la composición étnica, religiosa o racial de la población o que tengan ese resultado;

b. El desplazamiento individual o masivo de civiles en situaciones de conflicto armado, a menos que lo demanden la seguridad de los civiles afectados o razones militares imperativas, de acuerdo con el derecho internacional humanitario;

c. El desplazamiento usado intencionalmente como un método de guerra o debido a otras violaciones del derecho internacional humanitario en situaciones de conflicto armado;

d. El desplazamiento causado por la violencia generalizada o por violaciones de los derechos humanos;

e. El desplazamiento como resultado de prácticas nocivas;

f. Evacuaciones forzadas en casos de desastres naturales o producidos por el ser humano u otras causas si las evacuaciones no son necesarias por razones de seguridad o salud de aquellos afectados;

g. El desplazamiento usado como un castigo colectivo;

h. El desplazamiento causado por todo acto, evento, factor o fenómeno de gravedad comparable a todo lo anterior y que no esté justificado en virtud del derecho

⁴⁹ La Convención es clara al establecer que no es exhaustiva al enunciar estas modalidades, por lo que de presentarse alguna que no esté prevista, también estará sujeta a sus disposiciones y a las de la legislación nacional de los Estados africanos.

internacional, incluyendo el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario”⁵⁰.

Como puede apreciarse, estas modalidades son más puntuales al describir las causas de desplazamiento o las finalidades con las que estos se generan. Así, cuando los actos de desplazamientos arbitrarios conducen a genocidio, delitos de guerra o delitos de lesa humanidad, los Estados se encuentran obligados a declarar estos actos como punibles, de conformidad con las normas de Derecho Penal Internacional.

Después, la Convención establece las obligaciones relativas a la protección y asistencia humanitaria, misma que debe ser garantizada sin ningún tipo de discriminación. Además, vincula a los Estados a cooperar entre sí para poder brindar protección a los desplazados internos. Así, ya sea a través de los recursos del Estado de origen, de la cooperación entre las partes de la Unión Africana o por medio de organizaciones internacionales, la asistencia y protección son prioritarias en situaciones de desplazamiento.

Al igual que los Principios Rectores, esta Convención prohíbe que sus disposiciones sean interpretadas de manera que modifiquen el estatuto legal legitimación o reconocimiento de los grupos armados; empero, esto no exime la responsabilidad penal individual de los miembros de estos grupos.

Asimismo, se establecen las siguientes obligaciones para los grupos armados en situaciones de conflicto armado:

“a. Realizar desplazamientos arbitrarios;

⁵⁰ Unión Africana, “Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África (Convención de Kampala)”, *op. cit.*, Artículo 4, párrafo 4.

b. Dificultar la prestación de protección y asistencia a los desplazados internos bajo ninguna circunstancia;

c. Negar a los desplazados internos el derecho a vivir en condiciones satisfactorias de dignidad, seguridad, servicios de saneamiento, alimentos, agua, atención de salud y vivienda; y separar a los miembros de la familia;

d. Restringir la libertad de circulación de los desplazados internos dentro y fuera de sus zonas de residencia;

e. Reclutar niños, exigirles o permitirles tomar parte en las hostilidades en cualquier circunstancia;

f. Reclutar personas por la fuerza, secuestrarlas o tomarlas como rehenes, inducir las a la esclavitud sexual y la trata de personas, especialmente a mujeres y niños;

g. Impedir la asistencia humanitaria y los envíos de socorros, equipo y personal destinado a las personas desplazadas internas;

h. Atacar o dañar al personal humanitario y los recursos u otros materiales desplegados para la asistencia o beneficio de los desplazados internos y destruir, confiscar o desviar tales materiales, y

i. Violar el carácter civil y humanitario de los lugares donde se albergan los desplazados internos e infiltrarse en dichos lugares”⁵¹.

Por otra parte, la Unión Africana, de conformidad con su Acta Constitutiva, cuenta con el derecho a intervenir en un Estado en situaciones graves, a saber: crímenes de guerra, genocidio y crímenes de lesa humanidad. De igual forma, debe respetar el derecho de las Partes para solicitar su ayuda para restaurar la paz y seguridad en su

⁵¹ *Ibíd*em, artículo 7, párrafo 5.

territorio. Además, debe desempeñar un papel de colaboración con distintas organizaciones nacionales e internacionales con el fin de brindar asistencia y protección a los desplazados internos.

Al tomar en cuenta todas estas disposiciones, la Convención también establece las medidas que deben tomar los Estados cuando se presenta una situación de desplazamiento forzado. Por ejemplo, enuncia los derechos mínimos que deben respetarse durante el desplazamiento, así como los grupos vulnerables que requieren de especial atención. Para ello, las Partes tienen que vigilar y evaluar la eficacia de la asistencia humanitaria, a través de medidas que empleen las prácticas pertinentes incluidas las *Sphere standards*, es decir, aquellas normas para vigilar y evaluar la eficacia y el impacto de la asistencia humanitaria

Este instrumento también busca prevenir desplazamientos por proyectos llevados a cabo por actores públicos o privados, por lo que es necesario buscar alternativas viables, que consulten e informen a las personas que pudieran resultar desplazadas por los proyectos. Asimismo, se deben realizar estudios de impacto socioeconómico y ambiental antes de llevar a cabo su ejecución⁵².

Adicionalmente, la Convención establece los parámetros para procurar soluciones duraderas para los desplazamientos forzados, en los que se generen condiciones de seguridad y dignidad para el regreso voluntario, la integración local o la reubicación. En este sentido, los Estados deben instituir procedimientos simplificados para resolver disputas relativas al restablecimiento de la propiedad.

⁵² Cfr. Unión Africana, “Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África (Convención de Kampala)”, *op. cit.*, Artículo 10.

Las Partes también deben plantear otras formas de reparación justas y equitativas a los daños derivados del desplazamiento sin importar cuál haya sido su causa.

Es obligación de los Estados crear y mantener un registro actualizado de la población desplazada con la finalidad de colaborar con organizaciones de la sociedad civil, organismos humanitarios u organizaciones internacionales. Para ello, debe facilitarse la expedición de documentos de identificación, certificados civiles, certificados de nacimiento y certificados de matrimonio.

Finalmente, las Partes acuerdan establecer una Conferencia para supervisar y examinar la aplicación de los objetivos de la Convención, en la que presentarán un informe con las medidas legislativas y otras medidas que hayan adoptado para cumplir con dichos objetivos.

1.5 Instituciones encargadas de aplicar e interpretar las normas jurídicas en materia de desplazamiento forzado interno

Como se observó en el apartado anterior, existen normas de carácter nacional e internacional que, directa o indirectamente, regulan las medidas que deben tomarse ante situaciones de desplazamiento forzado interno. Para ello, es necesaria la intervención primaria de las autoridades nacionales; a través de instituciones especializadas en la atención de casos de desplazamiento forzado o por medio de instituciones cuya finalidad sea la protección de derechos humanos⁵³.

⁵³ Complementariamente, los Estados también pueden cooperar o solicitar la ayuda de Organizaciones No Gubernamentales, Asociaciones Civiles u otros organismos no estatales.

Empero, cuando un Estado es incapaz de brindar protección de manera plena, o no desea hacerlo, existen instancias internacionales que ofrecen su ayuda para proporcionar asistencia a la población desplazada. A continuación, se analizan las instituciones responsables de estas tareas.

1.5.1 Instituciones mexicanas del orden federal

Al considerar que México carece de un marco jurídico especializado en desplazamiento forzado interno, resulta complicado establecer cuáles son las autoridades federales competentes para intervenir en esta materia.

La propia Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas⁵⁴, en su 43ª Sesión Ordinaria del Pleno señaló:

“En el ordenamiento jurídico interno, no existen leyes o reglamentos que desarrollen un catálogo de derechos dirigido a la protección de las personas en situación de desplazamiento interno, de modo que no se encuentran expresamente reguladas las garantías y medidas de protección especiales a las que hace referencia el artículo 5 de la ‘Ley General de Víctimas’. En el mismo sentido, tampoco existen autoridades que tengan en el ámbito de sus facultades la atención a personas desplazadas”⁵⁵.

⁵⁴ Este organismo surgió a la par de la Ley General de Víctimas, como la encargada de garantizar, promover y proteger los derechos de las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos, en especial los derechos a la asistencia, a la protección, a la atención, a la verdad, a la justicia, a la reparación integral y a la debida diligencia. “Ley General de Víctimas”, *op. cit.*, artículo 84.

⁵⁵Acta de la Cuadragésima Tercera Sesión Ordinaria del Pleno de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, *ACUERDO DEL PLENO*, por el que se reconoce que la situación focalizada de desplazamiento interno por actos de violencia debe ser, primero, reconocida por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas como un hecho victimizante adicional al que originalmente haya motivado la solicitud de inscripción de una persona en el Registro Nacional de Víctimas, y, segundo, atendida con un enfoque diferencial y especializado, 29 de julio de 2014.

Esto no debe ser interpretado en el sentido de eximir a las autoridades de su obligación de brindar protección a la población desplazada. De hecho, el Sistema Nacional de Víctimas, a través de su Comisión Ejecutiva, está obligado, en términos de los artículos 1, 3, 5, 79, 84 y 88 de la “Ley General de Víctimas”, a garantizar la protección de víctimas de violaciones a sus derechos humanos a través de los servicios, planes, programas, proyectos, acciones institucionales e interinstitucionales, y demás políticas públicas que se implementen para ese fin.

En especial, resalta el principio de enfoque diferencial y especializado establecido en el artículo 5 de la ley, el cual obliga a las autoridades a brindar garantías especiales y medidas de protección a grupos expuestos a un mayor riesgo de violación de sus derechos, dentro de ellas, las personas en situación de desplazamiento interno.

El artículo 38 de la “Ley General de Víctimas” establece:

“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”.

Así, es posible afirmar que corresponde al Sistema Nacional de Víctimas y al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, garantizar la protección de los derechos humanos de la población desplazada, así como la búsqueda de soluciones duraderas a esta problemática.

Desde luego esto no implica que la responsabilidad de brindar protección recaiga únicamente de estos dos Sistemas. Como ya se mencionó, el artículo 1° de la Constitución Federal obliga a todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, a velar por la protección y garantía de los derechos humanos de todas las personas.

En este sentido, órganos como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación también deben intervenir en situaciones de desplazamiento, a través de los mecanismos pertinentes y con base en la normatividad aplicable. Del mismo modo, la participación del Congreso de la Unión para la adopción de instrumentos normativos internacionales, o para la incorporación de documentos declarativos como los Principios Rectores de los Desplazamientos Forzados, resulta fundamental en el fortalecimiento del marco normativo en esta materia.

1.5.2 Instituciones encargadas de la prevención y atención del desplazamiento forzado interno en los estados de Chiapas, Guerrero y Sinaloa

Al retomar las leyes sobre desplazamiento forzado interno en los estados de Chiapas y Guerrero se encuentran algunas similitudes, como la creación de programas de prevención y atención de este fenómeno, así como los propósitos que persiguen. Empero, resulta conveniente analizarlos de manera separada para identificar si existen

diferencias sustanciales en cuanto a la competencia de las instituciones que intervienen y los mecanismos que utilizan para ejecutar las disposiciones de sus respectivas leyes.

1.5.2.1 Consejo Estatal de Atención Integral al Desplazamiento Interno del estado de Chiapas

Este Consejo administra y vigila el Programa Estatal para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno que cuenta con diversos objetivos. Por ejemplo, el diseño de medidas para prevenir el desplazamiento interno, y de aquellas que permitan resolver las causas que le dieron origen. Asimismo, busca coordinar esfuerzos con los tres ámbitos de gobierno, organismos internacionales, de la sociedad civil y del sector privado para el cumplimiento de su ley.

También debe encargarse de documentar y sistematizar la información sobre el fenómeno de desplazamiento interno. Además, le corresponde presupuestar los recursos económicos, humanos y materiales necesarios para el cumplimiento de sus objetivos.

Para cumplir con sus objetivos, la ley establece en su artículo 21 que el Consejo se integre por los titulares de diversas Secretarías estatales, el Procurador General de Justicia del Estado, el titular del Instituto de Protección Civil para el Manejo Integral de Riesgos de Desastres, el titular del Instituto de Población y Ciudades Rurales y el titular del Sistema para el Desarrollo integral de la Familia.

En el Consejo Estatal también intervienen los miembros del Consejo Estatal de los Derechos Humanos, los delegados de las autoridades federales en el Estado,

representantes de organismos internacionales, representantes de la población desplazada y organizaciones de la sociedad civil vinculadas al desplazamiento interno.

Además de la administración del Programa, el Consejo Estatal tiene atribuciones para promover la creación de un fondo estatal de contingencia para la prevención y atención del desplazamiento interno. Asimismo, le corresponde Elaborar y actualizar el Registro Estatal de Población Desplazada, con la finalidad de realizar el seguimiento de los servicios que el Estado y la asistencia humanitaria prestan a la población desplazada, a fin de que se supere esta condición

Con el ánimo de ampliar la información referente a la labor del Consejo Estatal y su ejecución del Programa Estatal, se realizaron solicitudes de información a través de la Plataforma Nacional de Transparencia. Las solicitudes fueron registradas con los folios: 00760220, 00760320 y 00846220.

1.5.2.2 Dirección General de Seguimiento, Control y Evaluación de Asuntos de Derechos Humanos del estado de Guerrero

La “Ley para Prevenir y Atender el Desplazamiento Interno en el estado de Guerrero” también contempla la creación de un Programa Estatal encargado de establecer las líneas de acción para prevenir, proteger y brindar atención humanitaria de emergencia a la población desplazada; así como de un Registro Estatal de Población Desplazada.

A diferencia de su homólogo en Chiapas, el Programa y el Registro Estatal se encuentran a cargo de la Dirección General de Seguimiento, Control y Evaluación de Asuntos de Derechos Humanos, que depende de la Subsecretaría de Gobierno de

Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos de la Secretaría General de Gobierno del Estado.

En este sentido, el Programa y el Registro Estatal no dependen de un órgano interinstitucional especializado en desplazamientos internos como es el Consejo Estatal de Chiapas, sino que una dependencia de la Secretaría General de Gobierno es la que se encarga de coordinar al resto de Secretarías estatales e instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales para la correcta implementación del Programa.

Una de las fortalezas de esta ley es que, además de establecer la creación de un Fondo Estatal de Contingencia para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno, también especifica de qué manera se constituyen sus recursos, a qué fines está dedicado y cuáles son las instituciones que intervienen en su administración y ejecución.

Asimismo, el artículo 50 de la ley enuncia las medidas generales que le corresponden a cada una de las instituciones a nivel estatal y municipal. Mientras las Secretarías del estado les conciernen tareas de atención directa o de formulación de políticas públicas, la Procuraduría General del Estado se encarga de tramitar de oficio las investigaciones sobre hechos delictivos o eventos que se hayan originado con motivo del desplazamiento interno. Por su parte, los Ayuntamientos del Estado deben avisar a la Secretaría General de Gobierno y a la Procuraduría General del Estado sobre el conocimiento que tenga de los casos de desplazamiento interno en su ámbito territorial.

Al igual que en Chiapas, se realizó una solicitud de información pública a la Secretaría General de Gobierno del estado de Guerrero para conocer más a detalle el Fondo Estatal y el Registro Estatal, sin embargo, la respuesta de la Unidad de

Transparencia señaló que el Fondo Estatal y el Registro Estatal para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno, no habían sido creados⁵⁶:

1.5.2.3 Comisión Intersecretarial del estado de Sinaloa

El artículo transitorio segundo de la ley en materia de desplazamiento forzado interno en el estado de Sinaloa establece que la Comisión Intersecretarial, encargada de crear el Programa para la Atención y Protección de las Personas Desplazadas, deberá instalarse en un plazo de 60 días naturales a partir de la entrada en vigor de la ley. Asimismo, la Secretaría de Desarrollo Social cuenta con un plazo igual para crear el Registro Estatal de Personas Desplazadas. Debido al reciente cumplimiento de este plazo, no fue posible encontrar datos respecto al funcionamiento del Programa o del Registro Estatal.

1.5.3 Instituciones de carácter internacional encargadas de la prevención y atención del desplazamiento forzado interno

A lo largo de este capítulo se ha hecho mención del importante rol que la comunidad internacional ha desempeñado para atender a víctimas de desplazamiento interno, resulta pertinente analizar dos de las instituciones internacionales más relevantes en este ámbito.

