



**GOBIERNO DE
MÉXICO**

GOBERNACIÓN
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas

Análisis del marco normativo y de política pública en México a nivel federal para la atención integral y protección de las personas en situación de desplazamiento forzado interno



Análisis del marco normativo y de política pública en México a nivel federal para la atención integral y protección de las personas en situación de desplazamiento forzado interno



**GOBIERNO DE
MÉXICO**

GOBERNACIÓN
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas

Análisis del marco normativo y de política pública en México a nivel federal para la atención integral y protección de las personas en situación de desplazamiento forzado interno

A. Tabla de acrónimos	09
B. Introducción	12
C. Nota metodológica	16
I. Análisis general de los estándares internacionales en temas de DFI	20
II. Análisis general del marco legal y de política pública relacionada con las personas en situación de DFI en México	26
1.1 Definición de Desplazamiento Forzado Interno	40
1.1.1 Contexto general	40
1.1.2 Estándar o elementos mínimos esenciales	41
1.1.3 Principios Rectores de la ONU	41
1.1.4 Análisis específico sobre México	42
1.1.5 Recomendaciones	43
1.2 Protección contra la Discriminación	44
1.2.1 Contexto general	44
1.2.2 Estándar o elementos mínimos esenciales	46
1.2.3 Principios Rectores de la ONU	47
1.2.4 Sistema Interamericano de Derechos Humanos	49
1.2.5 Análisis específico sobre México	50
1.2.6 Recomendaciones	51
1.3 Reducción de los riesgos de desplazamiento y mitigación de los problemas relacionados con el desplazamiento en caso de desastres y otras causas	53
1.3.1 Contexto general	53
1.3.2 Estándar o elementos mínimos esenciales	54
1.3.3 Principios Rectores de la ONU y otros estándares internacionales	55
1.3.4 Sistema Interamericano de Derechos Humanos	56
1.3.5 Análisis específico sobre México	56
1.3.6 Recomendaciones	62
1.4 Garantizar los derechos humanos en casos de desplazamientos inducidos por el desarrollo	64
1.4.1 Contexto general	64
1.4.2 Estándar o elementos mínimos esenciales	65
1.4.3 Principios Rectores de la ONU	65
1.4.4 Otras fuentes del derecho internacional	67
1.5 Libertad de circulación	74
1.5.1 Contexto general	74
1.5.2 Estándar o elementos mínimos esenciales	76
1.5.3 Otros estándares internacionales	77
1.5.4 Sistema Interamericano de Derechos Humanos	79
1.5.5 Análisis específico sobre México	80
1.5.6 Recomendaciones	81

1.6 Prohibición de los desplazamientos arbitrarios	82
1.6.1 Contexto general	82
1.6.2 Estándar o elementos mínimos esenciales	83
1.6.3 Principios Rectores de la ONU	83
1.6.4 Análisis específico sobre México	84
1.6.5 Recomendaciones	86
1.7 A recibir asistencia humanitaria	87
1.7.1 Contexto general	87
1.7.2 Estándar o elementos mínimos esenciales	89
1.7.3 Principios Rectores de la ONU	90
1.7.4 Panel de Alto Nivel sobre Desplazamiento Interno	91
1.7.5 Sistema Interamericano de Derechos Humanos	91
1.7.6 Análisis específico sobre México	92
1.7.7 Recomendaciones	97
1.8 A gozar de las condiciones básicas para vivir: alimentos básicos, agua potable, alojamiento básico, ropas adecuadas y servicios médicos y sanitarios	99
1.8.1 Contexto general	99
1.8.2 Estándar o elementos mínimos esenciales	100
1.8.3 Principios Rectores de la ONU	100
1.8.4 Otros estándares internacionales	101
1.8.5 Sistema Interamericano de Derechos Humanos	102
1.8.6 Análisis específico sobre México	102
1.8.7 Recomendaciones	108
1.9 Reconocimiento, expedición y sustitución de documentos	110
1.9.1 Contexto general	110
1.9.2 Estándar o elementos mínimos esenciales	111
1.9.3 Principios Rectores de la ONU	112
1.9.4 Panel de Alto Nivel sobre Desplazamiento Interno	112
1.9.5 Sistema Interamericano de Derechos Humanos	112
1.9.6 Análisis específico sobre México	113
1.9.7 Recomendaciones	114
1.10 A la vida familiar y reunificación	116
1.10.1 Contexto general	116
1.10.2 Estándar o elementos mínimos esenciales	117
1.10.3 Principios Rectores de la ONU	118
1.10.4 Otros estándares internacionales	119
1.10.5 Sistema Interamericano de Derechos Humanos	120
1.10.6 Análisis específico sobre México	120
1.10.7 Recomendaciones	124
1.11 Vivienda, tierra y propiedad	126
1.11.1 Contexto general	126
1.11.2 Estándar o elementos mínimos esenciales	128
1.11.3 Principios Rectores de la ONU	129
1.11.4 Otros estándares internacionales	130
1.11.5 Panel de Alto Nivel sobre Desplazamiento Interno	133
1.11.6 Sistema Interamericano de Derechos Humanos	134
1.11.7 Análisis específico sobre México	134
1.11.8 Recomendaciones	138

1.12 Educación	140
1.12.1 Contexto general	140
1.12.2 Estándar o elementos mínimos esenciales	141
1.12.3 Principios Rectores de la ONU	142
1.12.4 Panel de Alto Nivel sobre Desplazamiento Interno	142
1.12.5 Sistema Interamericano de Derechos Humanos	143
1.12.6 Análisis específico sobre México	143
1.12.7 Recomendaciones	146
1.13 Al empleo y actividades económicas y programas de protección social	148
1.13.1 Contexto general	148
1.13.2 Estándar o elementos mínimos esenciales	149
1.13.3 Principios Rectores de la ONU	149
1.13.4 Panel de Alto Nivel sobre Desplazamiento Interno	150
1.13.5 Análisis específico sobre México	150
1.13.6 Recomendaciones	152
1.14 Recolección de información relativa al DFI y PDI	154
1.14.1 Contexto general	154
1.14.2 Estándar o elementos mínimos esenciales	159
1.14.3 Principios Rectores de la ONU	160
1.14.4 Sistema Interamericano de Derechos Humanos	160
1.14.5 Otras fuentes	161
1.14.6 Análisis específico sobre México	162
1.14.7 Recomendaciones	169
1.15 Derechos político-electorales	171
1.15.1 Contexto general	171
1.15.2 Estándar o elementos mínimos esenciales	172
1.15.3 Principios Rectores de la ONU	172
1.15.4 Sistema Interamericano de Derechos Humanos	173
1.15.5 Análisis específico sobre México	173
1.16 Acceso a la justicia y reparación integral	176
1.16.1 Contexto general	176
1.16.2 Sistema Interamericano de Derechos Humanos	177
1.16.3 Análisis específico sobre México	178
1.16.4 Recomendaciones	180
1.17 Soluciones Duraderas	182
1.17.1 Principios Rectores de la ONU	182
1.17.2 Otros estándares internacionales	183
1.17.3 Análisis específico sobre México	186
1.17.4 Recomendaciones	187
1.18. Atención con enfoque diferencial y especializado: niñas, niños, personas adultas mayores, mujeres, población indígena y afrodescendientes, personas con discapacidad, personas LGBTIQ+	188
1.18.1 Contexto general	188
1.18.2 Principios Rectores de la ONU	189
1.18.3 Análisis específico sobre México	189
1.18.4 Recomendaciones	194

1.19 Participación de las personas desplazadas	196
1.19.1 Contexto general	196
1.19.2 Estándar o elementos mínimos esenciales	197
1.19.3 Principios Rectores de la ONU	197
1.19.4 Principios Pinheiro	198
1.19.5 Sistema Interamericano de Derechos Humanos	199
1.19.6 Análisis específico sobre México	200
1.19.7 Recomendaciones	202
1.20 Asignación de recursos financieros y humanos necesarios	203
1.20.1 Contexto general	203
1.20.2 Estándar o elementos mínimos esenciales	205
1.20.3 Principios Rectores de la ONU	205
1.20.4 Principios Pinheiro	206
1.20.5 Sistema Interamericano de Derechos Humanos	206
1.20.6 Panel de Alto Nivel sobre Desplazamiento Interno	207
1.20.7 Análisis específico sobre México	207
1.20.8 Recomendaciones	210
1.21 Sensibilización y formación	211
1.21.1 Contexto general	211
1.21.2 Estándar o elementos esenciales mínimos	213
1.21.3 Principios Rectores de la ONU	213
1.21.4 Principios Pinheiro	213
1.21.5 Sistema Interamericano de Derechos Humanos	214
1.21.6 Análisis específico sobre México	215
1.21.7 Recomendaciones	217
1.22 Estructuras nacionales y locales de gobernanza (instituciones por Estado) para la respuesta de personas desplazadas forzadas internas, incluidos los mecanismos de coordinación y el establecimiento de puntos focales	219
1.22.1 Contexto general	219
1.22.2 Estándar o elementos esenciales mínimos	220
1.22.3 Principios Rectores de la ONU	221
1.22.4 Sistema Interamericano de Derechos Humanos	221
1.22.5 Análisis específico sobre México	222
1.22.6 Recomendaciones	224
D. Referencias	226

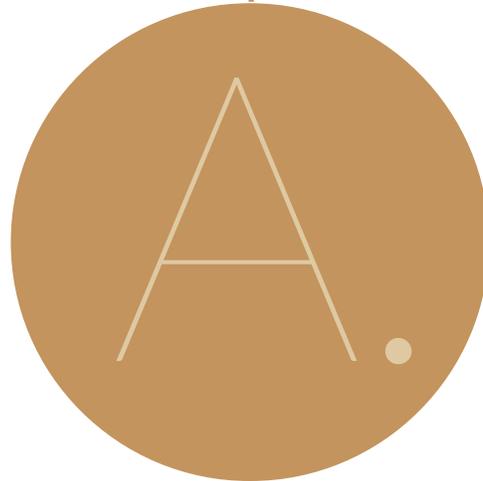


Tabla de acrónimos

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados	ACNUR
Atlas Nacional de Riesgos	ANR
Convención Americana sobre Derechos Humanos	CADH
Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas	CEAV
Comité Permanente entre Organismos, también conocido como Comité Permanente Interagencial	IASC
Comisión Nacional de Derechos Humanos	CNDH
Consejo Nacional de Atención a Población en Condiciones de Emergencia	(CN-APCE)
Consejo Nacional de Población	CONAPO
Corte Interamericana de Derechos Humanos	Corte IDH
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	CPEUM
Clave Única de Registro de Población	CURP
Desarrollo Integral de la Familia	DIF
Desplazamiento Forzado Interno	DFI
Declaración Universal de los Derechos Humanos	DUDH
Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre DFI	GT-DFI
Grupo de Expertos sobre Estadísticas de los Refugiados y los Desplazados Internos	EGRIS (Por sus siglas en inglés)
Instituto Mexicano del Seguro Social	IMSS
Instituto de Salud para el Bienestar	INSABI
Ley General de Víctimas	LGV
Ley de Niñas, Niños y Adolescentes	LNNA

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	ONU-DH
Organización de las Naciones Unidas	ONU
Observatorio de Desplazamiento Interno	IDMC
Personas en situación de DFI	PDFI
Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes	PFPNNA
Plan Nacional de Desarrollo	PND
Programa Nacional de Derechos Humanos 2020-2024	PNDH o PNDH 2020-2024
Principios Rectores de los Desplazamientos Internos	Principios Rectores de la ONU o PRDI
Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas ¹	Principios Pinheiro
Recomendaciones Internacionales sobre Estadísticas de Desplazados Internos	IRIS (Por sus siglas en inglés)
Secretaría de Bienestar	BIENESTAR
Secretaría de Cultura	CULTURA
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	SEDATU
Secretaría de Gobernación	SEGOB
Servicio Conjunto de Caracterización de Población Desplazada	JIPS
Secretaría de Educación Pública	SEP
Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana	SSPC
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	STPS
Sistema Interamericano de Derechos Humanos	SIDH
Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas	UPMRIP

1 ONU, Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas, Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, 28 Junio 2005, disponible en: <https://www.refworld.org/es/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=4b2a01302&skip=0&query=Principios%20sobre%20la%20Restituci%C3%B3n%20de%20las%20Viviendas>

©ACNUR/Pierre-Marc Rene.



INTRODUCCIÓN



En México, a febrero de 2022, se han realizado múltiples esfuerzos por dimensionar el fenómeno del DFI.² Si bien a nivel institucional se cuenta con algunas aproximaciones, todavía no existe un instrumento específico que arroje una cifra oficial sobre el número total de personas en situación de desplazamiento forzado interno (*en adelante* PDFI). Los informes y estimaciones realizadas desde instituciones gubernamentales, academia y sociedad civil refieren que es un fenómeno presente durante las últimas décadas y, según el monitoreo realizado por la ONG Comisión Mexicana para la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH) se estima que entre el 2006 y hasta diciembre de 2020 había 356,792 personas en situación de DFI en eventos masivos por violencia³.

2 UPMRIP. (2020). Migración interna por violencia o inseguridad en México. Revista Contextos. Investigaciones sobre movilidad humana. SEGOB.
 CONAPO. (2019). La violencia como causa de desplazamiento interno forzado. Aproximaciones a su análisis en México. SEGOB.
 CONAPO. (2021). Diagnóstico nacional sobre la situación del DFI en México. SEGOB.

3 CMDPDH, “Episodios de Desplazamiento Interno Forzado Masivo en México. Informe 2020”. Disponible en: <https://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-episodios-de-desplazamiento-interno-forzado-en-mexico-informe-2020.pdf>

Aunque el marco jurídico federal vigente no contempla aún mecanismos especializados para la atención integral del DFI (*en adelante* DFI), el año 2019, Gobierno de México dio un importante paso al reconocer de forma pública la ocurrencia del DFI, externando el compromiso de generar las condiciones para la atención integral de este fenómeno.⁴

Derivado de lo anterior, uno de los principales compromisos asumidos por el gobierno federal es la consolidación de una legislación específica que reconozca los derechos de las personas en situación de DFI y sienta las bases de coordinación para la atención integral. Para ello, hay diversas iniciativas de ley bajo revisión del Senado, siendo la más avanzada la *Minuta con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General para Prevenir, Atender y Reparar Integralmente el Desplazamiento Forzado Interno*⁵, la cual fue acompañada por un grupo de trabajo interinstitucional sobre DFI (GT-DFI) y presentada durante un Parlamento Abierto en materia de Movilidad Humana. Posteriormente, fue aprobada por la Cámara de Diputados el 29 de septiembre de 2020, y turnada al Senado para revisión donde se encuentra en estudio junto con otras iniciativas presentadas.

De manera simultánea, a finales de 2020 se publicó y entró en vigor el *Programa Nacional de Derechos Humanos 2020-2024 (en adelante PNDH)*⁶, el cual impulsa el desarrollo de una serie de objetivos que buscan generar acciones gubernamentales sobre temas de derechos humanos, señalando explícitamente el tema del DFI.

4 Para consultar las acciones en la materia, realizadas por el Gobierno Federal se sugiere consultar el micrositio sobre desplazamiento forzado interno: <http://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/bitacoradfi>

5 Véase, Bitácora del Desplazamiento, Secretaría de Gobernación, disponible en: <http://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/bitacoradfi>

6 Programa Nacional de Derechos Humanos 2020-2024, Diario Oficial de la Federación a 10 de diciembre de 2020, disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5607366&fecha=10/12/2020

Estas acciones se suman a los diversos estudios y publicaciones que autoridades como el Consejo Nacional de Población⁷ (*en adelante* CONAPO) y la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (*en adelante* UPMRIP)⁸ han realizado para aproximarse al fenómeno del DFI, así como a los esfuerzos desde la Comisión Nacional de Derechos Humanos (*en adelante* CNDH) para emitir el Informe Especial sobre DFI y otros instrumentos⁹.

A la par, es importante destacar los diversos avances que México ha tenido para la inclusión de la protección de los derechos humanos dentro del marco normativo, aunado a la extensa oferta de programas y políticas públicas de amplio existentes en México, mismas que pueden ser aprovechadas y, en su caso reorientadas, para la atención de personas en DFI.

Es por ello, que el presente informe es producto de una alianza entre la UPMRIP y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (*en adelante* ACNUR), que busca realizar una investigación exhaustiva sobre las leyes y políticas públicas vigentes que son relevantes para la protección y el ejercicio de los derechos de las PDFI, para que los hallazgos del Informe le permitan al Gobierno comenzar a diseñar una ruta de atención integral y disminuir los vacíos de protección a los que se podrían enfrentar las personas en situación de DFI.

7 CONAPO: Diagnóstico nacional sobre la situación del DFI en México (2021), disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/681782/Diagnostico_nacional_sobre_la_situacion_del_desplazamiento_forzado_interno.pdf; Desplazamiento interno en contextos indígenas. Tres miradas estatales a un problema compartido (2021). https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/686634/Desplazamiento_interno_en_contextos_indigenas.pdf; La violencia como causa de desplazamiento interno: aproximaciones a su análisis en México (2019), disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/456109/Desplaz_2019_web_color-comp.pdf; Perfil sociodemográfico de la población que cambió de vivienda o lugar de residencia para protegerse de la delincuencia (2019), disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/514162/PERFIL_SOCIODEMOGRAFICO_final_ISBN.pdf

8 UPMRIP, Migración interna por violencia o inseguridad en México: análisis sociopolíticos en datos de la ENADID 2008, México 2020, disponible en: <http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Publicaciones/Revistas/Contextos/Contextos01.pdf>

9 CNDH, Informe Especial sobre DFI(DFI) en México: <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=15008> y el [Protocolo para la Atención Protección de las Víctimas de DFI\(DFI\) en México](#), México 2016, disponible en: <https://forodfi.cndh.org.mx/Content/doc/Informes/Protocolo-DFI.pdf>



NOTA METODOLÓGICA

©ACNUR/Carolina Reyes.



La presente investigación tuvo como principal objetivo identificar leyes y políticas públicas vigentes de la Administración Pública Federal en México que están relacionadas con los elementos clave para brindar una protección adecuada a las personas en situación de DFI (PDFI); así como dos objetivos específicos: (i) que estas leyes y políticas públicas vigentes pudieran ser aprovechadas para comenzar con el diseño de la atención integral en beneficio de las personas en situación de DFI, al ofrecer un marco de protección general que como personas ciudadanas o residentes, las PDFI tienen derecho; y por el otro lado, (ii) estas leyes y políticas públicas pudieran ser modificadas, o complementadas para la adopción del marco normativo de acuerdo con los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de la Organización de las Naciones Unidas (*en adelante* PRDI o Principios Rectores) y otros instrumentos internacionales y regionales.

La metodología del Informe se basa principalmente en la publicación de Brookings-Bern “*Protecting Internally Displaced Persons: A Manual for Law and Policymakers*”¹⁰ que ofrece orientación a las personas legisladoras y responsables políticos sobre toda la gama de cuestiones jurídicas que afectan a las PDFI. Este Manual identifica los elementos mínimos esenciales de la normativa necesarios para garantizar su protección adecuada, identificando 25 temas relacionados que fueron priorizados y adecuados al contexto en México.

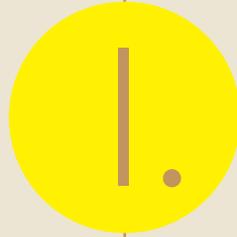
Cada capítulo menciona el contexto sobre el elemento clave, los elementos mínimos esenciales principalmente identificados en el Manual, y aborda los estándares de protección para las PDFI que debe esperarse en virtud de lo señalado en los Principios Rectores y el marco jurídico del derecho internacional, señalando en algunas ocasiones algunas recomendaciones que incluye el Informe del Panel de Alto Nivel sobre los Desplazamientos Internos del Secretario General de las Naciones Unidas, así como el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Posteriormente, se menciona lo que establece la legislación y la política pública vigente en México sobre esa área; y finalmente se emiten recomendaciones para el aprovechamiento del marco vigente cuando sea posible, o en su caso la adecuación o modificación de acuerdo con los estándares internacionales y en algunas ocasiones, regionales.

Para identificar la legislación y la política pública vigente en México se empleó una metodología mixta. En una primera etapa se realizó una revisión, clasificación y análisis de la información; y en una segunda etapa se realizaron entrevistas con algunas autoridades que estuvieran inmersas en la aplicación de las leyes y políticas públicas vigentes, con el objetivo de dilucidar algunas dudas sobre la aplicación actual de las mismas, problematizar algunas de los principales obstáculos a los que se enfrentan las PDFI y detectar las recomendaciones específicas que podrían implementarse.

Es importante resaltar que el análisis de las atribuciones y políticas públicas únicamente se ciñó en aquellas de competencia federal. Esta decisión buscó reducir el universo a analizar, derivado de la muy extensa oferta de programas y políticas existentes en México.

Derivado de lo anterior, no se analizaron leyes y políticas públicas que actualmente están vigentes sobre el tema del DFI a nivel estatal o que pudieran estar relacionadas. Sin embargo, esperamos que este análisis sea la primera fase en la construcción de estudios más profundos que además incluyan las políticas públicas estatales y municipales que busquen atender integralmente las necesidades de las personas en situación de DFI.

10 Brookings, University of Bern, Protecting Internally Displaced Persons: A Manual for Law and Policymakers, https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/10_internal_displacement_manual.pdf



©ACNUR/Alicia Guillén.



Análisis general de los estándares internacionales en temas de DFI



Los Principios Rectores de la ONU

Los PRDI fueron presentados el 11 de febrero de 1998 en la sede de la entonces Comisión de Derechos Humanos (hoy Consejo) de la Organización de las Naciones Unidas (*en adelante* ONU), y representaron el primer esfuerzo serio para recopilar una visión general con los principales derechos de las personas en situación de DFI y las obligaciones de los Estados en virtud del derecho internacional. Aunque no son jurídicamente vinculantes, los Principios Rectores de la ONU¹¹ ofrecen un marco de protección importante para las personas internamente desplazadas que son inherentes al derecho internacional de los derechos humanos y al derecho internacional humanitario.

¹¹ ONU, Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 de febrero de 1998, disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/5d7fbce6a.html>

Asimismo, los PRDI tienen por objeto abordar los problemas que a menudo enfrentan las personas en situación de DFI, así como sus necesidades durante todas las fases del DFI: protección contra el DFI, protección durante el DFI y protección en la fase de soluciones duraderas.

Estos principios han adquirido gran relevancia, siendo así el principal referente de gobiernos, tribunales y otros organismos internacionales, quienes lo han retomado y reconocido como un marco internacional autorizado que señala las normas mínimas que rigen las cuestiones relativas a las personas en situación de DFI.

En la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información de 2005, por ejemplo, las personas Jefas de Estado y de Gobierno reconocieron que los Principios Rectores de la ONU proporcionan un importante marco internacional para la protección de las personas desplazadas internas.¹²

Una premisa fundamental de los Principios Rectores de la ONU es que los Estados son los principales responsables de brindar protección a las personas que se encuentran dentro de sus fronteras, pero si un Estado no puede, o no quiere, proporcionar suficiente protección a las PDFI, la comunidad internacional tiene el derecho de ofrecer asistencia humanitaria,¹³ la cual no puede ser interferida arbitrariamente.

Finalmente, los Principios Rectores de la ONU reconocen el derecho de las organizaciones humanitarias internacionales de ofrecer sus servicios de apoyo a las personas en situación de DFI, siendo obligación de las autoridades el permitir un acceso rápido y sin obstáculos, respetando sus medios de transporte, suministros, así como brindando protección.¹⁴

Los Principios Pinheiro

Los *Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas*¹⁵ también conocidos como Principios de Pinheiro, fueron aprobados en la entonces Comisión de Derechos Humanos el 28 de junio de 2005, y proporcionan el primer enfoque consolidado para tratar eficazmente las reclamaciones pendientes de restitución de viviendas y propiedades para las personas refugiadas y personas en situación de DFI.

12 ONU, Documento final de la Cumbre Mundial 2005, resolución aprobada por la Asamblea General, 24 de octubre de 2005, disponible en:

https://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/docs/gaa.res.60.1_sp.pdf

13 La asistencia humanitaria es el brindar servicios de apoyo a las personas desplazadas internas, estos se deben otorgar conforme a los Principios de humanidad, imparcialidad y no discriminación.

14 Supra nota 11, artículo 18.

15 Supra nota 1.

Los Principios Pinheiro se centran en la restitución como el remedio preferido para las violaciones de los derechos de las personas en situación de DFI y personas refugiadas a la vivienda, la tierra y otros bienes, así como la indemnización cuando la restitución no sea posible.

Este instrumento se compone por 23 principios que se basan en el derecho internacional de los derechos humanos y en el derecho internacional humanitario, para proporcionar orientación práctica, sobre la mejor manera de abordar las complejas cuestiones jurídicas y técnicas que rodean la restitución de la vivienda, la tierra y la propiedad.

Sistema Interamericano de Derechos Humanos

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos (*en adelante* SIDH) perteneciente a la Organización de los Estados Americanos, se compone por una serie de tratados e instrumentos regionales de derechos humanos, entre ellos la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (*en adelante* CADH) y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Los órganos supervisores de los derechos reconocidos en estos tratados son la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (*en adelante* CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (*en adelante* Corte IDH).

La CADH no refiere de forma explícita los derechos de las personas en situación de DFI. A pesar de ello, muchas de las disposiciones de la CADH contemplan derechos que son de relevancia inmediata. Entre los artículos que han sido analizados e interpretados en relación con el DFI se encuentran el artículo 22 sobre el derecho a la circulación, y los artículos 1 y 24 que establecen la igualdad ante la ley y la prohibición de no cometer discriminación alguna basada en cualquier condición social, entre otros.

Asimismo, la jurisprudencia de la Corte IDH ha abordado el DFI en múltiples momentos, como en los siguientes casos:

- Caso Chitay Nech y otros vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010. En esta decisión la Corte IDH interpreta el contenido y alcance del artículo 22 de la CADH y ofrece una definición sobre el DFI.¹⁶

¹⁶ Corte IDH, Caso Chitay Nech y otros vs. Guatemala, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 25 de mayo de 2010.

- Caso de la “Masacre de Mapiripán” vs. Colombia. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. En esta decisión la Corte IDH interpreta el marco del artículo 19 y 22 de la CDH, y determina la falta de protección de una comunidad, en la que habitaban niñas y niños, quienes en consecuencia de una masacre dicha población fue forzada a desplazarse. Esta decisión también aborda las consecuencias del DFI y las dificultades que atraviesan las personas en situación de DFI.¹⁷
- Caso de las Comunidades Afrodescendientes Desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2013. En ella se determinó la violación a los derechos reconocidos en los artículos 22.1 y 5.1 en relación con el artículo 1.1 por la falta de asistencia humanitaria y retorno seguro en el marco del derecho a la circulación y residencia.¹⁸

Fuentes complementarias

Otras fuentes que han sido de gran ayuda en la preparación de este informe incluyen fuentes secundarias prácticas, la más importante es el Manual titulado “Protecting Internally Displaced Persons: A Manual for Law and Policymakers”, que aborda las complejidades técnicas y jurídicas de la protección de las personas contra el desplazamiento y la protección de las PDFI durante y después del desplazamiento.

¹⁷ Corte IDH, Caso de la “Masacre de Mapiripán” vs. Colombia, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 15 de septiembre de 2005.

¹⁸ Corte IDH, Caso de las Comunidades Afrodescendientes Desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) Vs. Colombia, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 20 de noviembre de 2013.

Pueden encontrarse orientaciones adicionales en el documento de la Unión Interparlamentaria y el ACNUR “Internal Displacement: Responsibility and Action. A Handbook for Parliamentarians” y en el documento desarrollado por el Observatorio de Desplazamiento Interno (IDMC por sus siglas en inglés) y The Brookings Institution, “National Instruments on Internal Displacement: A Guide to their Development”.

En los capítulos temáticos se hace referencia a otros instrumentos jurídicos internacionales cuando es pertinente, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; los Principios de París; los Principios Básicos y Directrices sobre los Desalojos; Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015 - 2030; la Agenda 2030, y el Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre vivienda adecuada, entre otros.

Finalmente, en algunas ocasiones se hace referencia al reciente Informe del Panel de Alto Nivel sobre los Desplazamientos Internos del Secretario General de la ONU “Un foco sobre los desplazamientos internos: perspectivas de futuro”, publicado en septiembre de 2021,¹⁹ así como a las recomendaciones del Grupo de Expertos sobre Estadísticas de Refugiados y Desplazados Internos (EGRIS).

¹⁹ ONU: Un foco sobre los desplazamientos internos: perspectivas de futuro, Informe del Panel de Alto Nivel sobre los Desplazamientos Internos del Secretario General de las Naciones Unidas, septiembre de 2021, disponible en: https://www.un.org/internal-displacement-panel/sites/www.un.org/internal-displacement-panel/files/idp_report_web_spanish.pdf



ANÁLISIS GENERAL DEL MARCO LEGAL Y DE POLÍTICA PÚBLICA RELACIONADA CON LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DFI EN MÉXICO



©ACNUR/Carolina Reyes.

Protección constitucional frente al DFI

En México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (*en adelante* CPEUM), reconoce una serie de derechos humanos cuya protección es de especial relevancia para la atención de las circunstancias típicas del DFI. Es así como la reforma constitucional en materia de derechos humanos del año 2011 introdujo en el artículo 1° constitucional el deber de las autoridades de “prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos”,²⁰ y la obligación de interpretar “favoreciendo en todo momento a las personas con la protección más amplia”.²¹

El rango de protección constitucional también reconoce el derecho a la educación desarrollado en el artículo 3° de la CPEUM; el derecho a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, al acceso y saneamiento de agua, a una vivienda digna y decorosa, a la identidad y a la cultura, todos ellos contemplados en el artículo 4° de la CPEUM. El artículo 11° constitucional establece el derecho a la circulación y en ella señala que “Toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia (...)”.²²

20 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, última reforma del 26 de junio de 2019, artículo 1, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

21 Idem.

22 Ibidem, artículo 11.

Legislación vigente que reconoce el DFI

Existen por lo menos tres leyes federales vigentes que, de forma expresa, mencionan el desplazamiento de personas, reconociéndolas como un grupo en situación de vulnerabilidad. Es importante resaltar que en dos de estas leyes menciona el “desplazamiento” y otra sí lo aborda como “desplazamiento interno”, esta ambigüedad en la redacción de las leyes vigentes es un buen ejemplo de cómo aun no logra instalarse una conceptualización y discurso homologado en torno al DFI.

Ley General de Educación (en adelante LGE): En su artículo 9 establece que las autoridades educativas en el ámbito de sus competencias y con la finalidad de establecer condiciones que permitan el acceso pleno del derecho a la educación deberán “promover medidas para facilitar y garantizar la incorporación y permanencia a los servicios educativos públicos a las niñas, niños, adolescentes y jóvenes que hayan sido repatriados a nuestro país, regresen voluntariamente o enfrenten situaciones de desplazamiento o migración interna”.²³

Ley de Asistencia Social (en adelante LAS): En su artículo 4 establece que tienen derecho a la asistencia social preferente los individuos y familia que sean mujeres indígenas, migrantes, o desplazados en situación vulnerable.²⁴ Asimismo, establece en el artículo 28, que es labor del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia el prestar “servicios de representación y asistencia jurídica y de orientación social a niñas, niños, jóvenes o adultos mayores, personas con alguna discapacidad, madres adolescentes y solteras indigentes, indígenas migrantes o desplazados y todas aquellas personas que por distintas circunstancias no puedan ejercer plenamente sus derechos”.²⁵

*Ley General de Víctimas (en adelante LGV):*²⁶ Establece en múltiples artículos que las personas en situación de DFI pertenecen a un grupo en especial situación de vulnerabilidad, a quienes se les deberá atender con un enfoque diferencial y especializado. Entre las medidas de atención que otorga la LGV para personas en situación de DFI se encuentran: el de recibir ayuda médica y psicológica especializada de emergencia,²⁷

²³ Ley General de Educación, Diario Oficial de la Federación a 30 de septiembre de 2019, artículo 9, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGE.pdf>

²⁴ Ley de Asistencia Social, Diario Oficial de la Federación a 20 de mayo de 2021, artículo 4, disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/270_200521.pdf

²⁵ Idem.

²⁶ Ley General de Víctimas, Diario Oficial de la Federación a 9 de enero de 2013, artículos 5, 7 fracción XXI, 8, 28, 38, 45, 47 y 79, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV.pdf>

²⁷ Ibidem, artículo 8.

medidas de ayuda inmediata,²⁸ brindar alojamiento y alimentación en condiciones de seguridad y dignidad,²⁹ así como acceder y permanecer en el sistema educativo.³⁰ Además, contempla la obligación de todas las dependencias federales y entidades federativas que cuenten con atribuciones, de intervenir frente a casos de DFI tomando en cuenta las principales afectaciones y las consecuencias que se generaron a partir del DFI.³¹

La LGV también señala que aquellos desplazamientos que involucren el traslado de una entidad federativa a otra, será obligación de las comisiones de atención a víctimas que correspondan de acuerdo con el ámbito de sus competencias el garantizar su debido registro, atención y reparación.³²

Iniciativas de ley sobre DFI

Desde el año 1998, y a enero de 2022 se han presentado nueve iniciativas para la creación de una ley especial que atienda casos de DFI,³³ de ellas son 3 las propuestas que se han desarrollado a partir del análisis y contextualización de la situación actual de DFI, mismas que han sido presentadas en los últimos dos años:

- Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide *la Ley Nacional para la Prevención, Protección, Generación de Soluciones Duraderas y Sanciones en materia de Desplazamiento Interno Forzado*, se reforman y adicionan a diversas disposiciones del Código Penal Federal y reforma la Ley Minera, todo ello sobre el Desplazamiento Interno Forzado.³⁴

28 Ibidem, artículo 28.

29 Ibidem, artículo 38.

30 Ibidem, artículo 47.

31 Ibidem, artículo 45.

32 Ibidem, artículo 79.

33 Véase, Marco normativo sobre desplazamiento forzado interno, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, disponible en: <https://cmdpdh.org/temas/desplazamiento/marco-normativo>

34 Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley nacional para la prevención, protección, generación de soluciones duraderas y sanciones en materia de desplazamiento interno forzado, Cámara de Senadores, Gaceta: LXIV/2SPR-40/110740, 5 de agosto de 2020, disponible en: https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_comision_permanente/documento/110740

Esta iniciativa presentada en el mes de agosto del año 2020 tiene origen en la Cámara de Senadores, y fue suscrita por integrantes de la LXIV legislatura del H. Congreso de la Unión. Desde noviembre de 2020, esta fue turnada a las Comisiones Unidas de Gobernación, de Derechos Humanos y de Estudios Legislativos, Segunda.

Con esta propuesta se busca la prevención de casos de DFI a través de acciones de monitoreo, alerta temprana y contar con un plan emergente de contingencia. Su propuesta de reparación y medidas de no repetición se vinculan con lo establecido en la Ley General de Víctimas, además busca crear el Consejo Nacional para la Prevención, Protección y Generación de Soluciones Duraderas del DFI, como institución encargada de tomar las decisiones en relación con el cumplimiento de la Ley.

- Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la *Ley General para Prevenir y Atender el Desplazamiento Forzado Interno*.³⁵

Esta iniciativa presentada en el mes de octubre del año 2020 tiene origen en la Cámara de Senadores, suscrita por integrantes de la LXIV legislatura del H. Congreso de la Unión por el Grupo Parlamentario de Morena.

Esta propuesta reconoce el derecho de las personas en situación de DFI a recibir medidas de prevención, protección y asistencia en todas las fases que comprenden el ciclo de desplazamiento, busca crear un Registro Único de Víctimas y la generación de un Sistema Nacional para la Prevención y Atención Integral, entre otras medidas.

- Proyecto de Ley General para Prevenir, Atender y Reparar integralmente el Desplazamiento Forzado Interno, iniciativa presentada por los integrantes de la Junta de Coordinación Política.³⁶

Esta iniciativa presentada en el mes de septiembre del año 2020 tiene origen en la Cámara de Diputados, suscrita por integrantes de la LXIV legislatura del H. Congreso de la Unión por el Grupo Parlamentario de Morena.

Esta Ley tiene como principales objetivos el reconocimiento de los derechos de las personas en situación de DFI, establecer las atribuciones y la distribución de competencias entre la federación y los otros órdenes de gobierno, busca garantizar la prevención a través del aviso oportuno

³⁵ Véase, “Impulsan iniciativa para expedir Ley General para Prevenir y Atender el Desplazamiento Forzado”, Senado de la República, Coordinación de Comunicación Social, 11 de octubre de 2020, disponible en: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/49408-impulsan-iniciativa-para-expedir-ley-general-para-prevenir-y-atender-el-desplazamiento-forzado-interno.html>

³⁶ Minuta de Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General para Prevenir, Atender y Reparar Integralmente el Desplazamiento Forzado Interno, Cámara de Diputado, disponible en: https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/3/2020-09-30-1/assets/documentos/CDP_Minuta_Desplazamiento_Forzado.pdf

de riesgo de desplazamiento forzado interno, la atención y protección a través de la asistencia humanitaria y acciones asistenciales, así como la generación e implementación de soluciones duraderas. Esta iniciativa busca crear el Registro Nacional de Personas Desplazadas.

Es el único proyecto que ha sido aprobado por unanimidad en su cámara de origen que fue la Cámara de Diputados y turnado a las Comisiones Unidas de Gobernación, de Derechos Humanos y de Estudios Legislativos, Segunda de la Cámara de Senadores, donde está actualmente como Minuta en espera de ser discutida y aprobada.

Esta iniciativa fue acompañada por el grupo de trabajo interinstitucional sobre DFI (GT-DFI), y recibió comentarios de diversas Agencias de la ONU, algunas organizaciones (nacionales e internacionales) y de la sociedad civil, representantes de la academia y el CICR, durante el Parlamento Abierto en materia de Movilidad Humana en marzo de 2020.

Programa Nacional de Derechos Humanos

El Programa Nacional de Derechos Humanos 2020-2024 (*en adelante* PNDH), es un programa sexenal derivado del Plan Nacional de Desarrollo (*en adelante* PND), cuyo principal objetivo es:

“Desarrollar una política nacional rectora en materia de derechos humanos que brinde direccionalidad, articulación, consistencia y coherencia a la multiplicidad de programas, instituciones y presupuestos existentes en materia de derechos humanos, con el propósito de fortalecer su eficacia, cobertura y disponibilidad, y así comenzar a cerrar las amplias brechas de desigualdad existentes entre estratos y condiciones sociales, regiones geográficas, géneros y edades”.³⁷

El PNDH vigente, reconoce que el DFI es un tema de especial preocupación al ser una manifestación de la crisis en materia de derechos humanos en México, y señala que se “requiere de acciones gubernamentales urgentes y efectivas”. Para ello, establece 6 acciones puntuales que forman parte de estrategias prioritarias sobre DFI. El monitoreo del avance con respecto a estas acciones está a cargo de la coordinación de la Dirección General de Política Pública de Derechos Humanos, adscrita a la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración de la Secretaría de Gobernación (*en adelante* SEGOB). A continuación, se presentan los elementos del PNDH, relacionados con el DFI:

37 SEGOB, Programa Nacional de Derechos Humanos 2020-2024, Diario Oficial de la Federación, 10 de diciembre de 2020, numeral 6.2, disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5607366&fecha=10/12/2020

- Estrategia Prioritaria 1.6 “Implementar acciones de sensibilización y comunicación para difundir y promover una cultura de derechos humanos”, medida 1.6.3. “Difundir información sobre el fenómeno de DFI para sensibilizar a la población, evitar ambientes de discriminación y estigmatización, y prevenir violaciones a los derechos de las personas en esta situación”. Esta acción se encuentra a cargo de la SEGOB quién es la responsable de su coordinación e instrumentación.³⁸
- Estrategia prioritaria 1.7 “Impulsar la adecuación del marco normativo mediante la creación, modificación y derogación de normas para la realización de los derechos humanos” medida 1.7.5. “Impulsar un marco normativo en materia de DFI que reconozca la problemática, brinde atención integral a las víctimas, proporcione soluciones duraderas y contemple un registro de personas desplazadas”. Esta actividad debe ser coordinada por la SEGOB y la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (*en adelante* CEAV).³⁹
- Estrategia prioritaria 2.2. “Brindar atención a las víctimas de violaciones graves de derechos humanos, en un nivel de intervención indicado, para que logren superar su condición crítica”, medida 2.2.3. “Implementar medidas especiales de atención integral para el retorno, destino, acogida, integración o reubicación voluntaria de las personas en situación de desplazamiento forzado interno, en condiciones seguras y dignas.⁴⁰ Esta acción debe ser coordinada por la SEGOB e implementada por la Secretaría de Bienestar (*en adelante* BIENESTAR), Secretaría de Cultura (*en adelante* CULTURA), Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (*en adelante* SEDATU), SEGOB, Secretaría de Educación Pública (*en adelante* SEP), Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (*en adelante* SSPC) y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (*en adelante* STPS).⁴¹
- Estrategia prioritaria 2.3. “Atender las violaciones graves de derechos humanos en un nivel de intervención focalizado, para asegurar su no repetición”, medida 2.3.2. “Realizar análisis de riesgos, desde un enfoque diferencial, de género y especializado, para identificar, prevenir y atender de forma oportuna las causas del desplazamiento forzado interno. Acción que debe ser coordinada e implementada por la SEGOB.⁴²

³⁸ Ibidem, estrategia prioritaria 1.6.

³⁹ Ibidem, estrategia prioritaria 1.7.5.

⁴⁰ Ibidem, estrategia prioritaria 2.2.

⁴¹ Idem.

⁴² Ibidem, supra nota 23, estrategia prioritaria 2.3.

- Estrategia prioritaria 4.5. “Propiciar esquemas de participación ciudadana para el fortalecimiento de las acciones de la APF en materia de derechos humanos”, medida 4.5.3. “Garantizar la implementación de mecanismos de participación de las personas en situación de desplazamiento forzado interno, en los procesos de prevención, atención y reparación integral”,⁴³ coordinada por la Secretaría de Gobernación e implementada por la CEAV y SEGOB.
- Estrategia prioritaria 4.6. “Generar información y evidencia para la toma de decisiones en la APF”, medida 4.6.5. “Promover la elaboración de un diagnóstico sobre la situación del DFI para conocer, prevenir y atender integralmente la problemática”⁴⁴ acciones que deben ser coordinadas y ejecutadas por la CEAV y SEGOB.
- Estrategia prioritaria 5.2. “Promover la formación continua de las personas servidoras públicas en materia de derechos humanos y género”, acción 5.2.4. Promover la formación continua de las personas servidoras públicas en materia de derechos humanos y género, mediante la acción “Promover acciones de capacitación y sensibilización dirigidas a las personas servidoras públicas, en el ámbito de sus atribuciones, en materia de desplazamiento forzado interno”, acción debe ser coordinada e implementada por la Secretaría de Gobernación.⁴⁵

Desde su publicación, el PNDH 2020-2024 ha sido la base para las principales acciones desarrolladas en los últimos años por parte del gobierno federal en atención al DFI. Al establecer líneas de acción tan amplias como lo son la elaboración de un marco jurídico, la generación de diagnósticos y delinear las medidas de prevención frente a casos de DFI, éste ha permitido comenzar a generar una serie de sinergias entre diferentes instituciones del gobierno federal, organismos internacionales, academia y organizaciones de la sociedad civil para definir cuáles son los retos a enfrentar para la atención de personas en situación de DFI.

Ejemplo de estas acciones han sido la conformación de Grupo de Trabajo sobre Desplazamiento Forzado Interno (GT-DFI), el cual es un grupo interinstitucional coordinado por la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (UPMRIP) y que se ha integrado por representantes de la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración, el Consejo Nacional de Población (CONAPO), la Comisión Nacional para el Diálogo con los Pueblos Indígenas de México, Unidad de Defensa de Derechos Humanos (UDDH) y la Comisión Mexicana

⁴³ Ibidem, estrategia prioritaria 4.5.

⁴⁴ Ibidem, estrategia prioritaria 4.5.

⁴⁵ Ibidem, estrategia prioritaria 5.2.

de Ayuda a Refugiados (COMAR). El GT-DFI desde el año 2019 fue el principal promotor y generador del proyecto de *Ley General para Prevenir, Atender y Reparar Integralmente el Desplazamiento Forzado Interno*, coordinado por UPMRIP.⁴⁶

Por su parte, diferentes eventos han sido desarrollados, entre ellos el *intercambio de experiencias sobre políticas públicas en materia de DFI en Colombia y México*⁴⁷, impulsado por la UPMRIP, y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) realizado en noviembre de 2021, así como el *Seminario sobre desplazamiento forzado interno*⁴⁸ realizado por la UPMRIP en agosto de 2021, y contó con la participación de representantes de todas las instituciones públicas del GT-DFI y tuvo el objetivo de fijar la postura del gobierno federal respecto al tema del DFI, así como discutir los retos y estrategias para atender esta problemática.

Acciones para la atención a las víctimas de DFI

La Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (*en adelante* CEAV) tiene a su cargo la obligación de brindar ayuda, asistencia, atención y reparación a las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos conforme a la Ley General de Víctimas (*en adelante* LGV), en vigor desde el 2013.

A partir de la publicación de la LGV, se creó el Sistema Nacional de Atención a Víctimas (*en adelante* SNAV), instancia de coordinación y formulación de políticas públicas, que tienen por objeto proponer, establecer y supervisar directrices, servicios, planes, programas, proyectos, acciones institucionales e interinstitucionales para la implementación de protección, ayuda, asistencia, atención, acceso a la justicia, verdad y reparación integral.⁴⁹ Esta institución, ha tenido el enorme reto de atender algunos grupos de víctimas de DFI, a pesar de la ausencia de un marco jurídico específico que defina quién es una PDFI, y clarifique mayores atribuciones ante un fenómeno complejo.

Para complementar esfuerzos, el año 2021, la CEAV publicó el *Protocolo de Atención en Casos de Desplazamiento Forzado* que tiene como principal objetivo la “ (...) creación y diseño de un marco de actuación para personas víctimas de DFI dirigido a trabajadoras y trabajadores de la CEAV y de

46 Véase, “1ª. Reunión con la observadora del IMDC para la generación de una política pública que reconozca el desplazamiento interno forzado”, Secretaría de Gobernación, disponible en: <https://www.gob.mx/segob/prensa/1-reunion-con-la-observadora-del-imdc-para-la-generacion-de-una-politica-publica-que-reconozca-el-desplazamiento-interno-forzado-210044?idiom=es-MX>

47 Véase, Intercambio de experiencias sobre políticas públicas en materia de DFI en Colombia y México, SEGOB, disponible en: http://www.politicamigratoria.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/DFI_Colombia_y_Mexico

48 Véase, Seminario sobre desplazamiento forzado interno, SEGOB, disponible en: <http://www.politicamigratoria.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/seminarioDFI>

49 Ibidem, supra nota 25, artículo 79.

aquellas instancias que componen al Sistema de Atención a Víctimas y que se encuentran obligadas por la Ley General de Atención a Víctimas, así como del Modelo de Atención Integral a Víctimas en México”,⁵⁰ el cual fue construido con base en la experiencia empírica de las y los funcionarios de la CEAV que han atendido a víctimas de DFI.

Este Protocolo “está pensado para que se lleven a cabo acciones de ayuda inmediata, soluciones duraderas y de reparación a personas que hayan sido víctimas de desplazamiento forzado interno”,⁵¹ y establece las bases para la atención de las personas reconocidas como víctimas directas o indirectas de DFI con un enfoque multidisciplinario y humanitario. De acuerdo con este documento, la primera atención debe estar establecida por parte de los Municipios, al ser éstos un enlace con las dependencias de atención más cercanas y, repartiendo las acciones de acuerdo con lo siguiente:

- CEAV: Encargada del primer contacto cuando en el DFI se crucen límites territoriales entre entidades federativas;⁵²
- Comisiones Estatales y Unidades de Atención a Víctimas: Son el primer contacto, y encargados de brindar atención a víctimas y planes de acción inmediata locales, generar planes de soluciones duraderas, registrar, y recuperar documentación que se deberá subir a la plataforma del Registro Nacional de Víctimas (en adelante RENAVID);
- Fiscalías y Comisiones de Derechos Humanos: Tienen a su cargo el recibir denuncias, quejas por violaciones a derechos humanos, análisis de contexto, así como la formulación de esquema de soluciones duraderas.
- Instituciones a nivel municipal: son auxiliares en la obtención de recursos para primer contacto, y quienes deberán aplicar los planes de acciones inmediatas, soluciones duraderas.⁵³

El Protocolo a su vez señala que las acciones inmediatas deben ser llevadas a cabo por el Estado mediante sus instituciones, y tienen por objetivo dar a las personas desplazadas atención para que “puedan subsistir de manera digna con la finalidad de establecer soluciones duraderas”.⁵⁴ El primer contacto podrá ser asumido por las Comisiones de Atención a Víctimas, así como las Unidades de Atención a Víctimas de las Fiscalías, y busca que desde el conocimiento del caso por parte de cualquier autoridad hasta el llenado del Formato Único de Declaración (en adelante FUD) transcurran

50 CEAV, Protocolo de Atención en casos de Desplazamiento Forzado, Dirección General de Vinculación y Reparaciones Colectivas, disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/606109/PROTOCOLO-DE-ACTUACION-EN-CASOS-DE-DESPLAZAMIENTO-FORZADO.pdf>

51 Ibidem, página 8.

52 Ibidem, página 15.

53 Ibidem, página 13.

54 Ibidem, página 4.

un máximo de 24 horas prorrogables hasta 48 horas, periodo en el que se deberá garantizar medidas de alojamiento y alimentación, primeros auxilios psicológicos, atención médica gratuita en coordinación con las autoridades municipales y estatales.⁵⁵ El protocolo además contempla medidas específicas para personas con discapacidad o no hablantes del idioma español, proceso que no debe durar más de 24 horas.

Finalmente, el Protocolo establece la importancia de la inscripción de las víctimas en el RENAVI, requisito que en caso de ser cumplido, señala que generará a las víctimas el derecho a una serie de acciones, entre ellas:

- Plan de Asistencia y Atención Temporal: para su implementación requiere la realización de un diagnóstico de necesidades, información que refiere puede ser complementada con lo que proporcionen personas coadyuvantes y representantes de la víctima. Señala que el diagnóstico se deberá concluir en un plazo máximo de 90 días, y en 15 días más, se deberá contar con un plan de acciones con base en las necesidades, entre las que se puede contemplar: alojamiento temporal (1 a 6 meses), apoyos de canasta básica, artículos de higiene personal, atención psicosocial, atención médica y, protección en caso de riesgo. Dicho plan debe presentarse en plazo máximo de 72 horas posteriores a que se concluya.
- Plan de Soluciones Duraderas: éstas se buscarán mediante la realización de reuniones bimestrales para la revisión de los casos tanto individuales como colectivos. Las reuniones bimestrales buscan garantizar la participación de las víctimas, familias, comunidades, instituciones e integrantes de organismos internacionales. Cuando producto de estas reuniones se consolide un Plan se deberá firmar un acta de conformidad por parte de todas las personas intervinientes y se dará paso a su implementación en un periodo no mayor a 30 días.
- Reparaciones: Estas podrán estar incorporadas en el Plan de Soluciones Duraderas o en un momento posterior, no deben exceder de un plazo de 90 días de la firma del acta de conformidad.⁵⁶

De esta manera, este instrumento menciona las modalidades de atención que podrán recibir las personas reconocidas como víctimas de DFI, aún y en ausencia de un marco jurídico específico para la atención de personas en situación de desplazamiento forzado interno. Es así, la primera herramienta práctica que busca brindar atención a las víctimas del DFI en las diferentes etapas del DFI, refiriendo medidas de reparación y soluciones duraderas.

⁵⁵ Ibidem.

⁵⁶ Ibidem.

Protocolo para la Atención y Protección de las Víctimas de Desplazamiento Forzado Interno

En el año 2017, la CNDH publicó el Protocolo para la Atención y Protección de las Víctimas de Desplazamiento Forzado Interno. Esta herramienta no vinculatoria para otras instituciones del Estado mexicano busca señalar los estándares bajo los cuales podrían guiarse la actuación de las autoridades de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los tres órdenes de gobierno.

Este instrumento busca ser aplicado con base en los principios de disponibilidad presupuestal, participación de las víctimas y las medidas de prevención del DFI en territorio en donde ya existe y donde se puede presentar.⁵⁷ Este protocolo se encuentra estructurado por 28 Lineamientos o acciones sugeridas, entre las principales propuestas que ofrece se destacan:

- Lineamiento 2: Según las competencias materiales y/o territoriales, es necesario que las autoridades e instituciones se coordinen a nivel municipal, estatal y federal, con el fin de optimizar recursos y lograr resultados más efectivos en el proceso de atención y protección de la población desplazada.⁵⁸
- Lineamiento 3: Establecer una dependencia, servidor público o comité intersectorial que lidere la coordinación de las acciones que deben realizar las demás autoridades e instituciones de gobierno.⁵⁹
- Lineamiento 4: Las instituciones deben saber si en los territorios en los que ejercen sus competencias se encuentra población víctima de DFI; para ello deben realizar un diagnóstico inicial acerca de la situación real de las personas en esa circunstancia.⁶⁰
- Lineamiento 5: A partir del diagnóstico inicial, las autoridades e instituciones de gobierno, deben elaborar un plan de trabajo o política pública que considere su capacidad institucional para atender a la población desplazada.⁶¹

57 CNDH, Protocolo para la atención y protección de las víctimas de DFI (DFI) en México, marzo de 2017, disponible en: <https://forodfi.cndh.org.mx/Content/doc/Informes/Protocolo-DFI.pdf>

58 Ibidem, página 21.

59 Ibidem, página 22.

60 Ibidem, página 23.

61 Ibidem, página 25.

- Lineamiento 6: Es indispensable identificar los riesgos y dificultades inminentes que enfrentan las víctimas de DFI, el nivel de riesgo en el que se encuentran y qué cuestiones y personas deben ser atendidas de manera inmediata, para prevenir que sean víctimas de otras violaciones a sus derechos humanos.⁶²
- Lineamiento 7: Con base en el análisis de riesgos priorizar la atención y protección de aquellas personas que, dentro de la población desplazada pueden ser víctimas de esos riesgos, peligrosos o de limitaciones injustificadas en el ejercicio de sus derechos.⁶³
- Lineamiento 10: Desde el inicio de la formulación de las medidas de atención, debe implementarse un proceso de sensibilización y capacitación de las y los servidores públicos que van a intervenir.⁶⁴
- Lineamientos 11: Las autoridades e instituciones deben realizar campañas eficaces de información acerca de los derechos de las personas víctimas de DFI, los programas a los que puede acceder y los mecanismos para acceder a los mismos.⁶⁵
- Lineamiento 12: De manera paralela a las campañas de información deben desarrollarse campañas de sensibilización dirigidas a la sociedad o comunidad donde se encuentran las personas desplazadas.⁶⁶
- Lineamiento 13: Al ser el DFI una violación de derechos humanos, es obligación de las autoridades investigar las causas que originaron el mismo, las razones que lo motivaron y, en su caso, sancionar a los responsables.
- Lineamiento 18: La ley general y las leyes locales sobre el DFI en México son parte de las acciones que se deben realizar para la protección de las personas víctimas de las personas víctimas de DFI y la vigencia de sus derechos.⁶⁷

62 Ibidem, página 26.

63 Ibidem, página 27.

64 Ibidem, página 29.

65 Ibidem, página 30

66 Ibidem, página 32.

67 Ibidem, página 35.

- Lineamiento 19: En el análisis de las averiguaciones previas (en el nuevo sistema: carpetas de investigación) consignada por el ministerio público que traten de la comisión de uno o varios delitos que tengan como consecuencia el DFI de personas o comunidades, el juez deberá calificar y en su caso ampliar las medidas de protección para las víctimas de los delitos y del DFI.⁶⁸
- Lineamiento 26: Los organismos públicos de derechos humanos deben monitorear las reformas legislativas que pueden impactar en la exigibilidad, respeto o garantía de los derechos de las víctimas de DFI y participar en la emisión de las leyes sobre el tema.⁶⁹

Este documento resulta relevante al abarcar diversas fases del DFI y enfoques, ya que inclusive no sólo contempla medidas para la prevención⁷⁰, atención y protección de PDFI sino también medidas relativas a las comunidades de acogida.

Por lo tanto, este ejercicio ofrece una herramienta comprensiva de las diferentes acciones e interacciones que deberán implementar las instituciones que por sus competencias y atribuciones deberán atender a población en situación de DFI.

68 Ibidem, página 36.

69 Ibidem, página 38.

70 Ibidem, página 20

1.1

Definición de Desplazamiento Forzado Interno

1.1.1

Contexto general

La adopción de una definición en la legislación nacional sobre quien es una PDFI es uno de los pilares fundamentales de cualquier medida específica de atención integral para esta población. El contar con una definición clara permite a los agentes estatales y no gubernamentales evaluar e identificar a las personas que necesitan asistencia y, en consecuencia, aplicar las leyes y políticas relativas al DFI.

Cabe destacar que la definición de persona en situación de DFI en el derecho interno no debe implicar la creación de un estatuto jurídico específico, ya que las PDFI siguen siendo personas ciudadanas o residentes habituales de su país y tienen derecho a la protección y a la asistencia sobre esa base.



1.1.2

Estándar o elementos mínimos esenciales

Es importante adoptar una definición sobre quién es una PDFI que sea coherente y no más estrecha que la utilizada en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. La definición de PDFI no debe crear un estatus legal específico que se conceda, se rechace o se deje de conceder en casos individuales; sino más bien debe servir como una descripción fáctica de las circunstancias de una persona que se utilice para determinar la aplicabilidad de las leyes y políticas sobre personas desplazadas internas⁷¹.

1.1.3

Principios Rectores de la ONU

Los Principios Rectores incluyen una definición amplia sobre quien es una persona desplazada interna, la cual ha sido una importante referencia a nivel internacional y adoptada en diversos marcos normativos internos. De acuerdo con estos Principios Rectores se entiende por PDFI a “las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.”⁷²

Más que conferir un estatus legal sobre una categoría de personas, la identificación descriptiva de las personas en situación de DFI se centra en las vulnerabilidades con el fin de asegurar que se les brinde asistencia adecuada, y que el DFI no conlleve a la discriminación u otras violaciones a sus derechos. De esta manera, las PDFI deben disfrutar de los mismos derechos y garantías como el resto de la población del Estado.

Esto no excluye la posibilidad de adoptar medidas administrativas como el registro en el ámbito nacional para identificar a las PDFI que necesitan asistencia especial. Sin embargo, la falta de dicho registro no debería privar a las PDFI de sus derechos de conformidad con los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

⁷¹ Supra nota 10, página 39.

⁷² Supra nota 11, Principio 1.

El DFI es un fenómeno complejo en el que se vulneran una serie de derechos humanos. De lo señalado por los PRDI, es importante considerar:

- El DFI puede ocurrir de forma preventiva, para evitar circunstancias que pueden amenazar la vida, la integridad, o cualquier vulneración a los derechos de una persona o un grupo personas;
- El DFI también puede ocurrir en consecuencia o, para evitar las consecuencias producidas por una serie de situaciones en las que se incluyen de forma enunciativa más no exhaustiva: un conflicto armado, situaciones de violencia, violaciones de derechos humanos, catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, basados en políticas de apartheid o como forma de castigo colectivo, en caso de proyectos de desarrollo en gran escala;
- La persona o el grupo de personas en situación de DFI no ha cruzado una frontera internacionalmente reconocida.⁷³

Finalmente, existen obligaciones adicionales del Estado frente a la obligación de no desplazar forzosamente y este es el deber de tomar acciones dirigidas para evitar la consumación de situaciones de riesgo real e inminente de que una persona o un grupo de personas sufran DFI,⁷⁴ así como el respeto a los derechos humanos.