⁵⁶ Plataforma Nacional de Transparencia, Solicitud de acceso a información pública realizada a la Secretaría General de Gobierno del estado de Guerrero, Folio 00551620.

1.5.3.1 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

El 14 de diciembre de 1950, durante la 325a sesión plenaria de la Asamblea de las Naciones Unidas, se adoptó la resolución 428 (V) a través de la cual se aprobó el Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Paralelamente, mediante la resolución 429 (V) la Asamblea convocó a una conferencia en Ginebra para completar la redacción de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, misma que fue aprobada el 28 de julio de 1951

Aunque estos dos eventos fueron consecuencia del fin de la Segunda Guerra Mundial, y en principio estaban pensados para proteger a las personas que habían sido desplazadas a causa de este conflicto⁵⁷, la proliferación de crisis humanitarias en el mundo provocaron que esta Oficina continuara con su labor.

Es por ello que el 31 de enero de 1967, se firmó el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados. En él se eliminaron las condiciones geográficas y temporales para el reconocimiento de la condición de “refugiado”.

De este modo, la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados extendió sus esfuerzos a otras situaciones en las que se presentaron casos de refugiados. Paulatinamente, también se ha comprometido con la protección y asistencia de personas apátridas y desplazados internos.

⁵⁷ Específicamente, la Convención de 1951 establece que aplica a los acontecimientos ocurridos antes del 1° de enero de 1951; asimismo, señala que lo anterior puede ser interpretado por los Estados contratantes en dos sentidos: (a) "Acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951, en Europa"; o (b) "Acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951, en Europa o en otro lugar".

En este sentido, a partir de 2005, la Agencia adoptó un enfoque de grupos temáticos *Cluster Approach*⁵⁸ para coordinar la respuesta a crisis humanitarias que no son de refugiados. De acuerdo con el Manual de Emergencias de la Agencia:

“Las grandes crisis humanitarias de no-refugiados son crisis en las que las necesidades superan la capacidad efectiva de un gobierno y en las que las necesidades, la escala y la complejidad de la crisis justifican una respuesta multisectorial con la participación de una amplia gama de agentes humanitarios. En esas situaciones, se activa una respuesta de grupo bajo la dirección general del Coordinador Humanitario designado. Cada grupo rinde cuentas al Coordinador Humanitario por conducto de su organismo rector del grupo, así como a las autoridades nacionales y a las personas afectadas por la crisis”⁵⁹.

En congruencia con el enfoque de grupos temáticos, la Agencia emitió el documento denominado “Direcciones Estratégicas del ACNUR 2017-2021”⁶⁰. En éste, estableció los cinco principales ejes de enfoque para la atención de la población desplazada por los que se guiaría: “protección; respuesta en situaciones de emergencias y fuera de ellas; promoción de la inclusión y la autosuficiencia, incluso a través de la participación de los actores de desarrollo; empoderamiento de las personas por las que trabaja el ACNUR; y búsqueda de soluciones”⁶¹.

⁵⁸ Algunos de los grupos temáticos en los que participa la Agencia son: Global Protection Cluster, Global Shelter Cluster y Global Camp Coordination and Camp Management Cluster; todos dedicados principalmente a la atención de población desplazada a causa de desastres naturales o conflictos armados.

⁵⁹ Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados, “Cluster Approach”, en *Emergency Handbook*, 4ª edición (digital), 2015, disponible en: <https://emergency.unhcr.org/entry/41813/cluster-approach-iasc> Traducción propia.

⁶⁰ Debido a que se trata del nombre oficial de este documento y otros que en adelante serán mencionados, no es posible omitir las siglas “ACNUR”, por lo que debe entenderse Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados cada vez que se encuentre en el texto. Asimismo, las siglas CICR corresponden al Comité Internacional de la Cruz Roja.

⁶¹ Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Direcciones Estratégicas del ACNUR 2017-2021*.

Para llevar a cabo esto, la Agencia reconoció que es necesario realizar cambios en sus sistemas, la dotación de su personal, su cultura y formas de trabajo. De este modo, planteó una serie de acciones encaminadas al fortalecimiento de sus sistemas para recolectar, gestionar y brindar información sobre población desplazada. Aunado a ello, propuso mejorar las políticas que implementa, a partir del intercambio de ideas y experiencias con sus socios para la identificación de buenas prácticas en las cuales basarse.

Una de las acciones más destacables, se refiere a la concientización de la población que podría llegar a sentirse amenazada por la presencia de refugiados, solicitantes de asilo o desplazados; esto con la intención de disipar la desinformación, la discriminación y promover la empatía con estas personas. Empero, este documento no es vinculante en ningún sentido, simplemente representa el curso general que la Agencia se planteó para el periodo 2017-2021.

Sin embargo, las Direcciones Estratégicas sirvieron posteriormente en la elaboración de la “Política sobre la participación del ACNUR en situaciones de desplazamiento interno”, un documento de aplicación obligatoria para todo el personal de la Agencia.

Este documento comienza por reconocer que “el compromiso operacional del ACNUR con las personas desplazadas internas no siempre ha sido tan coherente ni tan predecible como su apoyo a las personas refugiadas”⁶². Es por ello que el Alto Comisionado se comprometió a reorientar la Agencia para enmendar estas deficiencias y proponer soluciones para las personas desplazadas.

⁶² Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados, Política sobre la participación del ACNUR en situaciones de desplazamiento interno, 2019, p. 6.

De este modo, la Agencia fomenta la responsabilidad de los Estados y, en su caso, de otros actores no estatales para prevenir el desplazamiento forzado. También busca promover el respeto a los derechos humanos, mismos que son la base para construir sus programas, en sus intervenciones conjuntas y al participar con las partes.

Además, establece su carácter neutral en conflictos armados, políticos, raciales, religiosos o ideológicos, ya que su tarea primordial es la protección y la propuesta de soluciones en las que se incluya la participación de las comunidades desplazadas para evitar dañarlas de algún modo.

Otro de sus compromisos consiste en la generación de alianzas con autoridades locales y nacionales, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales, organizaciones locales de mujeres, grupos religiosos y todos aquellos actores que puedan contribuir al mantenimiento de la paz, al desarrollo y retorno de la población desplazada.

Esta Política se encuentra bajo el monitoreo de la División de Protección Internacional en colaboración con las Oficinas Regionales y las Divisiones de la sede central de la Agencia. Asimismo, se tiene previsto que su revisión se lleve a cabo en el año 2024.

1.5.3.2 Comité Internacional de la Cruz Roja

En el año 1859, en el pueblo italiano Solferino se produjo un enfrentamiento entre tropas francesas y austriacas. Henry Dunant, un empresario suizo que se encontraba en ese lugar, fue testigo de la crudeza de dicha batalla; debido a la insuficiente ayuda a los

más de 40,000 heridos, Dunant organizó un servicio de asistencia con apoyo de la población local.

Este evento fue crucial, ya que tres años después, Dunant escribió *Recuerdo de Solferino*, un libro en el que reseñó su experiencia durante y posterior a la batalla, en el que planteó la siguiente pregunta:

“¿No se podrían fundar sociedades voluntarias de socorro cuya finalidad sea prestar o hacer que se preste, en tiempo de guerra, asistencia a los heridos?”⁶³.

Luego, en 1863 un Comité privado integrado por Dunant, el general Dufour, Gustave Moynier y los médicos Théodore Maunoir y Louis Appia, organizó un congreso en la ciudad de Ginebra, donde se propuso la fundación de sociedades nacionales de socorro, y se solicitó la protección y apoyo de los Gobiernos.

Un año después, se celebró una Conferencia Diplomática en Ginebra, en ella participaron representantes de 16 países que redactaron y posteriormente firmaron el “Convenio de Ginebra para mejorar la suerte que corren los militares heridos de los ejércitos en campaña”⁶⁴.

Posteriormente, con la celebración de los “Convenios de Ginebra de 1864” y sus Protocolos, se consolidó lo que hoy conocemos como Comité Internacional de la Cruz Roja, una organización no gubernamental independiente, neutral e imparcial, cuyo principal objetivo es brindar asistencia humanitaria a las víctimas de conflictos armados o situaciones de violencia para proteger su vida y dignidad.

⁶³ Dunant, Henry, *Recuerdo de Solferino*, S.N.E., Comité Internacional de la Cruz Roja, Ginebra, 2017, p. 107.

⁶⁴ Cfr. *Ibidem*, p. 120- 121.

Al igual que en el caso de la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados, la Cruz Roja fue una entidad pensada para intervenir en asuntos de carácter internacional, al promover el respeto al derecho internacional humanitario en conflictos armados; sin embargo, la evolución de los conflictos condujo la ampliación de sus labores.

Ante esta expansión, la Cruz Roja ha emitido dos documentos que guían su actuación en situaciones de desplazamiento interno: (a) la “Estrategia del CICR 2015-2018”; y (b) “Desplazamientos internos. Enfoque y estrategia del CICR para 2016–2019”⁶⁵.

El primer documento establece, de manera general, el rumbo que ha tenido la institución desde su creación y de qué manera se ha adaptado a las nuevas tecnologías en el campo de batalla, a la diversificación de las partes en los conflictos y ante el incremento de ataques a la población civil. En consecuencia, la Cruz Roja establece una serie de objetivos orientados a afrontar estos nuevos retos.

Particularmente la institución busca adoptar un enfoque que consolide y refuerce su respuesta ante situaciones de desplazamiento interno con el fin de posicionar su capacidad operacional entre los diversos programas internacionales que abordan esta problemática.

En atención a dicha estrategia, el Comité Internacional de la Cruz Roja aprobó su Enfoque y Estrategia para 2016-2019 sobre desplazamientos internos. En este documento, la institución presenta su enfoque operacional que funciona a partir de una serie de elementos que toman en cuenta el abordaje integral de los desplazamientos, es

⁶⁵ Al momento de redactar esta investigación, no se han encontrado documentos más recientes que contemplen periodos posteriores.

decir, la Cruz Roja no sólo busca brindar asistencia a las personas en esta situación, además, aborda las repercusiones negativas que esto puede generar en otros ámbitos como en las comunidades de acogida o respecto a las personas que se quedaron en su lugar de origen.

No obstante, menciona que su trabajo parte de un principio de prevención fundamentado en el diálogo con las partes de los conflictos para asegurar el respeto de las normas de Derecho Internacional Humanitario. Cuando no es posible evitar estos fenómenos, la Cruz Roja trabaja desde que el conflicto se presenta, hasta que la población desplazada es reasentada.

Todos estos esfuerzos se realizan con el objetivo de afianzar su respuesta operacional multidisciplinaria en situaciones de desplazamiento interno, mediante el refuerzo de sus conocimientos en la materia, la cooperación con las partes en los conflictos y la optimización de sus actividades encaminadas a fortalecer la resiliencia de las personas afectadas.

A través de la experiencia obtenida en estos casos, la Cruz Roja busca convertirse en un referente humanitario sobre desplazamiento interno, que le permita aumentar su influencia en sus actividades de sensibilización y promoción del Derecho Internacional Humanitario.

Finalmente, para alcanzar estos objetivos la institución se guía por cuatro principales ejes de acción: (a) la relación entre desplazamiento interno y migrantes; (b) la influencia de género, edad, discapacidad u otros factores de vulnerabilidad; (c) el desplazamiento urbano; y (d) la gestión de los campamentos.

En el primer punto, afirma que a pesar de la relación entre desplazamientos internos y otros movimientos transfronterizos, éstos son problemas que deben ser abordados independientemente. Por lo que se compromete a promover el reconocimiento de los desplazamientos como una cuestión humanitaria crítica que debe ser tratada de manera prioritaria.

El segundo eje se enfoca en la atención de personas que podrían encontrarse en una situación de vulnerabilidad especial debido a factores como su género, edad, etnia, religión o pertenencia política. En este sentido, una de sus tareas es recopilar información desglosada relativos al desplazamiento para diseñar herramientas que permitan la participación activa de todas las personas para atender sus necesidades particulares.

Cuando los desplazamientos se presentan en ambientes urbanos donde es difícil generar condiciones de seguridad para las víctimas, la Cruz Roja asume el compromiso de cooperar con otros organismos de desarrollo para brindar una mejor respuesta en situaciones de violencia prolongada en entornos urbanos, así como de contribuir al debate sobre mejores prácticas para asistir a la población desplazada en zonas urbanas.

Por último, cuando no hay otra institución en el terreno, y el Comité Internacional de la Cruz Roja se encuentre en condiciones de asumir esa responsabilidad, puede considerar participar en el establecimiento o gestión de campamentos de población desplazada, o bien, apoyar a las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja en dichas tareas.

CAPÍTULO 2 DEFICIENCIAS EN LA PROTECCIÓN JURÍDICA DE LAS VÍCTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO A CAUSA DEL CONFLICTO ARMADO NO INTERNACIONAL EN MÉXICO

El propósito de este capítulo es analizar los vacíos legales que obstaculizan la protección de víctimas de desplazamiento forzado interno en México. En particular, se hace hincapié en los casos derivados de la guerra contra el narcotráfico.

Se abordarán de manera general las principales causas y consecuencias de los desplazamientos internos. Posteriormente, se analizará en particular, la estrategia de combate al narcotráfico como un conflicto armado no internacional y los desplazamientos forzados que éste ha generado. Por último, se retomarán las normas e instituciones nacionales analizadas en el capítulo anterior, para identificar los vacíos legales y las deficiencias que dificultan la protección de los derechos de las víctimas, así como los compromisos pendientes del Estado mexicano en materia humanitaria.

2.1 Comunidades desplazadas en el territorio nacional

2.1.1 Causas de los desplazamientos

En México muchas personas se han visto en la necesidad de abandonar sus hogares debido a distintas situaciones. Los desastres naturales son una de las principales causas por las cuales la gente deja sus hogares ante el riesgo que implica permanecer en las zonas donde se presentan estos fenómenos. Asimismo, la gente ha tenido que salir de sus lugares de residencia por actividades humanas como la

deforestación, la contaminación de recursos hídricos o por proyectos de desarrollo a gran escala que derivan en el desplazamiento de la población⁶⁶.

Por ejemplo, en 2017 un terremoto con epicentro en el estado de Puebla provocó daños significativos en diversas ciudades, la Ciudad de México fue una de las más afectadas. El *Internal Displacement Monitoring Centre* calculó que aproximadamente 150,000 personas tuvieron que dejar sus hogares, a un año del sismo, 11,000 seguían desplazadas. En 2018 el huracán Willa afectó principalmente al estado de Nayarit, y dejó a 13,000 personas en situación de desplazamiento⁶⁷.

Además, en estados como Hidalgo, Oaxaca, Guerrero y Chiapas se han presentado disputas territoriales y religiosas que han sido causas de desplazamiento en México. Por ejemplo, en 1994 se tuvo registro de entre 15,000 y 30,000 indígenas tzotziles y tzeltales expulsados de sus comunidades por motivos religiosos⁶⁸.

Otra de las posibles causas de desplazamiento es el periodismo, la Comisión Nacional de Derechos Humanos señaló que esta actividad “puede llegar a incomodar a personas vinculadas directa o indirectamente con los sucesos que se comunican”⁶⁹.

⁶⁶ Aunque estas también son causas que derivan en el desplazamiento de un gran número de personas, esta investigación se enfoca en analizar las implicaciones de aquellos desplazamientos provocados por la violencia ejercida por grupos armados y la intervención de las Fuerzas Armadas mexicanas en tareas de seguridad.

⁶⁷ Internal Displacement Monitoring Centre, Lost production due to internal displacement. The 2017 earthquake in Mexico, 2019; también se obtuvieron datos de los perfiles de países analizados por el Internal Displacement Monitoring Centre, disponible en: <https://www.internal-displacement.org/countries/mexico>

⁶⁸ Rebón, Julián, Conflicto armado y desplazamiento de población, Chiapas 1994-1998. México, Flacso / Miguel Ángel Porrúa, 2001, p. 31, citado en Velázquez Moreno, Ana Laura, Desplazamiento interno por violencia en México. Causas, consecuencias y responsabilidades del Estado, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2017, México, p.31.

⁶⁹ Comisión Nacional de Derechos Humanos, Informe Especial sobre Desplazamiento Forzado Interno (DFI) en México, México, 2016, p. 57.