1.1.4 Análisis específico sobre México

En la actualidad, las leyes y políticas nacionales vigentes en México no cuentan con una definición sobre quién es una PDFI. Como hemos expuesto, si bien existen tres leyes vigentes que hacen referencia al fenómeno del DFI: la Ley General de Educación, la Ley de Asistencia Social y la Ley General de Víctimas, no ofrecen ninguna definición sobre quién es una PDFI o que es el DFI. Recientemente la CEAV, institución a cargo de la coordinación e implementación de los derechos y atribuciones contempladas en la LGV, utilizó la definición contemplada en los Principios Rectores de la ONU al desarrollar un Protocolo.

73 Idem.

74 Corte IDH, Caso Yarce y otras Vs. Colombia, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 22 de noviembre de 2016. Serie C No. 325, numeral 222.

Sobre esto, debemos destacar que las iniciativas de ley actualmente en discusión, incluida el Proyecto de Ley General para Prevenir, Atender y Reparar integralmente el Desplazamiento Forzado Interno, aprobada por la Cámara de Diputados el 29 de septiembre de 2020, y turnada al Senado para su aprobación, sí incluyen una definición.

Asimismo, si bien un paso importante fue la aprobación y publicación del Programa Nacional de Derechos Humanos 2020-2024 con diversas líneas de acción en la materia, éste no incluye una definición sobre DFI o PDFI.

1.1.5 Recomendaciones

Incorporar en la legislación nacional una definición clara sobre quién es una persona en situación de desplazamiento forzado interno, que tome como base la definición amplia establecida en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de la ONU.

Se recomienda que esta definición considere que:

- (i) Las causas específicas del DFI, mencionadas en la identificación descriptiva no son exhaustivas;
- (ii) que el desplazamiento puede ser, tanto medida de prevención ante un contexto en particular, o como consecuencia de una afectación directa a partir de algún hecho en específico;
- (iii) La definición sobre PDFI no debe crear un estatus legal específico, sino que se utiliza para permitir que las autoridades determinen la aplicabilidad de las leyes y políticas específicas relativas al DFI, con el fin de disminuir las barreras a las cuales se podrían enfrentar estas personas como consecuencia del fenómeno.

1.2

Protección contra la Discriminación

1.2.1

Contexto general

El derecho internacional de los derechos humanos en el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (*en adelante* PIDCP) y el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (*en adelante* CADH) reconocen el principio de igualdad y prohíben la discriminación por motivos de raza, color, sexo, lengua, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, la propiedad, el nacimiento o cualquier otra condición.



Por su parte, el derecho humanitario aborda la igualdad de trato en varias disposiciones, como en el artículo 3º común a los cuatro Convenios de Ginebra establece que las personas que no participen en las hostilidades serán tratadas humanamente, sin distinción(...)75. Disposiciones similares se encuentran en el artículo 27 (3) de la IV Convención de Ginebra, el artículo 75 del Protocolo I relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales76 y lo señalado en artículos 2 (1) y 4 (1) del Protocolo II, ambos adicionales a los Convenios de Ginebra.77

En la legislación sobre derechos humanos no existe una prohibición explícita de la discriminación de las PDFI por el hecho de serlo. Sin embargo, el artículo 7 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (*en adelante* DUDH), así como el referido 26 del PIDCP y otros tratados de derechos humanos añaden el concepto de la discriminación basada en “otra condición”, término que se pretendía interpretar de forma amplia y podría abarcar a las PDFI.

De esta manera, el principio de no discriminación está establecido en diversos instrumentos internacionales y regionales. Hay dos cuestiones principales que deben considerarse en este contexto: (i) la discriminación respecto a las personas no desplazadas; (ii) la discriminación entre las PDFI y la protección de las personas en situación de DFI vulnerables.

Discriminación con respecto a las personas no desplazadas

La prohibición de discriminar a las personas en situación de DFI por su condición de desplazamiento, ha sido reconocida cada vez más por la práctica estatal a nivel regional y nacional78.

La prohibición de la discriminación contra las PDFI es especialmente importante dado que los casos de desplazamiento pueden originarse en la discriminación intencionada hacia ciertos grupos. Es así como el principio de no discriminación no excluye la adopción de medidas especiales para satisfacer necesidades específicas de PDFI.

75 Véase, Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña, Aprobado el 12 de agosto de 1949 por la Conferencia Diplomática para Elaborar Convenios Internacionales destinados a proteger a las víctimas de la guerra, celebrada en Ginebra del 12 de abril al 12 de agosto de 1949. Entrada en vigor: 21 de octubre de 1950, artículo 3,

76 Véase, Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, 8 de junio de 1977.

77 Véase Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, 8 de junio de 1977.

78 A review of the legal framework in Zimbabwe relating to the protection of IDPs In the context of the Kampala Convention and other supranational normative frameworks, Norwegian Refugee Council, Internal Displacement Monitoring Centre, December 2014, página 12, disponible en: <https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/201412-ssa-zimbabwe-normative-framework-en.pdf>

Como se ha señalado: “El principio de igualdad de trato es fundamental para el enfoque del desplazamiento adoptado en los Principios Rectores”.⁷⁹ Este enfoque se basa en la observación de que el desplazamiento provoca sistemáticamente vulnerabilidades y daños específicos [...].⁸⁰ Como resultado, para volver a situar a las PDI en un plano de igualdad con la población no desplazada, el Estado debe proporcionar medidas de asistencia y protección de acuerdo con las necesidades y vulnerabilidades resultantes del desplazamiento.

Este enfoque está respaldado por numerosas normas del derecho internacional de los derechos humanos que prescriben medidas positivas o especiales en favor de los grupos vulnerables. Si bien, estas medidas dan lugar a un trato diferenciado, no se prohíben por ser discriminatorias, sino que se exigen bajo el principio básico de que lo que es diferente debe ser tratado de forma diferente, siempre que respondan a auténticas vulnerabilidades y no se prolonguen más de lo necesario para atenderlas”.⁸¹

Discriminación entre las personas en situación de DFI y protección de las personas en situación de DFI históricamente vulneradas

Esta necesidad de atención proviene de la premisa de que “Las poblaciones de desplazados internos suelen ser diversas y es importante garantizar que algunos segmentos no reciban arbitrariamente un trato peor que otros”.⁸² Los factores que pueden dar lugar a un trato diferenciado dentro de las poblaciones desplazadas pueden ser: Causa del desplazamiento (...) Ubicación del desplazamiento (...) Vulnerabilidad inherente (...).⁸³ Es decir, hay causas adyacentes a la situación de desplazamiento, que colocan en mayor grado de vulnerabilidad a las personas.

Es por ello que, la atención a las necesidades de protección de los grupos históricamente vulnerados debe ser una prioridad absoluta en cualquier situación de desplazamiento interno (...) Algunos de los grupos que más preocupan son las familias monoparentales, en particular los hogares encabezados por mujeres; (...) las niñas, niños y adolescentes, especialmente cuando no están acompañados; personas mayores, especialmente cuando no están acompañadas o no tienen apoyo familiar; personas con discapacidades, enfermedades crónicas o VIH; personas traumatizadas; mujeres embarazadas o lactantes; miembros de minorías étnicas o religiosas, pueblos indígenas (...).⁸⁴

79 Ibidem, página 19.

80 Idem.

81 Idem.

82 Idem

83 Idem

84 Ibidem, página 20.

1.2.2

Estándar o elementos mínimos esenciales

El estándar mínimo reconoce el derecho de toda PDFI a ser protegida contra la discriminación: (i) Por el hecho de encontrarse en situación de DFI; (ii) En relación con otras personas desplazadas internas o personas y comunidades no desplazadas por cualquier motivo, como la etnia, el color, el sexo, el idioma, la edad, la discapacidad, propiedad, nacimiento, la religión o creencia, opinión política o de otro tipo, origen nacional o social, estatus legal o social; o cualquier criterio similar.⁸⁵

1.2.3

Principios Rectores de la ONU

No discriminación en relación con las personas no desplazadas:

Los principios rectores reconocen en varios momentos el derecho a no ser discriminados en consecuencia de vivir en situación de DFI:

- El principio 1.1 señala que las personas en situación de DFI disfrutarán en condiciones de igualdad de los mismos derechos y libertades que el derecho internacional y el derecho interno reconocen a los demás habitantes del país. No serán objeto de discriminación alguna en el disfrute de sus derechos y libertades por el mero hecho de ser desplazados internos.⁸⁶
- El principio 4.1 de los Principios Rectores de la ONU establece que esos Principios se aplicarán sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión o creencia, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional, étnico o social, condición jurídica o social, edad, discapacidad, posición económica, nacimiento o cualquier otro criterio similar.
- El principio 29.1 indica que las PDFI que regresen a su hogar o a su lugar de residencia habitual o que se hayan reasentado en otra parte del país no serán objeto de discriminación alguna basada en su desplazamiento. Tendrán derecho a participar de manera plena e igualitaria en los asuntos públicos a todos los niveles y a disponer de acceso en condiciones de igualdad a los servicios públicos.

⁸⁵ Supra nota 10, página 39.

⁸⁶ Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, Organización de las Naciones Unidas, E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 de febrero de 1998, principio 1.q, disponible en: <https://www.hchr.org.co>

La no discriminación entre las personas en situación de DFI y la protección de personas en situación de DFI históricamente vulneradas

El Principio Rector 4 señala que se deberán aplicar sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión o creencia, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional, étnico o social, condición jurídica o social, edad, discapacidad, posición económica, nacimiento o cualquier otro criterio similar⁸⁷.

También indica que ciertas personas en situación de DFI, como las niñas y los niños, especialmente no acompañados, las mujeres embarazadas, las madres con hijos pequeños, las mujeres cabeza de familia, las personas con discapacidades y las personas adultas mayores, tendrán derecho a la protección y asistencia requerida por su condición y a un tratamiento que tenga en cuenta sus necesidades especiales.⁸⁸

Por su parte, las anotaciones de los Principios Rectores de la ONU explican que: “(...) varios otros Principios abordan aspectos específicos de la atención especial que debe prestarse a los grupos vulnerables (véanse, por ejemplo, los Principios 13, 19, y 23). La concesión de un trato especial a algunos grupos de PDFI no viola el principio de igualdad, ya que las situaciones objetivamente dispares no deben ser tratadas por igual y deben tenerse en cuenta las vulnerabilidades [...] Varias disposiciones del derecho internacional humanitario establecen expresamente que deben adoptarse medidas especiales para la protección de las niñas, los niños y las mujeres por las partes de un conflicto, lo mismo que ocurre en el plano de los derechos humanos [...]”.⁸⁹

⁸⁷ Ibidem, Principio 4.

⁸⁸ Ídem.

⁸⁹ Walter Kälin, “Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations”, The American Society of International Law, The Brookings Institution, University of Bern, Project on Internal Displacement, Washington DC., 2006, página, 22 – 23, disponible en: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/spring_guiding_principles.pdf

1.2.4

Sistema Interamericano de Derechos Humanos

El artículo 1º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (*en adelante* CADH) señala que “Los Estados Parte en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.”⁹⁰

Si bien en la CADH no hay una disposición explícita que prohíba la discriminación a las PDFI, la Corte IDH ha establecido que: “existe un vínculo indisoluble entre las obligaciones *erga omnes* de respetar y garantizar los derechos humanos y el principio de igualdad y no discriminación, el cual posee carácter de *jus cogens* y es fundamental para la salvaguardia de los derechos humanos tanto en el derecho internacional como en el interno e impregna toda actuación del poder del Estado, en cualquiera de sus manifestaciones. En cumplimiento de dichas obligaciones, los Estados deben abstenerse de realizar acciones que vayan dirigidas, directa o indirectamente, a crear situaciones de discriminación de jure o de facto, así como a adoptar medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en perjuicio de determinado grupo de personas. Esto implica el deber especial de protección que el Estado debe ejercer con respecto a actuaciones y prácticas de terceros que, bajo su tolerancia o aquiescencia, creen, mantengan o favorezcan las situaciones discriminatorias.”⁹¹

Asimismo, la Corte IDH refirió que en los términos de la CADH, “la situación diferenciada en que se encuentran los desplazados obliga a los Estados a otorgar un trato preferente a su favor y a adoptar medidas de carácter positivo para revertir los efectos de su referida condición de debilidad, vulnerabilidad e indefensión, incluso vis-à-vis actuaciones y prácticas de terceros particulares.”⁹²

90 OEA, Convención Americana sobre Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 7 al 22 de noviembre de 1969, artículo 1.

91 Ibidem, supra nota 17, Párr. 178

92 Idem.

1.2.5

Análisis específico sobre México

En México la protección contra cualquier forma de discriminación es reconocida en el artículo 1º párrafo 5to de la CPEUM que prohíbe “toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”⁹³

Por su parte, el artículo 2º apartado B, señala que en el caso de pueblos indígenas: “La Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.”⁹⁴

Como legislación secundaria al artículo 1º constitucional se encuentra la *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (en adelante LFPED)* la cual tiene por objeto prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona, así como promover la igualdad de oportunidades y de trato.

Esta Ley crea el *Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (en adelante CONAPRED)*, como un organismo descentralizado sectorizado a la Secretaría de Gobernación, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene como objeto: (i) Contribuir al desarrollo cultural, social y democrático del país; (ii) Llevar a cabo, las acciones conducentes para prevenir y eliminar la discriminación; (iii) Formular y promover políticas públicas para la igualdad de oportunidades y de trato a favor de las personas que se encuentren en territorio nacional, y (iv) Coordinar las acciones de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal, en materia de prevención y eliminación de la discriminación. CONAPRED también conocerá de las quejas por los presuntos actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias, atribuidas a particulares, personas físicas o morales, así como a personas servidoras públicas federales, y a los poderes públicos federales, e impondrá en su caso las medidas administrativas y de reparación.⁹⁵

93 Nota al pie 1, artículo 1.

94, Ibidem, artículo 2.

95 Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, Diario Oficial de la Federación a 11 de junio de 2003, disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/691607/LFPED.pdf>

Por su parte, la LFPED en el artículo 15 bis señala que “Cada uno de los poderes públicos federales y aquellas instituciones que estén bajo su regulación o competencia, están obligados a realizar las medidas de nivelación, las medidas de inclusión y las acciones afirmativas necesarias para garantizar a toda persona la igualdad real de oportunidades y el derecho a la no discriminación. La adopción de estas medidas forma parte de la perspectiva antidiscriminatoria, la cual debe ser incorporada de manera transversal y progresiva en el quehacer público, y de manera particular en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas que lleven a cabo cada uno de los poderes públicos federales.”⁹⁶

Por otro lado, el PNDH 2020-2024 establece como una acción puntual en temas de DFI, la prevención de la discriminación en la estrategia 1.6., la cual señala que buscarán “Difundir información sobre el fenómeno de DFI para sensibilizar a la población, evitar ambientes de discriminación y estigmatización, y prevenir violaciones a los derechos de las personas en esta situación”⁹⁷ lo cual menciona estará a cargo de la Secretaría de Gobernación.

1.2.6

Recomendaciones

Ante la ausencia de disposiciones a nivel interno que reconozcan explícitamente la prohibición de ejercer discriminación basada en la condición de desplazamiento, se recomienda, el reconocer e incluirlo en una legislación nacional especializada en esta materia. Este reconocimiento debería ajustarse a los estándares señalados que hacen una distinción entre discriminación basada en la situación de DFI, entre las PDFI y las personas o comunidades no desplazadas por cualquier motivo, o comunidades de acogida.

Asimismo, es importante que todo proyecto focalizado a implementarse en atención a PDFI considere también a las comunidades de acogida y sus necesidades para favorecer la integración y evitar situaciones de discriminación, así como acciones de sensibilización sobre el fenómeno.

De igual manera, se recomienda aprovechar los señalamientos de la *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación*, y las facultades de CONAPRED para realizar medidas de inclusión y acciones afirmativas a favor de las PDFI, entre ellas, el promover políticas públicas para la igualdad de oportunidades y de trato de las PDFI; promover el derecho a la no discriminación mediante campañas de difusión; así como investigar posibles actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias contra las PDFI, y aplicar las medidas administrativas y de reparación conducentes.

⁹⁶ Ibidem, artículo 15.

⁹⁷ Ibidem, supra nota 5, numeral 6.2.

Por otro lado, se sugiere que la Secretaría de Gobernación continúe implementando de forma prioritaria la acción puntual 1.6.3. del PNDH 2020-2024, para difundir información sobre el fenómeno del DFI y que las acciones para sensibilizar a la población con el fin de evitar ambientes de discriminación y estigmatización puedan tener especial aplicación en las comunidades de acogida.

Finalmente, se recomienda que se lleven a cabo acciones para sensibilizar a las autoridades sobre el tema y prevenir la discriminación de las PDFI en su actuación. Se recomienda que estas acciones sean replicadas por todas las instituciones del gobierno federal.

1.3

Reducción de los riesgos de desplazamiento y mitigación de los problemas relacionados con el desplazamiento en caso de desastres y otras causas

1.3.1

Contexto general

El DFI puede ser causados, por situaciones como conflictos, violencia generalizada, violaciones de los derechos humanos, por desastres, entre otras que tienen un impacto devastador en la vida humana, la paz, la estabilidad, la seguridad y el desarrollo. Por supuesto, las situaciones pueden superponerse, en particular cuando los desplazamientos inducidos por desastres se producen en el contexto de emergencias complejas.



También es cada vez más evidente que el cambio climático exacerba los desastres y los desplazamientos relacionados con ellos, aunque no todos los desplazamientos inducidos por desastres están relacionados con el cambio climático.

En el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015 - 2030 reconoce que el desplazamiento por desastres – movimiento forzoso o involuntario de personas asociado a éstos – como una cuestión central. Si el desplazamiento es inevitable, el Marco identifica acciones para preparar intervenciones que reduzcan posibles necesidades humanitarias y fortalezcan la resiliencia de las personas afectadas hasta que puedan encontrar una solución a su desplazamiento. El Marco de Sendai va de la mano con otros acuerdos de la Agenda 2030, tales como el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático, la Agenda de Acción de Addis Abeba sobre Financiamiento para el Desarrollo, la Nueva Agenda Urbana y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Para el tema de violencia, es importante identificar los riesgos y causas relacionadas que pueden producir DFI, para generar propuestas tendientes a mitigación. Las acciones de repuesta en esta línea deberán tener en cuenta los aspectos socioeconómicos, las rutas de acceso a territorios alejados y asegurar el ejercicio de derechos como la educación y la salud, entre otros.

1.3.2 Estándar o elementos mínimos esenciales

Los elementos mínimos contemplados en los estándares internacionales buscarán:

- La adopción de políticas en materia de desastres que no sólo regulen la respuesta a los desastres, sino que también se centren en la reducción del riesgo de las causas asociadas al DFI y la preparación ante las mismas, así como el respeto a los derechos humanos.
- Prever la asignación de los recursos humanos y financieros necesarios para mantener la reducción del riesgo y la preparación ante los mismos.

1.3.3

Principios Rectores de la ONU y otros estándares internacionales

El Principio 6 de los Principios Rectores de las Naciones Unidas establece el derecho de toda persona a ser protegida contra el desplazamiento arbitrario de su hogar o lugar de residencia habitual. Este derecho incluye los casos de desastres, a menos que la salud y la seguridad de los afectados requieran su evacuación.⁹⁸

Para ampliar lo anterior, el Manual para la Protección de los Desplazados Internos ha definido la protección como “todas aquellas actividades destinadas a salvaguardar el pleno respeto de los derechos de cada persona”.⁹⁹ La protección en su dimensión de responsabilidad jurídica es una actividad que resulta fundamental para asegurar la protección de derechos humanos, siendo tres las actividades esenciales:

- i. Actividades de respuesta, que buscan “evitar o acabar con violaciones de derechos humanos”;¹⁰⁰
- ii. Actividades reparadoras que buscan “remediar las violaciones de derechos”;¹⁰¹
- iii. Actividades de fortalecimiento del entorno, que buscan “promover un entorno de respeto a los derechos humanos y al estado de derecho”;¹⁰²

La inclusión del desplazamiento por desastres en el Marco de Sendai representa un avance importante en las políticas de Reducción del Riesgo de Desastres (RRD). Las disposiciones para reducir el riesgo de desplazamiento por desastres, responder a este fenómeno y fortalecer la resiliencia de las personas deberán incluirse en las estrategias, planes y políticas nacionales y locales de RRD, así como en leyes, reglamentos y políticas pertinentes. Contar con espacios sólidos de coordinación de la RRD en todos los niveles es crucial para apoyar un enfoque intersectorial.

⁹⁸ Ibidem, supra nota 10, Principio 6.

⁹⁹ ONU, Manual para la Protección de los Desplazados Internos, Grupo de Trabajo del Grupo Sectorial Global de Protección, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, marzo de 2010, Página 7.

¹⁰⁰ Idem.

¹⁰¹ Idem.

¹⁰² Idem.

Será necesario asignar funciones y responsabilidades claras a los agentes públicos y privados. La Oficina de las Naciones Unidas para la RRD publicó la Guía “De las palabras a la acción sobre desplazamiento por desastres” para ofrecer orientación para integrar el desplazamiento por desastres en las estrategias de RRD.¹⁰³

1.3.4 Sistema Interamericano de Derechos Humanos

La CIDH en la “Guía Práctica. Lineamientos para la formulación de políticas públicas en materia de desplazamiento interno” establece dentro del Lineamiento 3 sobre medidas de prevención, el deber de “Reconocer la situación de desplazamiento interno forzado como un problema de derechos humanos que debe ser abordado desde la integralidad del Estado y adoptar medidas orientadas a eliminar o mitigar sus causas”.¹⁰⁴

1.3.5 Análisis específico sobre México

Una de las aproximaciones en México para temas de prevención, es la que contempla el PNDH 2020-2024 en la estrategia prioritaria 2.3.2. que ordena: “Realizar análisis de riesgos, desde un enfoque diferencial, de género y especializado, para identificar, prevenir y atender de forma oportuna las causas del desplazamiento forzado interno.¹⁰⁵ No obstante, respecto a los avances en esta medida, no se cuenta con información pública sobre las acciones implementadas por SEGOB.

Específicamente para tema de desastres y riesgos, en México se cuenta con la Ley General de Protección Civil, la cual establece que los tres órdenes de gobierno tienen la obligación de reducir los riesgos, y llevar a

103 ONU, Desplazamiento por desastres: Cómo reducir el riesgo, hacer frente a sus efectos y fortalecer la resiliencia: Guía para la implementación de la Meta del Marco de Sendai, Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, 2019, disponible en: https://www.preventionweb.net/files/58821_disasterdisplacementspanish.pdf

104 CIDH, Guía Práctica: Lineamientos para la formulación de políticas públicas en materia de desplazamiento interno, página 14, disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Guia-DesplazamientoInterno.pdf>

105 Ibidem, supra nota 5, estrategia prioritaria 2.3.

cabo las acciones necesarias para la identificación y el reconocimiento de la vulnerabilidad, “que servirán como fundamento para la implementación de medidas de prevención o mitigación”.¹⁰⁶

Las medidas coordinadas que se deberán implementar están a cargo del Sistema Nacional de Protección Civil, el cual es integrado por todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como representantes de los sectores privado y social, centros de investigación o medios de comunicación. Esta Ley no menciona de forma explícita al DFI, tan sólo contempla la facultad de las unidades estatales, municipales y delegacionales de protección civil de tomar acciones “preventivas para la movilización precautoria de la población y su instalación y atención en refugios temporales”.¹⁰⁷

Este Sistema actúa conforme a la disponibilidad presupuestaria, así como la contratación de seguros y otros instrumentos de administración de riesgos para pagar la cobertura de daños que sean consecuencia de desastres,¹⁰⁸ esto es consecuencia de la reciente abrogación del Fondo de Desastres Naturales y el Fondo para la Prevención de Desastres Naturales en junio de 2021.

Una de las políticas públicas vigentes y más sólidas que busca la identificación y prevención de desastres, es el *Atlas Nacional de Riesgos (en adelante ANR)*, el primero de ellos publicado por la Secretaría de Gobernación en el año 1991.¹⁰⁹

El ANR es el marco de referencia para la elaboración de políticas y programas para todas las etapas de riesgo a cargo del Centro Nacional de Prevención de Desastres, que a su vez, es la institución técnico - científica encargada de “crear, gestionar y promover políticas públicas en materia de prevención de desastres y reducción de riesgos mediante la investigación, el monitoreo, la capacitación y la difusión”.¹¹⁰

En este ANR, además se establecen los “diferentes niveles de peligro y riesgo, para todos los fenómenos que influyan en las distintas zonas”, así como la “información sobre los agentes perturbadores y daños esperados, resultado de un análisis espacial y temporal sobre la interacción entre los peligros, la vulnerabilidad y el grado de exposición de los agentes afectables”.¹¹¹

106 Ley General de Protección Civil, Diario Oficial de la Federación, 20 de mayo de 2021, disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPC_200521.pdf

107 Ibidem, artículo 75.

108 Ibidem, artículo 18.

109 Véase, Atlas Nacional de Riesgos, disponible en: <http://www.atlasnacionalderiesgos.gob.mx>

110 Ley General de Protección Civil, Diario Oficial de la Federación, 6 de junio de 2012, última reforma del 19 de enero de 2018, artículo 23, disponible en: https://www.ucof.mx/content/cms/13/file/federal/LEY_GRAL_DE_PROT_CIVIL.pdf

111 Idem, artículo 2.

El ANR se compone de una plataforma electrónica que contiene la siguiente información:

- Sistema de Información Geográfico: que contempla información sobre peligro, vulnerabilidad y riesgos;¹¹²
- Mapas de Peligro: son la representación espacial y temporal de los resultados del análisis o modelaciones de los fenómenos perturbadores;¹¹³
- Mapas de susceptibilidad: en casos de inestabilidad de laderas u otros fenómenos, contiene la propensión espacial de que ocurran, considerando la intensidad y variación de sus factores condicionales;¹¹⁴
- Inventario de bienes expuestos: integrado por una base de datos georreferenciados, que contendrá la población, vivienda, edificaciones, infraestructura, cultivos, instalaciones de fibra óptica, actividad productiva, capital ambiental y cultural, así como cualquier otro bien sujeto a los efectos de los fenómenos perturbadores; en este inventario se contiene información de la población para la evaluación de su vulnerabilidad física, y entre la información que se recopila está el área estadística básica, número de habitantes, personas con discapacidad, clasificación por sexo, edad;
- El inventario de bienes expuestos además analizará los sistemas expuestos a fenómenos geológicos, hidrometeorológicos, fenómenos químico-tecnológicos, sanitarios ecológicos y sistemas expuestos a fenómenos socio organizativos;¹¹⁵
- Inventario de vulnerabilidades: se estima la vulnerabilidad física de los bienes expuestos, para ello toman en cuenta, la susceptibilidad de daños que pudieran ocasionar las intensidades de cada agente perturbador y de esa forma expresarla mediante funciones de vulnerabilidad;¹¹⁶
- Mapas de estimación de daños: cuando no se puede estimar el peligro, se estiman los daños, es así como este tipo de mapas están conformados por el costo del daño histórico o de la pérdida del sistema que se analice, por ejemplo, la edificación de una vivienda e infraestructura básica;¹¹⁷

112 Acuerdo por el que se emite la guía de contenido mínimo para la elaboración del Atlas Nacional de Riesgo, Diario Oficial de la Federación a 21 de diciembre de 2016, apartado III.1, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5466288&fecha=21/12/2016#gsc.tab=0

113 Ibidem, apartado III.2.

114 Ibidem, apartado III.3.

115 Ibidem, apartado III.4.

116 Ibidem, apartado III.5.

117 Ibidem, apartado III.6.

- Mapas de riesgos: es la representación gráfica de la distribución espacial y temporal de pérdidas económicas esperadas de los bienes expuestos;¹¹⁸
- Escenarios de riesgos: la proyección de un futuro posible simulado y que sirve para el análisis prospectivo de daños y pérdidas;¹¹⁹
- Información base: insumo para la elaboración de mapas de susceptibilidad, peligro y riesgo, así como para determinar las vulnerabilidades de los bienes expuestos;¹²⁰

Medidas cautelares y sistema de quejas ante la CNDH

La Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos señala que la CNDH tiene entre sus atribuciones el investigar de parte o de oficio, presuntas violaciones a derechos humanos, por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal, formular recomendaciones públicas no vinculatorias, así como denuncias y quejas, así como conocer y decidir en última instancia las inconformidades por omisiones en que incurran los organismos de derechos humanos.¹²¹

Asimismo, las Visitadurías Generales además tienen la facultad de solicitar en cualquier momento a las autoridades competentes, que se tomen todas las medidas precautorias y cautelares para evitar la consumación irreparable de las violaciones a derechos humanos, así como la producción de daños de difícil reparación, es decir, cuando la vida, integridad, la propiedad o cualquier otra.¹²² Estas medidas pueden ser de conservación o restitutoria, según lo requiera la naturaleza del asunto.

Mediante este proceso de medidas cautelares o precautorias, se inician procesos de diálogo con las autoridades para la prevención de situaciones que pudieran derivar en casos de DFI, o casos de PDFI donde pueden dictar medidas cautelares para proteger su vida e integridad. Un ejemplo de esto último fue la solicitud de medidas cautelares de la CNDH en el año 2017 a favor de 4,000 personas desplazadas de Chenalhó y Chalchihuitán, Chiapas para proteger su integridad física y su vida.¹²³

¹¹⁸ Ibidem, apartado III.7.

¹¹⁹ Ibidem, apartado III.8.

¹²⁰ Ibidem, apartado III.9.

¹²¹ Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Diario Oficial de la Federación a 29 de junio de 1992, artículo 3, disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/normatividad/Ley_CNDH.pdf

¹²² Ibidem, artículo 40.

¹²³ Boletín, "Solicita CNDH Medidas Cautelares a los tres órdenes de gobierno en favor de 4,000 personas desplazadas de Chenalhó y Chalchihuitán, Chiapas, por el recrudecimiento de hechos de violencia, CNDH, 28 de noviembre de 2017, disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Comunicados/2017/Com_2017_399.pdf

Programa Sembrando Vida

Este programa federal está dirigido a personas del sector agrario, mayores de edad, que habitan en localidades rurales y cuyo ingreso es inferior a la línea de bienestar rural y que son propietarios o poseedores de 2.5 hectáreas disponibles para ser trabajadas en un proyecto agroforestal. Tiene cobertura en 19 de las 32 entidades federativas: Campeche, Chiapas, Chihuahua, Colima, Durango, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán.¹²⁴

Los apoyos establecidos se otorgarán conforme al presupuesto de egresos, y estos pueden consistir en apoyos económicos, apoyos en especie, así como acompañamiento técnico y formación permanente. Sobre los apoyos económicos, estos pueden ser de \$5,000.00 M.N. (cinco mil pesos) mensuales,¹²⁵ y la persona beneficiaria deberá ahorrar un mínimo del 10 % (dinero que le será descontado y será dirigido a una institución financiera).¹²⁶

Respecto a los apoyos en especie, éstos se entregan en los territorios establecidos en el programa y estos pueden ser: plantas, insumos, herramientas, viveros comunitarios, o biofábricas.¹²⁷ Respecto al acompañamiento técnico para la implementación de sistemas agroforestales, esto tiene la finalidad de “compartir conocimientos y experiencias aprendidas de la sabiduría de la gente que ha convivido con la naturaleza y especialmente con su territorio específico por muchas generaciones”.¹²⁸ Además del apoyo técnico, las personas beneficiarias del programa podrán recibir formación permanente con la finalidad de enriquecer sus habilidades y capacidades en el ámbito social y productivo.

Si bien este programa es general para personas que habitan en localidades rurales, puede favorecer en la reducción de riesgos de protección y ayudar a disminuir algunas de las causas asociadas al DFI en México ya que la pobreza, la falta de oportunidades socioeconómicas, y posibles fuentes de ingresos pueden aumentar el nivel de exposición a la violencia. Programas como este promueven acceso a alternativas de apoyos económicos, en especie y capacitación para el trabajo en proyectos agroforestales que se implementan en sus propias tierras.

124 Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos de Operación del Programa Sembrando Vida, Diario Oficial de la Federación a 24 de enero de 2019, numeral 3.1, 3.2, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/435247/Lineamientos_de_Operaci_n_del_Programa_Sembrando_Vida.pdf

125 Esta cifra puede actualizarse en cada ejercicio fiscal.

126 Ibldem, Lineamiento operativo 3.6.2.

127 Lineamientos operativos 3.6.2, 3.6.2.1, 3.6.2.2, 3.6.2.3, 3.6.2.4, 3.6.2.5.

128 Lineamientos operativos 3.6.3.

Es importante tener en cuenta que estas alternativas de respuesta no deben implicar una restricción o limitaciones al derecho a la libertad de circulación de las personas, ni impedir su posibilidad de desplazarse, o influir en su decisión de hacerlo.

Construcción, Modernización y Conservación de Caminos rurales y Alimentadores

De acuerdo con lo señalado en el artículo 17 del Reglamento Interior de la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes”, corresponde a la Dirección General de Carreteras el “participar en la planeación, coordinación y evaluación de los programas carreteros para la construcción y modernización de la red federal de carreteras, así como para la construcción, modernización, reconstrucción y conservación de los caminos rurales alimentadores”.¹²⁹

Es así como este Programa es prioritario y consiste en la pavimentación de caminos en las comunidades rurales, y la conservación de carreteras, con el aporte de mano de obra comunitaria; con el fin de mejorar el desarrollo económico, así como la comunicación y el acceso a localidades apartadas.¹³⁰

Nuevamente, este tipo de programas pueden coadyuvar en la prevención del DFI ya que van enfocados a conectar comunidades con difícil acceso geográfico, mejorar los medios de vida, favorecer la prestación de servicios públicos, así como disminuir la exposición a diversos riesgos como la violencia.

129 Reglamento interior de la Secretaría de Infraestructura, comunicaciones y transportes, Diario Oficial de la Federación a 8 de enero de 2009, artículo 17, disponible en: https://ts.sct.gob.mx/normatecaNew/wp-content/uploads/2014/02/Reglamento_SCT_200831.pdf

130 Versión estenográfica, Programa de Construcción, Modernización y Conservación de Caminos Rurales, Conferencias sobre Programas del Bienestar, 14 de julio de 2020, disponible en: <https://www.gob.mx/stps/articulos/programa-de-construccion-modernizacion-y-conservacion-de-caminos-rurales-conferencias-sobre-programas-del-bienestar>

1.3.6

Recomendaciones

En México existe una infraestructura importante y robusta desde el Sistema Nacional de Protección Civil para el monitoreo y mitigación de riesgos, principalmente asociada a temas de desastres. Ésta podría ser aprovechada para responder a la reducción de los riesgos de las circunstancias que generan DFI y la mitigación de los problemas relacionados con el desplazamiento en caso de desastres.

Por otro lado, no existe una protección específica en la legislación identificable que aborde formalmente el derecho de las PDFI a ser protegidas en caso de DFI en el contexto de desastres. Por lo tanto, las medidas que se exponen a continuación ayudarían a poder incluir elementos mínimos esenciales:

- Modificar la Ley de Protección Civil para incluir la protección de las PDFI, ordenando específicamente que las evacuaciones durante un desastre se limiten a las necesidades de salud y seguridad de la población afectada.
- Contar con una legislación y políticas públicas que promueva la generación de soluciones duraderas para las PDFI a causa de desastres, que tengan en cuenta la capacidad de recuperación de las comunidades reasentadas, reintegradas o retornadas y que minimicen los riesgos de futuros desplazamientos.
- Integrar dentro del Programa para la Atención de Emergencias por Amenazas Naturales, medidas de atención conforme a los estándares internacionales para la evacuación y atención a personas en situación de DFI, desde la prevención hasta la protección y las soluciones duraderas.
- Dotar de recursos adecuados y suficientes a las actividades que busquen reducir los riesgos por desastres.
- Desarrollar mecanismos que permitan la plena cooperación de los actores internacionales humanitarios y de desarrollo, así como con integrantes de la sociedad civil en materia de preparación para desastres y mitigación de riesgos.
- Hacer un análisis más detallado para identificar como el marco legal y de políticas existentes puede ser puesto en línea con los estándares en materia de desplazamiento en el contexto desastres y cambio climático, como el Marco de Sendai.

Asimismo, se recomienda avanzar de manera prioritaria, con la implementación de la estrategia prioritaria 2.3.2. del PNDH 2020-2024. Es fundamental que se realicen análisis de riesgos desde un enfoque diferencial, de género y especializado, para identificar, prevenir y atender de forma oportuna las causas del desplazamiento forzado interno.

Igualmente, se recomienda impulsar la implementación de más programas con presupuesto suficiente que mejoren las condiciones socioeconómicas dentro de los territorios de poblaciones vulnerables al DFI, para disminuir la exposición a riesgos asociados con violencia y otras causas del DFI.

Finalmente, se sugiere llevar a cabo ejercicios de coordinación con diversos actores que permitan la realización permanente de análisis de riesgos, y la respuesta a los mismos para la prevención o mitigación del DFI.

1.4

Garantizar los derechos humanos en casos de desplazamientos inducidos por el desarrollo

1.4.1

Contexto general

Los Estados tienen la responsabilidad de mitigar la vulnerabilidad de personas en situación de DFI. Un aspecto vital de esto implica la protección de los derechos de las PDFI que estén relacionadas con temas de desarrollo, especialmente cuando se realizan trabajos de desarrollo a gran escala que implican desplazamientos (incluso temporales).



Los proyectos de desarrollo que provocan desplazamientos pueden infringir una amplia variedad de derechos como lo son el derecho a la libertad de circulación, el derecho a un nivel de vida adecuado, incluidos la alimentación, el agua y la higiene, la vivienda, el derecho a la tierra y a la propiedad, entre otros. De esta manera, el desplazamiento y la reubicación en el contexto de los proyectos de desarrollo, en particular, a menudo corren el riesgo de dar lugar a desalojos forzosos, es decir, a expulsiones forzosas llevadas a cabo de manera incompatible con la ley o con las normas consagradas en los tratados de derechos humanos.

1.4.2 Estándar o elementos mínimos esenciales

El estándar internacional señala la obligación de incluir en la legislación nacional una articulación clara de que los desplazamientos o reubicaciones forzosas inducidas por los proyectos de desarrollo, deben estar autorizados por la ley, estar justificados por intereses superiores o primordiales necesarios para el bienestar, y deben realizarse únicamente cuando sea necesarios para proteger estos intereses. Estas reubicaciones forzosas deben llevarse a cabo con pleno respeto de los derechos humanos de las personas afectadas.

También deben incluirse disposiciones sobre los procedimientos por los que se efectuará dicho desplazamiento o reubicación, los recursos disponibles para el reasentamiento y la indemnización, y el derecho a la revisión administrativa o judicial.

1.4.3 Principios Rectores de la ONU

Es interesante señalar que los Principios Rectores de la ONU reconocen que el desplazamiento causado por los proyectos de desarrollo no está prohibido *per se* y que incluso el resultado de dicho desarrollo puede contribuir a menudo a la realización de los derechos humanos económicos y sociales. No obstante, la prohibición de los desplazamientos causados por el desarrollo no pretende obstaculizar el desarrollo económico de un Estado, sino que busca evitar que el desarrollo sea utilizado como causa para justificar reubicaciones forzosas llevadas a cabo en violación de los derechos humanos básicos o desalojos forzosos, que son *prima facie* incompatibles con las normas de derechos humanos.

En este sentido, el Principio Rector 6 (2), (c) prohíbe el desplazamiento en el contexto del desarrollo a gran escala que sea arbitrario, a menos que esté “ [...] no estén justificados por un interés público superior o primordial”.¹³¹ En efecto, el desarrollo debe satisfacer tanto una prueba de legalidad y necesidad como de proporcionalidad.

Las anotaciones de los Principios Rectores de la ONU hacen referencia a otras organizaciones supranacionales que han emitido directrices operativas para ayudar a los Estados a tomar las medidas adecuadas para garantizar el cumplimiento de estas pruebas. En última instancia, haciendo referencia a las Políticas Operacionales 4.12 del Banco Mundial de 2001 y a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (*en adelante* OCDE), los Principios Rectores de la ONU hacen hincapié en que los Estados deben considerar diseños alternativos viables al desarrollo propuesto.

Por su parte, el Principio Rector 7 recomienda a los Estados ciertas obligaciones de información y consulta, aunque esta obligación no está formulada específicamente en términos de proyectos de desarrollo sino se aplican si el desplazamiento se produce en “situaciones distintas de las fases de emergencia de los conflictos armados y las catástrofes”.¹³² Por un lado, la obligación de información consiste en proporcionar a las personas que van a ser desplazadas la información completa sobre las razones y los procedimientos y, en su caso, la información sobre la indemnización y la reubicación. En cuanto a la información de consulta, ésta se refiere a buscar el consentimiento libre e informado de quienes serían desplazados y procurar así que las personas afectadas participen en la planificación y gestión de su reubicación. Finalmente, también señala la obligación de los Estados a respetar el derecho de las PDFI a un recurso efectivo.

En determinadas circunstancias, el no garantizar la participación de las personas afectadas puede ser un indicio de la arbitrariedad del desplazamiento.

¹³¹ Ibidem, supra nota 11, Principio Rector 6.

¹³² Ibidem, supra nota 11

1.4.4

Otras fuentes del derecho internacional

El Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales

El Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales de 1989 de la Organización Internacional del Trabajo (*en adelante* OIT) reconoce los derechos de los pueblos indígenas a los recursos naturales pertenecientes a sus tierras, incluso si la tierra u otros recursos pertenecen a la propiedad estatal.¹³³ De manera similar a los Principios Rectores de la ONU, la OIT señala que los Estados tienen la obligación de consultar con las personas afectadas, y mantener procedimientos de consulta, para determinar en qué medida la actividad prevista perjudicaría sus intereses¹³⁴. El artículo 16.1 impone una restricción general contra la expulsión de los pueblos indígenas de las tierras que ocupan, a menos que, en virtud del artículo 16.2, la reubicación sea “necesaria como medida excepcional”¹³⁵ y los individuos afectados hayan dado su consentimiento libre e informado. Este Convenio también exige a los Estados a indemnizar a las personas reubicadas.

Principios Básicos y Directrices sobre los Desalojos y el Desplazamiento generados por el Desarrollo

Los Principios Básicos y Directrices sobre los Desalojos y el Desplazamiento (*en adelante* PBDDD) generados por el Desarrollo del año 2007, publicados por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, identifican los desalojos forzosos como un fenómeno diferenciado en virtud del derecho internacional¹³⁶ y, que con frecuencia están vinculados a la falta de una tenencia

¹³³ OIT, Convenio n° 169, Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, 7 junio 1989, artículo 15.

¹³⁴ Ibidem, artículo 6.

¹³⁵ Ibidem, artículo 16.

¹³⁶ ONU, Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo, Anexo 1 de Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a una vida adecuada, Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, numeral 5, disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/Guidelines_sp.pdf

jurídicamente segura, que constituye un elemento esencial del derecho a una vivienda adecuada. También indican que los desalojos forzosos comparten muchas consecuencias parecidas con las que se derivan los desplazamientos arbitrarios.

Además, los PBDDD recalcan que los desalojos requieren plena justificación dados sus efectos adversos sobre una gran cantidad de derechos humanos, por lo cual deben: “a) estar autorizado por la ley; b) llevarse a cabo de acuerdo con el derecho internacional relativo a los derechos humanos; c) hacerse únicamente con el fin de promover el bienestar general; d) ser razonable y proporcional; e) estar reglamentado de tal forma que se garantice una indemnización y rehabilitación completas y justas; y f) realizarse de acuerdo con las presentes directrices. La protección que ofrecen estos requisitos de procedimiento se aplica a todas las personas vulnerables y a los grupos afectados, “independientemente de si poseen un título de propiedad sobre el hogar o los bienes en virtud de la legislación nacional.”¹³⁷

Las medidas y procedimientos específicos que garantizan lo anterior incluyen además medidas preventivas frente a procedimientos que: (i) se apliquen antes de cualquier desalojo o reasentamiento; (ii) se apliquen al propio desalojo; y (iii) que rigen la provisión de recursos después de que se haya producido un desalojo.

Los Estados deben adoptar medidas preventivas “destinadas a conferir seguridad jurídica de la tenencia a las personas, los hogares y las comunidades que actualmente carecen de esa protección, incluidos todos aquellos que no tienen títulos formales de propiedad de la vivienda y la tierra”.¹³⁸

Asimismo, deberán “evitar y/o eliminar las causas subyacentes de los desalojos forzosos, como la especulación del suelo e inmobiliaria”.¹³⁹

En temas de formación se debe exigir y proporcionar “la aplicación de las normas internacionales de derechos humanos a los profesionales de las ramas relacionados como especialistas del derecho, de la arquitectura urbanistas, en planeamiento regional y otras personas involucradas en el diseño, la gestión y la ejecución de los proyectos de desarrollo”.¹⁴⁰

137 *Ibidem*, numeral 21.

138 *Ibidem*, numeral 25.

139 *Ibidem*, numeral 30.

140 *Ibidem*, numeral 34.

Antes de que se produzca un desalojo, los procesos de planificación y desarrollo deben contar con la participación de todas las personas que puedan verse afectadas, y los Estados deben “explorar plenamente todas las alternativas posibles”. Si se va a producir un desalojo, las autoridades “deben demostrar que es inevitable y compatible con los compromisos internacionales en materia de derechos humanos que protegen el bienestar general”.¹⁴¹

Asimismo, el Estado “debe prever la adopción de todas las medidas apropiadas, hasta el máximo de los recursos de que disponga (...) para garantizar que se disponga y se proporcione una vivienda alternativa adecuada, el reasentamiento o el acceso a tierras productivas, según sea el caso”.¹⁴² Si se contempla el reasentamiento, debe existir una política global de reasentamiento, y “todo el proceso debe llevarse a cabo con plena participación de las personas, grupos y comunidades afectadas”.¹⁴³ No obstante, los Estados deben dar prioridad a la restitución y al retorno cuando las circunstancias lo permitan.

Un “organismo nacional independiente, como una institución nacional de derechos humanos” debería encargarse de supervisar e investigar los desalojos y el cumplimiento por parte del Estado de la normativa internacional sobre derechos humanos¹⁴⁴.

1.4.5

Sistema Interamericano de Derechos Humanos

La CIDH en la *Guía Práctica. Lineamientos para la formulación de políticas públicas en materia de desplazamiento interno* establece en el Lineamiento 3, la importancia de “Reconocer la situación de desplazamiento interno forzado como un problema de derechos humanos que debe ser abordado desde la integralidad del Estado y adoptar medidas orientadas a eliminar o mitigar sus causas”.¹⁴⁵

141 Ibidem, numeral 38.

142 Ibidem, numeral 43.

143 Ibidem, numeral 56.

144 Ibidem, numeral 70.

145 Ibidem, supra nota 104, página 15.

Particularmente, la CIDH remarca la importancia de adoptar medidas específicas para la prevención de los DFI inducidas por el desarrollo, entre ellas:

- El desarrollo de una estrategia integral para la protección de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales que apunte a disminuir las brechas de desigualdad en la población.
(...)
- El desarrollo de planes de acción sobre empresas y derechos humanos orientados a establecer un control y regulación de las actividades económicas que impactan en comunidades indígenas y campesinas.
- El desarrollo de protocolos que regulen el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas afectados por los megaproyectos o actividades económicas, los que deben incorporar los estándares interamericanos en la materia.¹⁴⁶

1.4.6 Análisis específico sobre México

La CPEUM reconoce en su artículo 2, apartado A, el reconocimiento de la libre determinación de los pueblos y las comunidades indígenas y, en consecuencia, a la autonomía para: [...] V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución; VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución [...]. Pudiéndose asociarse para perseguir estos objetivos.

El apartado B de dicho artículo 2 señala que los tres órdenes de gobierno deberán promover la igualdad de oportunidades de las personas indígenas y para ello establecerán instituciones y políticas para garantizar la vigencia de los derechos y su desarrollo integral, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos”.¹⁴⁷ Este artículo señala el impulso al desarrollo regional de las zonas indígenas a partir de acciones coordinadas entre los órdenes de gobierno en los que participen las comunidades, consultar con los pueblos indígenas e incorporar sus recomendaciones y propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND).

¹⁴⁶ Idem.

¹⁴⁷ Ibidem supra nota 20.

Por su parte, el artículo 25 de la CPEUM, refiere que el Estado mexicano ostenta la rectoría del desarrollo nacional a través de la competitividad, el fomento del crecimiento económico, el empleo y una distribución del ingreso y riqueza,¹⁴⁸ siendo una de sus atribuciones el planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional y para ello llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que el interés general demande.¹⁴⁹ Para ello, indica que es una atribución del Estado, el organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que buscará el dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía.¹⁵⁰

El instrumento constitucional señalado para determinar la política de desarrollo es el PND, el cual debe realizarse mediante un procedimiento inclusivo y deliberativo, en el que se recojan las demandas sociales y este es de aplicación obligatoria para los programas que ejecute la administración pública federal¹⁵¹. El ejecutivo federal además establecerá los procedimientos de participación y consulta popular, así como los criterios para la formulación, control y evaluación del plan y programas de desarrollo, los procesos de planeación podrán además coordinarse mediante convenios con los gobiernos estatales y mediante convenios con particulares.¹⁵²

Al abordar temas de desarrollo económico del país, una garantía de especial relevancia es la contemplada en el artículo 14 constitucional, misma que señala la prohibición de atentar en contra de las libertades, propiedades posesiones o derechos sin que medie de forma previa un juicio ante tribunales previamente establecidos y que cumpla con las formalidades de los procesos en los términos de las leyes específicas.¹⁵³

Por otro lado, la CPEUM indica que la propiedad de tierras y aguas que estén dentro de límites del territorio nacional son originariamente de la Nación, quién puede constituir la propiedad privada transmitiendo el dominio a los particulares e imponiendo las modalidades que señale el interés público, regulando los elementos naturales susceptibles de apropiación por el beneficio social y con el objeto de distribuirlo de forma equitativa, así como cuidar de su conservación para lograr el desarrollo del país y el mejoramiento de población rural y urbana¹⁵⁴. Asimismo, en su artículo 27, la CPEUM contempla la expropiación por causa de utilidad pública y mediante la indemnización.

148 Ibidem, artículo 25.

149 Idem.

150 Ibidem, artículo 26.

151 Idem.

152 Idem.

153 Idem.

154 Ibidem, artículo 27.

La ley secundaria al artículo 26 constitucional que regula el Sistema Nacional de Planeación Democrática, es la *Ley de Planeación (en adelante LP)*, la cual en su artículo 20 señala que la participación y consulta de los diferentes grupos sociales tiene el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del PND, regulándose las formalidades a través de la ley reglamentaria¹⁵⁵. Esta disposición, se complementa con el artículo 31 del *Reglamento Interior* de la SEGOB, la cual señala que le corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito la obligación de “Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional”.¹⁵⁶

Es importante destacar que otras regulaciones secundarias, como la Ley Minera, no contempla disposiciones sobre el derecho a la consulta, lo que en principio contradice lo señalado en la CPEUM, lo dispuesto por la OIT y los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas, así como los derechos de las comunidades agrarias y ejidales, así como cualquier otra población que podría ser afectada.¹⁵⁷

Para el caso particular de pueblos indígenas, la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, que establece su creación, le asigna entre sus funciones ser el órgano técnico en los procesos de consulta previa, libre e informada, cada vez que se prevean medidas legislativas y administrativas en el ámbito federal, susceptibles de afectar los derechos de los pueblos. Para dar cumplimiento a esto, señala que el Instituto diseñará y operará un sistema de consulta y participación indígenas, en el que se establecerán las bases y procedimientos metodológicos para promover los derechos y la participación de las autoridades, representantes e instituciones de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en la formulación, ejecución y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo y demás planes y programas de desarrollo, así como para el reconocimiento e implementación de sus derechos. De igual forma, podrá llevar a cabo los estudios técnicos necesarios para la efectiva realización de los procesos de consulta.¹⁵⁸

155 Ley de Planeación, Secretaría de Gobernación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983, Última Reforma de 16 de febrero de 2018.

156 Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación a 31 de mayo de 2019, disponible en: <http://ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo99532.pdf>

157 Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169, Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, febrero de 2013, disponible en: http://www.semar.gob.mx/Pueblos_Indigenas.pdf

158 Idem.

1.4.7

Recomendaciones

En la actualidad, no existe una legislación identificable que específicamente aborde formalmente los desplazamientos forzados internos resultantes de las obras de desarrollo a gran escala. En consecuencia, se recomienda:

- Promover de manera obligatoria acciones de consulta libre, previa e informada conforme a los estándares internacionales, la CPEUM, la Ley de Planeación y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan, y los programas de desarrollo, con personas y comunidades que puedan verse afectadas por los mismos, particularmente con grupos vulnerables como personas y pueblos indígenas, en todos aquellos casos en los que las acciones de desarrollo puedan tener como consecuencia una situación de DFI, impulsando la implementación de las acciones de consulta que también ordena la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas para que dicho Instituto realice con los estudios conducentes.
- Incluir formalmente en el Plan Nacional de Desarrollo el tema del DFI, y garantizar su consulta con diversos grupos sociales sobre el tema, incluyendo grupos vulnerables. Esta recomendación es igualmente aplicable para todas las causas de desplazamiento.
- Reformar la Ley de Planeación para incluir garantías que deben seguirse con el fin de evitar DFI arbitrarios por proyectos de desarrollo.
- Reformar la legislación pertinente que puede derivar proyectos de desarrollo, como la Ley de Minería, para abordar específicamente el tema del DFI y establecer garantías para la protección de los derechos humanos y de las PDFI.
- Reformar la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas para que los estudios técnicos necesarios sean obligatorios en cada proceso de consulta.

1.5

Libertad de circulación

1.5.1 Contexto general

Todas las PDFI deben gozar del derecho a la libertad de circulación y de elección de residencia en todas las situaciones, incluido el derecho a permanecer en el lugar donde se encuentran, a menos que el desplazamiento involuntario: i) se realice de una manera prevista por la ley; ii) sea necesario para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas, o los derechos y libertades de los demás; y iii) sea compatible con otros derechos humanos reconocidos.¹⁵⁹

159 Declaración Universal de los Derechos Humanos, Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, Resolución 217 A III, artículo 13, disponible en: <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, resolución 2200 A (XXI), artículo 12, disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>



Para garantizar que las PDFI puedan ejercer su derecho a la libertad de circulación y de elección de residencia durante y después del desplazamiento, las leyes y políticas nacionales deben:

- Garantizar que la legislación nacional no suponga un obstáculo para que las PDFI abandonen sus lugares de residencia para buscar seguridad y protección;
- Garantizar que la falta de acceso a la documentación no impida a las PDFI ejercer el derecho a la libertad de circulación dentro del país o el derecho a salir de él;
- Hacer efectivos los derechos de las PDFI a la libertad de circulación y a la elección de residencia durante el desplazamiento mediante medidas como la facilitación del acceso a la documentación y la provisión de una seguridad adecuada en las inmediaciones de los asentamientos.
- Garantizar que las PDFI no sean internadas o confinadas en campamentos. Si en circunstancias excepcionales dicho internamiento o confinamiento es absolutamente necesario, debe garantizarse que dichas medidas no duren más de lo requerido por las circunstancias.
- Adoptar medidas concretas que permitan a las PDFI encontrar una solución duradera a su situación de desplazamiento y, en particular, garantizar su elección voluntaria asegurando la viabilidad del retorno, la integración local y las opciones de reasentamiento o reubicación. Dichas medidas incluyen el suministro de información, procesos de toma de decisiones consultivos, seguridad física, asistencia y acceso humanitario.¹⁶⁰

¹⁶⁰ Ibidem, supra nota 10, página 83, 84.

1.5.2

Estándar o elementos mínimos esenciales

Los elementos mínimos esenciales a tomarse en cuenta para el reconocimiento del derecho a la libertad de circulación son:

- El reconocimiento de que el desplazamiento representa una excepción a la libertad de circulación y a elegir la residencia propia y, que las restricciones ilegales a este derecho pueden equivaler a un desplazamiento arbitrario.
- Reconocer el derecho de las PDFI a la libertad de circulación, incluyendo específicamente el derecho a buscar seguridad en otra zona del país, a abandonar el país, a buscar asilo en otro país y a ser protegidos contra el retorno forzoso o reasentamiento en cualquier lugar en el que su vida la seguridad, la libertad y/o la salud estén en peligro.
- Suprimir los obstáculos administrativos que puedan existir, limitando la posibilidad de que las PDFI lleguen a zonas seguras o, cuando las condiciones lo permitan, de regresar a sus hogares. Un ejemplo de ello pueden ser los puestos de control y revisión.
- Reconocer que el desplazamiento no debe durar más que el tiempo requerido por las circunstancias, así como el derecho de todas las PDFI a elegir voluntariamente y con conocimiento de causa entre el retorno, la integración en el lugar de desplazamiento o reubicación en otra parte del país.
- Prever medidas específicas para garantizar la seguridad a largo plazo para las PDFI que regresan.¹⁶¹

¹⁶¹ Ibidem supra nota 10 Anexo 3.

1.5.3 Otros estándares internacionales

(i) Principios Rectores de la ONU

Los Principios 6.3, 12, 14, 15 y 28.1 de los Principios Rectores de ONU tienen por objeto evitar el desplazamiento arbitrario y, en caso de que se produzca el desplazamiento, garantizar que las PDFI puedan moverse libremente durante el desplazamiento, tanto para evitar situaciones inseguras, así como para realizar los viajes necesarios.

El Principio Rector 6 articula la obligación de prevención y protección contra el desplazamiento arbitrario. El principio 6.3 establece que “los desplazamientos no tendrán una duración superior a la impuesta por las circunstancias”.¹⁶²

El Principio Rector 12 establece que toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales, y la prohibición de que nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Para hacer efectivo este derecho, las PDFI no podrán ser personas recluidas o confinadas en campamentos. Si en circunstancias excepcionales la reclusión o el confinamiento resultan absolutamente necesarios, su duración no será superior a la impuesta por las circunstancias.¹⁶³

El Principio Rector 14 señala que toda PDFI “tiene derecho a la libertad de circulación y a la libertad de escoger su residencia” en particular las PDFI “tienen derecho a circular libremente dentro y fuera de los campamentos u otros asentamientos.”¹⁶⁴

El Principio Rector 15 enumera los siguientes derechos de circulación: (i) buscar seguridad en otra parte del país; (ii) abandonar su país; (iii) solicitar asilo en otro país; y (iv) recibir protección contra el regreso forzado o el reasentamiento en cualquier lugar donde su vida, seguridad, libertad y salud se encuentren en peligro.¹⁶⁵

¹⁶² Ibidem, supra nota 11, Principio Rector 6.

¹⁶³ Ibidem, supra nota 11, Principio Rector 12.

¹⁶⁴ Ibidem, supra nota 11, Principio Rector 14.

¹⁶⁵ Ibidem, supra nota 11, Principio Rector 15.

El Principio Rector 28.1 señala que “Las autoridades competentes tienen la obligación y responsabilidad primarias de establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar o su lugar de residencia habitual, o su reasentamiento voluntario en otra parte del país. Esas autoridades tratarán de facilitar la reintegración de los desplazados internos que han regresado o se han reasentado en otra parte.”¹⁶⁶

Finalmente, el Principio Rector 28.2 refiere que “se harán esfuerzos especiales por asegurar la plena participación de los desplazados internos en la planificación y gestión de su regreso o de su reasentamiento y reintegración.”