Debido a esto, quienes ejercen esta profesión han sido víctimas de diversos delitos, como amenazas, agresiones físicas o incluso asesinatos. Este contexto de inseguridad y violencia, ha orillado a diversos periodistas a desplazarse de sus localidades..

El mismo organismo documentó algunos casos de desplazamiento forzado interno que han sido consecuencia de proyectos de desarrollo e infraestructura. Por ejemplo, entre 1974 y 1989 la creación de la Presa Cerro de Oro en Oaxaca orilló a alrededor de 26,000 personas a desplazarse de sus comunidades, la mayoría de ellas, indígenas chinantecos. En el estado de Sinaloa, la construcción de la Presa Picachos entre 2009 y 2012, orilló a más de 800 familias a salir de sus pueblos; aunado a ello, una nueva oleada de violencia en contra de estas personas generó nuevos desplazamientos⁷⁰.

Al respecto, la Comisión señaló que la población tiene derecho a conocer y ser consultada sobre los proyectos que se planeen en sus tierras, mientras que las autoridades “tienen el deber de informarlos y disuadirlos a través de argumentos en torno al beneficio mayor que traerá consigo el megaproyecto para la comunidad y para el país”⁷¹. Esto se debe a que además del valor económico de las tierras, éstas conllevan una carga emocional y tradicional que impacta de manera diversa en la vida de las personas.

De acuerdo con los “Principios Rectores de los Desplazamientos Internos”, los conflictos armados también son causas de desplazamientos, y son considerados

⁷⁰ Cfr. *Ibidem*, pp. 62 -63.

⁷¹ *Ibidem*, p. 65.

arbitrarios salvo en situaciones donde la seguridad de los civiles se vea comprometida o por razones militares imperiosas.

Cabe destacar que los Principios no hacen mención expresa del carácter internacional o no internacional que estos conflictos deben tener, por ello es posible encuadrar la violencia y los desplazamientos generados a causa de disputas entre grupos armados y Fuerzas Armadas nacionales en este supuesto. Esta causa en particular, será abordada con mayor profundidad posteriormente.

En estos escenarios de violencia, los reclutamientos forzosos son otra de las causas que llevan a las personas a dejar sus lugares de residencia⁷². Menores de edad y adultos son separados de sus familias para formar parte de las filas de grupos armados que los envían a enfrentarse a sus rivales o son obligados a realizar otro tipo de labores.

2.1.2 Consecuencias de los desplazamientos forzados

De acuerdo con la “Ley General de Víctimas”, existen tres categorías de víctimas: (a) las directas son personas físicas que sufren daños o son puestos en peligro sus derechos o bienes jurídicos como consecuencia de la comisión de un delito o por violaciones a sus derechos humanos; (b) las víctimas indirectas son familiares y personas a cargo de la víctima directa que guardan una relación inmediata con ella; y (c) las víctimas potenciales son personas físicas cuya integridad física o derechos peligran

⁷² Comisión Nacional de Derechos Humanos, Informe Especial sobre Desplazamiento Forzado Interno (DFI) en México, *op. cit.*, pp. 50-51.

por brindar asistencia a la víctima, detener la violación de derechos o la comisión de un delito.

Se reitera lo anterior, para comprender la multiplicidad de personas afectadas por una situación de desplazamiento forzado, así como las secuelas que esto puede conllevar.

El informe “Entre la visibilidad y el abandono: un acercamiento cualitativo al desplazamiento interno forzado en México”, analiza los relatos de vida de cuatro familias y un periodista que se vieron en la necesidad de abandonar sus hogares a causa de la violencia que se vive en el país⁷³. En este sentido, identifica diversos derechos y ámbitos de la vida de estas personas que se vieron afectadas antes, durante y luego de su desplazamiento.

Las principales consecuencias observadas fueron en la vivienda de las personas, en su derecho a la educación, en la pérdida y recuperación de documentos, en su salud física y psicoemocional, así como el impedimento para llevar a cabo sus proyectos de vida de la manera en que lo deseaban. También se identificaron afectaciones en el derecho al empleo y a una remuneración adecuada. Asimismo, la seguridad de las personas se vio en peligro y decidieron de manera preventiva, y en la mayoría de los casos de manera reactiva, abandonar su hogares⁷⁴.

⁷³ La información se recabó a partir de 57 entrevistas a profundidad con guiones semiestructurados para conocer la experiencia subjetiva de las víctimas durante las etapas del desplazamiento. El total de víctimas de desplazamiento forzado interno que conforman esta investigación es de 104 personas. Para más información respecto a la metodología véase Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, *Entre la visibilidad y el abandono: un acercamiento cualitativo al desplazamiento interno forzado en México*, México, 2019, pp. 19-24.

⁷⁴ Cfr. *Ibidem*, pp. 227-240.

Refugees International, otra organización no gubernamental dedicada a examinar y evaluar la respuesta de gobiernos e instituciones internacionales ante las necesidades de refugiados y desplazados, concuerda en que el despojo de tierras⁷⁵, la inseguridad, la carencia de medios de subsistencia, la falta de documentos de identidad y el difícil acceso a servicios de salud física y psicosocial son las principales afectaciones que padecen las personas en situación de desplazamiento en México⁷⁶.

Esta organización señala que, debido a la falta de confianza en las corporaciones policiales, principalmente en las de carácter municipal, y ante las constantes amenazas de organizaciones criminales, las personas se han visto en la necesidad de conformar grupos de autodefensa. Así, mientras algunas personas deciden abandonar sus hogares, otras se quedan a combatir, lo que generó un gran número de decesos civiles.

Por su parte, la Comisión Nacional de Derechos Humanos informó que otro problema recurrente es el bajo índice de denuncias de los delitos que generan los desplazamientos, o bien, aquellos que se llevan a cabo paralelamente. Esto se debe al miedo de las personas ante las amenazas y el riesgo que ello supone. En este sentido, la capacidad de las autoridades para atender a la población desplazada se ve limitada ante la falta de conocimiento de estos casos y dificulta la creación de bases de información estadística que permitan dimensionar el problema.

⁷⁵ Esto se lleva a cabo principalmente en zonas rurales donde se cosechan plantas como la mariguana o la amapola, o bien, donde se explotan recursos mineros y forestales. Los grupos armados también toman control de ciertas zonas para utilizarlas como rutas de contrabando.

⁷⁶ Reynolds, Sartana, *Las víctimas ocultas de México*, Refugees International, Field Report, 2014, pp. 3-6.

Por otro lado, la Comisión advierte que los desplazamientos no suelen ser casos de una sola persona que sale de su hogar, sino que, comúnmente éstos ocurren en masa ya que suelen involucrar a grupos de más de 100 personas de una misma comunidad⁷⁷.

Una de las principales preocupaciones del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación es la situación de vulnerabilidad que padece la población desplazada, en particular, los grupos indígenas que viven en condiciones de pobreza extrema y marginación. Estas personas se enfrentan a actos de discriminación racial, social y cultural; así como a la estigmatización de las personas que residen en el lugar donde llegan a alojarse⁷⁸.

De este modo, es posible percibir la gravedad del problema que constituyen los desplazamientos internos en nuestro país. A pesar de la falta de estudios e información estadística sistematizada, los trabajos existentes retratan los obstáculos a los que se enfrentan las víctimas de desplazamiento.

Aunado a ello, de la información disponible se advierte que la ayuda que reciben las personas desplazadas es insuficiente ya que se limita a brindar alojamiento temporal e insumos de consumo diario. Empero, esta asistencia no siempre cuenta con acceso a servicios básicos como agua, drenaje o electricidad.

⁷⁷ Cfr. Comisión Nacional de Derechos Humanos, Informe sobre desplazamiento forzado interno en México, *op. cit.*, p. 71.

⁷⁸ Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, Hacia la construcción de políticas públicas en materia de atención de grupos discriminados a causa del desplazamiento forzado de su lugar de origen, Dirección General Adjunta de Estudios, Legislación y Políticas Públicas, Documento de Trabajo No. E-07-2008, México, 2008, pp 78-80.

Por otra parte, no fue posible identificar programas o medidas que brinden soluciones duraderas a la población desplazada y que se operen actualmente. Como podrá observarse, , a pesar de haber algunos programas gubernamentales previstos en leyes estatales, éstos no son ejecutados de manera óptima. Los esfuerzos de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas parecen tener resultados sustanciales en el marco de sus obligaciones derivadas de la “Ley General de Víctimas”.

2.2 ¿La lucha permanente contra el narcotráfico constituye un conflicto armado no internacional?

México no se encuentra en guerra con otro Estado y sus autoridades tampoco han reconocido la existencia de un conflicto armado no internacional, sin embargo, es posible aducir la presencia de dicho conflicto, al considerar los diversos enfrentamientos entre las Fuerzas Armadas mexicanas y algunos grupos de delincuencia organizada que han demostrado tener una gran cantidad de recursos materiales y humanos para hacer frente a las autoridades⁷⁹.

Conviene entonces recordar que el “Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra” y el Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia establecen que quienes no integran las fuerzas armadas de un país, pueden ser considerados partes de un conflicto armado no internacional siempre y cuando se acrediten ciertas características.

⁷⁹ En consecuencia, el gobierno mexicano ha invertido grandes sumas de dinero en equipamiento militar. Por ejemplo, entre 2014 y 2015 realizó la compra de helicópteros, vehículos multipropósito, equipo y entrenamientos valuados en más de mil millones de dólares. Cfr. Comité de Servicios Armados del Senado, “Declaración del Almirante William E. Gortney, Comandante de la Marina de los Estados Unidos, ante el Comité de Servicios Armados del Senado”, 12 de marzo de 2015, disponible en: https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Gortney_03-12-15.pdf

La existencia de una estructura de mando, reglas y mecanismos disciplinarios. Además, la existencia de un cuartel general; el hecho de que el grupo mantenga control sobre una parte del territorio; el acceso a equipo militar y armamento , así como su capacidad de reclutar y dar entrenamiento militar; su habilidad para planear, coordinar y llevar a cabo operaciones militares incluido el despliegue de tropas y la logística; su capacidad para definir una estrategia militar unificada y aplicar tácticas militares; y su capacidad de nombrar un vocero para negociar y llevar a cabo acuerdos de cese al fuego o de paz.

De acuerdo con *The war report 2017*, los niveles de violencia relacionada al crimen organizado en México no tienen precedentes, no sólo en el número de decesos sino en las formas en que se ha ejercido la violencia, caracterizada por decapitaciones, desmembramientos, exposición pública de cadáveres y torturas⁸⁰.

Este documento señala al cártel de Sinaloa y al cártel Jalisco Nueva Generación como dos de los grupos más peligrosos que operan en territorio mexicano, mismos que cumplen con las características para ser considerados partes en un conflicto armado no internacional.

Además, la Fundación *InSight Crime* puntualizó que son dos de las organizaciones criminales más grandes que operan en México. La primera, tiene sus orígenes a finales de la década de los 80's y, a pesar de su antigüedad, cuenta con un nivel de organización bien estructurado. Las autoridades estadounidenses afirmaron que

⁸⁰ Cfr. Bellal, Annyssa (ed.), *The war report 2017*, S.N.E., La Academia de Ginebra de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos, Ginebra, 2017, p. 86.

durante el tiempo que Joaquín Guzmán Loera estuvo al frente del cártel de Sinaloa, este obtuvo ganancias equivalentes a 14 mil millones de dólares, lo que da cuenta de la magnitud de dicha organización⁸¹.

En 2010, cuando el cártel del Milenio se separó debido a conflictos internos, surgieron dos facciones, una de las cuales se convirtió en el cártel de Jalisco Nueva Generación. Esta agrupación se caracteriza por la violencia y crueldad que acompañaron su expansión. Ya que luego de su surgimiento, los índices de homicidios y desapariciones forzadas aumentaron. Se le ha vinculado con diversos ataques a la policía e incluso atentados contra servidores públicos.

En junio de 2020, miembros de este cártel orquestaron un ataque en contra del Secretario de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, Omar García Harfuch. Un grupo de aproximadamente 28 personas fuertemente armadas atacaron el vehículo donde se trasladaba. Aunque no cumplieron con su objetivo, la agresión provocó la muerte de 3 personas. Tras las investigaciones se decomisaron diversos vehículos, fusiles, armas, un lanzagranadas, 7 granadas, 51 bombas molotov, 39 chalecos y casi tres mil cartuchos de diversos calibres⁸².

Este grupo también ha realizado labores de ayuda como suministrar armas a grupos de autodefensa en Michoacán o la entrega de juguetes y víveres a la población

⁸¹ Parker Asmann, Aun sin “El Chapo”, Cartel de Sinaloa sigue siendo el principal grupo criminal de México, InSight Crime, 31 de octubre de 2018.

⁸² Cfr. BBC News Mundo, Atentado contra Omar García Harfuch: lo que se sabe del ataque contra el jefe de la policía de CDMX, según la Fiscalía, 28 de junio de 2020.

que se encuentra en localidades controladas por grupos rivales con la finalidad de ganar el apoyo de las personas⁸³.

De lo anterior, es posible afirmar que por lo menos estas dos organizaciones han demostrado ser grupos armados que cumplen con el nivel de organización establecidos por el Protocolo Adicional II y por el Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia para ser considerados parte de un conflicto armado no internacional.

No obstante, agrupaciones como los Zetas, los Viagras, la Familia Michoacana y el Cártel de los Beltrán Leyva se han visto envueltos en fuertes enfrentamientos armados con el Ejército y la Marina mexicana, que se suman a la violencia que se ha extendido durante años en todo el país. Aunado a ello, existen otras agrupaciones delictivas que, a pesar de no tener la misma magnitud que las anteriores, también cuentan con importantes recursos que les permiten amedrentar a la población.

De acuerdo con el tercer informe de labores de la Procuraduría General de la República 2014-2015, Tamaulipas, Guerrero y Jalisco fueron los estados donde se decomisó el mayor número de armas durante ese periodo. Entre ellas destacan armas largas de calibre 7.62 x 39 milímetros y 0.50 pulgadas, granadas de 40 milímetros, granadas de fragmentación así como minas antipersonal; todas ellas de uso exclusivo de las Fuerzas Armadas.

Al considerar el armamento y la violencia con la que se desempeñan estas agrupaciones para obtener el control de algún territorio, es común que las autoridades

⁸³ InSight Crime, Cartel de Jalisco Nueva Generación (CJNG), última actualización realizada el 8 de julio de 2020.

respondan con el despliegue de Fuerzas Armadas y policiales que buscan aprehender a quienes integran estos grupos. Sin embargo, no siempre suelen considerar los daños colaterales que los enfrentamientos subsecuentes implican y, por tanto, comprometen la seguridad y la integridad de la población civil.

Por ejemplo, en 2012, un grupo de aproximadamente 64 personas entre adultos y menores de edad, tuvieron que dejar sus hogares en el municipio de Coyuca de Catalán, Guerrero, debido a las amenazas de muerte y a la tensión por las disputas territoriales y de recursos madereros entre grupos de narcotráfico.

Ese mismo año, Isidro Leyva y su familia huyeron de la región de el Llano, en el estado de Sinaloa, debido al constante asedio de criminales. A ellos se suman 21 familias de la comunidad de Zavala que fueron reubicados en lo que informalmente se denomina como *la calle de los desplazados*.

Casos similares se presentaron en el estado de Guerrero, durante 2013, diversos municipios se vieron afectados por actividades criminales que generaron el desplazamiento de entre 700 y 900 personas en el municipio de Tlacotepec, así como 150 personas que se refugiaron en el municipio de Tecpan de Galeana, provenientes de San Miguel Totolapan.

En Chihuahua, en el mes de abril de 2019, alrededor de 300 indígenas rarámuris salieron de sus hogares en el municipio de Guadalupe y Calvo debido a los enfrentamientos por el control de la producción y trasiego de droga en la zona; además, constantemente se sufrían robos, amenazas y atentados contra la vida de los integrantes de la comunidad.

Un mes después, otro grupo de más de 260 personas se desplazó de las comunidades los Brotos, los Ángeles, las Negras y el Tecomate en el estado de Durango. De nueva cuenta, las disputas entre grupos antagónicos fueron la principal causa del desplazamiento.

Estos son sólo algunos casos que la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C han documentado en sus informes⁸⁴. Asimismo, los reportajes periodísticos han desempeñado un papel fundamental en la visibilización de esta problemática, toda vez que suelen ser la principal fuente de consulta ante la falta de información de las autoridades. Sin embargo, a ellos deben sumarse los casos de desplazamientos de los que no se tiene conocimiento, y aquellos que se lleven a cabo en tanto no se atiendan las causas que los generan.