(ii) Principios Pinheiro

El Principio 9 de Pinheiro reconoce el derecho a la libertad de circulación que incluye el derecho a elegir su lugar de residencia¹⁶⁷, y limita el derecho del Estado a restringir la libertad de circulación salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con las disposiciones de los instrumentos internacionales de derechos humanos, del derecho de los refugiados y del derecho humanitario, y las normas conexas.”¹⁶⁸

Por su parte, el Principio 10 contiene una serie de disposiciones relacionadas con los derechos de circulación de las PDFI, que incluyen el derecho a regresar voluntariamente a sus antiguos hogares, tierras o lugares de residencia habitual, en condiciones de seguridad y dignidad, así como el derecho a no ser coaccionado para regresar a su antiguo lugar de residencia.¹⁶⁹ Asimismo indica que se debe proporcionar a las PDFI información completa, objetiva, actualizada y exacta, en particular sobre las cuestiones relativas a la seguridad física, material y jurídica en sus lugares de origen.¹⁷⁰

Asimismo, el Principio 10 también señala que los Estados deben permitir el regreso de las PDFI a sus anteriores hogares, tierras o lugares de residencia habitual, si así lo desearan, cuyo derecho no podrá restringirse ni someterse a limitaciones temporales arbitrarias o ilegales,¹⁷¹ e indica que tampoco las PDFI deberán ser obligadas de forma directa o indirecta, a regresar y que deberán tener acceso de forma efectiva, si así lo desearan, a soluciones duraderas al desplazamiento distintas del regreso, sin perjuicio de su derecho a la restitución de sus viviendas, tierras y patrimonio.”¹⁷²

¹⁶⁶ Ibidem, supra nota 11, Principio Rector 28.1.

¹⁶⁷ Ibidem, supra nota 1, Principio de Pinheiro 9.1.

¹⁶⁸ Ibidem, Principio de Pinheiro 9.2.

¹⁶⁹ Ibidem, Principio de Pinheiro 10

¹⁷⁰ Ibidem, Principio de Pinheiro 10.1

¹⁷¹ Ibidem, Principio de Pinheiro 10.2

¹⁷² Ibidem, Principio de Pinheiro 10.3

Finalmente, dicho Principio indica que cuando sea menester, los Estados deben solicitar a otros Estados o a organizaciones internacionales la asistencia técnica o financiera necesaria para facilitar el regreso voluntario efectivo, en condiciones de seguridad y dignidad, de las PDFI.¹⁷³

1.5.4 Sistema Interamericano de Derechos Humanos

La CADH reconoce en el artículo 22 el derecho de circulación y residencia, como el derecho de toda persona el circular y residir libremente cuando se encuentre legalmente en un Estado, este derecho incluye la posibilidad de salir y, refiere a su restricción únicamente en circunstancias específicas, como la prevención de infracciones penales, la protección de la seguridad nacional, el orden público, la seguridad, la moral, la salud pública así como los derechos y libertades de los demás o, aplicar restricciones de ley en zonas determinadas y por razones de interés público.¹⁷⁴

Al respecto, la Corte IDH ha establecido que:

“(...) el artículo 22.1 de la Convención reconoce el derecho de circulación y de residencia. En esta línea, la Corte considera que esta norma protege el derecho a no ser desplazado forzadamente dentro de un Estado Parte o a no tener que salir forzadamente fuera del territorio del Estado en el cual se halle legalmente. Asimismo, (...) la libertad de circulación es una condición indispensable para el libre desarrollo de la persona. De igual forma, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en su Comentario General No. 27 en cuanto al contenido de este derecho, el cual consiste, inter alia, en: a) el derecho de quienes se encuentren legalmente dentro de un Estado a circular libremente en ese Estado y escoger su lugar de residencia, lo cual incluye la protección contra toda forma de desplazamiento interno forzado; y b) el derecho de una persona a ingresar a su país y permanecer en él. El disfrute de este derecho no depende de ningún objetivo o motivo en particular de la persona que desea circular o permanecer en un lugar.”¹⁷⁵

¹⁷³ Ibidem, supra nota 90, artículo 22.

¹⁷⁴ Ibidem, supra nota 90, artículo 22.

¹⁷⁵ Corte IDH. Caso Masacres de el Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de octubre de 2012. Serie C No. 252. párr. 186.

De igual manera, la Corte IDH ha señalado que el derecho de circulación y de residencia:

“ (...) puede ser vulnerado por restricciones de facto si el Estado no ha establecido las condiciones ni provisto los medios que permiten ejercerlo, por ejemplo cuando una persona es víctima de amenazas u hostigamientos y el Estado no provee las garantías necesarias para que pueda transitar y residir libremente en el territorio de que se trate, incluso cuando las amenazas y hostigamientos provienen de actores no estatales. Asimismo, la Corte ha indicado que la falta de una investigación efectiva de hechos violentos puede propiciar o perpetuar un exilio o desplazamiento forzado.”¹⁷⁶

Finalmente, la Corte ha recordado que la obligación de garantizar el derecho de circulación y residencia:

“ (...) también debe tomar en consideración las acciones emprendidas por el Estado para asegurar que las poblaciones desplazadas puedan regresar a sus lugares de origen sin riesgo de que se vean vulnerados sus derechos. En ese sentido, este Tribunal reafirma que la obligación de los Estados de proteger los derechos de las personas desplazadas conlleva no solo el deber de adoptar medidas de prevención sino también proveer las condiciones necesarias para un retorno digno y seguro a su lugar de residencia habitual o su reasentamiento voluntario en otra parte del país. Para ello, se debe garantizar su participación plena en la planificación y gestión de su regreso o reintegración”¹⁷⁷

1.5.5 Análisis específico sobre México

La CPEUM señala en su artículo 11 que toda persona tiene derecho a entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio, así como mudarse de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. Señalando que “el ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país (...)”¹⁷⁸

¹⁷⁶ Corte IDH. Caso Miembros de la Aldea Chichupac y comunidades vecinas del Municipio de Rabinal Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de noviembre de 2016. Serie C No. 328, párr. 174.

¹⁷⁷ Ibidem, párr. 175.

¹⁷⁸ Ibidem, supra nota 20, artículo 20.

Es importante señalar que la CPEUM no establece limitaciones a personas ciudadanas o extranjeras sino a toda persona.

1.5.6

Recomendaciones

El marco normativo vigente reconoce algunas cuestiones importantes relacionadas con el derecho a la circulación. Sin embargo, no se identifica una legislación que aborde formalmente el derecho a la libertad de circulación de las PDFI en México. Por lo tanto, las siguientes recomendaciones pueden contribuir a que se incluyan los elementos mínimos esenciales pertinentes:

- Contar con una legislación específica que garantice el derecho a la libertad de circulación específicamente a las PDFI, incluido el derecho de las PDFI a buscar seguridad en otra parte del país, así como el derecho a elegir la propia residencia.
- En la legislación específica que se adopte, incluir las prohibiciones de arresto y detención arbitrarios de las PDFI, lo que incluiría el confinamiento en campamentos y que, si dicho confinamiento o internamiento es necesario, no debe durar más de lo que exijan las circunstancias. Sobre este punto, se sugiere que se señale que dichas medidas de confinamiento son de naturaleza extraordinaria, y se indiquen los procedimientos para su inicio y conclusión.
- Adoptar en una legislación específica las disposiciones que establezcan el deber de las autoridades para promover y crear condiciones para el retorno, la integración local o la reubicación en otro lugar de manera voluntaria y en condiciones de seguridad y dignidad.
- Incluir en la legislación específica el deber de las autoridades competentes de los diferentes niveles de gobierno para hacer esfuerzos especiales para garantizar la plena participación de las PDFI en la planificación y gestión de su solución duradera. Esta legislación debe incluir protecciones específicas contra los movimientos involuntarios de las PDFI.

1.6

Prohibición de los desplazamientos arbitrarios

1.6.1

Contexto general

Conforme a los estándares generados en el derecho internacional de los derechos humanos, toda persona tiene derecho a la libertad de circulación y a establecer su propia residencia, incluido el derecho a ser protegido contra injerencias arbitrarias en su hogar, su familia, su intimidad, y a la seguridad jurídica de la tenencia. Los Estados también deben garantizar que todas las personas estén protegidas contra los desalojos forzosos, incluidos los desplazamientos arbitrarios.



Cabe destacar que de acuerdo con la interpretación del Comité de Derechos Humanos el concepto de “arbitrariedad” no debe equipararse con el de “contrario a la ley”, sino que debe interpretarse de manera más amplia a fin de incluir elementos de incorrección, injusticia e imprevisibilidad, el principio de las debidas garantías procesales y consideraciones relativas a la razonabilidad, la necesidad y la proporcionalidad¹⁷⁹.

1.6.2

Estándar o elementos mínimos esenciales

Los estándares o elementos esenciales mínimos para considerar son:

- El reconocimiento al derecho a no ser desplazado arbitrariamente.
- El establecimiento de la prohibición y la sanción en el derecho interno a quien incurra en desplazamiento arbitrario.
- La adopción de medidas penales y administrativas para garantizar el cumplimiento de las normas pertinentes del derecho internacional humanitario.

1.6.3

Principios Rectores de la ONU

Los Principios Rectores de las Naciones Unidas describen detalladamente las garantías que deben ofrecerse a las PDFI tanto para prevenir el desplazamiento arbitrario como para mitigarlo y ponerle fin cuando se produzca. De esta manera, el Principio Rector 6 señala que todo ser humano tendrá derecho a ser protegido contra el desplazamiento arbitrario, lo cual incluye (pero no se limita) al desplazamiento por las siguientes circunstancias:

- i. Basados en políticas de apartheid, «limpieza étnica» o prácticas similares cuyo objeto o cuyo resultado sea la alteración de la composición étnica, religiosa o racial de la población afectada;
- ii. En situaciones de conflicto armado, a menos que así lo requiera la seguridad de la población civil afectada o razones militares imperativas;

¹⁷⁹ Comité de Derechos Humanos. Observación general núm. 36 sobre el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, relativo al derecho a la vida, párr. 18.

- iii. En casos de proyectos de desarrollo en gran escala, que no estén justificados por un interés público superior o primordial;
- iv. En casos de desastres, a menos que la seguridad y la salud de las personas afectadas requieran su evacuación; y
- v. Cuando se utilicen como castigo colectivo¹⁸⁰.

Por su parte, el Principio 8 establece normas que deben ser respetadas en todas las circunstancias, incluso cuando el desplazamiento pueda considerarse justificado. Éstas son, las garantías de respeto al derecho a la vida, la dignidad y la seguridad de las personas afectadas, normas que además son derechos inderogables del derecho internacional de los derechos humanos. Las violaciones a estos derechos son elementos adicionales para tener en cuenta en la evaluación de la arbitrariedad de un acto de desplazamiento.

1.6.4 Análisis específico sobre México

Como se ha señalado previamente, el artículo 27 de la CPEUM señala que la propiedad originaria de las tierras y aguas que se encuentran dentro de los límites del territorio nacional corresponden a la nación mexicana, que puede transmitir el dominio a los particulares. Por ello, debemos de entender tres tipos de propiedad en México: la propiedad privada (particulares), la propiedad pública (a cargo de los tres niveles de gobierno) y la propiedad social (está compuesta por la propiedad ejidal y la propiedad comunal; este tipo de propiedad tienen reconocida su personalidad jurídica y podrá usarse tanto para asentamientos humanos como para actividades productivas).¹⁸¹ Además, el artículo 27 reconoce que la ley deberá proteger la integridad de las tierras y de los grupos indígenas.¹⁸²

El artículo 14 constitucional señala que “nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad del hecho”,¹⁸³ disposición que se complementa con lo señalado en el artículo 16 del mismo ordenamiento, el cual indica que “nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del

¹⁸⁰ Ibidem, supra nota 11, Principio Rector 6.

¹⁸¹ Ibidem, supra nota 20, artículo 27.

¹⁸² Idem.

¹⁸³ Ibidem, supra nota 20, artículo 14.

procedimiento”.¹⁸⁴ Estos artículos constitucionales establecen las bases de la actuación fundamentada en la legalidad y apego al debido proceso.

Esta obligación de actuar en apego estricto a la legalidad y el debido proceso también se ve reflejado en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamientos Territoriales y de Desarrollo Humano en su artículo 10, fracción XXV, mismo que señala que se establecerán las leyes y reglamentos por medio de las cuales se autoriza los diferentes permisos y acciones que deben prever las formalidades, los requisitos, procedimientos, causas de improcedencia, tiempos de respuesta, medios de impugnación, medios de seguridad, sanciones, entre otras medidas que garanticen la seguridad jurídica y la máxima transparencia en los actos de autoridad en la materia.¹⁸⁵

Si bien existe un respaldo constitucional frente a la legalidad y seguridad jurídica que rige la tenencia, posesión y propiedad de una persona o comunidad, lo cierto es que no existe prohibición expresa sobre los desplazamientos arbitrarios. Siendo que el referente más cercano lo podemos encontrar en el Código Penal Federal a través del delito de despojo contemplado en el artículo 395 y 396 que señalan:

“Se aplicará la pena de tres meses a cinco años de prisión y multa de cincuenta a quinientos pesos:

I.- Al que de propia autoridad y haciendo violencia o furtivamente, o empleando amenaza o engaño, ocupe un inmueble ajeno o haga uso de él, o de un derecho real que no le pertenezca;

II.- Al que de propia autoridad y haciendo uso de los medios indicados en la fracción anterior, ocupe un inmueble de su propiedad, en los casos en que la ley no lo permite por hallarse en poder de otra persona o ejerza actos de dominio que lesionen derechos legítimos del ocupante, y

III.- Al que en los términos de las fracciones anteriores, cometa despojo de aguas.

La pena será aplicable, aun cuando el derecho a la posesión de la cosa usurpada sea dudosa o esté en disputa. Cuando el despojo se realice por grupo o grupos, que en conjunto sean mayores de cinco personas, además de la pena señalada en este artículo, se aplicará a los autores intelectuales y a quienes dirijan la invasión, de uno a seis años de prisión.”¹⁸⁶

[...]

Artículo 396:

A las penas que señala el artículo anterior, se acumulará la que corresponda por la violencia o la amenaza.

¹⁸⁴ Ibidem, artículo 16.

¹⁸⁵ Código Penal Federal, Diario Oficial de la Federación, 14 de agosto de 1931, última reforma de 24 de enero de 2020.

¹⁸⁶ Idem.

En ese sentido, si bien hay un rango de protección importante frente a la pérdida del patrimonio de una persona, un tipo penal que brinde protección frente a cualquier forma de desplazamiento arbitrario debería entrañar la tutela de bienes jurídicos de mayor relevancia al ser una conducta que se relaciona con múltiples impactos y violaciones a derechos humanos.

Por su parte, México es parte del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, desde el año 2005, por lo cual conforme al artículo 7.2.d, reconoce al desplazamiento forzoso, también conocido como “deportación o traslado forzoso de población”, como un crimen de lesa humanidad.

1.6.5 Recomendaciones

En el marco jurídico y de política pública vigente no se reconoce explícitamente la prohibición de los desplazamientos arbitrarios y medidas de protección en consecuencia. Debido a lo anterior se recomienda:

- Reconocer en una legislación específica el derecho de toda persona a no ser desplazada arbitrariamente.
- Tipificar en el Código Penal Federal aquellas conductas que puedan generar desplazamientos arbitrarios de acuerdo con el contexto en México y tomando como base los contenidos de los Principios Rectores; y establecer las sanciones correspondientes, así como la vinculación con los mecanismos para reparar a las víctimas conforme a la LGV.
- Implementar una legislación vinculante que promulgue la obligación de que el Gobierno facilite un alojamiento alternativo antes de efectuar los desalojos, y que respete todas garantías procesales establecidas en el Principio 7 de los Principios Rectores de la ONU; así como lo reconocido en el derecho internacional de los derechos humanos.
- Reforzar las disposiciones vigentes que puedan concatenar desplazamientos arbitrarios, señalando la obligación estatal de evitar el desplazamiento de personas, a no ser que sea absolutamente necesario y con el debido respeto a los derechos humanos; estableciendo una protección reforzada frente a personas con relación especial de dependencia con sus tierras.

1.7

A recibir asistencia humanitaria

1.7.1

Contexto general

La asistencia humanitaria incluye el acceso a todos los bienes y servicios necesarios para la supervivencia y el bienestar elemental de las personas”,¹⁸⁷ éstos son generalmente impartidos por los Estados o las entidades humanitarias y tiene como principal objetivo el lograr la recuperación temprana de las personas que han sufrido las consecuencias de contextos adversos.

¹⁸⁷ ONU, Protección y asistencia a los desplazados internos, Asamblea General, 11 Agosto 2010, A/65/282, disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org/es/docid/4d7a0b402.html>



Las acciones humanitarias deben ser un trabajo en conjunto de todos los poderes y órdenes de gobierno. Deben incluir cuando menos el acceso a los alimentos, agua, saneamiento, vivienda, atención médica, educación y otros servicios sociales necesarios como el apoyo psicosocial, entre otras.¹⁸⁸

De acuerdo con la Relatora Especial sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos, las autoridades nacionales deben velar de buena fe, por el disfrute de los derechos trastocados por la situación de DFI, ya sea brindando la asistencia humanitaria de forma directa o facilitando la prestación de asistencia humanitaria por parte de terceros.¹⁸⁹ La asistencia humanitaria es un deber primario y prioritario de los Estados y, en caso de que estos no puedan o no quieran brindarlo, debe permitirse el acceso de los organismos humanitarios nacionales o internacionales para que los brinden. En este sentido:

- La asistencia humanitaria debe buscar que las personas en situación de DFI accedan plenamente a sus derechos humanos a la vida, alimentación, agua, servicios de saneamiento, vestido, vivienda, atención médica y educación.
- La asistencia humanitaria debe brindar acceso a bienes y servicios humanitarios cuya calidad y cantidad sean suficientes.
- La asistencia humanitaria debe ser asequible y debe ofrecerse a todas las personas que lo necesiten de forma fácil y segura.
- La asistencia humanitaria debe ser culturalmente apropiada y debe tomar en cuenta factores como el género, la edad, y la adaptabilidad, esto es que se proporcionen por medios lo suficientemente flexibles como para ajustarlos a las necesidades variables de los beneficiarios”.¹⁹⁰
- Se deberá permitir el acceso de las organizaciones humanitarias nacionales e internacionales que busquen brindar asistencia a personas en situación de DFI.

¹⁸⁸ Ibidem supra nota 104.

¹⁸⁹ Ibidem, numeral 69.

¹⁹⁰ ONU, Informe de la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Cecilia Jimenez-Damary, presentado de conformidad con la resolución 74/160 de la Asamblea General y la resolución 41/15 del Consejo de Derechos Humanos, 16 de julio de 2021.

1.7.2

Estándar o elementos mínimos esenciales

Los elementos mínimos esenciales que se deben considerar en la legislación para brindar asistencia humanitaria son:

- Asignar a las autoridades u organizaciones pertinentes a nivel nacional y local obligaciones claras y específicas en el ámbito de la asistencia humanitaria para las PDFI y proporcionarles los medios necesarios para ello.
- Establecer mecanismos y procedimientos para identificar a las personas beneficiarias de la asistencia humanitaria sobre la base de la necesidad y la vulnerabilidad particular.
- Determinar los criterios para la entrega de bienes y servicios humanitarios de acuerdo con las normas mínimas internacionales reconocidas.
- Establecer criterios y mecanismos que garanticen el acceso de la ayuda humanitaria a todas las personas que necesiten.
- Eliminar cualquier obstáculo que dificulte el suministro de bienes humanitarios de origen nacional.
- Facilitar la importación y el transporte interno de los bienes humanitarios que no estén suficientemente disponibles en el país, y la rápida entrada de trabajadores y organizaciones humanitarias extranjeras en el país (por ejemplo, simplificando los requisitos de visado y agilizando los permisos).
- Prever la penalización de los ataques por parte de actores estatales y no estatales contra el personal de ayuda humanitaria y su material, transporte y suministros.
- Proporcionar, tras un conflicto armado, otras situaciones de violencia o catástrofes naturales o provocadas por el hombre, asistencia humanitaria durante un período transitorio, así como medidas para restablecer la seguridad alimentaria y el suministro de agua y saneamiento, servicios sanitarios y educación en los lugares donde las PDFI encuentren soluciones duraderas.¹⁹¹

¹⁹¹ Ibidem, supra nota 10, página 67.

1.7.3

Principios Rectores de la ONU

Los Principios Rectores reconocen ampliamente el derecho de las PDFI a recibir asistencia humanitaria. En su Principio 3 señala que “[...] las autoridades nacionales tienen la obligación y la responsabilidad primarias de proporcionar protección y asistencia humanitaria a los desplazados internos que se encuentren en el ámbito de su jurisdicción [...], Los desplazados internos tienen derecho a solicitar y recibir protección y asistencia humanitaria de esas autoridades. No serán perseguidos ni castigados por formular esa solicitud”.¹⁹²

Este derecho de las personas en situación de DFI ha sido ampliado en la sección IV de los Principios Rectores sobre la asistencia humanitaria, que incluye:

- La asistencia humanitaria no podrá ser desviada por razones políticas o militares.¹⁹³
- Las organizaciones humanitarias internacionales u otros órganos competentes podrán ofrecer sus servicios en apoyo de las personas desplazadas.¹⁹⁴
- Los Estados deberán examinar los ofrecimientos de las organizaciones humanitarias de buena fe y su aceptación no podrá ser retirada arbitrariamente.¹⁹⁵
- Los Estados que presenten asistencia humanitaria, así como sus medios de transporte y suministro, deberán gozar de respeto y protección.¹⁹⁶
- Todas las autoridades competentes concederán y facilitarán el paso libre de la asistencia humanitaria y permitirán a las personas que prestan esa asistencia un acceso rápido y sin obstáculos a las PDFI.¹⁹⁷

¹⁹² Ibidem, supra nota 11, Principio Rector 10.

¹⁹³ Ibidem, supra nota 11, Principio Rector 24.

¹⁹⁴ Idem.

¹⁹⁵ Ibidem, supra nota 11, Principio Rector 25.

¹⁹⁶ Ibidem, supra nota 11, Principio Rector 26.

¹⁹⁷ Idem.

1.7.4

Panel de Alto Nivel sobre Desplazamiento Interno

En su reciente Informe, el Panel recomienda fortalecer la calidad de la protección y la asistencia a las PDFI y a las comunidades de acogida, concretamente insta a los Gobiernos nacionales a “dar prioridad a la protección y la asistencia humanitaria en la adopción de decisiones y las asignaciones presupuestarias en general, y ser proactivos al consultar a los desplazados internos de todas las edades, géneros y diversidades sobre sus necesidades y preocupaciones”. “En los casos en que las capacidades del Estado se vean desbordadas, los Estados deberían facilitar el espacio para que los agentes humanitarios puedan prestar asistencia y protección humanitaria de forma neutral, imparcial e independiente, sin injerencias indebidas.”¹⁹⁸

1.7.5

Sistema Interamericano de Derechos Humanos

En su Guía Práctica, la CIDH ha reconocido la importancia de que los tres poderes de gobierno adopten medidas para garantizar la asistencia humanitaria oportuna, adecuada y necesaria a las PDFI. En esta obligación estatal identificó también la responsabilidad del Poder Ejecutivo de solicitar la cooperación internacional para garantizar la asistencia humanitaria, así como garantizar que todos los niveles de gobierno local participen a lo largo de todo el proceso.¹⁹⁹

Por su parte, este mismo instrumento reconoce el deber conjunto del Poder Ejecutivo y Judicial de generar mecanismos administrativos y judiciales apropiados para la procedencia de los reclamos hechos por las PDFI, admitir cuando sean procedentes los reclamos de asistencia humanitaria y solicitar las medidas que sean necesarias, así como resguardar el derecho a no ser perseguidos.²⁰⁰

¹⁹⁸ Ibidem, supra nota 11, Principio Rector 25

¹⁹⁹ Ibidem, supra nota 104, página 27.

²⁰⁰ Ibidem, supra nota 11, Principio Rector 25.

Finalmente, la Corte IDH ha considerado que:

“la insuficiencia estatal en la asistencia básica durante el desplazamiento puede comprometer la responsabilidad del Estado respecto al derecho a la integridad personal si es que las condiciones físicas y psíquicas que debieron enfrentar las víctimas no son acordes con estándares mínimos exigibles en este tipo de casos. Así, la Corte ha declarado violaciones a la integridad personal relacionadas con el desplazamiento en casos en que hubo afectaciones específicas adicionales a aquellas producidas por el hecho del desplazamiento”.²⁰¹

También, la Corte IDH ha determinado que la inobservancia de sus obligaciones de garantizar la asistencia humanitaria y un retorno seguro, contravienen el derecho a la circulación, residencia y protección del derecho a la integridad personal.²⁰²

1.7.6 Análisis específico sobre México

La CPEUM en su artículo 1º señala que es obligación de todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, el promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.²⁰³ Esta obligación de garantizar los derechos humanos comprende la obligación de proporcionar asistencia humanitaria para la población que así lo requiera.

Pese a lo anterior, no se encuentra reconocida en legislación alguna de forma específica la obligación de brindar asistencia humanitaria, a pesar de ello existen antecedentes importantes y esfuerzos recientes que buscan brindar herramientas para la implementación de asistencia humanitaria:

201 Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos No. 3 : Personas en situación de desplazamiento / Corte Interamericana de Derechos Humanos y Cooperación Alemana (GIZ) . -- San José, C.R. : Corte IDH, 2020, página 21. Corte IDH. Caso Yarce y otras Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2016. Serie C No. 325. Párr. 226.

202 Ibidem, Supra nota 74.

203 Ibidem, supra nota 20, artículo 1.

Ley de Asistencia Social

Esta ley reconoce la asistencia social como el “conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan el desarrollo integral del individuo, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, indefensión desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva.”²⁰⁴ Esta ley, en su apartado III reconoce que tendrán derecho a la asistencia social preferente las personas en situación de desplazamiento.²⁰⁵

Es así como los servicios de asistencia social reconocidos son la atención de servicios básicos de salud, la prestación de servicios funerarios, orientación nutricia, habilitación y rehabilitación e integración a la vida productiva o activa, entre otros.²⁰⁶ Estos servicios son otorgados a través del Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada compuesta por 17 instituciones públicas, así como la beneficencia pública, entre otros actores.²⁰⁷

Consejo Nacional de Atención a Población en Condiciones de Emergencia (CN-APCE).

El Consejo Nacional de Atención a Población en Condiciones de Emergencia (*en adelante* CN-APCE), se encuentra conformado por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, la Coordinación Nacional de Protección Civil, la Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud, entre otras. Este consejo busca delimitar las tareas que le corresponden desempeñar a cada uno de los integrantes del Sistema Nacional DIF, con la finalidad de “mitigar las necesidades de las personas afectadas por desastres naturales y que son sujetas a la Asistencia Social”.²⁰⁸

204 Ibidem, supra nota 24, artículo 12.

205 Ibidem, supra nota 24, artículo 4.

206 Ibidem, supra nota 24, artículo 12.

207 Ibidem, supra nota 24, artículo 22,

208 Lineamientos Generales para la Operación del Comité de Apoyo denominado Consejo Nacional de Atención a Población en Condiciones de Emergencia, Aprobados en la Primera Sesión Ordinaria 2020 de la Junta de Gobierno del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, numeral 3, disponible en: http://www.dof.gob.mx/2020/DIF/Lineamientos-CN-APCE_compressed.pdf

El CN-APCE, debe aprobar una Estrategia de Atención a población en Condiciones de Emergencia,” y promover la conformación de comités estatales y subcomités municipales de “Atención a Población en Condiciones de Emergencia”. Además, son los encargados de definir las acciones del SNDIF para la prevención, mitigación, atención y recuperación de la población sujeta a asistencia social ante situaciones de emergencia o desastre. Este sistema también está encargado de la elaboración de los Protocolos de actuación que se requieran para el cumplimiento de sus funciones y para la atención de las situaciones de emergencia particulares.²⁰⁹

Es así que el CN-APCE coordina las acciones dirigidas por el SNDIF para la mitigación de condiciones que pueden derivar en una situación de riesgo o desastre, siendo la “Atención a Población en Condiciones de Emergencia o (APCE) una de las acciones institucionales que busca brindar atención a la población vulnerable o damnificada por una situación de emergencia o desastre naturales y que “son sujetas a la Asistencia Social en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil”²¹⁰.

Para el Sistema DIF se define “emergencia” como: la “situación imprevista en la que un agente destructivo pone en peligro la vida de las personas, sus bienes, la planta productiva, los servicios públicos y el medio ambiente”²¹¹.

Programa de Asistencia Social Alimentaria a Personas en Situación de Emergencia y Desastre

El artículo 4 fracción XI de la Ley de Asistencia Social faculta al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (*en adelante* DIF) a brindar apoyos a los Sistemas Estatales DIF. Estas ayudas pueden otorgarse en situaciones de riesgo, emergencia o desastres naturales en las que se vean afectadas personas sujetas de asistencia social preferente.

Esto implica que cuando los Sistemas Estatales requieran de apoyos para atender a la población en riesgo o afectada por una emergencia o desastre lo deberán solicitar al Sistema Nacional, quién podrá valorar las condiciones de riesgo y la disponibilidad de recursos para otorgar la ayuda. Este programa en consecuencia es de competencia mixta, con recursos otorgado por la federación y ejecutado por las entidades federativas quienes están en contacto cercano con las comunidades afectadas.

²⁰⁹ Ibidem, apartado III.

²¹⁰ Véase “Atención a Población en Condiciones de Emergencias”, disponible en: <http://sitios.dif.gob.mx/dgadc/direccion-de-desarrollo-comunitario/apce/> última consulta 16 de noviembre de 2021.

²¹¹ Plan de Acción de Asistencia Social para el Apoyo a la Población ante el COVID- 19, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, México 2020, página 32, disponible en: http://sitios1.dif.gob.mx/alimentacion/docs/Plan_Accion.pdf

De esta manera, conforme a las Reglas de Operación del Programa de Asistencia Social Alimentaria a Personas en Situación de Emergencia o Desastre 2021, este programa busca contribuir al ejercicio pleno del derecho a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad para personas que se vean afectadas por fenómenos naturales o antropogénicos y personas migrantes.