La violencia entre grupos o la intención de éstos por controlar determinadas zonas del país, no siempre son las causas de los desplazamientos. También debe considerarse que cuando las autoridades no tienen la capacidad de brindar condiciones de seguridad para las personas en zonas de conflicto, esto aumenta el nivel de vulnerabilidad de la población.

Otro factor que debe considerarse es el uso de la fuerza por parte de la Marina y el Ejército cuando en cumplimiento de su deber, llevan a cabo operativos de seguridad sin tomar en cuenta los daños colaterales o las represalias que pueden tomar los grupos

⁸⁴ Cfr. Velázquez Moreno, Ana Laura, *op. cit* y Pérez Vásquez, Brenda Gabriela (coord.), Episodios de Desplazamiento Interno Forzado Masivo en México - Informe 2019, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, México, 2020.

armados en contra de la población, y se generan niveles de violencia mayores que llevan a la gente a tomar la decisión de abandonar sus hogares, ya sea de manera precipitada o preventiva.

2.3 Insuficiencias de la protección legal nacional de las víctimas

El panorama que plantea un desplazamiento forzado interno resulta sumamente desfavorable para quienes lo padecen. Desde luego, se trata de situaciones de emergencia que deben ser tratadas con la mayor prontitud posible, a través de planes de contingencia que proporcionen asistencia humanitaria a las víctimas.

No obstante, brindar esa atención no siempre es posible, ya que estos fenómenos no se generan de manera espontánea, sino que surgen en contextos de violencia y fragilidad institucional en los que la población civil resiente los efectos de esas circunstancias.

Estas deficiencias se acentúan ante la inexistencia de normas y políticas públicas que se ajusten a los estándares internacionales de protección de derechos humanos y asistencia humanitaria..

La presencia de casos de desplazamiento forzado en México visibiliza la existencia de otros problemas. Como se ha visto, la expansión de grupos de narcotráfico y los esfuerzos de las autoridades por contener y dismantelar dichas agrupaciones, han generado escenarios de violencia en todo el país. Asimismo, la ausencia de legislación, bases de datos y programas funcionales no parecen ser asuntos prioritarios en la agenda de las autoridades.

Como se verá en los apartados siguientes, México carece de normas eficientes de protección para la población desplazada. A pesar de existir leyes y programas que contemplan estas situaciones, no fue posible hallar pruebas que demuestren resultados sustancialmente positivos en el sentido de haber conseguido soluciones duraderas así como la reparación de los perjuicios causados por la violación de los derechos humanos de las víctimas de desplazamiento forzado interno.

Tras la reforma constitucional de 2011, el Estado mexicano dio un paso muy importante en la protección de derechos humanos en su marco jurídico nacional y local. Empero, la realidad fáctica suele distar de lo que las normas establecen, por lo que hay circunstancias que no se encuentran previstas y, por tanto, carecen de regulación.

Este es el caso del desplazamiento forzado en México vinculado a la violencia de grupos armados. Aun con toda la infraestructura legal y administrativa en materia de derechos humanos, la situación de la población desplazada no parece ser atendida de manera eficaz.

2.3.1 Vacíos legales en materia de conflictos armados no internacionales

Lo anterior podría deberse a la ausencia de normas e instituciones especializadas en esta problemática, así como las causas que la generan. El presente trabajo afirma que México atraviesa por una situación de conflicto armado no internacional, que se desencadenó debido a los niveles de violencia y violaciones de derechos humanos generados por los enfrentamientos entre Fuerzas Armadas y ciertos grupos de narcotráfico.

Esta afirmación se realiza con base en el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949, y en el Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra, principalmente. El artículo 3 plantea una serie de obligaciones para las partes de un conflicto armado no internacional, en particular, se prohíben los malos tratos hacia las personas que no participan en el conflicto o han dejado de formar parte de él. Asimismo, abre la posibilidad para que organismos humanitarios imparciales, como la Cruz Roja, puedan ofrecer sus servicios. Finalmente, decreta que la aplicación de esas disposiciones no surtirá efecto sobre el estatuto jurídico de las Partes en conflicto.

Por su parte, el artículo 1° del Protocolo II establece que los conflictos armados no internacionales se llevan a cabo entre una de las Partes del Protocolo y grupos armados que “bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas y aplicar el presente Protocolo”. Por lo tanto, los disturbios o tensiones internas como motines o actos esporádicos y aislados de violencia deben ser descartados.

Adicionalmente, cabe recordar que el Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia estableció que estos conflictos se desarrollan en un ambiente de violencia armada prolongada en el que los grupos armados cumplan con cierto umbral de organización mínimo, y las hostilidades alcancen determinado nivel de intensidad⁸⁵.

⁸⁵ Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia, *The Prosecutor v. Ramush Haradinaj et al.*, *op. cit.*, párr. 60 y 49.

En este sentido, y al tomar en cuenta lo expuesto con anterioridad respecto a la violencia ejercida por el Cártel de Sinaloa y al Cártel de Jalisco Nueva Generación, resulta interesante que México no haya ratificado el “Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra de 1949”, ya que es el único instrumento internacional que regula los conflictos armados sin carácter internacional.

De acuerdo con los registros de la Cámara de Senadores, la firma de este Protocolo sólo ha sido propuesta una vez. En 2015, la senadora Gabriela Cuevas Barrón, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional emitió un Punto de Acuerdo por el que exhortó al titular del Poder Ejecutivo Federal a suscribir el Protocolo⁸⁶. Este Punto de Acuerdo fue turnado a la Comisión de Relaciones Exteriores Organismos Internacionales, misma que el 23 de abril de 2015 lo aprobó al señalar lo siguiente:

PUNTO DE ACUERDO

ÚNICO. El Senado de la República exhorta al titular del Poder Ejecutivo Federal a suscribir el II Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, relativo a la protección de víctimas de conflictos armados sin carácter internacional y a enviarlo a la brevedad a esta Soberanía para su eventual aprobación⁸⁷.

Esta propuesta parece haber sido omitida, ya que no se tienen registros de ninguna respuesta en sentido positivo o negativo por parte del Ejecutivo Federal. Ante la ausencia de suscripción de este Protocolo, la Senadora Cuevas señaló: “llama la

⁸⁶ Senado de la República, Gaceta: LXII/3SPO-90/53002, Punto de acuerdo que exhorta al Ejecutivo Federal a suscribir el II Protocolo Adicional de los Convenios de Ginebra de 1949, 24 de febrero de 2015.

⁸⁷ Dictamen de la Comisión de Relaciones Exteriores Organismos Internacionales relativo al Punto de Acuerdo que exhorta al Ejecutivo Federal a suscribir el II Protocolo Adicional de los Convenios de Ginebra de 1949.

atención que México no haya suscrito este Protocolo considerando que en el escenario internacional somos un activo promotor de la protección de los derechos humanos y del derecho internacional como se manifiesta en los distintos instrumentos jurídicos que se han suscrito al respecto”⁸⁸.

Aunque se abordará con más detalle la relevancia de este Protocolo en el siguiente capítulo, conviene adelantar que su ratificación supondría un importante avance en la protección de la población desplazada dado el contexto de conflicto armado por el que atraviesa nuestro país.

2.3.2 Vacíos legales en materia de desplazamientos forzados internos

A la ausencia del Protocolo Adicional II en el marco jurídico mexicano, se suma la carencia de normas que tengan por objeto prevenir y atender los casos de desplazamiento interno. Desde 1998 se tiene registro de iniciativas de ley y reformas que tenían por objeto regular este problema, sin embargo ninguna ha sido aprobada.

La primera iniciativa fue presentada por el grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática⁸⁹, la cual se denominó “Ley General para personas desplazadas internamente”. Sin embargo, esta fue desechada por un dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales a la que fue turnada.

⁸⁸ Senado de la República, Gaceta: LXII/3SPO-90/53002, *op. cit.*

⁸⁹ Gaceta Parlamentaria, año I, número 28, viernes 24 de abril de 1998, Iniciativa de Ley General para personas desplazadas internamente, a cargo de la diputada Elsa Patria Jiménez Flores, del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentado ante el pleno de la asamblea el jueves 23 de abril de 1998.

Este rechazo respondió a la ambigüedad de los supuestos normativos por los que se adquiriría el calificativo de “persona internamente desplazada”. Además, la Comisión de Gobernación señaló que los derechos previstos para la población desplazada ya se otorgaban en la “Constitución Política”, por lo que no era necesario la expedición de una ley que fuera reiterativa en ese sentido.

Por otro lado, el dictamen encontró innecesaria la creación de una “Comisión de Ayuda para las Personas Desplazadas Internamente” dado que las funciones que se le conferían ya estaban distribuidas entre la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Secretaría de Gobernación y distintas dependencias de las administraciones públicas de la Federación y los estados. Finalmente, el dictamen determinó que la propuesta era inconstitucional debido a que establecía obligaciones a autoridades estatales y municipales, lo cual contravenía lo dispuesto por el artículo 124 constitucional⁹⁰.

Las siguientes propuestas se presentaron en el año 2012. La primera fue promovida por el senador Zoé Robledo Aburto, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática. La iniciativa con proyecto de decreto por el que se crea la “Ley general para la prevención y atención del desplazamiento interno” se turnó a las Comisiones Unidas de Gobernación, de Derechos Humanos y de Estudios Legislativos, Segunda, con opinión de la Comisión de Población y Desarrollo.

A pesar de ser el primer intento por regular el problema de los desplazamientos internos, luego de la reforma en materia de derechos humanos de 2011, esta iniciativa

⁹⁰ Cfr. Gaceta Parlamentaria, año III, número 491, miércoles 12 de abril de 2000, Dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, por el que se desecha la Ley General para Personas Desplazadas Internamente.

no fue dictaminada por las Comisiones, por lo que el 26 de abril de 2018, mediante un Acuerdo de la Mesa Directiva del Senado de la República se dio por concluida en su trámite legislativo.

La segunda propuesta la realizó el diputado Arturo Santana Alfaro el 30 de marzo de 2012, esta iniciativa llevó por nombre “Ley Federal para la Atención y Protección a las Personas Desplazadas por la Lucha del Gobierno Federal contra el Crimen Organizado”. El sitio web de la Cámara de diputados señala que esta fue desechada el 16 de julio del mismo año, con fundamento en los artículos 89 y 182 del Reglamento de la Cámara de Diputados, que establecen que cuando no se presente el dictamen correspondiente a las iniciativas en un plazo máximo de cuarenta y cinco días, estas se tendrán por desechadas.

Posteriormente, en 2015 la diputada Amalia Dolores García Medina presentó una iniciativa para adicionar un párrafo al artículo 11 de la “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” en el cual se estableciera lo siguiente:

“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”.

A pesar de que esta reforma buscaba elevar a nivel constitucional la protección de los tres ámbitos de gobierno a las personas en situación de desplazamiento interno, no recibió resolución por parte de la Comisión de Puntos Constitucionales, por lo que fue desechada el 15 de julio de 2016.

En 2016 el diputado Clemente Castañeda Hoeflich realizó una propuesta para reformar el artículo 73 de la Constitución Política donde se otorgaba facultad al Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de desplazamiento forzado; no obstante, esta tampoco encontró resolución por parte de la Comisión de Puntos Constitucionales y fue desechada. El año siguiente, el mismo diputado presentó la iniciativa de “Ley Federal para prevenir, atender y reparar el Desplazamiento Forzado Interno”, al igual que su propuesta anterior, esta fue dada por concluida debido a la falta de resolución en el tiempo que establece el Reglamento de la Cámara de Diputados.

La siguiente iniciativa tuvo lugar en 2018, cuando la senadora Angélica de la Peña Gómez presentó su proyecto de “Ley General para la Atención de las Víctimas de Desplazamiento Forzado Interno”, misma que se turnó a la Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Estudios Legislativos, y actualmente aparece en las bases de datos del Senado como pendiente de resolución.

En febrero de 2019, el diputado Ulises García Soto propuso la expedición de la “Ley General sobre Desplazamiento Forzado Interno”. No obstante, al igual que las anteriores, esta parece no haber sido dictaminada ya que recibió una prórroga hasta el 31 de octubre del mismo año, sin existir otro registro sobre su resolución.

La falta de dictamen de tantas iniciativas pone en duda el nivel de compromiso que el Poder Legislativo había tenido para atender este problema. En particular, destaca el hecho de que la mayoría de las propuestas no alcanzaron una discusión profunda que señalara sus fallas técnicas o legales sino que fueron desechadas por no cumplir con los plazos establecidos para su resolución.

Finalmente, en marzo de 2020 se presentó ante la Cámara de Diputados la iniciativa de ley denominada “Ley General para prevenir, atender y reparar integralmente el Desplazamiento Forzado Interno”. En su sesión del pasado 29 de septiembre, con 395 votos a favor, esta propuesta fue turnada a la Cámara de Senadores para su aprobación.

Debido a que es el proyecto de ley más reciente y al haber recibido un dictamen en el que se analiza su contenido, conviene analizar algunos de sus puntos más notables. En primer lugar, su exposición de motivos señala que los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos son un documento clave para la protección y asistencia de la población desplazada, ya que suponen un punto de referencia invaluable para la elaboración de leyes y políticas sobre el tema.

En efecto, la adopción de estos Principios como parte del derecho positivo de nuestro país, implicaría un buen esfuerzo rumbo al cumplimiento de los estándares internacionales de derechos humanos y derecho humanitario.

No obstante, cabe señalar un punto incongruente con lo anterior. Una de las causales de desplazamientos forzados que señala esta iniciativa son los conflictos armados. Por ello es interesante que a pesar de enunciarse este tipo de conflictos

regulados internacionalmente a través del “Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra de 1949”, México no se encuentre suscrito a él.

En este sentido, el entramado normativo que sustenta a esta iniciativa no parece estar completo, toda vez que el Protocolo Adicional II es el instrumento que regula los conflictos armados no internacionales y dado que esta iniciativa se funda sólo en lo dispuesto por la Constitución Política y los Tratados Internacionales ratificados por México, la ausencia del Protocolo resulta en un vacío jurídico que no brinda elementos objetivos para que las autoridades mexicanas califiquen como conflicto armado a una determinada situación.

Otro aspecto importante de esta propuesta es la creación de un Mecanismo Nacional para prevenir, atender y reparar integralmente el desplazamiento forzado interno y que estaría integrado por diversas Secretarías de Estado, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, la Fiscalía General de la República, Institutos Nacionales, Consejos Nacionales, la Coordinación Nacional de Protección Civil y las demás instituciones que el Mecanismo considere pertinente.

Este Mecanismo Nacional funcionaría a partir de: (a) un Comité Técnico encargado de diseñar, monitorear y evaluar la política pública en materia de desplazamiento forzado interno; (b) un Comité Ejecutivo responsable de la aplicación de la política pública, desde el registro de la población desplazada, hasta alcanzar soluciones duraderas; y (c) un Comité de Gestión de la Información que tendría como objetivo elaborar diagnósticos y análisis de riesgo en torno al desplazamiento forzado interno.

Como puede observarse, la creación de este Mecanismo Nacional permitiría distribuir de manera más organizada las labores en torno a los desplazamientos forzados. Sin embargo, la participación de organismos internacionales de asistencia humanitaria, no figura en la creación de políticas públicas en la materia, sino solamente en la aplicación de medidas previamente creadas por el Mecanismo.

Que la presencia de estos organismos no conste a partir de la planeación de las políticas para prevenir, atender y buscar soluciones duraderas a los desplazamientos forzados internos, podría desembocar en medidas endebles o inconsistentes con los estándares internacionales que brinden una protección más amplia que las normas nacionales.

Por último, esta iniciativa propone tipificar el desplazamiento forzado interno como un delito⁹¹. Aquí se considera que esta no es una manera efectiva de prevenir los desplazamientos forzados internos, como se plantea en la exposición de motivos. Si bien, esto permitiría determinar la responsabilidad de los individuos que han provocado el desplazamiento de personas, la creación de este tipo penal, sin un sustento jurídico como el Protocolo Adicional II, no implica necesariamente que los índices o la magnitud de este problema vayan a descender.

Por otro lado, esta investigación sostiene que un conflicto armado no internacional genera muchos de los desplazamientos en el país durante los últimos años, también se afirma que es pertinente tipificar esta conducta como un crimen de guerra.

⁹¹ El 14 de marzo de 2019, la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados aprobó una iniciativa que adiciona el artículo 287 Bis y un Capítulo 111 al Título Decimoctavo del Código Penal Federal, la cual también tipifica como delito a los desplazamientos forzados internos. Esta iniciativa se encuentra pendiente de resolución en la Cámara de Senadores.

Esto no sólo supondría juicios para individuos pertenecientes a grupos armados, sino también para miembros de las Fuerzas Armadas que hayan violentado los derechos humanos de las personas o que hayan incumplido con las normas de derecho internacional humanitario.

Desde luego, las repercusiones políticas de juzgar conforme a estándares internacionales a agentes estatales por la comisión de crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra como la deportación o traslado forzado u ordenar el desplazamiento de población sin razones justificadas por el conflicto, harían dudar sobre la capacidad del Estado mexicano para mantener la paz y el orden en su territorio.

De esta manera, es posible aseverar que la reciente iniciativa para prevenir los desplazamientos forzados internos en nuestro país, es una buena propuesta que debe ser reforzada desde el derecho internacional humanitario. De lo contrario, su aprobación podría tomar un rumbo similar a las leyes estatales de Chiapas y Guerrero, que son inoperantes y por lo tanto, ineficientes en el cumplimiento de sus objetivos.

2.4 Inaplicabilidad de los estándares internacionales de protección a víctimas

Una vez analizados los vacíos en el marco jurídico mexicano debido a la ausencia de normas de carácter nacional o internacional, es pertinente también demostrar que las leyes y programas actuales tampoco han operado de la mejor manera.

Para el desarrollo de este apartado, se realizaron solicitudes de información pública a través de la Plataforma Nacional de Transparencia. Mediante ellas, se requirieron los documentos que regulan los Programas y Registros Estatales de Atención

a Víctimas de Desplazamiento Forzado Interno. También, se solicitó la información estadística que corresponde recabar a los Registros Estatales de Chiapas y Guerrero.

A nivel nacional se consultó a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas de quien se precisó información relativa a las medidas de protección de derechos humanos, medidas de asistencia humanitaria y registros estadísticos implementados por dicha institución.

En relación al estado de Chiapas, el día 12 de agosto y 10 de septiembre del 2020 se realizaron solicitudes de información a la Secretaría General de Gobierno y al Instituto para la Gestión Integral de Riesgos de Desastres del Estado de Chiapas. Debido a la propagación del virus SARS-COV2, el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Chiapas emitió un acuerdo a través del cual determinó suspender los plazos y términos para el trámite de solicitudes de acceso a la información pública⁹². Por esta razón, la fecha límite de respuesta a las solicitudes realizadas se estableció para el día 6 de abril de 2021.

Por otro lado, en el sitio web del gobierno de Chiapas y sus dependencias, no fue posible localizar información referente al Programa Estatal para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno.

Respecto a la “Ley para Prevenir y Atender el Desplazamiento Interno en el estado de Guerrero”, el artículo 22 enuncia las obligaciones de la población desplazada. La primera establece que las víctimas deben inscribirse en el Registro Estatal de

⁹² Pleno del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Chiapas, Acuerdo Tercero de la Sesión Décimo Tercera Ordinaria, 17 de Septiembre de 2020.

Desplazados, empero, esta labor debería plantearse únicamente como una función de la autoridad correspondiente, y no imponer una obligación a personas en situación de vulnerabilidad.

La segunda obligación establece que la población desplazada debe brindar información fidedigna respecto a los datos que le sean requeridos, así como acreditar la propiedad de los bienes que declare. Esto plantea un reto para las víctimas debido a que las personas suelen salirse de sus hogares de manera precipitada, sin posibilidades de volver por la violencia o las amenazas de quienes los hicieron abandonar sus hogares. Por ello, recuperar sus documentos podría significar riesgos y el incremento de la amenaza a la cual se exponen.

Por último, esta ley establece que las personas desplazadas están obligadas a aceptar el lugar o territorio que el estado pueda asignarles para su reasentamiento. Esto no se ajusta a los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, ya que en ellos se reconoce el derecho de las víctimas a no ser recluidos o confinados en campamentos.

En este sentido, obligar a las víctimas a aceptar el lugar que les sea asignado, podría derivar en más vulneraciones de derechos humanos si las condiciones de estos lugares no cumplen con las medidas suficientes que garanticen: alimentos indispensables, agua potable, cobijo, alojamiento básico; vestido adecuado; servicios médicos y de saneamiento que se requieran; así como educación básica obligatoria.

Por otra parte, se solicitó información a la Secretaría General de Gobierno del estado de Guerrero para conocer la manera en que se ejerció el presupuesto asignado al Fondo Estatal para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno, así como los

datos estadísticos recabados por el Registro Estatal de Población Desplazada. Dicha solicitud fue atendida el día 7 de septiembre de 2020 con la siguiente información:

“1.- No ha sido creado el Fondo Estatal para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno, razón por la cual no es posible emitir lo solicitado.

2.- No se cuenta con un Registro Estatal de Población Desplazada; sin embargo, existe un censo de 10 grupos de personas desplazadas que atiende el Gobierno del Estado, que hacen un total de 1482 personas que padecen de este fenómeno”⁹³.

Es así que no ha sido posible recabar datos útiles de los estados que cuentan con leyes en materia de desplazamiento forzado interno⁹⁴. Esto no sólo representa un déficit operativo de las leyes que han promovido los congresos locales, también permite observar una gran deficiencia en la atención de población desplazada.

Lo anterior, no pretende desdeñar las acciones de las entidades federativas que han implementado sobre los desplazamientos forzados en su territorio. No obstante, estos esfuerzos requieren de protocolos y medidas apegadas a los estándares internacionales de protección de derechos humanos. Por ello que es sumamente necesario que los marcos jurídicos estatales se apeguen a documentos como los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y que las autoridades locales se comprometan con su observancia, debido a que de las 32 entidades, sólo 3 regulan la materia, pero sin resultados efectivos.

⁹³ Plataforma Nacional de Transparencia, Solicitud de acceso a información pública realizada a la Secretaría General de Gobierno del estado de Guerrero, Folio 00551620.

⁹⁴ Debido a que Sinaloa recientemente promulgó su ley sobre desplazamiento forzado interno tampoco ha sido posible recabar información relacionada con la aplicación de dicha norma.

En el ámbito nacional, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas fue el organismo que informó sobre las medidas de asistencia humanitaria y de protección de derechos humanos, implementadas para la atención de víctimas de desplazamiento forzado interno, así como los registros estadísticos al respecto⁹⁵.

En atención a dicha solicitud, la Comisión señaló que las víctimas reciben acompañamiento psicológico, así como asesoría y asistencia jurídica, además, se encarga de gestionar su inscripción al Registro Nacional de Víctimas. Adicionalmente, la Comisión turnó la solicitud de información a sus unidades administrativas para que brindaran la información que constaba en sus archivos.

En primer lugar, la Dirección General de Atención Individual a Víctimas declaró que luego de realizar una búsqueda exhaustiva y razonable, no contaba con dicha información. Por otro lado, la Dirección General de Desarrollo Institucional y Registro Nacional de Víctimas informó que, al momento, tenía conocimiento de 314 víctimas directas de desplazamiento forzado, así como de 371 víctimas indirectas. Además, proporcionó una tabla que muestra la distribución de estas víctimas a nivel federal y local.

Ámbito	Directa	Indirecta	Total
Federal	282	342	624
Local	32	29	61
Total	314	371	685

⁹⁵ Plataforma Nacional de Transparencia, Solicitud de acceso a información pública realizada a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, Folio 0063300024620.

A pesar de presentar estos datos, la manera en que se despliegan resulta sumamente incompleta. De acuerdo con la estrategia 2016-2019 del Comité Internacional de la Cruz Roja, para el cumplimiento de sus objetivos, es pertinente poner atención en las condiciones particulares de cada persona. Así, la recopilación de datos debe ser desglosada, y debe considerar factores como género, edad, discapacidad, etnia, religión y pertenencia política, ya que éstos también suelen influir en la experiencia de las personas que se desplazan.

Es por ello que presentar información tan limitada no permite analizar con detalle las circunstancias de la población desplazada, sus necesidades y los métodos más viables para brindarles soluciones. Respecto a las medidas de protección y asistencia humanitaria, se declaró incompetente para resolver la solicitud de información.

La última unidad administrativa que proporcionó datos fue la Dirección de los Centros de Atención Integral. Esta unidad consultó a las y los titulares de los Centros de Atención Integral de cada entidad federativa, quienes a su vez, remitieron la información que consta en sus archivos. Del total de Centros, sólo 5 reportaron contar con datos referentes a la solicitud.

El Centro de Atención de Campeche indicó que ha brindado atención a 11 personas en situación de desplazamiento interno. Entre las medidas proporcionadas se encuentran: acompañamiento psicológico, asesoría y asistencia jurídica, gestiones para acceso a Beca “Benito Juárez”, solicitud de inscripción al Registro Nacional de víctimas, medidas en materia de alojamiento, alimentación y traslados así como adelantos de ayuda debido a la pandemia COVID-19.

El Centro de Atención de Hidalgo reportó tener conocimiento de 29 víctimas por el delito de desplazamiento forzado interno⁹⁶. Las medidas de ayuda que señaló son: representación jurídica, atención psicológica y la creación de un fondo de ayuda para recibir alimentación, alojamiento y apoyo para traslados.

Por otro lado, el Centro de Atención de Querétaro indicó haber brindado ayuda a 5 personas en situación de desplazamiento forzado, las cuales recibieron medidas de protección a su identidad, apoyo para traslados así como asesoría jurídica. El Centro de San Luis Potosí reportó tener registro de una familia en situación de desplazamiento a la cual le fueron proporcionadas medidas de ayuda, sin señalar de qué tipo o en qué consistieron esas medidas.

Estos datos no parecen recoger la totalidad de casos de desplazamiento forzado en el país, y tampoco concuerdan con la información proporcionada por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas. Esto da cuenta de la desorganización y falta de coordinación entre las instituciones a nivel nacional y local que no han implementado protocolos o planes de contingencia que prevean situaciones de desplazamiento forzado. Desde luego, estas deficiencias reflejan una clara ausencia de estándares internacionales que no han sido incorporados a la legislación nacional.

⁹⁶ Es interesante que las autoridades de este estado consideren a los desplazamientos forzados como un delito, a pesar de no estar tipificado en el Código Penal Federal ni el Código Penal para el estado de Hidalgo.

2.5 Los compromisos pendientes de las instituciones mexicanas en materia humanitaria

A lo largo de esta investigación ha sido posible observar la inconsistencia entre lo que establecen las normas internacionales, la legislación nacional y las necesidades de las víctimas de desplazamiento forzado interno.

En particular, se han señalado dos importantes vacíos normativos por los que México no ha sido capaz de cumplir con sus obligaciones en materia humanitaria. En primer lugar, la falta de adhesión al Protocolo Adicional II; y en segundo, la creación de leyes en materia de desplazamiento forzado interno.

El primer punto ha impedido calificar adecuadamente el nivel de violencia que nuestro país ha padecido durante los últimos años. Los enfrentamientos entre grupos armados y Fuerzas armadas exceden lo que el Protocolo Adicional II denomina como tensiones internas y disturbios interiores.

Además, su ausencia también dificulta la creación de políticas que tengan como finalidad la protección de las víctimas del conflicto. Asimismo, obstaculiza la búsqueda de soluciones alternativas de pacificación, ya que la confrontación armada no ha demostrado ser una estrategia efectiva, y al contrario, ha intensificado las hostilidades.

Por otra parte, se examinó el marco jurídico nacional y local en busca de normas que, directa o indirectamente, brinden protección a la población desplazada, por lo que se logró identificar leyes a nivel nacional y local que regulan esta materia. Sin embargo,

la evidencia recabada a través de las solicitudes de información pública sugiere que estas normas no han sido efectivas en el cumplimiento de sus objetivos.

Por ello, la iniciativa de “Ley General para Prevenir, Atender y Reparar integralmente el Desplazamiento Forzado Interno”, que actualmente se encuentra pendiente de dictaminación por la Cámara de Senadores, implicaría un paso importante para la protección de víctimas de desplazamiento forzado.

Esta propuesta también contiene algunos puntos controversiales, en particular, resalta la escasa participación de organismos internacionales para la planeación de medidas de asistencia humanitaria.

A pesar de que organismos como la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados y el Comité Internacional de la Cruz Roja cuentan con documentos para intervenir en situaciones de desplazamiento forzado interno que recogen las necesidades de las víctimas y que se han construido a partir de la experiencia en diversos casos, el Estado mexicano parece no ponerlos en práctica o no estar interesado en vincularse con estos organismos para crear nuevas herramientas de apoyo en favor de las víctimas.

En este orden de ideas, llama la atención que existan vacíos legales e institucionales de esta magnitud, a pesar de que México ha sido un activo promotor de derechos humanos. Por tanto, resulta imperante impulsar acciones en materia de prohibición de reclutamiento forzado, protección de población civil que no forma parte de los conflictos armado, disminución de escenarios de violencia generalizada y violación sistemática de derechos humanos; ya que éstas suelen ser las principales causas de los desplazamientos forzados internos en nuestro país.

El siguiente capítulo estará dedicado a uno de los instrumentos que parecen más viables para la consolidación de las obligaciones que el Estado mexicano debe cumplir en materia de derecho internacional humanitario.

CAPÍTULO 3 EL PROTOCOLO ADICIONAL II A LOS CONVENIOS DE GINEBRA DE 1949 COMO VÍA PARA UNA PROTECCIÓN HUMANITARIA CONSOLIDADA DE LAS VÍCTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO EN MÉXICO

Luego de la creación de los “Convenios de Ginebra de 1949”, los Estados vieron la necesidad de regular aspectos específicos de los conflictos armados internacionales y no internacionales. Por ello, en 1977, se firmaron dos Protocolos Adicionales a dichos Convenios.

En general, ambos instrumentos fueron pensados con la finalidad de establecer una serie de garantías fundamentales para las personas que se encontraran en zonas de conflicto. Además, también establecieron reglas sobre la conducción de las hostilidades entre las partes.

La principal diferencia de dichos Protocolos, es que el primero complementa las disposiciones del artículo 2 común a los Convenios de Ginebra, dedicado a los conflictos armados internacionales. Por su parte, el segundo Protocolo reglamenta lo establecido en el artículo 3 común de dichos Convenios, que hace referencia a los conflictos armados de carácter no internacional.

Este capítulo busca analizar las implicaciones que tendría la ratificación del “Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra de 1949” por parte del Estado mexicano en materia de Derecho Internacional Humanitario, así como su pertinencia para una adecuada protección de víctimas de desplazamiento forzado interno en México. En adelante se hará referencia a este instrumento simplemente como el “Protocolo” o “Protocolo Adicional II”

3.1 Mecanismos jurídicos para la aplicación del Protocolo en México

El presente apartado se enfoca en el estudio del impacto jurídico que conllevaría la ratificación del Protocolo. Desde luego, esto supone cierto ejercicio de especulación debido a que dicho instrumento regula conflictos armados internos, mismos que no se encuentran regulados por alguna otra norma nacional.

En este sentido es necesario recurrir a la doctrina y a legislaciones de otros Estados para hacerse una mejor idea de la manera en que el Protocolo podría ser incorporado a nuestro marco jurídico.

3.1.1 La ratificación del Protocolo por el Estado Mexicano

A finales de 1982, la Cámara de Senadores de la República Mexicana firmó el “Protocolo adicional I a los Convenios de Ginebra de 1949” y fue depositado ante el Consejo Federal Suizo, en marzo de 1983. Sin embargo, a pesar de la relevancia del segundo Protocolo, este no fue ratificado por el gobierno mexicano.

Como se señaló en el capítulo anterior, desde 1977, sólo se ha presentado una propuesta para que México se adhiera al Protocolo Adicional II⁹⁷. No obstante, dicha iniciativa no obtuvo respuesta por la administración del entonces presidente Enrique Peña Nieto.

Cabe recordar que, de acuerdo con el artículo 89, fracción X de la “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, la facultad para dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales es exclusiva del titular del Poder Ejecutivo, sin existir otra vía a través de la cual se adhieran normas de carácter convencional como el

⁹⁷ Cfr. Gaceta Parlamentaria, año III, número 491, miércoles 12 de abril de 2000, *op. cit.*

Protocolo. Además, corresponde al Senado de la República la aprobación de dichos tratados internacionales.