Un ejemplo es el que se ha implementado en Veracruz, el cual se coordina con el Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia de Veracruz, atendiendo en primera instancia a la población afectada que requiera de asistencia para enfrentar las nuevas condiciones de vulnerabilidad.²¹² Este programa se focaliza en la población que haya sufrido la ocurrencia de fenómenos destructivos naturales y/o antropogénicos, mediante una respuesta inmediata y tan pronto ocurrieron los hechos.²¹³ Por ello, no existirán métodos ni requisitos para la selección de las personas beneficiarias, sino que únicamente se tomará en cuenta a quienes hayan sido afectados por fenómenos naturales o antropogénicos.²¹⁴

Los apoyos otorgados por el Programa de Asistencia Social Alimentaria a Personas en Situación de Emergencia y Desastre serán en especie y deberán “cumplir con los criterios de calidad nutricia establecidos en los Lineamientos de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria y Desarrollo Comunitario.”²¹⁵ Un paquete de 15 insumos se otorga de forma temporal y para atender a una familia de 4 personas durante 7 días, estos insumos alimentarios buscarán elaborar desayunos, comidas y cenas calientes, y serán dados por el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Veracruz o los Sistemas Municipales para el Desarrollo Integral de la Familia²¹⁶ y ejecutado con recursos federales.²¹⁷

El otorgamiento de los insumos alimentarios se otorgará tras la elaboración de un listado de personas beneficiarias cuando se presente un desastre natural o una contingencia. Estas personas deberán ser registradas en el Padrón de Beneficiarios.²¹⁸

212 Reglas de Operación del Programa: Asistencia Social Alimentaria a Personas en Situación de Emergencia o Desastre 2021, Gaceta Oficial del estado de Veracruz de 10 de junio de 2021, criterio 3.2.1, disponible en: <http://www.difver.gob.mx/wp-content/uploads/2021/07/REGLAS-DE-OPERACION-EMERGENCIA-GACETA-2021.pdf>

213 Ibidem, apartado 3.2.3

214 Ibidem, criterio 3.3, 3.2, 3.3.2.

215 Ibidem, criterio 3.4

216 Ibidem, criterio 3.4.2

217 Ibidem, criterios 4.3

218 Ibidem, criterio 6.1.1.

Ley General de Víctimas

La LGV señala en su artículo 8 que las víctimas de delitos o de violaciones de derechos contra la libertad y la integridad, recibirán ayuda médica y psicológica especializada de emergencia, y menciona en el artículo 33 esta obligación por parte del Gobierno Federal, los estados y municipios.

Guía para la prevención, asistencia humanitaria, atención integral y soluciones duraderas del desplazamiento forzado interno

Esta Guía publicada en el año 2021 por la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas de la SEGOB, es la primera herramienta que de forma directa busca sentar las bases de la asistencia humanitaria para las PDFI. Esta desarrolla las medidas que se deberían dictar desde la asistencia humanitaria durante la contingencia de un posible caso de DFI y hasta el mecanismo de monitoreo y evaluación para soluciones duraderas. Esta es una herramienta imprescindible que se fundamenta en algunos de los estándares reconocidos en el derecho internacional de los derechos humanos al incluir lineamientos específicos para la participación de las personas en situación de DFI y la protección de datos.²¹⁹

Si bien este documento no es jurídicamente vinculante, busca ser el modelo de actuación para ser retomado y adecuado por las autoridades locales, además de establecer las bases de la coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno. De esta manera, esta Guía es la herramienta más orientadora en México y que además ofrece un modelo y una guía que podrá ser retomada por las instituciones de los tres órdenes de gobierno.

219 Guía para la Prevención, asistencia humanitaria, atención integral y soluciones duraderas del desplazamiento forzado interno, Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración, Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas, Octubre de 2021, disponible en: http://www.politicamigratoria.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Guia_DFI

1.7.7

Recomendaciones

Con base en lo anterior se recomienda:

- Comenzar a activar las medidas de atención humanitaria establecidas en la *Guía para la prevención, asistencia humanitaria, atención integral y soluciones duraderas del desplazamiento forzado interno*, elaborada por la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas; así como la coordinación con las autoridades que tendrían competencia.
- Se recomienda analizar y vincular las acciones previstas en la *Guía para la prevención, asistencia humanitaria, atención integral y soluciones duraderas del desplazamiento forzado interno*, con las políticas públicas vigentes para la atención de personas en situaciones de emergencias y desastres reconocidas en la Ley de Asistencia Social, el Programa de Asistencia Social Alimentaria a Personas en Situación de Emergencia y Desastre, entre otras que pudieran ser complementarias.
- Reconocer en la legislación interna el derecho de las personas en situación de DFI a solicitar y recibir asistencia humanitaria y el acceso a un recurso efectivo para impugnar en caso de que se le niegue.
- Reconocer explícitamente en la legislación interna las atribuciones relativas a la asistencia humanitaria para las PDFI, así como los mecanismos de coordinación para brindarla, estableciendo las bases para que la asistencia humanitaria se brinde sin discriminación alguna y conforme al principio de neutralidad. Es importante que derivado del reconocimiento en una ley se derive también la asignación de los recursos suficientes.
- Fortalecer a las instituciones públicas con atribuciones existentes en materia de atención a personas en situación de emergencia, tales como el Sistema Nacional de Asistencia Social, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, el Consejo Nacional de Atención a Población en Condiciones de Emergencia, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, y cualquier otra que sea identificada y necesaria para atender las necesidades de asistencia humanitaria a las PDFI, para que se les proporcionar los medios necesarios para ello. Resaltando la necesidad que la asistencia que se brinde contemple las vulnerabilidades y necesidades específicas.

- Reconocer en Ley, el derecho de los organismos nacionales e internacionales de brindar asistencia humanitaria de forma complementaria a la obligación principal del Estado, estableciendo además disposiciones que reconozcan la protección especial para el libre ejercicio de esta actividad.
- Tipificar los ataques por parte de actores estatales y no estatales contra el personal de ayuda humanitaria y su material, transporte y suministros.

1.8

A gozar de las condiciones básicas para vivir: alimentos básicos, agua potable, alojamiento básico, ropas adecuadas y servicios médicos y sanitarios.

1.8.1

Contexto general

Las personas en situación de DFI, deben tener acceso a todos los derechos reconocidos para la población en general, ello incluye el derecho a la alimentación, agua, vivienda, así como el acceso a servicios médicos y sanitarios. Es así como, el reconocimiento a gozar de condiciones básicas para vivir, parte de reforzar estos derechos, que en consecuencia de la situación de DFI se han visto seriamente vulnerados y eliminar las barreras de acceso a los mismos.



Esto también es consecuencia de que la situación de DFI complica el acceso a alimentos adecuados, agua potable y servicios públicos como la educación o salud “lo que hace que aumenten los niveles de hambre, malnutrición y enfermedad”,²²⁰ aunado a que el acceso a estos derechos es esencial para la sobrevivencia de las PDFI.

1.8.2 Estándar o elementos mínimos esenciales

- El adoptar medidas que permitan el libre acceso, sin discriminación, y en cantidad mínima esencial, a los derechos a la alimentación, agua, saneamiento, vivienda, atención médica, educación de manera reforzada en el periodo en el que las personas permanezcan en situación de DFI.
- El acceso al agua potable en cantidad suficiente y segura para los usos personales y domésticos a fin de prevenir enfermedades.²²¹

1.8.3 Principios Rectores de la ONU

El derecho a gozar de condiciones básicas se encuentra señalado en el principio 18 de los Principios Rectores, en ellos se señalan que “cualesquiera que sean las circunstancias, las autoridades competentes suministradas a los desplazados internos, como mínimo y sin discriminación: (...) a) alimento indispensable, y agua potable, b) cobijo y alojamiento básico, c) vestido adecuado y d) servicios médicos y de saneamiento indispensable”,²²²

²²⁰ Ibidem, supra nota 99, página 9.

²²¹ Los derechos humanos al agua y el saneamiento de personas desplazadas por la fuerza que elabora el Relator especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos en materia de agua y saneamiento, Léo Heller, Organización de las Naciones Unidas, disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Water/10anniversary/Forcibly_displaced_persons_report_ES.pdf

²²² Ibidem, supra nota 11, Principio Rector 18.

1.8.4

Otros estándares internacionales

El derecho a la alimentación se encuentra señalado en el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el artículo 11 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, este artículo, además reconoce el derecho de toda persona a estar protegida contra el hambre, por lo cual los Estados deberán tomar medidas para la mejora de los métodos de producción, conservación y distribución de los alimentos.²²³

Por otro lado, el derecho al cobijo y alojamiento básico, como parte de las acciones a considerar durante las intervenciones humanitarias, buscan ofrecer alojamiento de emergencia y/o transicional a las personas en situación de DFI.²²⁴

Respecto al derecho al vestido adecuado, la Observación General no. 9 del Comité de los Derechos del Niño, ha señalado que el derecho a vestido se debe entender como una obligación por parte del Estado de proporcionar vestimenta²²⁵.

Finalmente, el derecho a servicios médicos y sanitarios se encuentra vinculado al derecho a la salud en todas sus formas y niveles, el cual está definido en el apartado 1 del artículo 12 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y se compone de los principales factores determinantes de la salud; como el acceso al agua limpia potable y en condiciones sanitarias adecuadas, mismos que deberían impartirse a una distancia geográfica razonable.²²⁶

223 Ibidem, supra nota 160, artículo 11.

224 Ibidem supra nota 99, página 251.

225 Observación General N° 9 (2006), Los derechos de los niños con discapacidad, Comité de los Derechos del Niño, 27 de febrero de 2007, disponible en: https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/CRC_Observaci%C3%B3n_General_%209_ES.pdf

226 Observación General 14, el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, Consejo Económico y Social, 11 de agosto de 2000, disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1451.pdf>

1.8.5

Sistema Interamericano de Derechos Humanos

La CIDH en la *Guía Práctica. Lineamientos para la formulación de políticas públicas en materia de desplazamiento interno* señala como Lineamiento 7 sobre asistencia humanitaria, el deber de “adoptar, de conformidad con los principios humanitarios de imparcialidad y no discriminación, medidas para garantizar la asistencia humanitaria oportuna, adecuada y necesaria de las PDFI que incluya alimentos, agua, saneamiento, vivienda, atención médica, educación y otros servicios sociales necesarios, como el apoyo psicosocial.”²²⁷

Por otro lado, en el caso de las comunidades afrodescendientes desplazadas de la cuenca del Río Cacarica, la Corte IDH señaló que (...) el hacinamiento, la falta de medidas de alimentación, la falta de suministro y manejo del agua, así como la ausencia de medidas en materia de salud, evidenciaron el incumplimiento de las obligaciones estatales de protección con posterioridad al desplazamiento y en consecuencia determinaron la responsabilidad del estado en relación con múltiples derechos, incluidos el derecho a la integridad de las personas.²²⁸

1.8.6

Análisis específico sobre México

La CPEUM reconoce algunos de los derechos relacionados:

- Artículo 4 párrafo 3 reconoce el derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. Señalando que el Estado lo garantizará.
- El artículo 4 párrafo 6 reconoce el derecho humano al agua “toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible.”²²⁹

²²⁷ Ibidem, supra nota 104.

²²⁸ CorteIDH, Caso de las comunidades afrodescendientes desplazadas de la cuenca del Río Cacarica vs. Colombia, sentencia de excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, 20 de noviembre de 2013.

²²⁹ Ibidem, supra nota 20, artículo 4.

- El artículo 4 párrafo 4 menciona que “toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución. La Ley definirá un sistema de salud para el bienestar, con el fin de garantizar la extensión progresiva, cuantitativa y cualitativa de los servicios de salud para la atención integral y gratuita de las personas que no cuenten con seguridad social.”
- El artículo 4 párrafo 7 señala que “toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo”
- Artículo 4 párrafo 9 menciona que en “todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez”.
- En cuanto a pueblos indígenas, el artículo 2, apartado B) fracción III, señala que las autoridades de los tres órdenes de gobierno deberán “asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil. Asimismo, la fracción V indica que deberán realizar “la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante (...) la protección de su salud, (...)”.

Cabe destacar que el Programa Nacional de Derechos Humanos 2020-2024 no hace referencia a estas medidas en materia de DFI. Sin embargo, se identificaron diversos programas que actualmente se encuentran vigentes en México y cuyo objetivo se centra en el generar acceso a la alimentación básica, agua potable, alojamiento básico, ropas adecuadas y servicios médicos y sanitarios:

Programa IMSS-BIENESTAR

El Programa IMSS-BIENESTAR cuenta con una cobertura en 20 estados y brinda atención a salud en sus tres niveles de atención,²³⁰ en su mayoría, en zonas de alta y muy alta marginación de zonas rurales y urbanas.²³¹ Este programa y sus reglas operativas se renuevan anualmente mediante la actualización de sus Reglas Operativas del Programa, por lo cual año con año se encuentran sujeto a disponibilidad presupuestal.

Este programa ofrece servicios de salud ambulatorio y hospitalarios en la unidad de primer nivel: Unidad Médica Rural, Unidad Médica Móvil y Centro de Atención Rural Obstétrico, este servicio incluye los medicamentos asociados. El segundo nivel es otorgado a través de los Hospital Rural y, el tercer nivel se brinda con la estrategia de Jornadas Quirúrgicas Bienestar. Dentro de la población beneficiaria del Programa se considera a las personas que, a pesar de tener otro sistema de aseguramiento, por razones de cercanía, nivel de resolución o por la firma de convenio que coloque al Programa como la referencia habitual de atención de salud.²³² Este Programa contempla además la vinculación con las redes de salud de los Servicios Estatales de Salud a los cuales podrán referirles pacientes.²³³

Entre los servicios otorgados, se encuentran:

- Primer nivel: Medicina preventiva, consulta de medicina general, consulta externa de medicina familiar y especialidades de cirugía general, pediatría, medicina interna y gineco-obstetricia, estomatología, psicología, atención de urgencias, etc.
- Segundo nivel: Salud sexual y reproductiva, parto y puerperio, cuidados del recién nacido, servicio de urgencias, hospitalización pediátrica y adultos, laboratorios, rayos “X” y ultrasonidos, servicio de transfusión sanguínea, trabajo social.
- Tercer nivel: Atención médica que requiera de la Unidad de Cuidados Intensivos Neonatales, así como las urgencias médico-quirúrgicas derivadas de las complicaciones del recién nacido durante la atención del parto y/o puerperio que coloquen en riesgo la vida de la madre y del niño.

Los costos que se generen por la atención brindada a las personas beneficiarias del Programa serán cubiertos con el presupuesto asignado al propio Programa, los cuales provienen del Ramo 19 “Aportaciones de Seguridad Social” y son un subsidio federal. Los costos que se generen por la atención a población que recibe servicios del Programa y estuvieran además afiliados al IMSS, serán cubiertos por el propio IMSS.

230 Acuerdo mediante el cual se establecen las Reglas de Operación del Programa IMSS-BIENESTAR para el ejercicio fiscal 2021, Diario Oficial de la Federación 28 de diciembre de 2020, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5609040&fecha=28/12/2020

231 Ibidem, Reglas de Operación 3.2.1

232 Ibidem, Regla de Operación 3.3

233 Ibidem, Regla de Operación 3.7

Plan Integral de Atención a la Salud de la Población Migrante

Ofrece atención integral a la salud en refugios temporales para migrantes, módulos de atención para Migrantes y Unidades de Salud. A través del Plan Integral de Atención a la Salud de la Población Migrante (en adelante PIASPM), las personas migrantes pueden acceder a servicios cuando sufran alguna lesión o problema de salud.

Es la Secretaría de Salud a través de la Jurisdicción Sanitaria, que funge como cabeza de sector y asume la organización del PIASPM, en conjunto con las instituciones del sector salud y otras del ámbito estatal y municipal. Este Plan tiene una vigencia anual, tras lo cual debe ser revisado y ratificado, modificado o incluso cancelado en el caso de que se considere necesario.

Los servicios que se otorgan son: i) promoción de la salud, ii) atención médica, iii) referencia hospitalaria y iv) apoyos complementarios de laboratorio, v) diagnóstico y tratamiento, así como cualquier otra área de salud que se requiera. Asimismo, integran el directorio de casas, albergues, refugios temporales y centros integradores para migrantes con el fin de verificar que todas estén vinculadas a la atención en salud, a los cuales deberán de verificar y revisar en conjunto con protección civil, autoridades municipales y coordinador o responsable del sitio.²³⁴

De acuerdo con el Plan Integral, los servicios de “Promoción de la Salud”, consisten en la promoción de la participación de la población migrante albergada, para favorecer el manejo, preparación y conservación de agua, vacunación, promoción de la lactancia e identificación de embarazadas y personas recién nacidas, entre otras.²³⁵ Por su parte, la “Atención médica prehospitalaria” brinda a través de los servicios médicos de primer nivel de atención, acceso a un diagnóstico y tratamiento de enfermedades infecciosas, no infecciosas, crónico-degenerativas, tamizaje de patologías, tamiz metabólico neonatal, atención oportuna de urgencias médicas, manejo terapéutico, realización de capacitación al personal de las unidades de salud, así como atención odontológica general en unidades de salud y refugios temporales, vigilancia epidemiológica rutinaria en las unidades de salud de la zona, seguimiento a los padecimientos sujetos a vigilancia epidemiológica, aplicación de vacunas según grupos de edad, entre otras.²³⁶

²³⁴ Plan Integral a la Salud de la Población Migrante, Secretaría de Salud, 2020, página 22, disponible en: <https://epidemiologia.salud.gob.mx/gobmx/salud/documentos/manuales/PlanIntegralAttnSaludPobMigrante.pdf>

²³⁵ Ibidem, página 29.

²³⁶ Ibidem, página 25.

Es importante destacar que El Plan Integral de Atención a la salud de la Población Migrante define migrante como una “persona que llega a un país o región diferente de su lugar de origen para establecerse en él temporal o definitivamente. Individuo que sale, transita o llega al territorio de un Estado distinto al de su residencia por cualquier tipo de motivación”.²³⁷ Al ser una definición amplia para personas en movilidad, mientras se aprueban programas específicos para las PDFI podrían verse beneficiadas en consecuencia de este Plan.

Emprender acciones como las establecidas en el Plan integral de Atención a la salud de la Población Migrante para personas en situación de DFI resulta pertinente; la relevancia de la existencia de unidades de atención que se establecen en los refugios temporales y se imparten de manera directa en los lugares en los que estén asentadas temporalmente las personas son ideales para las condiciones y necesidades por las que atraviesan las PDFI, cuya movilidad a centros de salud pueden ser compleja por (entre otras posibles causas) situación de inseguridad o por los obstáculos económicos que atraviesan. Por su parte, este es un plan al cual se puede acceder sin mayor tramitación o requisitos, lo cual podría facilitar el acceso a servicios de salud a personas DFI que hayan perdido documentación, la cual es generalmente requerida para la inscripción a otro sistema de atención de salud.

Programa de Abasto Rural a cargo de DICONSA, S.A. DE C.V.

El Programa de Abasto Rural busca facilitar el acceso físico o económico a productos básicos y complementarios económicos y de calidad, en forma eficaz y oportuna, en localidades de alta o muy alta marginación.²³⁸

Los requisitos que las y los integrantes de una comunidad deberán de cumplir para solicitar los apoyos son: pertenecer a una comunidad de alta o muy alta marginación del medio rural y sin servicios de abasto local suficiente y adecuado; contar con tiendas comunitarias en funcionamiento; ser de una población en donde no exista ninguna operación de abasto; pertenecer a una población mayoritariamente indígena; o habitar en una zona con alto grado de marginación o con altos índices de violencia e inseguridad. Los productos de canasta básica Diconsa pueden consistir en maíz, frijol, arroz, azúcar, miel de abeja, contemplados en un listado de más de 90 productos.²³⁹

²³⁷ Ibidem, página 11.

²³⁸ Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA) para el ejercicio fiscal 2020, Diario Oficial de la Federación 16 de enero de 2020, artículo 5, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/531711/Reglas_de_Operacion_PAR_2020.pdf

²³⁹ Ibidem, Anexo 1.

Programa de Fortalecimiento a la Atención Médica

El Programa de Fortalecimiento a la Atención Médica, contribuye con las entidades federativas para que cuenten con Unidades Médicas Móviles equipadas a través de la prestación de servicios de salud por medio de la transferencia de recursos federales hacia los estados. A través de esto, brindan atención a la población en riesgo o afectada por agentes perturbadores naturales o antropogénicos²⁴⁰ y de esa forma “contribuir a la superación de la pobreza multidimensional, derivado de la falta de acceso a servicios de salud”.²⁴¹

Este servicio de salud se otorga a comunidades “carentes de recursos para otorgar atención permanente y con una población menor a 2,500 personas”,²⁴² los equipos de salud son itinerantes y realizan sus atenciones conforme a un calendario preestablecido de visitas, cuenta con una cobertura de 32 entidades federativas mediante equipos de salud que acuden a las localidades sin acceso a servicios de salud por falta de infraestructura, carentes de recursos para otorgar atención permanente.

La atención de salud es primaria y también busca la detección, referencia y contrarreferencia de pacientes que pudieran requerir la intervención de especialidades o subespecialidades médicas, para ello ofrece servicios de odontología y diagnóstico oportuno.²⁴³

Además, los Servicios Estatales de Salud pueden destinar a la Unidad Médica Móvil a participar en contingencias a través de: i) Servicios de Atención Primaria a la Salud y prevención de la enfermedad de las personas que se encuentran en riesgo o afectadas con motivo de la presencia de agentes perturbadores de origen natural o antropogénico, ii) participar con prestadores de servicios de atención médica a proporcionar atención médica a personas en situación de vulnerabilidad, además de atención pre-hospitalaria, hospitalaria y de urgencias.²⁴⁴

240 Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Fortalecimiento a la Atención Médica para el ejercicio fiscal 2020, Diario Oficial de la Federación, 28 de diciembre de 2020, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/526512/ROP_FAM_2020_28_DIC_19.pdf

241 Ibidem, Lineamiento 4.2.

242 Ibidem, Lineamiento 5.1.

243 Ibidem, Lineamiento 5.1.

244 Idem.

Programa de Asistencia Social Alimentaria en los Primeros 1000 Días de Vida

Programa operado por el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, a través de las aportaciones federales para entidades federativas y municipios, y administrado e implementado por los gobiernos estatales.²⁴⁵

El Programa de Asistencia Social Alimentaria en los Primeros 1,000 días de vida 2021, busca contribuir al acceder al derecho una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad para mujeres embarazadas, en periodo de lactancia, así como niñas, niños desde los seis meses y hasta los dos años, quienes podrán recibir esta alimentación independientemente del grado de marginación.²⁴⁶

Este programa se implementa en las entidades y en los municipios y localidades de muy alto y alto grado de marginación, y rezago social, pobreza, vulnerabilidad.²⁴⁷ Otro criterio para considerar es la situación de vulnerabilidad y problemas de salud como desnutrición, sobrepeso, obesidad, deficiencia de nutrientes. Las personas que reciben este programa no pueden beneficiarse de otro, ni se cobra un mecanismo de corresponsabilidad.²⁴⁸

El Programa cuenta con una serie de requisitos para su acceso²⁴⁹ y los sistemas municipales son los encargados de la actualización del padrón de personas beneficiarias.²⁵⁰

1.8.7 Recomendaciones

- Reconocer en la legislación interna el derecho de las PDFI a gozar sin discriminación, y en cantidad mínima esencial, a los derechos a la alimentación, agua, saneamiento, vivienda, y atención médica de manera reforzada en el periodo en el que las personas permanezcan en situación de DFI, destacando la importancia de que se incluya la salud sexual de las mujeres desplazadas y el apoyo psicosocial para las personas sujetas a una mayor amenaza de violencia de género y agresión sexual como resultado de su desplazamiento, incluyendo la obligación de

245 En este caso se analizó el Programa de Asistencia Social Alimentaria en los Primeros 1000 Días de Vida para el estado de Veracruz.

246 Reglas de Operación del Programa, Asistencia Social Alimentaria en los Primeros 1,000, días de vida 2021, Gaceta oficial de 10 de junio de 2021, Objetivo 2, disponible en: <http://www.difver.gob.mx/wp-content/uploads/2021/07/REGLAS-DE-OPERACION-1000-DIAS-GACETA-2021.pdf>

247 Ibidem, Lineamientos 3.1, 3.2.

248 Ibidem, Lineamientos 3.1.

249 Ibidem, Lineamientos 3.3

250 Ibidem, Lineamientos 3.3.1.

proporcionar el acceso a los tratamientos que requieran. Todas estas medidas deberán considerar la pertinencia cultural y condiciones de vulnerabilidad.

- Adoptar y aplicar estrategias mediante un plan de acceso a personas en situación de DFI a medidas de alimentación nutritiva, que considere la pertinencia cultural, agua potable, alojamiento básico, ropas adecuadas, servicios médicos, psicológicos y sanitarios que se vincule y coordine con los programas y políticas públicas ya existentes, de forma tal que se haga uso de la experiencia ya adquirida por las instituciones mexicanas y se eficiente los recursos públicos como lo son el Sistema DIF, la Secretaría de Salud, el IMSS y el Instituto de Salud para el Bienestar (*en adelante* INSABI), entre otras. Estos planes de acceso deberán tomar en consideración las necesidades específicas por las que atraviesan las personas en situación de DFI.
- Sobre los programas y planes expuestos que pueden ser aprovechados, se destaca el Plan Integral de Atención a la Salud de la Población Migrante, del cual se puede hacer uso mientras se aprueban programas específicos para PDFI, con el fin de que tengan un primer acceso a la salud en los refugios o lugares de asentamientos temporales, con independencia de que de acuerdo con las necesidades particulares del caso podría requerir servicios de salud con requerimientos específicos. Para ello, es necesaria la modificación de las actuales reglas de operación con la finalidad de incluir de manera explícita a la población en situación de DFI dentro de su rango de cobertura.
- A nivel federal no hay una autoridad encargada de brindar asistencia humanitaria para personas en situación de DFI; únicamente en el Reglamento Interior de SEGOB se hace referencia, pero para personas refugiadas. Por lo tanto, es importante que se establezca en la legislación interna atribuciones específicas para los derechos que se relacionan en el presente apartado y se garanticen los recursos suficientes.
- Eliminar cualquier obstáculo que dificulte el acceso a los servicios mencionados en el presente apartado, entre ellos: la eliminación de requisitos para el acceso a servicios como los comprobantes de domicilio. Otro obstáculo de acceso detectado es la subordinación de los programas sociales a una determinación previa de regiones señaladas con alta o muy alta marginación, si bien, esta es un requisito importante para brindarle acceso prioritario a otros grupos de personas en situación de vulnerabilidad, lo cierto es que este requisito no reconoce lo imprevisible del fenómeno del desplazamiento forzado interno.
- Incorporar mecanismos para identificar y priorizar el acceso a los servicios de atención para grupos con vulnerabilidades y necesidades particulares.

1.9

Reconocimiento, expedición y sustitución de documentos

1.9.1 Contexto general

Toda persona tiene derecho a ser reconocida en todas partes como tal ante la ley, es decir al reconocimiento de la personalidad jurídica. En este sentido, toda persona tiene derecho a la inscripción de su nacimiento y a un nombre. Este derecho no está sujeto a excepciones y no es derogable. Debe ser respetado sin distinción de ningún tipo, incluida la basada en el DFI. De acuerdo con este principio, los Estados deben tomar medidas afirmativas para garantizar que las personas en situación de DFI tengan la documentación suficiente para poder establecer su identidad y disfrutar de sus derechos humanos y legales en las mismas condiciones que las demás personas ciudadanas y residentes. Asimismo, las mujeres y los hombres deben gozar de los mismos derechos para obtener los documentos necesarios y para que sean emitidos a su nombre.²⁵¹



²⁵¹ Ibidem, supra nota 10 Anexo III.

La posibilidad de las personas para ejercer sus derechos suele depender de su acceso a documentos de identidad. Sin embargo, en muchas circunstancias, las PDFI nunca han tenido esos documentos antes de su desplazamiento, o en las situaciones en las que disponían de dichos documentos antes de su desplazamiento, las PDFI suelen perder el acceso a los mismos en el transcurso de su desplazamiento y, en muchos casos, ya no tienen acceso a la autoridad pertinente que normalmente podría volver a expedirlos y/o podrían tener dificultades para pagar el importe para su reemplazo.²⁵²

Esta obligación por parte del Estado busca que la ausencia de la documentación que acredite la personalidad jurídica, las cualidades profesionales, habilidades técnicas, o la acreditación de la posesión de bienes muebles o inmuebles, no sea un obstáculo para el ejercicio de otros derechos de las PDFI y que puedan lograr una solución duradera su desplazamiento. En consecuencia, para ayudar a las PDFI a ejercer sus derechos o a acceder a los servicios básicos, es fundamental el acceso efectivo a la documentación para su identificación.²⁵³

1.9.2

Estándar o elementos mínimos esenciales

Establecer mecanismos institucionales y procedimientos que faciliten expedir o reexpedir la documentación esencial para las PDFI, incluido el uso de los registros oficiales y las formas alternativas de prueba disponibles para las PDFI.

Garantizar que cuando sea apropiado y necesario, la emisión de tarjetas de PDFI con fines de identificación y acceso a la asistencia específica se realice un proceso rápido y accesible.²⁵⁴

²⁵² Ibidem, supra nota 78, página 148.

²⁵³ Ibidem, supra nota 78, página 56

²⁵⁴ Ibidem, supra nota 78, anexo III.

1.9.3

Principios Rectores de la ONU

El Principio Rector 20 señala que “Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica”, para el cumplimiento de este derecho, las autoridades competentes, tienen la obligación de expedir la documentación necesaria para el disfrute y ejercicio de sus derechos legítimos,²⁵⁵ para ello, las autoridades deberán facilitar la sustitución y restitución de los documentos, absteniéndose de imponer condiciones irracionales.