En este sentido, al incorporar un tratado internacional al sistema jurídico mexicano debe considerarse si se trata de una norma autoaplicativa (*self-executing*) o no. El Dr. Manuel Becerra ha señalado que las disposiciones de los Convenios de Ginebra y del Protocolo Adicional I son autoaplicativos en cuanto a los derechos u obligaciones que otorgan a los individuos⁹⁸.

Así, luego de la ratificación de un tratado internacional, es necesario que se analicen sus normas, a fin de que el Congreso de la Unión emita o modifique la legislación correspondiente, que permita homogeneizar el ordenamiento nacional e internacional.

En Colombia, por ejemplo, la incorporación del Protocolo se dio a través de la expedición de la “Ley 171 de 1994 por medio de la cual se aprueba el "Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II)", hecho en Ginebra el 8 de junio de 1977⁹⁹.

Además, el título II del “Código Penal de Colombia” se denomina “Delitos contra personas y bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario”. A través de éste, se establece la responsabilidad penal de los individuos que violen las normas humanitarias establecidas en las convenciones internacionales.

⁹⁸ Cfr. Becerra Ramírez, Manuel, La recepción del derecho internacional en el derecho interno, 1ª ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM, México, 2006, p. 89.

⁹⁹ Otros ejemplos son los de Chile que, a través del Decreto 752 de 1991 promulgó los Protocolos Adicionales I y II a los Convenios de Ginebra. Argentina hizo lo mismo mediante la Ley N° 23.379 de 1986. Por su parte, Nicaragua ratificó estos Protocolos el 10 de marzo de 1999, además, creó la Comisión Nacional para la Aplicación del Derecho Internacional Humanitario en abril de 1999.

En contraste, el Código Penal Federal de México no cuenta con un apartado relativo a la prohibición y sanción de crímenes de guerra o crímenes de lesa humanidad. Pese a ello, su artículo 6 establece que los delitos que no prevea pero estén establecidos en leyes especiales o tratados internacionales de observancia obligatoria, serán aplicados conforme a las disposiciones del Libro Primero del Código.

De esta manera, el artículo 6 subsana la ausencia de los tipos penales establecidos en el Estatuto de Roma al cual México está suscrito. En adición, los Elementos de los Crímenes, elaborados por la Comisión Preparatoria de la Corte Penal Internacional, servirían de complemento a los jueces mexicanos en su tarea de juzgar este tipo de delitos.

Sin embargo, se comparte la opinión del Dr. Manuel Becerra al afirmar que el poder legislativo debe optar por regular estos delitos en el foro interno, lo que evitarían dudas y se proporcionaría mayor certeza a los juzgadores¹⁰⁰.

En este orden de ideas, es posible afirmar que la simple ratificación del Protocolo no supondría el fin del conflicto armado en México, ni mucho menos, la solución a las necesidades de las víctimas de desplazamiento forzado. De hecho, hay quienes afirman que el momento oportuno para adoptar medidas humanitarias es el tiempo de paz, ya que cuando un conflicto armado estalla es demasiado tarde¹⁰¹.

Eso no significa que la adhesión al Protocolo ya no tenga ningún sentido. Al contrario, complementar los compromisos humanitarios de México con este instrumento podría dar paso a un proceso de fortalecimiento legislativo e institucional que permita

¹⁰⁰ Cfr. Becerra Ramírez, Manuel, La recepción del derecho internacional en el derecho interno, *op. cit.*, pp. 94 - 96.

¹⁰¹ Cfr. Salmón Gárate, Elizabeth, Introducción al Derecho Internacional Humanitario, 3ª ed., Instituto de Democracia y Derechos Humanos, Comité Internacional de la Cruz Roja, Lima, 2012, p. 47.

una paulatina disminución de la violencia. Por lo que se hace necesario implementar mecanismos internos que “proporcionen el marco jurídico adecuado para hacer efectivo el valor normativo y moral de las normas humanitarias”¹⁰².

Por ejemplo, aunque la iniciativa de “Ley General para prevenir, atender y reparar integralmente el Desplazamiento Forzado Interno” de 2020 parece reconocer de manera parcial la existencia de un conflicto armado no internacional, sus disposiciones no son del todo claras y podrían ser complementadas mediante la adopción del Protocolo.

En primer lugar, el artículo 4, fracción II y el artículo 5, fracción III de dicha iniciativa, establecen que los *conflictos armados* son una de las causas de los desplazamientos forzados. Además, la fracción II del mismo artículo define la asistencia humanitaria como las medidas que la federación, las entidades federativas y los municipios deben implementar para auxiliar a la población desplazada.

Estas disposiciones presentan un problema tanto de definición como de fundamento jurídico. Por un lado, la ley no especifica qué es lo que debe entenderse por conflicto armado, partes involucradas o los criterios para calificar una situación de violencia con esta naturaleza.

Por ello, si se parte de la premisa de que estos conflictos son análogos a lo que establece el artículo 1° del Protocolo Adicional II, lo mejor sería que el Estado Mexicano lo ratificara para generar mayor certeza en cuanto al desarrollo de las hostilidades y a la protección que se otorgue a los derechos de las personas que no participan en el conflicto.

¹⁰² Meneses, Armando, La armonización del Derecho Internacional Humanitario en México, 1ª edición, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 2015, p. 21.

En cuanto a la asistencia humanitaria a la que hace referencia la iniciativa, esta debería ser brindada en el marco de las normas de derecho internacional humanitario¹⁰³ en los casos de desplazamiento forzado vinculados a conflictos armados.

Otro motivo para suponer que esta ley reconoce la existencia de un conflicto armado no internacional en nuestro país, es la propuesta de tipificar como un delito los desplazamientos forzados internos. De igual manera, el Estatuto de Roma califica como crimen de lesa humanidad la deportación o traslado forzoso y como crimen de guerra ordenar el desplazamiento de la población civil sin justificación.

Un punto más para afirmar la presencia de este conflicto es el Acuerdo, emitido en mayo de 2020, a través del cual se ordena a las Fuerzas Armadas:

“[...] participar de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada subordinada y complementaria con la Guardia Nacional en las funciones de seguridad pública a cargo de ésta última, durante el tiempo en que dicha institución policial desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, sin que dicha participación exceda de cinco años contados a partir de la entrada en vigor del Decreto”¹⁰⁴.

Parece que de este modo, la actual administración buscó justificar la presencia del Ejército y la Marina en diversas funciones que, principalmente, corresponderían a la Guardia Nacional. Sin embargo, no debe ignorarse el hecho de que ciertos grupos criminales cuentan con la organización necesaria para ser considerados parte de un

¹⁰³ Aunque existen otros escenarios que activan los mecanismos de asistencia humanitaria como los desastres naturales o crisis sanitarias, dado que la ley hace referencia a conflictos armados, el adjetivo *humanitario* debe interpretarse conforme a los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos de 1977.

¹⁰⁴ Diario Oficial de la Federación, Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, 11 de mayo de 2020.

conflicto armado interno y, por lo tanto, es necesaria la intervención de Fuerzas Armadas para combatir a estos grupos.

Por ello, la ratificación del Protocolo Adicional II resulta necesaria ya que en él se encuentra un sustento jurídico más sólido para la regulación de distintos aspectos del conflicto armado, como la participación del Ejército y la Marina frente a las actividades de grupos armados, la implementación de medidas de protección a la población civil que no forma parte de las hostilidades y la tipificación de conductas señaladas como crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad.

3.1.2 La interpretación del Protocolo por parte de los jueces mexicanos

En el supuesto de que el Protocolo Adicional II fuese ratificado por nuestro país, el siguiente asunto a considerar sería la manera en que sus disposiciones deberían ser interpretadas por los jueces mexicanos.

De acuerdo con el artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, existen varios métodos de interpretación del derecho internacional convencional. El primero se encamina a descubrir la voluntad de las partes, la cual ya se encuentra implícita en el texto del tratado. Asimismo, también puede realizarse una interpretación teleológica del tratado, al atender a su objeto y fin¹⁰⁵.

Particularmente, las normas de derecho internacional humanitario pueden ser interpretadas a partir de dos criterios: (a) un método negativo y; (b) un método positivo¹⁰⁶. El primero supone la coexistencia de normas no escritas con el derecho convencional.

¹⁰⁵ Cfr. Petrova Georgieva, Virdzhiniya, *Tribunales mexicanos y tribunales internacionales: ¿Complementariedad o competencia?*, 1ª ed., UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, pp. 85-86.

¹⁰⁶ Cfr. Salmón Gárate, Elizabeth, *op. cit.*, p. 47.

Por ello, no es posible asumir la autorización de una conducta que no está prohibida expresamente por una norma en particular. En este sentido, se hace patente la presencia de un derecho natural que excede a las reglas positivas, a través del cual los operadores jurídicos deben interpretar las normas de derecho internacional humanitario guiados por el ideal de protección de la humanidad.

Así, la denominada cláusula *Martens*¹⁰⁷ es especialmente relevante en la interpretación de normas humanitarias, ya que al ser incorporada en los preceptos sobre la denuncia de los Convenios de Ginebra de 1949 se pretendía garantizar que, independientemente de la existencia de un vínculo convencional, los Estados cumplieran con sus obligaciones humanitarias.

Derivado de esos Convenios, el Protocolo Adicional II incorporó parte de esta cláusula en su Preámbulo¹⁰⁸, pero dejó fuera los Principios Generales de Derecho, ya que éstos se construyeron sobre la base de los conflictos internacionales. Sin embargo, eso no significa que el mandato de protección que brinda el Protocolo carezca de sustento ya que, al retomar el método negativo de interpretación, su contenido debe descifrarse a partir de los valores y derechos que este instrumento pretende proteger y no sólo del contenido textual del instrumento.

¹⁰⁷ Enunciada por primera vez en el preámbulo de la Convención II de la Haya de 1899 sobre las Leyes y Usos de la Guerra Terrestre, esta establece: “En espera de que un Código más completo de las leyes de la guerra pueda ser dictado, las Altas Partes contratantes juzgan oportuno hacer constar que en los casos no comprendidos en las disposiciones reglamentarias adoptadas por ellas, los pueblos y los beligerantes quedan bajo la salvaguardia y el imperio de los principios del derecho de gentes, tales como resultan de los usos establecidos entre naciones civilizadas, de las leyes de humanidad y de las exigencias de la conciencia pública”.

¹⁰⁸ El texto de este instrumento menciona: “Recordando que, en los casos no previstos por el derecho vigente, la persona humana queda bajo la salvaguardia de los principios de humanidad y de las exigencias de la conciencia pública”.

En virtud del segundo método, denominado positivo o afirmativo, se trata de una interpretación que se complementa con criterios especiales, aplicables a las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Es decir, además de lo que establece la Convención de la Haya en el artículo 31, debe incorporarse el principio *pro-persona*, que busca brindar la protección más amplia a los destinatarios de la norma, y en el caso del Derecho Internacional Humanitario, establecer las mayores restricciones posibles en el desenvolvimiento de las hostilidades. Asimismo, es necesaria una *interpretación dinámica* por medio de la cual se atiende a los valores vigentes en el momento del análisis, así como al objeto y fin del tratado¹⁰⁹.

En este orden de ideas, la labor de los jueces mexicanos frente a la aprobación del Protocolo Adicional II debería conjugar estos métodos y considerar que, al tratarse de una norma de carácter humanitario, su observancia no depende necesariamente de la manera en que éste se incorpore al sistema jurídico. Ya sea como una norma autoaplicativa o como fundamento de legislación nacional, los derechos reconocidos por este Protocolo encarnan un principio de preservación de la humanidad y protección a su dignidad que no puede ser omitido.

No obstante, hay que considerar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido anteriormente sus propios criterios de interpretación de tratados internacionales en sus resoluciones¹¹⁰.

Asimismo, no debe omitirse la relevancia que puede adquirir la *interpretación conforme*, la cual presupone un ejercicio hermenéutico que permite armonizar el orden jurídico interno con las normas y principios de derecho internacional. A través de este

¹⁰⁹ Cfr. Salmón Gárate, Elizabeth, *op. cit.*, p. 47-52

¹¹⁰ Cfr. Petrova Georgieva, Virdzhiniya, *op. cit.*, pp. 98-102.

método, incluso si el Protocolo sigue sin formar parte del marco jurídico mexicano, un juez podría recurrir a él para esclarecer el significado de ciertas normas, o para asegurar la protección más amplia que pueda brindarse a las víctimas de violaciones a sus derechos humanos.

Por ejemplo, para entender de mejor manera el problema conceptual que supone el término de *conflicto armado* utilizado en la iniciativa de ley analizada con anterioridad, un juez podría invocar la definición establecida en el Protocolo Adicional II para dar mayor solidez a su sentencia. Así, interpretar ciertos asuntos de conformidad con normas internacionales que no son vinculantes no se realiza como una obligación sino en función de la utilidad que estos instrumentos o principios brindan a la labor de los jueces¹¹¹.

Sea cual fuere la vía de interpretación que los jueces mexicanos elijan, no hay que pasar por alto que el Protocolo aborda situaciones que podrían dar paso a crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra, por lo que su impunidad supondría el incumplimiento de un tratado de derecho internacional humanitario y la desprotección de víctimas civiles que no forman parte de las hostilidades.

3.1.3 La aplicación del Protocolo como costumbre internacional, vinculante para los órganos y agentes del Estado Mexicano

De acuerdo con el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, la costumbre constituye una práctica generalmente aceptada como derecho. Así, desde un abordaje clásico, el derecho consuetudinario se construye a partir de dos elementos: (a) la práctica de los Estados y; (b) la *opinio iuris sive necessitatis*, es decir, que esa

¹¹¹ Cfr. Sandholtz, Wayne, "How Domestic Courts Use International Law", *Fordham International Law Journal*, vol. 38, 2015, p. 598, citado en *Ibidem*, p. 105.

práctica sea llevada a cabo a partir de una convicción jurídica de implique una obligación, una prohibición o un derecho¹¹².

En este sentido, las normas consuetudinarias cumplen con una doble función en materia de derecho internacional humanitario. En primer lugar, permiten subsanar vacíos normativos que se generan por la falta de adhesión de los Estados a tratados internacionales en materia humanitaria. Estas normas pueden ser invocadas en virtud del artículo 31.3 c) de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Dicha disposición establece que, al interpretarse los tratados debe tomarse en cuenta toda norma pertinente de derecho internacional aplicable a la relación de las partes. Así, cuando las autoridades mexicanas interpretan las normas de un tratado o de su propio derecho interno, les es posible concebir las disposiciones del Protocolo Adicional II como costumbre internacional, en función de la utilidad que éstas puedan proporcionar para entender mejor el conflicto armado interno por el cual atraviesa nuestro país.

En segundo lugar, las normas consuetudinarias complementan la regulación de los conflictos armados no internacionales que no cuentan con el mismo desarrollo convencional que los conflictos armados internacionales.

Con el objetivo de estudiar estas funciones, el Comité Internacional de la Cruz Roja realizó un estudio denominado *Derecho Internacional Humanitario Consuetudinario*¹¹³. Dicha investigación permitió demostrar que “muchas normas del

¹¹² Estos elementos son analizados con mayor profundidad en Henckaerts, Jean-Marie, “Estudio sobre el derecho internacional humanitario consuetudinario: una contribución a la comprensión y al respeto del derecho de los conflictos armados”, *International Review of the Red Cross*, Vol. 87, No. 857, marzo de 2005, pp. 5-13.

¹¹³ Henckaerts, Jean-Marie y Doswald-Beck, Louise, *Derecho Internacional Humanitario Consuetudinario*, 2 vols., vol. I, Normas, vol. II, Práctica (2 partes), Cambridge University Press, 2005. El primer volumen de dicho estudio recopila las normas consuetudinarias que pudo hallar por inducción a partir de los documentos analizados durante la investigación. Por su parte, el segundo volumen cataloga dichos documentos y los clasifica en seis grandes rubros: (a) tratados y otros instrumentos; (b) práctica nacional;

derecho internacional consuetudinario se aplican tanto en los conflictos armados internacionales como en los no internacionales [además] hasta qué punto la práctica de los Estados ha ido más allá del derecho convencional vigente y ha extendido las normas aplicables a los conflictos armados no internacionales”¹¹⁴.

Así pues, la norma consuetudinaria 129 establece la prohibición de los desplazamientos forzados internos, salvo que así lo exija la seguridad de las personas civiles o bien, haya razones militares imperiosas que así lo requieran. Asimismo, considera como costumbre el deber de las partes en conflicto de evitar los desplazamientos forzados¹¹⁵.

Si bien es cierto que México no ha ratificado el principal documento en materia de conflictos armados no internacionales Protocolo Adicional II, también es cierto que eso no debería suponer una excluyente de sus obligaciones en materia humanitaria, ya que de su contenido se desprenden normas consuetudinarias de cumplimiento obligatorio.

Por ello, esta investigación sostiene que los órganos y los agentes del gobierno mexicano están obligados a respetar la costumbre internacional en materia de conflictos armados no internacionales, así como de desplazamientos forzados internos. En consecuencia, si una norma de derecho interno contradijera las disposiciones humanitarias internacionales¹¹⁶, los órganos administrativos y jurisdiccionales tendrían

(c) práctica de conferencias y organizaciones internacionales; (d) práctica de órganos judiciales y cuasi judiciales; (e) práctica del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y; (d) otras prácticas

¹¹⁴ *Ibidem*, Vol I, p. XXXIV.

¹¹⁵ Cfr. Henckaerts, Jean-Marie y Doswald-Beck, Louise, *Derecho Internacional Humanitario Consuetudinario*, traducción de Margarita Serrano García, Vol. I, Comité Internacional de la Cruz Roja, Buenos Aires, 2005, pp. 517-521.

¹¹⁶ Por ejemplo, el artículo 22, fracción III de la Ley para Prevenir y Atender el Desplazamiento Interno en el Estado de Guerrero, establece la obligación de los desplazados de aceptar el lugar que el estado le

que dejar de aplicar la norma interna y acudir a la costumbre internacional, ante la ausencia del Protocolo Adicional II. Posteriormente, dicha norma contradictoria tendría que ser expulsada del sistema jurídico mexicano.

De ahí que la inexistente, o bien, ineficiente regulación jurídica que se ha desarrollado en nuestro país, sea susceptible de constituir violaciones de derecho internacional humanitario.

En suma, es posible aseverar que las disposiciones del Protocolo Adicional II son susceptibles de ser acatadas como costumbre internacional aun cuando no haya sido ratificado por el Estado mexicano. Esta afirmación se realiza al considerar que el Comité Internacional de la Cruz Roja se basó en las disposiciones del Protocolo para compilar y enunciar las normas consuetudinarias relativas a los conflictos armados no internacionales¹¹⁷. Además, se debe tomar en cuenta que este instrumento surgió de la voluntad de la comunidad internacional por extender los principios de protección a la humanidad y a la dignidad humana en aquellos conflictos que no se llevaban a cabo entre dos Estados, pero cuya magnitud y consecuencias eran igual de graves.

No obstante, la ratificación del Protocolo Adicional II es una medida necesaria para consolidar el marco jurídico mexicano en materia de protección a víctimas de desplazamiento forzado interno y conflictos armados no internacionales. Además de la implementación de sus disposiciones a través de legislación o políticas públicas, también es imprescindible la forma en que sus disposiciones sean invocadas ante los tribunales mexicanos, ya que de ellos depende la salvaguarda de los derechos que hayan sido

pueda asignar para su reasentamiento. Como se mencionó con anterioridad, esto contradice los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, así como a los principios de humanidad que protege el Protocolo Adicional II.

¹¹⁷ Estas normas pueden ser consultadas en Henckaerts, Jean-Marie y Doswald-Beck, Louise, *op. cit.*

violados. Complementariamente, la costumbre internacional no sólo es la reiteración de ciertas prácticas, sino que en ellas se manifiestan valores y principios que buscan proteger la dignidad de la humanidad.

3.2 Las consecuencias de la aplicación del Protocolo Adicional II de los Convenios de Ginebra a los casos de desplazamiento forzado interno

A lo largo de esta investigación ha sido posible identificar el estrecho vínculo entre los desplazamientos internos y la violencia causada por conflictos armados. No solo a través de los casos expuestos, esta relación también se refleja en el texto del Protocolo Adicional II, el cual reconoce que estas situaciones pueden presentarse. En su artículo 17 se prohíbe ordenar o forzar los desplazamientos por causas relacionadas con el conflicto¹¹⁸.

A finales de 2019, el *Internal Displacement Monitoring Centre* contabilizó 7100 personas en situación de desplazamiento a causa de la violencia en México¹¹⁹, una cifra que dista mucho de las 685 víctimas que la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas reportó.

Por ello, una vez que se han analizado las obligaciones humanitarias que el Estado mexicano no ha conseguido cumplir, así como el impacto que la ratificación del Protocolo Adicional II tendría en el marco jurídico mexicano, conviene examinar la utilidad de este instrumento frente a los desplazamientos forzados internos.

¹¹⁸ En cuanto a la acción de ordenar los desplazamientos, el Protocolo establece una excepción cuando así lo exija la seguridad de las personas civiles o por razones militares imperiosas.

¹¹⁹ *Internal Displacement Monitoring Centre*, perfiles por país, México, disponible en: <https://www.internal-displacement.org/countries/mexico>

3.2.1 La participación de organismos internacionales en la protección de las víctimas de desplazamiento forzado interno

A lo largo de esta investigación se ha hecho hincapié en el importante rol de los organismos internacionales ante situaciones de conflicto armado interno. Su participación no se limita a la atención de víctimas durante las hostilidades, sino que su trabajo se extiende al plano de la investigación, la prevención y a la búsqueda de soluciones duraderas para las víctimas.

En particular, resalta el trabajo del Comité Internacional de la Cruz Roja y de la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados. El primero es responsable de velar por el cumplimiento de los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos así como de atender los encargos de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Por su parte, la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados es un organismo de cooperación internacional, cuya misión primordial fue la protección de la población refugiada en términos del Estatuto de los Refugiados de 1951, sin embargo, sus tareas también se han expandido a la atención de desastres naturales, cambio climático, migrantes y desplazados internos.

La referencia a estas organizaciones no es limitativa; los organismos internacionales que brindan asistencia humanitaria, de protección a derechos humanos o que tienen como misión la protección de grupos vulnerables, también son aptos para contribuir en los términos que se expondrán a continuación.¹²⁰

¹²⁰ Es importante tomar en cuenta que los desplazamientos forzados internos son un fenómeno multifactorial que afecta a diversos grupos de personas y tiene impactos en distintos aspectos de la vida social, por lo que la asistencia que requieren las víctimas puede ser abordada desde la labor de organismos como la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia o la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

De acuerdo con el artículo 18 del Protocolo Adicional II, las sociedades de socorro pueden ofrecer sus servicios para el desempeño de sus funciones tradicionales en relación con las víctimas del conflicto armado. En particular, este documento reconoce a las organizaciones de la Cruz Roja como la Media Luna Roja, León y Sol Rojos, y Cristal Rojo.

Además, el segundo párrafo del artículo 18 establece que deberán llevarse a cabo acciones de socorro en favor de la población civil para satisfacer necesidades indispensables para su supervivencia, por ejemplo, abastecimiento de víveres o suministros sanitarios. Este punto no hace mención específica de la entidad que estará a cargo de implementar estas acciones, por lo que es posible aducir que no sólo las organizaciones mencionadas en el párrafo anterior tienen esa capacidad, sino todas aquellas que ofrezcan sus servicios.

Al respecto, es importante referir que durante los conflictos regulados por este Protocolo, han prevalecido los principios de *no intervención* y *neutralidad*, establecidos en su artículo 3. El primero implica que las disposiciones del Protocolo prohíben su invocación con el objeto de menoscabar la soberanía de un Estado o para interferir en los asuntos internos del mismo. Por su parte, la neutralidad presupone que el personal sanitario se abstenga de participar en las hostilidades, esto les asegura la garantía de respeto y protección a sus actividades humanitarias. En consecuencia, no acatar este principio conlleva que dichas garantías cesen

Aunque estas reglas se encuentren orientadas a la asistencia de enfermos y heridos en conflictos armados no internacionales. Es preferible realizar una interpretación extensiva para comprender de mejor manera bajo qué términos se llevaría a cabo la

participación de organismos internacionales que brinden asistencia a víctimas de desplazamiento forzado interno.

Así, de acuerdo con el artículo 17 del Protocolo Adicional II, cuando se presente la necesidad de ordenar un desplazamiento, deberán tomarse medidas para que la población civil sea acogida en condiciones satisfactorias de alojamiento, salubridad, higiene, seguridad y alimentación¹²¹.

En este orden de ideas, la función primordial de los organismos internacionales debería enfocarse en la atención de las necesidades más urgentes de la población desplazada. No obstante, la presente investigación sostiene que su participación no tiene que limitarse a la protección directa de las víctimas. La experiencia empírica de estos organismos en otros conflictos o en otras situaciones de violación de derechos humanos, podría nutrir sustancialmente las normas o políticas públicas en esta materia.

Por ejemplo, el Enfoque y estrategia del Comité Internacional de la Cruz Roja para 2016–2019 o la Política sobre la participación de la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados en situaciones de desplazamiento interno¹²², son documentos que permitirían a las autoridades mexicanas, robustecer propuestas como la reciente iniciativa de ley de 2020 o los propios protocolos de actuación de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas.

¹²¹ Aunque no lo especifique, estas mismas condiciones deberían ser garantizadas en los casos de desplazamiento forzado, previstos por el segundo párrafo del mismo artículo

¹²² La Convención de Kampala para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África es un buen ejemplo de la incorporación de los Principios Rectores en un ordenamiento.

3.2.2 Otras implicaciones de la aplicación del Protocolo

Uno de los aspectos más valiosos del Protocolo Adicional II es el ámbito de aplicación personal que se encuentra definido en su artículo 2, el cual establece que sus disposiciones se aplicarán sin distinción de carácter desfavorable¹²³. A diferencia de las normas de derechos humanos que son esencialmente verticales en relación con el vínculo del Estado con las personas que se encuentran bajo su jurisdicción; las normas de derecho internacional humanitario distribuyen las obligaciones de manera horizontal, es decir, las normas vinculan a los Estados y a los grupos armados por las consecuencias que pudieran tener sus conductas.

En este sentido, la aplicación del Protocolo en el contexto mexicano, haría responsables a los agentes estatales y miembros de grupos armados que violen los derechos y garantías reconocidos a la población civil. Por ejemplo, ordenar desplazamientos de población civil o forzar a que éstos se lleven a cabo, no sólo constituiría una violación de los derechos humanos de las víctimas sino que también acarrearía responsabilidad penal por la comisión de crímenes de guerra o de lesa humanidad, si éstos fueran tipificados por el Poder Legislativo.

De este mismo modo, la esfera de protección que brinda el Protocolo a la población civil durante el conflicto¹²⁴, complementarían los recursos de auxilio a los cuales podrían acceder las personas. Por ejemplo, las víctimas de desplazamiento forzado interno no sólo gozarían de la protección que el marco jurídico de derechos humanos les

¹²³ El Protocolo define estas distinciones como aquellas basadas en la raza, color, sexo, idioma, religión o creencia, opiniones políticas o de otra índole, origen nacional o social, fortuna, nacimiento u otra condición o cualquier otro criterio análogo.

¹²⁴ Al respecto, el artículo 4 del Protocolo sobre las garantías fundamentales, así como los artículos 13 y 14 referentes a la protección de la población civil y los bienes indispensables para su supervivencia, son las principales disposiciones en este sentido.

otorga, asimismo, estaría a su disposición la asistencia humanitaria de organismos internacionales.

Al respecto, la Corte Internacional de Justicia ha declarado que la protección ofrecida por los tratados de derechos humanos no cesa frente a situaciones de conflicto armado, salvo por lo que establece el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹²⁵. A propósito de la relación entre estas dos ramas del derecho, señaló que existen tres escenarios posibles: (a) algunos derechos podrían ser materia exclusiva del derecho internacional humanitario; (b) otros, podrían ser únicamente materia de derecho de los derechos humanos y; (c) algunos derechos podrían ser parte de ambas áreas del derecho. En consecuencia, el derecho internacional humanitario debe ser considerado como *lex specialis*¹²⁶.

En este orden de ideas, durante un conflicto armado es necesario considerar que ambos regímenes jurídicos son válidos, no obstante, el análisis de las situaciones debe centrarse en encontrar las normas procesales y sustantivas más protectoras. Por ello, la incorporación del Protocolo Adicional II al sistema jurídico mexicano no sólo es un mero acto político frente a la comunidad internacional, sino una vía para ampliar la protección de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado interno.

¹²⁵ Este artículo hace referencia a las situaciones en que se pueden suspender las obligaciones contraídas en virtud del Pacto, la prohibición de suspender ciertos derechos, así como el procedimiento

¹²⁶ *Idem*.

4. CONCLUSIONES

PRIMERA. La estrategia de seguridad implementada por el gobierno mexicano a partir de 2006, para detener y desmantelar cárteles de narcotráfico, desencadenó una oleada de violencia sin precedentes que hoy en día no ha sido detenida.

De acuerdo con el “Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra de 1949” y la jurisprudencia internacional, es posible afirmar que ciertos grupos de narcotráfico que operan en nuestro país pueden ser considerados como partes en un conflicto armado no internacional debido a su estructura de mando y nivel de organización.

Este es el caso del Cártel de Jalisco Nueva Generación y el Cártel de Sinaloa. Dos agrupaciones que, como pudo observarse durante el desarrollo de la tesis, han demostrado tener los recursos armamentísticos, financieros y organizacionales suficientes para hacer frente al Ejército y la Marina Armada.

En consecuencia, la violencia sostenida entre estos grupos y las Fuerzas Armadas en territorio mexicano, puede ser considerado como un conflicto armado no internacional de conformidad con el mismo Protocolo.

SEGUNDA. Al analizar las consecuencias de este conflicto, no sólo es posible percibir un importante número de defunciones, torturas y desapariciones forzadas. Los desplazamientos forzados internos son otra de las manifestaciones de este fenómeno, sin embargo, el desarrollo legislativo en torno a este problema ha sido muy deficiente.

Además, los desplazamientos forzados son fenómenos que suponen la comisión de otros delitos y violaciones a los derechos humanos de las víctimas. En contextos de violencia, las personas abandonan sus hogares debido a las amenazas o agresiones de

grupos armados y, en ocasiones, suelen ser perseguidas aun fuera de sus lugares de residencia para que realicen actividades en contra de su voluntad.

TERCERA. Actualmente, México no cuenta con una ley a nivel nacional que se enfoque en la atención de víctimas de desplazamiento forzado interno. La institución encargada de esta tarea es la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas; sin embargo, la información con la que cuenta es sumamente limitada y no parece atender de manera eficiente las necesidades de estas víctimas.

De las 32 entidades federativas, Chiapas y Guerrero han expedido leyes en materia de desplazamiento forzado interno. Tras la investigación, se pudo constatar que dichas leyes no han sido ejecutadas de manera efectiva, ya que los Programas y Registros Estatales de víctimas no han sido creados. Asimismo, Sinaloa expidió su propia ley en la materia, pero debido a su reciente entrada en vigencia, no fue posible medir los resultados que ha tenido.

CUARTA. A pesar de las numerosas propuestas de ley que se han presentado ante el Congreso de la Unión para atender a la población desplazada, ninguna ha sido aprobada. Lo más inquietante es que la gran mayoría fue desechada debido a que no recibió el dictamen correspondiente conforme a los plazos que establecen los reglamentos de la Cámara de Diputados y de Senadores.

En 2020, la Cámara de Diputados aprobó el proyecto de “Ley General para prevenir, atender y reparar integralmente el Desplazamiento Forzado Interno”, por lo que fue turnado a la Cámara de Senadores para su revisión.

Luego de estudiar su contenido, se observaron imprecisiones y deficiencias normativas que podrían derivar en su ineffectividad. Por ejemplo, la ley no define el

concepto de conflicto armado, algo sumamente importante para poder analizar los casos de desplazamiento forzado que activen sus mecanismos. También por error se considera que la asistencia humanitaria quedará sólo a cargo de los tres órdenes de gobierno, sin tomar en cuenta la cooperación de organismos internacionales.