1.9.4

Panel de Alto Nivel sobre Desplazamiento Interno

En su informe de recomendaciones, el Panel de Alto Nivel señaló que la documentación civil es crucial para integrarse en estos sistemas, solicitar empleo, votar en las elecciones o reclamar su vivienda, tierra u otras propiedades, y en ese sentido menciona que se debe ayudar a las PDFI a recuperar esta documentación.²⁵⁶

1.9.5

Sistema Interamericano de Derechos Humanos

La CADH reconoce el derecho de toda persona al reconocimiento de su personalidad jurídica.²⁵⁷

Por su parte, la CIDH en la *Guía Práctica Lineamientos para la formulación de políticas públicas en materia de desplazamiento interno* establece dentro del Lineamiento 4 sobre el reconocimiento y protección de derechos, la adopción de medidas necesarias para garantizar la efectiva protección de los derechos de las PDFI entre las que se encuentran:

²⁵⁵ Ibidem, supra nota 11, Principio 20.

²⁵⁶ Ibidem supra nota 19, página 4, 10 y 63.

²⁵⁷ Ibidem supra nota 90, artículo 3.

- i. Establecer mecanismos para facilitar los procedimientos de documentación de las personas en situación de DFI; y
- ii. Derogar toda disposición que, aunque en apariencia neutral, pueda tener un impacto negativo en el acceso a los derechos de las personas en situación de DFI como la derogación de normas que establecen la presentación de determinado tipo de documentación para la obtención de subsidios u otro tipo de prestaciones, ya que en muchos casos las PDFI no tienen acceso a la documentación que han dejado en los hogares que debieron abandonar.²⁵⁸

1.9.6 Análisis específico sobre México

El artículo 4º, párrafo 8 de la CPEUM señala que “Toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento”.²⁵⁹

De igual manera, el artículo 4º, párrafo primero señala que la mujer y el hombre son iguales ante la ley, lo que significa que deberán gozar de los derechos en condiciones de igualdad, incluido el derecho de acceso a la documentación personal.

Asimismo, el artículo 36 de la CPEUM que señala “la organización y el funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana son servicios de interés público [...]”.²⁶⁰

Respecto a los bienes, es importante destacar que son las leyes de cada entidad federativa, las que regulan el funcionamiento de los Registros Públicos de la Propiedad, instituciones que se inscriben actos relativos al derecho de propiedad, incluyendo facultades para expedir constancias o certificaciones sobre bienes, asientos registrales, entre otros.²⁶¹

Entre las acciones gubernamentales vigentes a nivel federal se encuentra el sistema para el duplicado de certificados:

²⁵⁸ CIDH en la *Guía Práctica. Lineamientos para la formulación de políticas públicas en materia de desplazamiento interno*, pp. 17-19.

²⁵⁹ Ibidem, supra nota 20, artículo 4.

²⁶⁰ Ibidem, supra nota 20, artículo 36.

²⁶¹ Ibidem, supra nota 20, artículo 23.

Duplicado de certificados (Preescolar, Primaria y Secundaria)

La Secretaría de Educación Pública refiere en su plataforma virtual²⁶² que, en caso de necesitar un duplicado del certificado de estudios de nivel medio superior, esto únicamente puede realizarse en persona y ante la institución o subsistema en el que se hayan concluido los estudios. Sin embargo, señala que para este trámite se requiere diversos documentos como el original y copia de: la Clave Única de Registro de Población (CURP), identificación oficial vigente, comprobante de pago de derechos productos o aprovechamientos, certificado de terminación de estudios del nivel medio superior (si es que se cuenta con ella) y si se contara con la información el informe de calificaciones y/o número de control en original.

El pago de derechos para la recuperación de estos documentos se encuentra regulado por el artículo 186 de la Ley Federal de Derechos Federales, el cual actualiza los costos por la expedición de duplicado de certificados de terminación de estudios.²⁶³

1.9.7

Recomendaciones

Conforme a lo anteriormente señalado se recomienda:

- Flexibilizar los requisitos existentes en la legislación vigente para remover obstáculos para el acceso de las PDFI a la documentación indispensable para el ejercicio de sus derechos.
- La exención o disminución de pago de derechos para la expedición de documentos públicos que tengan como objetivo el reconocimiento, expedición y sustitución de documentos, incluidos aquellos trámites de competencia estatal como los certificados a cargo del Registro Público de la Propiedad, y los relativos al Registro Civil, así como cualquier otro que sea identificado.

²⁶² Duplicado del certificado de estudios del nivel medio superior, Secretaría de Educación Pública, disponible en: <https://www.gob.mx/tramites/ficha/duplicado-del-certificado-de-estudios-del-nivel-medio-superior/SEP3032>

²⁶³ Ley Federal de Derechos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2021, última reforma publicada el 112 de diciembre de 2021, artículo 186, disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Ley_Federal_de_Derechos.pdf

- La coordinación entre los tres órdenes de gobierno para facilitar la obtención de documentos, facilitando la tramitación y envío de la documentación a los lugares de acogida de las PDFI. Para ello se deberá buscar que el procedimiento sea sencillo, sin costos o con disminución en el pago para la PDFI, y con las facilidades necesarias para sortear los obstáculos de movilidad y los riesgos que pueden atravesar las PDFI.
- Establecer programas especiales para el reconocimiento, expedición o sustitución de documentos que sean culturalmente apropiados y que consideren entre otras cosas: la necesidad de contar con asistencia para el llenado de información en lenguas indígenas; asistencia a personas que no saben leer o escribir; asistencia para personas sin acceso a internet o que viven en lugares de difícil acceso, y que no cuentan con recursos o se enfrentan a obstáculos adicionales para el traslado a instituciones de gobierno.
- Formalizar procedimientos de ayuda y asistencia a PDFI que requiera iniciar un proceso de reconocimiento, expedición y sustitución de documentos en poder de particulares.
- Acercar a las autoridades competentes de la emisión de documentos de identidad a las PDFI con el fin de que se les puedan expedir o reexpedir documentos esenciales, eso podría ser mediante jornadas.
- Agilizar el proceso de digitalización de la información y documentación oficial de identificación, así como boletas de evaluación y certificados educativos de las instituciones públicas de educación básica, media superior y superior. Asimismo, es indispensable la digitalización y consulta sencilla y en todo el país, con las debidas medidas de protección para datos personales y sensibles de los registros de propiedad.
- Convenios de colaboración entre autoridades federales y entidades federativas para agilizar la expedición o sustitución de documentos que puedan acreditar educación: SEP, instituciones de educación media superior, instituciones de educación superior, así como los Registro Públicos de la Propiedad y el Comercio, Registros Civiles, así como cualquier otra institución poseedora de información fundamental para el ejercicio de derechos de las PDFI.
- Formalizar procedimientos de ayuda y asistencia a PDFI que requiera iniciar un proceso de reconocimiento, expedición y sustitución de documentos en poder de particulares.

1.10

A la vida familiar y reunificación

1.10.1 Contexto general

La importancia de la protección de la vida familiar durante el DFI es esencial para el bienestar de las PDFI, lo cual incluye: preservar la unidad familiar; la búsqueda de la reunificación familiar; la determinación del destino de los familiares desaparecidos; tratar a las personas muertas con el debido respeto y garantizar unas condiciones de vida adecuadas mediante la provisión de vivienda.²⁶⁴

²⁶⁴ Ibidem supra nota 10, página 93.



En el contexto del DFI, el concepto de familia puede ser más amplio que el concepto utilizado en la mayoría de los sistemas jurídicos y, requerir una protección más amplia. Así, la familia puede incluir no sólo a las personas en relaciones legales o naturales directas, sino también a “personas que pertenecen a la familia por compartir la vida, el apoyo mutuo o lazos afectivos, en situaciones en las que se consideran parte de una familia y desean vivir juntos”.²⁶⁵

1.10.2

Estándar o elementos mínimos esenciales

El estándar o elemento esencial mínimo para el reconocimiento a la vida y reunificación familiar debe contemplar:

- El reconocimiento del derecho de las PDFI a la unidad familiar.
- La asignación de responsabilidades dentro de los organismos gubernamentales para buscar y reunir a los miembros de las familias que se han separado durante el DFI; y/o buscar apoyo de la comunidad internacional para esta tarea.
- Investigar la suerte de las personas desaparecidas. Asimismo, contar con el mecanismo específico que se diseñe para atender a las PDFI y, cuando sea posible, se encarguen de los restos mortales y el acompañamiento correspondiente a los supervivientes; y/o buscar el apoyo de la comunidad internacional para esta tarea.
- Garantizar el derecho a un nivel de vida digno, incluso mediante la provisión de una vivienda adecuada “proporcionando un área de reunión y un espacio común para la familia humana, la unidad básica de la sociedad”.²⁶⁶

²⁶⁵ Ibidem supra nota 10, página 94

²⁶⁶ Ibidem supra nota 10, Anexo III.

1.10.3

Principios Rectores de la ONU

Los Principios Rectores 16 y 17 protegen el derecho de las PDFI a la no injerencia y protección de su vida familiar, obligando a los Estados a tomar medidas para preservar la unidad familiar, buscar la reunificación familiar, determinar la suerte de las personas desaparecidas y tratar a las personas fallecidas con el debido respeto.

En este sentido, el Principio Rector 16 establece que todas las PDFI: (i) “tienen derecho a conocer el destino y el paradero de sus familiares desaparecidos”; (ii) “las autoridades tratarán de averiguar el destino y el paradero de los desplazados internos desaparecidos y cooperarán con las organizaciones internacionales competentes dedicadas a esta labor. Informarán a los parientes más próximos de la marcha de la investigación y les notificarán los posibles resultados”; (iii) “las autoridades competentes procurarán recoger e identificar los restos mortales de los fallecidos, evitar su profanación o mutilación y facilitar la devolución de esos restos al pariente más próximo o darles un trato respetuoso”; y (iv) “los cementerios de desplazados internos serán protegidos y respetados en toda circunstancia. Los desplazados internos tendrán derecho de acceso a los cementerios de sus familiares difuntos.”²⁶⁷

Por su parte, el Principio Rector 17 señala que (i) “todo ser humano tiene derecho a que se respete su vida familiar”; (ii) “para dar efecto a este derecho, se respetará la voluntad de los miembros de familias de desplazados internos que deseen estar juntos”; (iii) “Las familias separadas por desplazamientos serán reunidas con la mayor rapidez posible. Se adoptarán todas las medidas adecuadas para acelerar la reunificación de esas familias, particularmente en los casos de familias con niños. Las autoridades responsables facilitarán las investigaciones realizadas por los miembros de las familias y estimularán y cooperarán con los trabajos de las organizaciones humanitarias que se ocupan de la reunificación de las familias”; y “los miembros de familias internamente desplazadas cuya libertad personal haya sido limitada por la reclusión o el confinamiento en campamentos tendrán derecho a estar juntos.”²⁶⁸

²⁶⁷ Ibidem supra nota 11, Principio Rector 16.

²⁶⁸ Ibidem supra nota 11, Principio Rector 17.

1.10.4

Otros estándares internacionales

De conformidad con el apartado 1 del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (*en adelante* PIDESC), los Estados deben reconocer el “derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”.²⁶⁹

La Observación General número 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (*en adelante* CDESC), aclara que el derecho a una vivienda adecuada debe reconocerse al individuo y a su familia, y que la referencia a “él y su familia” refleja los supuestos relativos a los roles de género y los patrones de actividad económica comúnmente aceptados en 1966 cuando se adoptó el Pacto, pero que hoy en día el concepto de “familia” debe entenderse en un sentido amplio, incluyendo hogares encabezados por mujeres u otros grupos similares.²⁷⁰ Además, los individuos, al igual que las familias, tienen derecho a una a una vivienda adecuada, independientemente de la edad, la situación económica, el grupo o estatus y otros factores similares.

En la Observación número 4 también se afirma que el concepto de vivienda debe entenderse en un sentido más amplio que el mero de alojamiento, sino que debe abarcar “el derecho a vivir en algún lugar con seguridad, paz y dignidad”²⁷¹ una noción que sustenta el derecho a la vida familiar.

Igualmente, en la referida Observación, el CDESC señala el “derecho a no ser sometido a injerencias arbitrarias o ilegales en la vida privada y familiar”,²⁷² y también califica los desalojos forzosos como actos *prima facie* incompatibles con los derechos humanos y afirma el principio de reconocimiento de un nivel mínimo de seguridad de la tenencia a cada individuo, independientemente de la situación de la tenencia.²⁷³

269 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Resolución 2200 A (XXI). Asamblea General de las Naciones Unidas, 16 de diciembre de 1966, artículo 11, disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>

270 El derecho a una vivienda adecuada (Art.11, párr. 1), CESCR Observación general No 4 (General Comments), Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 6 período de sesiones 1991, numeral 4, disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3594.pdf>.

271 *Ibidem*, numeral 17.

272 *Ibidem*, numeral 9.

273 *Ibidem*, numeral 8.

1.10.5

Sistema Interamericano de Derechos Humanos

La CIDH en su Guía Práctica: Lineamientos para la formulación de políticas públicas en materia de desplazamiento interno, establece dentro del Lineamiento 4 sobre reconocimiento y protección de derechos el llamado a adoptar “medidas necesarias para garantizar la efectiva protección de los derechos de las personas desplazadas internas”²⁷⁴ entre las cuales señalan que podrían adoptarse “Medidas tendientes a garantizar la vida familiar, esto implica no sólo garantizar la no separación de la familia sino garantizar la reunificación familiar, en particular el derecho de niños, niñas y adolescentes a que su interés superior se encuentre garantizado en toda medida que se adopte”.²⁷⁵

Por su parte, la Corte IDH ha señalado en el caso Carvajal y otros Vs. Colombia que: “(...) el artículo 17 de la Convención Americana reconoce que la familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y el Estado. Dada la importancia del derecho a la protección a la familia, la Corte ha establecido que el Estado se encuentra obligado a favorecer el desarrollo y la fortaleza del núcleo familiar. Asimismo, ha afirmado que implica el derecho de toda persona a recibir protección contra injerencias arbitrarias o ilegales en su familia, así como también que los Estados tienen obligaciones positivas a favor del respeto efectivo de la vida familiar(...). El Tribunal también ha establecido que la separación de niños de su familia constituye, bajo ciertas condiciones, una violación de su derecho a la familia reconocido en el artículo 17 de la Convención Americana”.²⁷⁶

1.10.6

Análisis específico sobre México

En el marco jurídico mexicano las implicaciones del derecho a la familia y reunificación familiar de acuerdo con los estándares y elementos mínimos esenciales, tiene un complejo entramado jurídico. Es así como, de acuerdo con la CPEUM, en su artículo 4 señala en diversas partes lo siguiente:

274 Ibidem, supra nota 104, página 19.

275 Idem.

276 Corte IDH. Caso Carvajal Carvajal y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 13 de marzo de 2018. Serie C No. 35217, numeral 191.

“La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia” (...)

“Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo” (...)

“En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral (...)

Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez (...).²⁷⁷

Por su parte, el artículo 16 constitucional señala que “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”.²⁷⁸

Igualmente, el artículo 29 de la CPEUM señala que “En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a (...) a la protección a la familia (...)”.²⁷⁹

Ley de Niñas, Niños y Adolescentes

La Ley de Niñas, Niños y Adolescentes (en adelante LNNA), en su artículo 13 fracción VI, señala que es un derecho de niñas, niños y adolescentes, el derecho a vivir en familia,²⁸⁰ en ese sentido, tanto la familia como la comunidad y el Estado, así como todos los integrantes de la sociedad, les corresponde el “respeto y el auxilio para la protección de derechos de niñas, niños o adolescentes, así como garantizarles un nivel adecuado de vida”,²⁸¹

De acuerdo con esta LNNA, las niñas, niños o adolescentes “no podrán ser separados de las personas que ejerzan la patria potestad o de sus tutores y, en términos de las disposiciones aplicables, de las personas que los tengan bajo su guarda y custodia, salvo que medie orden de autoridad competente, en la que se determine la procedencia de la separación, en cumplimiento a la preservación del interés superior de la niñez, de conformidad con las causas previstas en las leyes y mediante el debido

277 Ibidem, supra nota 20, artículo 4.

278 Ibidem, supra nota 20, artículo 16

279 Ibidem, supra nota 20, artículo 29

280 Ley de Niñas, Niños o Adolescentes, Diario Oficial de la Federación a 4 de diciembre de 2014, artículo 13 y 22, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDNNA.pdf>

281 Ibidem, artículo 11

proceso en el que se garantice el derecho de audiencia de todas las partes involucradas (...).²⁸²

Por su parte, en el artículo 23 de la referida Ley señala que “niñas, niños y adolescentes cuyas familias estén separadas, tendrán derecho a convivir o mantener relaciones personales y contacto directo con sus familiares de modo regular, excepto en los casos en que el órgano jurisdiccional competente determine que ello es contrario al interés superior de la niñez, sin perjuicio de las medidas cautelares y de protección que se dicten por las autoridades competentes en los procedimientos respectivos, en los que se deberá garantizar el derecho de audiencia de todas las partes involucradas (...).²⁸³

Finalmente, es importante resaltar que esta LNNA señala en su artículo 24 un reconocimiento especial sobre la reunificación familiar, al señalar que es una obligación de los tres órdenes de gobierno el establecer las normas y “mecanismos necesarios para facilitar la localización y reunificación de la familia de niñas, niños y adolescentes, cuando hayan sido privados de ella, siempre y cuando no sea contrario a su interés superior”.²⁸⁴

Registro sobre nacimientos y defunciones

En México, la CPEUM reconoce en su artículo 4 el derecho de toda persona a la identidad y ser registrado de forma inmediata a su nacimiento. Por su parte, conforme al Código Civil Federal en su artículo 54 establece que las “declaraciones de nacimiento se harán presentando al niño ante el Juez del Registro Civil en su oficina o en el lugar donde aquél hubiere nacido”.²⁸⁵ Por su parte el trámite de defunciones se realizará ante el mismo juez quien se asegurará suficientemente del fallecimiento, con certificado expedido por médico legalmente autorizado.²⁸⁶

De esta manera, las vías de registro en México tienen dos pasos, el concentrado por el Subsistema de Información sobre Nacimientos (SINAC) a cargo de la Secretaría de Salud que da cuenta del número de alumbramientos, y la información que concentra el Registro Civil quién informa el número de niñas y niños que han sido registrados. Por su parte, la información sobre el número de defunciones a cargo de la Secretaría de Salud, es procesada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) quién concentra y procesa la información y característica de las defunciones registradas.

²⁸² Ibidem, artículo 22.

²⁸³ Ibidem, artículo 23.

²⁸⁴ Ibidem, artículo 24.

²⁸⁵ Código Civil Federal, Diario Oficial de la Federación a 31 de agosto de 1928, última reforma de 11 de enero de 2021, artículo 54, disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/2_110121.pdf

²⁸⁶ Ibidem, artículo 117.

Búsqueda de Personas desaparecidas

El artículo 2 de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desapariciones Cometidas por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, establece que la ley tiene por objeto “buscar a las personas desaparecidas y no localizadas y esclarecer los hechos, así como para prevenir, investigar, sancionar y erradicar los delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, así como los delitos vinculados que establece esta Ley”.²⁸⁷

En consecuencia, de la desaparición de personas, esta ley ha creado la Comisión Nacional de Búsqueda (en adelante CNB) y ordenar la creación de Comisiones Locales de Búsqueda en las Entidades Federativas.²⁸⁸

Siendo que la CNB es un órgano administrativo desconcentrado de la SEGOB quien tiene la atribución de determinar, ejecutar y dar seguimiento a las acciones de búsqueda de personas desaparecidas o no localizadas, para ello deberá impulsar los esfuerzos de vinculación, operación, gestión, evaluación y seguimiento de las acciones entre autoridades que participan en la búsqueda, localización e identificación de personas.²⁸⁹

Protocolo de actuación en los casos en que alguna Procuraduría de Protección deba trasladar a una niña, niño o adolescente a otra Procuraduría de Protección.

Este protocolo diseñado por la Secretaría de Salud y el DIF establece el procedimiento de coordinación y colaboración entre las instituciones de la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (en adelante PFPNNA) y las Procuradurías de Protección de las entidades federativas, en el traslado de NNA para su reunificación familiar en su lugar de origen o de residencia habitual de forma segura y adecuada.

Esta política busca llevar a cabo un proceso de reunificación de NNA que no se encuentra con sus padres o tutores y que están en un proceso de restitución de derechos. El proceso de restitución se deberá realizar mediante “circunstancias de seguridad, cuidado y

287 Ley General en Materia de Desaparición Forzadas de Personas, Desapariciones Cometidas por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, Diario Oficial de la Federación a 17 de noviembre de 2017, última reforma de 20 de junio de 2021, artículo 2, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMDFP.pdf>

288 Idem.

289 Ibidem, artículo 50.

protección, considerando en todo momento el interés superior de la niñez²⁹⁰ y garantizando que el traslado sea en beneficio de las niñas, niños y adolescentes, para que las PFPNNA intervinientes actúen en la protección que la situación requiera.²⁹¹

Para ello, las PFPNNA busca prioritariamente la ubicación y reunificación de los NNA en la entidad federativa en la cual se le localizó; agotándose la posibilidad de su colocación con la familia o tutor que residen en esa entidad. Si no es posible la reunificación en el lugar en el que se localizó, intervendrán las Procuradurías de Protección del resto de las entidades, quienes deberán localizar a los familiares y colaborar en el proceso de traslado de los NNA.²⁹²

El protocolo contempla que al localizar a los familiares, se deben agotar una serie de pasos y requisitos, entre ellos, la elaboración de un diagnóstico social y estudios psicológicos.²⁹³ Este proceso requiere la consulta constante con el NNA quién deberá dar su opinión auxiliado de los procesos adecuados y oportunos para su edad y grado de madurez.

1.10.7 Recomendaciones

Aunque la Constitución y la legislación en México contienen varias disposiciones que protegen ampliamente el derecho a la vida familiar, y los derechos de ciertas poblaciones vulnerables (incluidas las mujeres, los niños y personas adultas mayores) en general, se necesita una especificidad adicional en la legislación nacional para garantizar que se abordan adecuadamente los desafíos que pueden enfrentar las PDFI. Por lo tanto, se recomienda:

- Establecer disposiciones en la legislación interna que garanticen el derecho a la vida familiar y a la unidad familiar de todas las PDFI separadas de sus familiares, incluidos los grupos de población vulnerables, como los niños y las niñas, las mujeres, personas adultas mayores y las personas con necesidades especiales. Considerando el concepto familia en un sentido amplio.

290 Protocolo de actuación en los casos en que alguna Procuraduría de Protección deba trasladar a un niño, niña o adolescente a otra Procuraduría de Protección, Secretaría de Salud, Desarrollo Integral para la Familia, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/410882/Protocolo_Traslado_NNA_versi_n_060918_F_.pdf

291 Ibidem numeral 4.2.

292 Ibidem, numeral 5.1.

293 Idem.

- La asignación de responsabilidades a los organismos gubernamentales para buscar y reunir a los miembros de las familias que se han separado en el curso del desplazamiento; y/o buscar apoyo de la comunidad internacional para esta tarea. Esta asignación de responsabilidades puede ajustarse y ampliarse a las atribuciones con las que cuenta la CEAV y la PNNA.
- También se sugiere hacer uso del marco vigente para la búsqueda de personas desaparecidas mediante las atribuciones actuales de la CNB, para la determinación del destino y el paradero de familiares desaparecidos de las PDFI y también de las PDFI desaparecidas. Para ello se recomienda, en caso de que la institución considere necesario el ajuste de las acciones de búsqueda, la generación de protocolos especializados para la localización de esta población, así como el reajuste presupuestario.
- Se sugiere igualmente aprovechar las disposiciones de la CPEUM y la LNNA para promover desde el marco jurídico vigente acciones para proteger la vida familiar y promover los mecanismos para la reunificación familiar. Entre estos mecanismos se sugiere retomar y ajustar (de ser necesario), el Protocolo de actuación en los casos en que alguna Procuraduría de Protección deba trasladar a una niña, niño o adolescente a otra Procuraduría de Protección y las atribuciones que en casos de NNA tiene la PNNA.

1.11

Vivienda, tierra y propiedad

1.11.1 Contexto general

El derecho a la vivienda, la tierra y la propiedad comprende “el tener un hogar, sin miedo al desalojo forzoso; un lugar que ofrezca cobijo, seguridad y la posibilidad de procurarse medios de subsistencia. [incluyen] todo el espectro de los derechos a la vivienda, la tierra y la propiedad (...). Los derechos territoriales son derechos que se poseen tanto sobre la tierra como sobre los recursos naturales”,²⁹⁴ De acuerdo con el Informe de la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos sobre la cuestión con la vivienda, la tierra, y la propiedad en el contexto del desplazamiento interno, estos derechos deben ser gozados por las personas propietarias, arrendatarias, residentes de cooperativas, titulares de la tenencia o del uso de la tierra por derechos consuetudinarios, así como residentes de viviendas informales que pueden carecer de tenencia segura.²⁹⁵


²⁹⁴ Supra nota 188, numeral 11, disponible en: <https://www.undocs.org/es/A/HRC/47/37>

²⁹⁵ Ibidem, numeral 11,

Es así, que el derecho a la vivienda, tierra y propiedad, también se encuentran inscritos en una serie de otros derechos como lo son: el derecho a un nivel de vida adecuado, a una vivienda adecuada, a la propiedad, al retorno y a la reparación, incluidas la restitución y la indemnización:²⁹⁶

- **El derecho a un nivel de vida adecuado:** presenta múltiples dimensiones, como la seguridad jurídica de la tenencia, el acceso a los bienes y servicios públicos, la asequibilidad, la habitabilidad, la accesibilidad física, la ubicación y la adecuación cultural.
- **El derecho a la vivienda adecuada:** “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios”²⁹⁷. Los PRDI señalan en su principio 18, que es obligación del Estado, el suministrarles, como mínimo: a) alimentación y agua potable, b) cobijo y alojamiento básico, c) vestido adecuado, d) servicios médicos y saneamiento indispensable²⁹⁸.
- **El derecho a la propiedad:** establecido en el artículo 21 de la CADH, que establece que toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes, por lo que ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnizaciones justas y debido a una causa de utilidad pública o interés social y en los casos y según lo establecido en la ley.
- **Prohibición de no ser privado arbitrariamente de la propiedad o posesiones:** la propiedad y las posesiones disfrutarán de protección en toda circunstancia, incluidas aquellas que hayan sido abandonadas, de forma que sea protegidas contra la destrucción, apropiación, ocupación o uso arbitrario e ilegal²⁹⁹.
- **El derecho a no ser desalojado forzosamente:** “el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos³⁰⁰”. La prohibición frente al desalojo forzoso incluye abstenerse a las demoliciones de vivienda, la destrucción de zonas agrícolas, la confiscación o expropiación arbitraria de tierras como medida punitiva o como medio o estrategia de guerra.³⁰¹

296 Ibidem, numeral 12

297 Ibidem, supra nota 160, artículo 25.

298 Ibidem, supra nota 11, Principio 18.

299 Ibidem, supra nota 1, Principio 21.

300 Observación general N° 7, El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): los desalojos forzosos, 16° período de sesiones (1997), disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=INT/CESCR/GEC/6430&Lang=en

301 Ibidem, supra nota 1, Principio 5.

Por otro lado, la recuperación de los bienes perdidos es crucial para el logro de soluciones duraderas al DFI. Estos bienes suelen ser apropiados u ocupados por otras personas durante la ausencia de las PDFI.³⁰² El problema se complica aún más por el hecho de que quienes vuelven a ocupar las propiedades dejadas por las PDFI son a menudo poblaciones vulnerables que son PDFI, o lo serían si fueran desalojados,³⁰³ y por el hecho de que los derechos de las PDFI a menudo no son formales ni están registrados.³⁰⁴ Proteger la propiedad de las PDFI durante el desplazamiento de la apropiación ilegal, la ocupación ilegal, el saqueo y otros daños, así como establecer procedimientos para la restitución de dichos bienes a las PDFI a su regreso, deben ser prioritarios en cualquier esfuerzo para abordar el desplazamiento forzado interno.

1.11.2

Estándar o elementos mínimos esenciales

- Reconocer los derechos de propiedad de las PDFI sobre sus viviendas, propiedades y tierras abandonadas, incluyendo el derecho a la protección y restitución de dichas propiedades.
- Adoptar medidas básicas para asegurar los hogares, las tierras y los bienes abandonados por las PDFI contra la destrucción, el uso u ocupación ilegal y la apropiación.
- Desarrollar procedimientos facilitados para restaurar o compensar los derechos de las PDFI a la vivienda, la tierra y la propiedad. Cuando esto no sea posible, prestar apoyo a los organismos informales de resolución de conflictos para que tengan en cuenta la legislación sobre derechos humanos al negociar soluciones a las reclamaciones de propiedad locales.
- Reconocer los derechos individuales a un nivel mínimo de seguridad de la tenencia, independientemente del estatus de la misma.³⁰⁵
- El reconocimiento de las personas en situación de DFI a ser consultadas de las decisiones que puedan vulnerar su derecho a la vivienda, tierra y propiedad.

³⁰² Ibidem supra nota 10, Página 171

³⁰³ Principios Pinheiro 171 – 17.4

³⁰⁴ Ibidem, supra nota 10.,. Página 172

³⁰⁵ Ibidem, supra nota 10, anexo III.

1.11.3

Principios Rectores de la ONU

Los Principios Rectores señalan que nadie será privado arbitrariamente de su propiedad o sus posesiones.³⁰⁶ Este derecho refleja los principios de instrumentos internacionales como la DUDH³⁰⁷ y la Convención Americana de Derechos Humanos (*en adelante* CADH).³⁰⁸ Las autoridades estatales tienen prohibido infringir este derecho, salvo en circunstancias extraordinarias y respetando lo dispuesto en diversos tratados de derechos humanos como la CADH.