QUINTA. Todo proyecto de ley que tenga como finalidad proteger a víctimas de desplazamiento forzado, debe tomar en cuenta la participación activa de organismos internacionales con experiencia en la materia, por ejemplo, el Comité Internacional de la Cruz Roja o la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados.

Además, la intervención de organizaciones de la sociedad civil resulta de suma importancia, ya que gran parte de la información disponible sobre este tema ha sido recabada y sistematizada por dichas asociaciones, por lo tanto, sus conocimientos resultan apropiados para enriquecer las leyes o políticas públicas subsecuentes.

SEXTA. Una vía para llenar estos vacíos y asegurar que las leyes internas se desarrollen conforme al derecho internacional humanitario, es la adopción de tratados internacionales con el fin de robustecer el sistema jurídico mexicano. Al considerar que México atraviesa por un conflicto armado no internacional, el instrumento más idóneo para este fin es el Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra de 1949.

No obstante, este instrumento no ha sido ratificado por el Estado mexicano. Sólo se localizó un Punto de Acuerdo, presentado en 2015, por la Senadora Gabriela Cuevas quien exhortó al titular del Ejecutivo Federal a suscribir el Protocolo. Empero, no fue posible hallar la respuesta que obtuvo dicha propuesta. Tampoco se encontraron otros documentos que justifiquen la falta de ratificación de este instrumento internacional.

SÉPTIMA. La falta de adhesión a este “Protocolo”, de ningún modo exime al Estado mexicano de proteger a la población civil de los desplazamientos forzados o de cualquier otra violación a sus derechos humanos derivada del conflicto armado interno.

Como pudo observarse, existen métodos para que los jueces y el resto de las autoridades respeten los estándares internacionales de asistencia humanitaria. Por ejemplo, la *interpretación conforme* posibilita el empleo de normas que no se encuentran dentro del sistema jurídico, y aunque no son vinculantes, resultan convenientes para complementar ciertas deficiencias o para brindar una protección más amplia a las personas.

Asimismo, las disposiciones de los tratados de derecho internacional humanitario son expresiones de valores fundamentales que tienen como finalidad salvaguardar la dignidad humana.

En este sentido, la inexistencia de una norma escrita puede ser sustituida mediante el cumplimiento de dichas normas consuetudinarias. Sin embargo, con el ánimo de generar mayor certeza jurídica y de establecer fundamentos más sólidos para regular conflictos armados, sería conveniente la adopción de tratados internacionales y normas internas que cumplan esta función.

OCTAVA. Al tomar en cuenta que los casos de desplazamiento forzado que se expusieron en esta investigación se derivaron de un conflicto armado no internacional, es posible aseverar que las disposiciones del Protocolo Adicional II serían apropiadas para iniciar la regulación de las medidas de atención y asistencia humanitaria a las víctimas desplazadas.

Así pues, el artículo 17 de dicho Protocolo establece que cuando se ordene el desplazamiento de la población civil para proteger su seguridad o por razones militares imperiosas, deben tomarse las medidas para asegurar que esto se lleve a cabo en condiciones satisfactorias de alojamiento, salubridad, higiene, seguridad y alimentación. Además, prohíbe obligar a la población a desplazarse por razones relacionadas con el conflicto.

De esta manera, se puede advertir el fundamento para la regulación de los desplazamientos forzados en dos sentidos. Por un lado, deberían incorporarse disposiciones al Código Penal Federal que incorporen esas prohibiciones así como las sanciones consecuentes con el derecho penal internacional.

Asimismo, el artículo 17 establece las garantías mínimas que las partes deben asegurar a la población desplazada. Así, no sólo el Estado mexicano estaría obligado a respetar este tratado y las normas que emanen de él, sino también sería vinculante para los grupos armados que sean considerados partes del conflicto.

NOVENA. Por ello, la presente investigación propone que el Estado mexicano ratifique y apruebe el “Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra de 1949”. Esto no sólo significa un acto político de responsabilidad frente a la comunidad internacional. Su impacto no solo se reflejaría en el desarrollo de leyes y políticas públicas, sino también y, sobre todo, en la experiencia de vida de las personas desplazadas.

REFERENCIAS

1. Bea, Emilia, Conversación con Antônio Augusto Cançado Trindade. Reflexiones sobre la justicia internacional, 1ª ed., Tirant lo Blanch, México, 2013.
2. Becerra Ramírez, Manuel, La recepción del derecho internacional en el derecho interno, 1ª ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM, México, 2006.
3. Bellal, Annyssa (ed.), The war report 2017, S.N.E., La Academia de Ginebra de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos, Ginebra, 2017.
4. Bjorklund, Andrea K. y Reinisch, August (eds.), International Investment Law and Soft Law, S.N.E., Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2012.
5. Dunant, Henry, Recuerdo de Solferino, S.N.E., Comité Internacional de la Cruz Roja, Ginebra, 2017.
6. Henckaerts, Jean-Marie y Doswald-Beck, Louise, Derecho Internacional Humanitario Consuetudinario, S.N.E., 2 vols., vol. I, Normas, vol. II, Práctica (2 partes), Cambridge University Press, 2005.
7. Ibáñez, Ana María, Acceso a Tierras y desplazamiento Forzado en Colombia, 1ª ed., Universidad de los Andes Bogotá, 2004.
8. Mangas Martín, Araceli, Conflictos armados internos y derecho internacional humanitario, 1ª ed., Universidad de Salamanca, Salamanca, 1999.
9. Méndez Silva, Ricardo, La Corte Penal Internacional, en García Ramírez, Sergio y Vargas Casillas Leticia A. (Coords.), Proyectos legislativos y otros temas penales: segundas Jornadas sobre Justicia Penal, 1ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2003.
10. Meneses, Armando, La armonización del Derecho Internacional Humanitario en México, 1ª ed., Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 2015.
11. Namihas, Sandra (coord.), Derecho Internacional de los Refugiados, 1ª ed., Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica de Perú, Lima, 2001.
12. Petrova Georgieva, Virdzhiniya, Tribunales mexicanos y tribunales internacionales: ¿Complementariedad o competencia?, 1ª ed., UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2020.

13. Rubio Díaz-Leal, Laura, Desplazamiento interno inducido por la violencia: una experiencia global, una realidad mexicana, S.N.E., ITAM- Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, México, 2014.
14. Salmón Gárate, Elizabeth, Introducción al Derecho Internacional Humanitario, 3ª ed., Instituto de Democracia y Derechos Humanos, Comité Internacional de la Cruz Roja, Lima, 2012.
15. Sandoz, Yves *et al* (eds.), Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949, S.N.E., Comité Internacional de la Cruz Roja, Ginebra, 1987.
16. Velázquez Moreno, Ana Laura, Desplazamiento interno por violencia en México. Causas, consecuencias y responsabilidades del Estado, 1ª ed., Comisión Nacional de Derechos Humanos.

DATOS ESTADÍSTICOS

1. Instituto Nacional De Estadística y Geografía, “Mortalidad. Conjunto de datos: Defunciones por homicidios”. Disponibles en: <https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp?s=est>

DIARIOS Y GACETAS OFICIALES

1. Diario Oficial de la Federación, Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, 11 de mayo de 2020.
2. Gaceta Parlamentaria, Iniciativa de “Ley General para personas desplazadas internamente”, a cargo de la diputada Elsa Patria Jiménez Flores, del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentado ante el pleno de la asamblea el jueves 23 de abril de 1998, año I, número 28, viernes 24 de abril de 1998.
3. Gaceta Parlamentaria, Dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, por el que se desecha la “Ley General para Personas Desplazadas Internamente”, año III, número 491, miércoles 12 de abril de 2000.

4. Senado de la República, Gaceta: LXII/3SPO-90/53002, Punto de acuerdo que exhorta al Ejecutivo Federal a suscribir el II Protocolo Adicional de los Convenios de Ginebra de 1949, 24 de febrero de 2015.

DOCUMENTOS DE ORGANISMOS INTERNACIONALES

1. Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados, "Cluster Approach", en Emergency Handbook, 4ª edición (digital), 2015, disponible en: <https://emergency.unhcr.org/entry/41813/cluster-approach-iasc>
2. Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados, Direcciones Estratégicas del ACNUR 2017-2021.
3. Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados, Política sobre la participación del ACNUR en situaciones de desplazamiento interno, 2019
4. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Tendencias Globales. Desplazamiento forzado en 2018, 2019.
5. Comité Internacional de la Cruz Roja, Estrategia del CICR 2015-2018, Ginebra, 2016.
6. Comité Internacional de la Cruz Roja, Desplazamientos internos. Enfoque y estrategia para 2016-2019, 2016.

HEMEROGRAFÍA

1. Henckaerts, Jean-Marie, "*Estudio sobre el derecho internacional humanitario consuetudinario: una contribución a la comprensión y al respeto del derecho de los conflictos armados*", en International Review of the Red Cross, Vol. 87, No. 857, marzo de 2005.
2. Jaeger, Gilbert, "*On the history of the international protection of refugees*", en Revista Internacional de la Cruz Roja, Vol. 83, No. 843, septiembre de 2001.
3. Matías Feler, Alan, "*¿Condenados a moverse entre fronteras?*", en Anuario Mexicano de Derecho Internacional, Vol. 1, No. 20, enero-diciembre 2020.
4. Mejía Azuero, Jean Carlo, "*Diferencias entre el derecho penal internacional y el derecho internacional penal*", en Prolegómenos. Derechos y Valores, Vol. XI, No. 22, julio-diciembre, 2008.

INFORMES

1. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, México, 2009
2. Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, Entre la visibilidad y el abandono: un acercamiento cualitativo al desplazamiento interno forzado en México, México, 2019
3. Comisión Nacional de Derechos Humanos, Informe Especial sobre Desplazamiento Forzado Interno (DFI) en México, México, 2016.
4. Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Informe especial sobre los grupos de autodefensa y la seguridad pública en el estado de Guerrero*, México, 2013.
5. Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, A/HRC/26/36/Add.1, 2014.
6. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, Hacia la construcción de políticas públicas en materia de atención de grupos discriminados a causa del desplazamiento forzado de su lugar de origen, Dirección General Adjunta de Estudios, Legislación y Políticas Públicas, Documento de Trabajo No. E-07-2008, México, 2008.
7. Internal Displacement Monitoring Center, Global Overview of Trends and Developments in 2008, Ginebra, 2009.
8. Internal Displacement Monitoring Centre, Lost production due to internal displacement. The 2017 earthquake in Mexico, 2019
9. Observatorio de Desplazamiento Interno, Informe Mundial sobre Desplazamiento Interno, 2019.
10. Pérez Vásquez, Brenda Gabriela (coord.), Episodios de Desplazamiento Interno Forzado Masivo en México - Informe 2019, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, México, 2020.
11. Reynolds, Sartana, Las víctimas ocultas de México, Field Report, Refugees International, 2014.

INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

1. Comité Internacional de la Cruz Roja, “Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra (Cuarto Convenio de

Ginebra)”, Ginebra, Suiza, 12 de agosto de 1949, Diario Oficial de la Federación 23 de junio de 1953.

2. Comité Internacional de la Cruz Roja, “Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional”, 08 de junio de 1977, S.R.
3. Organización de las Naciones Unidas, “Elementos de los Crímenes”, Comisión Preparatoria de la Corte Penal Internacional, PCNICC/2000/1/Add.2, 2 de diciembre de 2000.
4. Organización de las Naciones Unidas, “Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional”, 17 de julio de 1998, Diario Oficial de la Federación 31 de diciembre de 2005.
5. Organización de las Naciones Unidas, “Principios Rectores de los Desplazamientos Internos”, Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 de febrero de 1998.
6. Unión Africana, “Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África (Convención de Kampala)”, 23 de octubre de 2009.

JURISPRUDENCIA INTERNACIONAL Y OPINIONES CONSULTIVAS

1. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Velásquez Rodríguez vs Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4.
2. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220.
3. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Alvarado Espinoza y otros Vs México*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 370.
4. Corte Internacional de Justicia, *Opinión consultiva sobre la construcción de un muro en territorio palestino ocupado*, 9 de julio de 2004
5. Corte Penal Internacional, *Situation in the Central African Republic in the case of the Prosecutor v. Jean-Pierre Bemba Gombo*, Sala de Cuestiones Preliminares II, 15 de junio de 2009.

6. Corte Penal Internacional, *Situation in the Democratic Republic of the Congo in the case of the Prosecutor v. Germain Katanga and Mathieu Ngudjolo Chui*, Sala de Cuestiones Preliminares I, 30 de septiembre de 2008.
7. Corte Penal Internacional, *The Prosecutor v. Dario Kordić and Mario Čerkez*, Sala de Apelaciones, 17 de diciembre de 2004.
8. Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia, *The Prosecutor v. Duško Tadić a/k/a "Dule"*, decisión sobre la petición de la defensa de interponer recurso interlocutorio sobre la jurisdicción, 2 de octubre de 1995.
9. Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia, *The Prosecutor v. Ramush Haradinaj et al.*, Sentencia, 3 de abril de 2008.
10. Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia, *The Prosecutor v. Vujadin Popović et al.*, Sentencia, 10 de junio 2010.
11. Voto concurrente del Juez Antônio Augusto Cançado Trindade, Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados.

LEGISLACIÓN MEXICANA

1. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", 05 de febrero de 1917, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación 24 de diciembre de 2020.
2. "Ley General de Salud", 07 de febrero de 1984, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación 04 de diciembre de 2020.
3. "Ley de Asistencia Social", 02 de septiembre de 2004, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación 24 de abril de 2018.
4. "Ley General de Víctimas", 09 de enero de 2013, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación 06 de noviembre de 2020.
5. "Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno en el Estado de Chiapas", Ley publicada mediante Decreto Número 158, en el Periódico Oficial del Estado número 355 de fecha 22 de Febrero de 2012.
6. "Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno en el Estado de Guerrero", Ley publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado número 58 Alcance I de fecha Martes 22 de Julio de 2014.

7. “Ley para Prevenir, Atender y Reparar Integralmente el Desplazamiento Forzado Interno en el Estado de Sinaloa”, Ley publicada en el Periódico Oficial del Estado número 101 de fecha 21 de agosto de 2020.

REPORTAJES PERIODÍSTICOS

1. InSight Crime, Cartel de Jalisco Nueva Generación (CJNG), última actualización realizada el 8 de julio de 2020.
2. Parker Asmann, Aun sin “El Chapo”, Cartel de Sinaloa sigue siendo el principal grupo criminal de México, InSight Crime, 31 de octubre de 2018.

SOLICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

1. Plataforma Nacional de Transparencia, Solicitud de acceso a información pública realizada a la Secretaría General de Gobierno del estado de Chiapas, Folio 00760220, presentada el 12 de agosto de 2020
2. Plataforma Nacional de Transparencia, Solicitud de acceso a información pública realizada al Instituto para la Gestión Integral de Riesgos de Desastres del Estado de Chiapas, Folio 00760320, presentada el 12 de agosto de 2020.
3. Plataforma Nacional de Transparencia, Solicitud de acceso a información pública realizada al Instituto para la Gestión Integral de Riesgos de Desastres del Estado de Chiapas, Folio 00846220, presentada el 10 de septiembre de 2020.
4. Plataforma Nacional de Transparencia, Solicitud de acceso a información pública realizada a la Secretaría General de Gobierno del estado de Guerrero, Folio 00551620, presentada el 18 de agosto de 2020.
5. Plataforma Nacional de Transparencia, Solicitud de acceso a información pública realizada a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, Folio 0063300024620, realizada el 08 de septiembre de 2020.
6. Pleno del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Chiapas, Acuerdo Tercero de la Sesión Décimo Tercera Ordinaria, 17 de Septiembre de 2020.

OTROS DOCUMENTOS

1. Acta de la Cuadragésima Tercera Sesión Ordinaria del Pleno de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, *ACUERDO DEL PLENO, por el que se reconoce que la situación focalizada de desplazamiento interno por actos de violencia debe*

ser, primero, reconocida por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas como un hecho victimizante adicional al que originalmente haya motivado la solicitud de inscripción de una persona en el Registro Nacional de Víctimas, y, segundo, atendida con un enfoque diferencial y especializado, 29 de julio de 2014.

2. Dictamen de la Comisión de Relaciones Exteriores Organismos Internacionales relativo al Punto de Acuerdo que exhorta al Ejecutivo Federal a suscribir el II Protocolo Adicional de los Convenios de Ginebra de 1949