Sin embargo, los Principios Rectores de la ONU dejan claro que las autoridades estatales también están obligadas a proteger a las PDFI de la privación arbitraria de sus bienes en diversas circunstancias como: ataques directos o indiscriminados u otros actos de violencia; utilización como escudos de operaciones u objetos militares; actos de represalia; y destrucciones o expropiaciones como forma de castigo colectivo. La lista anterior no es exhaustiva pero refleja los principales derechos de propiedad consagrados en el derecho internacional e identifica los actos que nunca están justificados y que siempre constituyen una arbitraria privación de la propiedad.³⁰⁹

Asimismo, los Principios Rectores indican que las propiedades y posesiones abandonadas por las PDFI serán objeto de protección contra la destrucción y la apropiación, ocupación o uso arbitrarios e ilegales.³¹⁰

Las anotaciones de los Principios Rectores de la ONU señalan tres protecciones afirmativas que las autoridades estatales deben ofrecer: (i) acciones preventivas (por ejemplo, el despliegue de tropas para proteger la propiedad), (ii) acciones disuasorias (por ejemplo, perseguir a quienes que destruyen o se apropian ilegalmente de esos bienes) y (iii) acciones preparatorias (por ejemplo, el registro de tierras y derechos de propiedad).³¹¹

Después de haber ocurrido el desplazamiento, los Principios Rectores de la ONU reconocen explícitamente la responsabilidad de las autoridades estatales de “(...) prestar asistencia a los desplazados internos que hayan regresado o se hayan reasentado en otra parte, para la recuperación, en la medida de lo posible, de las propiedades o posesiones que abandonaron o de las que fueron desposeídos cuando se desplazaron. Si esa recuperación es imposible, las autoridades competentes concederán a esas personas una indemnización adecuada u otra forma de reparación justa o les prestarán asistencia para que la obtengan.”³¹²

306 Ibidem, supra nota 11, Principio 21.1.

307 Ibidem, supra nota 90, artículo 17.1.

308 Ibidem, supra nota 90, artículo 21.

309 Ibidem, supra nota 89, página 96.

310 Ibidem, supra nota 11, Principio 21.3.

311 Ibidem, supra nota 89, página 99.

312 Ibidem, supra nota 11, Principio 29.2.

1.11.4

Otros estándares internacionales

(i) Principios Pinheiro

Los Principios 2, 5, 6, 7, 9 y 10 de los Principios Pinheiro reafirman los derechos de las PDFI: contra el desplazamiento arbitrario, al disfrute pacífico de sus posesiones, a la libertad de movimiento y al retorno voluntario y a la recuperación de la propiedad o a la compensación cuando la recuperación sea imposible de hecho.

Los principios 11 a 21 describen el marco de los derechos de restitución de la vivienda y propiedad, y abordan los procedimientos nacionales de restitución accesibles,³¹³ la participación de las personas afectadas en el diseño y la aplicación de dichos procedimientos,³¹⁴ los registros y la documentación,³¹⁵ los derechos de las personas arrendatarias, los no propietarias y las personas ocupantes secundarias,³¹⁶ las leyes y la aplicación de las decisiones de restitución,³¹⁷ y la indemnización.³¹⁸

Los Principios Pinheiro prevén “procedimientos, instituciones y mecanismos equitativos, oportunos, independientes, transparentes y no discriminatorios para evaluar y hacer cumplir las reclamaciones de restitución de viviendas, tierras y bienes”,³¹⁹ De esta manera, las instituciones y mecanismos deben tener en cuenta la edad y de género,³²⁰ ser accesibles para todas las personas, incluso a través de una persona apoderada³²¹ y mediante una reclamación colectiva³²² sin importar el género, la edad o el lugar de residencia.³²³ Debe proporcionarse asistencia jurídica y de otro tipo para garantizar la accesibilidad.³²⁴

Asimismo, indican que los procedimientos deben establecer un plazo claro para la presentación de reclamaciones que sea lo suficientemente largo para proporcionar una oportunidad adecuada a las PDFI,³²⁵ y que

313 Ibidem, supra nota 1, Principios 12 y 13.

314 Ibidem, supra nota 1, Principio 14.

315 Ibidem, supra nota 1, Principios 15.

316 Ibidem, supra nota 1, Principios 16 y 17.

317 Ibidem, supra nota 1, Principios 18 al 20.

318 Ibidem, supra nota 1 Principio 21.

319 Ibidem, supra nota 1, Principio 12.1.

320 Ibidem, supra nota 1, Principio 12.2.

321 Ibidem, supra nota 1, Principio 13.5.

322 Ibidem, supra nota 1 Principio 13.6.

323 Ibidem, supra nota 1 Principios 13.1. al 13.4

324 Ibidem, supra nota 1 Principios 13.10 y 13.11.

325 Ibidem, supra nota 1 Principio 13.9.

todas las partes afectadas deben estar representadas e incluidas en las decisiones relativas a las reclamaciones.³²⁶

Indican que los Estados también deben garantizar que las personas inquilinos y titulares de derechos de ocupación social “puedan recuperar y utilizar sus viviendas, tierras y propiedades de manera similar a los que poseen derechos de propiedad formales”.³²⁷ Además, las personas ocupantes secundarias (es decir, quienes ocupan propiedades después de la salida de las PDFI) deben ser protegidos contra el desalojo forzoso arbitrario. Cuando las personas ocupantes secundarias hayan vendido propiedades a terceros que actúen de buena fe, los Estados pueden considerar la posibilidad de proporcionar una compensación a estas terceras personas.³²⁸

Los Estados deben establecer un sistema nacional para el registro de los derechos de vivienda, tierra y propiedad, y asegurarse que las decisiones de restitución queden registradas. También deben garantizar que los registros existentes no se destruyan.³²⁹

Los Estados deben “desarrollar un marco jurídico para proteger el derecho a la restitución de la vivienda, la tierra y la propiedad que sea claro, coherente y, cuando sea necesario, consolidado en una sola ley”.³³⁰ Este marco debe “delimitar claramente cada persona y/o grupo afectado (incluyendo cualquier demandante subsidiario)”³³¹ Además, “deben (...) derogar las leyes injustas o arbitrarias y las que tengan un efecto discriminatorio en el disfrute del derecho a la restitución de la vivienda, la tierra y la propiedad (...)”.³³² Los Estados también deben designar organismos específicos para hacer cumplir las decisiones de restitución y garantizar que las autoridades locales y nacionales están legalmente obligadas a respetar, aplicar y hacer cumplir las decisiones de restitución.³³³

Por último, los Estados deben respetar el derecho de las PDFI a la indemnización (monetaria o en especie). Sin embargo, el Estado sólo debe utilizar la indemnización cuando la restitución resulte de hecho imposible, la parte perjudicada acepte voluntariamente la indemnización en lugar de la restitución o cuando los términos de un acuerdo de paz prevean una combinación de restitución e indemnización.³³⁴ El hecho imposible debe ser determinado por un tribunal imparcial, y las PDFI deben tener derecho a la reconstrucción, siempre que sea posible.³³⁵

326 Ibidem, supra nota 1 Principio 14.

327 Ibidem, supra nota 1 Principio 16.1.

328 Ibidem, supra nota 1, Principios 16.1, 17.1, 17.3. y 17.4.

329 Ibidem, supra nota 1, Principios 16.1, 15.1, 15.2. y 15.4 respectivamente.

330 Ibidem, supra nota 1, Principios 18.1.

331 Ibidem, supra nota 1, Principios 18.2.

332 Ibidem, supra nota 1, Principios 19.2.

333 Ibidem, supra nota 1, Principios 20.1. y 20.2

334 Ibidem, supra nota 1, Principios 21.1.

335 Ibidem, supra nota 1, Principios 21.2.

El Manual de los Principios Pinheiro reconoce que el derecho consuetudinario o tradicional sobre la tierra puede ser relevante para elaborar los derechos de propiedad de las PDFI.³³⁶

(ii) Informes de la Relatoría Especial sobre Vivienda Adecuada

Hace referencia a tres cuestiones fundamentales como puntos de partida cruciales para incorporar el derecho a una vivienda adecuada a las iniciativas de reconstrucción:³³⁷

- i. La seguridad de tenencia. Sobre esto, los Estados deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección, consultando a las personas y grupos afectados. Este reconocimiento de las múltiples formas de tenencia legítima, junto con la obligación de brindar protección a los tenedores es sumamente importante para adoptar medidas frente a la destrucción de viviendas o el desplazamiento de residentes. La seguridad de tenencia es esencial para la realización del derecho a una vivienda adecuada.³³⁸
- ii. Consulta y participación. El éxito a largo plazo de las medidas de respuesta a los desastres y a los conflictos depende en gran medida de que se tenga una comprensión debidamente fundamentada del contexto local. También depende de que se consulte estrechamente con las personas directamente afectadas y de que éstas participen directamente en el proceso de socorro y reconstrucción en ese contexto. Desde el punto de vista del derecho a una vivienda adecuada y el desplazamiento, entre esas personas se cuentan en particular aquellas cuyos derechos de uso y ocupación de la tierra están menos oficializados.³³⁹
- iii. Coordinación institucional, gradualidad y promoción del derecho a una vivienda adecuada.³⁴⁰

También destaca que las personas afectadas por los desplazamientos deben estar capacitados para tomar decisiones sobre tierra y vivienda alternativas.³⁴¹

³³⁶ Ibidem, supra nota 1, Principios página 28.

³³⁷ Consejo de Derechos Humanos. A/HRC/16/42. Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Sra. Raquel Rolnik, 20 de diciembre de 2010, página 21.

³³⁸ Idem.

³³⁹ Ibidem, página. 36.

³⁴⁰ Ibidem página 19.

³⁴¹ Consejo de Derechos Humanos. A/HRC/37/53, Informe del Relator Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, 26 de febrero a 23 de marzo de 2018, disponible en: <https://acnudh.org/informe-de-la-relatora-especial-sobre-una-vivienda-adecuada-mision-a-chile/>

iii) Marco de Soluciones Duraderas para las Personas Desplazadas Internamente – IASC

El Marco del Comité Permanente entre Organismos también conocido como Comité Permanente Interagencial (IASC por sus siglas en inglés) incluye el acceso a mecanismos eficaces y accesibles para el restablecimiento de la vivienda, la tierra y la propiedad entre los ocho criterios utilizados para la búsqueda de soluciones duraderas,³⁴² incluyendo cuando sea necesario la asistencia legal gratuita y que puedan residir de forma segura durante el tiempo que dure el proceso. Lo anterior con independencia de que opten por el retorno o por reubicarse en otro lugar.

Además, el derecho a una vivienda adecuada también está incluido en el marco del IASC bajo los criterios sobre el nivel de vida adecuado. Esto debe destacarse a la luz de la importancia de la seguridad de la tenencia.

1.11.5

Panel de Alto Nivel sobre Desplazamiento Interno

El Panel destacó que basándose en consultas con PDFI y en la investigación sobre el desplazamiento prolongado, era necesario actuar en cinco esferas fundamentales para obtener soluciones, entre ellas destacó el elemento esencial de vivienda, tierra y propiedad. Al respecto, señaló que:

“(…) muchos desplazados internos describieron las dificultades a las que se enfrentaron para recuperar sus hogares dañados, destruidos o permanentemente inhabitables. La presencia de restos explosivos de guerra puede hacer imposible que los desplazados internos vuelvan a ocupar sus antiguas casas o tierras, mientras que, en otros casos, las tierras y viviendas han sido ocupadas, tomadas ilegalmente o redistribuidas. La falta de documentación civil que demuestre la propiedad o la tenencia también es un obstáculo importante para reanudar la ocupación o reclamar una indemnización, sobre todo en contextos en los que estas cuestiones se gestionan mediante acuerdos consuetudinarios o informales. Los desplazados internos que intentan integrarse a nivel local o establecerse en otro lugar

³⁴² Ibidem supra nota 10, página 96.

también pueden enfrentarse a precios prohibitivos de la vivienda, a un mayor riesgo de desahucio (sobre todo en los casos de ocupación informal) y a una mayor vulnerabilidad a la explotación por parte de propietarios inescrupulosos. Para hacer frente a estos problemas se requiere un enfoque adaptado que puede incluir asistencia financiera o indemnización, apoyo jurídico y administrativo para recuperar la tenencia o ayuda para buscar nuevas viviendas o tierras.”³⁴³

1.11.6

Sistema Interamericano de Derechos Humanos

La CADH señala en su artículo 21 que “toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes”,³⁴⁴ por lo que ninguna persona puede ser privada de sus bienes, a menos que haya una causa de utilidad pública e interés social, supuestos en los cuales se deberá indemnizar de manera justa.³⁴⁵

Por su parte, en su jurisprudencia, la Corte IDH ha señalado que en casos de DFI los Estados deberían implementar un programa habitacional mediante el que se provea vivienda adecuada en atención a las personas desplazadas.³⁴⁶

1.11.7

Análisis específico sobre México

La CPEUM señala en su artículo 27, que la propiedad de la tierra y agua comprendidas dentro de los límites del territorio nacional son propiedad originaria de la Nación, la cual puede transmitir su dominio a los particulares.³⁴⁷ Este instrumento también reconoce que toda familia tiene el derecho a gozar de “una vivienda digna y decorosa”.³⁴⁸

343 Ibidem, supra nota 19, página 10.

344 Ibidem, supra nota 90, artículo 27.

345 Idem.

346 Corte IDH, Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia, sentencia de 31 de enero de 2006, serie C No. 140.

347 Ibidem, supra nota 20, artículo 27.

348 Ibidem, supra nota 20, artículo 4.

Asimismo, la CPEUM reconoce que “Nadie podrá ser privado (...) de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.”³⁴⁹

En cuanto a pueblos indígenas, la Constitución reconoce el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras; acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades “salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución”.³⁵⁰

Asimismo, la Constitución señala que para mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, se podrá facilitar el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda.³⁵¹

Por su parte, la ley secundaria al artículo 4 constitucional es la Ley de Vivienda, la cual tiene como principal objetivo el “establecer y regular la política nacional, los programas, los instrumentos y apoyos para que toda familia pueda disfrutar de una vivienda digna y decorosa”.³⁵² Esta refiere que la política nacional de vivienda tiene por objeto, entre otras cosas, promover de forma preferente, las oportunidades de acceso a la vivienda para población en situación de pobreza, marginación o vulnerabilidad,³⁵³ y busca generar apoyos, e instrumentos, que atiendan a este grupo de población.³⁵⁴

Por su parte, los programas identificados y vigentes en México que se relacionan con los derechos a la vivienda, tierra y propiedad son los siguientes.

349 Ibidem, supra nota 20, artículo 14.

350 Ibidem, supra nota 20, artículo 2 apartado A) fracciones V y VI.

351 Ibidem, supra nota 20, artículo 2 apartado B) fracción IV

352 Ley de vivienda, Diario Oficial de la Federación 27 de junio de 2006, última reforma del 14 de mayo de 2019, artículo 1, disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LViv_140519.pdf

353 Ibidem, artículo 6.

354 Ibidem, artículo 8.

Programa de Vivienda Social

El Programa de Vivienda Social busca atender en cinco supuestos diferentes: i) problemas de rezago habitacional mediante la adquisición de vivienda, autoproducción de vivienda, mejoramiento o la ampliación de vivienda; ii) atender a la población que haya sido afectada por fenómenos naturales perturbadores mediante la reconstrucción total o parcial de la vivienda o mediante la reubicación en zonas seguras, iii) mediante la contribución de la rehabilitación de zonas que estén en situación de alta marginalidad, a través de la adquisición de vivienda, autoproducción de vivienda nueva, mejoramiento o ampliación de vivienda; iv) el fomento de habilidades de la vivienda a través del diseño y uso de ecotecnologías criterios de eficiencia energética y la seguridad estructural; v) así como atender la falta de acceso a una vivienda por parte de la población que se encuentra en una situación de extrema pobreza.³⁵⁵ Este programa tiene una cobertura a nivel nacional³⁵⁶ y su población potencial son hogares de bajos ingresos que habitan una vivienda en condiciones de rezago habitacional o necesitan una vivienda.³⁵⁷

La población prioritaria de este programa son personas mayoritariamente indígena, mujeres de hogar, población afectada por fenómenos naturales perturbadores, población asentada en situación de riesgo, poblaciones que habitan en zonas con alto o muy alto índice de marginación o con índices de violencia e inseguridad, sin importar que sean de zonas rurales o urbanas, grupo sociales en situaciones de vulnerabilidad en consecuencia de riesgos o ingresos en condiciones sociodemográficas, así como migrantes mexicanos que hayan retornado del extranjero.³⁵⁸

Estos apoyos se otorgan a través de dos esquemas: cofinanciamiento y subsidio al 100% o subsidio CONAVI: a) el subsidio CONAVI debe ser utilizado para las poblaciones prioritarias y se da de forma directa a la persona beneficiaria, no está asociada a un crédito o subsidio de otra entidad, b) el cofinanciamiento se basa en la coparticipación de diferentes fuentes de recursos (subsidio CONAVI, crédito de la entidad ejecutora, ahorro previo de la persona beneficiaria, subsidio estatal o municipal y aportaciones de cualquier ente público, social o privado).³⁵⁹

355 Reglas de Operación del Programa de Vivienda Social para el ejercicio fiscal 2021, Diario Oficial de la Federación a 11 de enero de 2021, Numeral 3.2, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/613683/ROP_PVS_2021.pdf

356 Ibidem, Regla 4.1.

357 Ibidem, Regla 4.2.1

358 Ibidem, Regla 4.2.3.

359 Ibidem, Regla 4.3

Programa para Regularizar Asentamientos Humanos

Este proyecto busca brindar certeza jurídica mediante el apoyo técnico, jurídico y administrativo a las personas en condición de rezago social, que tengan o puedan demostrar la posesión, pero no la certeza jurídica sobre el suelo que ocupa y que se ubican en localidades donde el Instituto Nacional del Suelo Sustentable.³⁶⁰

Es por ello, que el Programa para Regularizar Asentamientos Humanos toma como referencia a la población urbana que esté en condiciones de rezago social por cualquier causa, tomando como referencia el índice de Pobreza, el Índice de Rezago Social ambas de CONEVAL y, el Índice de Marginación de CONAPO.³⁶¹

Con la finalidad de ser elegibles, las personas solicitantes deben: i) contar con la documentación que acredite la posesión de su lote, o ii) habitar un lote que no se encuentre vacante, que se ubiquen en áreas o localidades urbanas en las que el Instituto Nacional del Suelo Sustentable tenga la facultad de llevar a cabo la regularización, que cuente con autorizaciones en materia de usos de suelo para que pueda ser incorporado al desarrollo urbano, que no se localice en áreas naturales protegidas, que no se localice en derechos de vía y zonas de salvaguarda y que la posesión de lote no sea sujeto de litigio de ningún tipo.

Programa Nacional de Vivienda (PNV) 2019 -2024

Comprende una serie de ejes y acciones que distintas instituciones del Gobierno de México desarrollarán entre 2019 y 2024 bajo la rectoría pública en materia de vivienda a cargo de la Secretaría de Desarrollo Agrario y Territorial (SEDATU).

Dicho Programa tiene entre sus objetivos prioritarios el “Garantizar el ejercicio del derecho a la vivienda adecuada a todas las personas, especialmente a los grupos en mayor condición de vulnerabilidad, a través de soluciones financieras, técnicas y sociales de acuerdo con las necesidades específicas de cada grupo de población”, entre los que se señala personas con discapacidad, mujeres, población indígena y adultos mayores.³⁶²

³⁶⁰ Ibidem, Regla 3.2.

³⁶¹ Ibidem, Regla 4.1.1.

³⁶² Programa Nacional de Vivienda 2019-2024, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, objetivo prioritario 6.1. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/513675/Programa_Nacional_de_Vivienda_2019-2024.pdf

Estos apoyos se otorgan a través de dos esquemas: cofinanciamiento y subsidio al 100% o subsidio CONAVI: a) el subsidio CONAVI debe ser utilizado para las poblaciones prioritarias y se da de forma directa a la persona beneficiaria, no está asociada a un crédito o subsidio de otra entidad, b) el cofinanciamiento se basa en la coparticipación de diferentes fuentes de recursos (subsidio CONAVI, crédito de la entidad ejecutora, ahorro previo de la persona beneficiaria, subsidio estatal o municipal y aportaciones de cualquier ente público, social o privado).³⁶³

1.11.8

Recomendaciones

En relación con la vivienda, tierra y propiedad se recomienda:

- Reconocer en la legislación interna específica los derechos de propiedad de las PDFI sobre sus viviendas, propiedades y tierras abandonadas, incluyendo el derecho a la protección y restitución de dichas propiedades.
- Diseñar e implementar programas de vivienda mediante los cuales se le brinde vivienda adecuada a las PDFI que lo requieran, para ello se podrá retomar la experiencia adquirida por las instituciones a cargo de la ejecución de programas sociales que generan acceso a la vivienda a personas en situación de vulnerabilidad, entre ellos: el Programa Nacional de Vivienda, Programa para Regularizar Asentamientos Humanos, Programa de Vivienda Social. Es importante que estas políticas de vivienda tomen en consideración a las comunidades de acogida y las necesidades básicas de las PDFI.
- Utilizar los programas existentes como el Programa Nacional de Vivienda, para beneficiar a las PDFI, en especial las más vulnerables. Para ello, este programa podría requerir ajustes en sus Reglas Operativas para considerar a las personas en situación de vulnerabilidad como una población prioritaria, así como la flexibilización de los requisitos de acceso, tomando en consideración la posible pérdida de documentación de las personas desplazadas, entre ellas, la documentación que acredita propiedad.
- Adoptar medidas básicas para asegurar los hogares, las tierras y los bienes abandonados por las PDFI contra la destrucción, el uso u ocupación ilegal y la apropiación.

³⁶³ Ibidem, Regla 4.3

- Desarrollar procedimientos facilitados para restaurar o compensar los derechos de las PDFI a la vivienda, la tierra y la propiedad. Cuando esto no sea posible, prestar apoyo a los organismos informales de resolución de conflictos para que tengan en cuenta la legislación sobre derechos humanos al negociar soluciones a las reclamaciones de propiedad locales.
- Reconocer los derechos individuales a un nivel mínimo de seguridad de la tenencia, independientemente del estatus de la misma.³⁶⁴
- El reconocimiento de las personas en situación de DFI a ser consultadas sobre las decisiones que puedan vulnerar su derecho a la vivienda, tierra y propiedad.
- La CPEUM en su artículo 2, apartado B) fracción VI señala que los pueblos indígenas tienen derecho al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades “salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución”. Sobre esta disposición se recomienda fortalecer el marco normativo para proteger sus derechos también a los recursos naturales y evitar desplazamientos arbitrarios.

364 Ibidem supra nota 10 Anexo III.

1.12

Educación

1.12.1

Contexto general

La educación es un “derecho humano intrínseco y un medio indispensable de realizar otros derechos humanos (...) es el principal medio que permite a las personas marginadas económica y socialmente salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades”.³⁶⁵ El acceso a este derecho debe ser puesto a disposición de las PDFI, tan pronto como las condiciones lo permitan.³⁶⁶

³⁶⁵ Observación general No. 13: El derecho a la educación (artículo 13), Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, 8 de diciembre de 1999, disponible en: https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/ONU_Observación_General_13_Derecho_Educación_es.pdf

³⁶⁶ Ibidem, supra nota 11, Principio 23.



Los desplazamientos provocan graves afectaciones en la educación de los niños y niñas. A menudo una oferta educativa adecuada para los niños y las niñas en situación de DFI en el lugar donde se encuentran, resulta de muy difícil acceso, incluso cuando hay plazas escolares disponibles en su lugar de desplazamiento. Su experiencia educativa puede verse complicada por el hacinamiento y las tensiones con la comunidad de acogida, así como por el trauma del desplazamiento y por las exigencias de su vida fuera de la escuela, en un contexto en el que las niñas y niños en situación de DFI están en riesgo de explotación en el mercado de trabajo ilegal o de otras formas de abuso. Además, las familias de PDFI pueden tener dificultades para cumplir los requisitos de matriculación y costear las tasas escolares y otros gastos de educación, aunque este problema no se limita en absoluto a las PDFI.

Garantizar una oferta educativa adecuada es de vital importancia para el bienestar inmediato y para las futuras oportunidades de vida de niñas, niños y adolescentes en situación de DFI y, en consecuencia, para la reintegración de las comunidades de PDFI.

Por otro lado, un reto específico entorno a la educación para las PDFI es aquella que atañe a la población indígena en situación de desplazamiento forzado interno, ya que esta educación en un contexto diferente al que tradicionalmente han recibido complejiza el modelo educativo a emplear, ejemplo de ello, son los obstáculos para impartir educación en una lengua indígenas poco conocida en los lugares de acogida.

1.12.2

Estándar o elementos mínimos esenciales

- Reconocer el derecho de todas las personas ciudadanas o residentes, incluidos los PDFI, a recibir una educación gratuita o en condiciones al menos tan favorables como las aplicables a otros miembros desfavorecidos de la comunidad de acogida.
- Eliminar los obstáculos administrativos irrazonables y discriminatorios que limitan el acceso de las PDFI a la escuela por no tener en cuenta sus problemas específicos (ejemplos de tales obstáculos son los requisitos administrativos relativos a la documentación y a los traslados formales a la escuela, o los requisitos para proporcionar libros escolares y uniforme).
- Establecer una clara obligación por parte de la autoridad competente de proporcionar una educación a las PDFI situados en zonas inaccesibles a las escuelas existentes.³⁶⁷

³⁶⁷ Ibidem, supra nota 10, Anexo III.

1.12.3

Principios Rectores de la ONU

En su artículo 23, los Principios Rectores reconocen que toda persona tiene derecho a la educación. Para ello, “[...] las autoridades competentes se asegurarán de que los desplazados internos, en particular los niños desplazados, reciben una educación gratuita y obligatoria a nivel primario. La educación respetará su identidad cultural, su idioma y su religión”.³⁶⁸

Los principios rectores también reconocen que, en cuanto las condiciones lo permitan “[...] los servicios de educación y formación se pondrán a disposición de los desplazados internos, en particular adolescentes y mujeres, con independencia de que vivan o no en campamentos”.³⁶⁹

1.12.4

Panel de Alto Nivel sobre Desplazamiento Interno

El Panel destacó que basándose en consultas con PDFI y en la investigación sobre el desplazamiento prolongado, era necesario actuar en cinco esferas fundamentales para obtener soluciones, entre ellas destacó el tema de educación, señalando:

“(...) los desplazados internos —en particular los niños y los jóvenes— destacaron la educación como elemento constitutivo fundamental de las soluciones a largo plazo. El acceso al sistema educativo nacional es la forma más sostenible de ofrecer a los niños desplazados oportunidades de aprendizaje de calidad a largo plazo. Sin embargo, en muchos lugares, la integración de los niños desplazados en las escuelas locales se ve dificultada por los problemas que afectan a los sistemas educativos (por ejemplo, la destrucción u ocupación de los edificios escolares, la falta de personal o la superpoblación) o los obstáculos particulares a los que se enfrentan los niños desplazados (por ejemplo, los años de escolarización perdidos, las barreras lingüísticas o los costos de la educación. Para superar estos impedimentos, es necesario invertir en la infraestructura de la educación pública, el apoyo a los docentes y la asistencia selectiva a los niños y jóvenes desplazados. En situaciones en las que los niños o los jóvenes han perdido años de escolarización, los programas de aprendizaje acelerado y de vía rápida pueden ser muy valiosos. El aprendizaje

³⁶⁸ Ibidem, supra nota 11, Principio 23.

³⁶⁹ Idem.

basado en la comunidad también puede ser una medida provisional útil en los casos en los que el sistema educativo local está gravemente perturbado o no existe.”³⁷⁰

1.12.5

Sistema Interamericano de Derechos Humanos

La CIDH en la *Guía Práctica. Lineamientos para la formulación de políticas públicas en materia de desplazamiento interno* señala como Lineamiento 7 sobre asistencia humanitaria, el deber de “adoptar, de conformidad con los principios humanitarios de imparcialidad y no discriminación, medidas para garantizar la asistencia humanitaria oportuna, adecuada y necesaria de las PDFI que incluya (...) educación y otros servicios sociales necesarios (...)”.³⁷¹

1.12.6

Análisis específico sobre México

El artículo 3 de la CPEUM reconoce el derecho de toda persona a la educación, la cual se deberá impartir y garantizar por el Estado a través de todos los niveles de gobierno. Los niveles de educación comprenden la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior.³⁷² La educación además de ser obligatoria deberá ser universal, inclusiva, pública, gratuita y laica. Este mismo artículo reconoce que en las escuelas de educación básica de alta marginación se buscará “impulsar acciones que mejoren las condiciones de vida de los educados, con énfasis en las de carácter alimentario”.³⁷³

Por su parte, la Ley General de Educación, reglamentaria del artículo 3 constitucional, establece que el derecho a la educación es el medio “para adquirir, actualizar, completar y ampliar sus conocimientos, capacidades, habilidades y aptitudes.”³⁷⁴ Por lo cual, todos los niveles de gobierno deberán asegurarse que las acciones a seguir en materia educativa consideren de manera prioritaria a los grupos en situación de vulnerabilidad.³⁷⁵

³⁷⁰ Ibidem supra nota 19, página 9 y 10.

³⁷¹ Ibidem, supra nota 104, página 27.

³⁷² Ibidem supra nota 20, artículo 3.

³⁷³ Idem.

³⁷⁴ Ibidem, supra nota 23, artículo 5.

³⁷⁵ Ibidem, artículo 8.

De igual manera, dicha Ley indica que las autoridades educativas, en el ámbito de sus respectivas competencias y con la finalidad de establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación deberán promover medidas para facilitar y garantizar la incorporación y permanencia a los servicios educativos públicos a las niñas, niños, adolescentes y jóvenes que hayan sido repatriados a nuestro país, regresen voluntariamente o enfrenten situaciones de desplazamiento o migración interna.³⁷⁶

Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez

El Programa busca que niñas, niños o adolescentes (NNA) que estén inscritos en las instituciones de educación básica del Sistema Educativo Nacional y que pertenecen a familias en condiciones de pobreza o marginación, o que habitan o asisten a planteles educativos de localidades prioritarias,³⁷⁷ o que viven en condiciones de marginación, puedan tener acceso a una beca de apoyo a sus estudios³⁷⁸. Este programa tiene una cobertura a nivel nacional y dependerá de la suficiencia y disponibilidad.³⁷⁹

Los requisitos de acceso a este programa son: i) que la o el NNA, esté inscrito en alguna Institución de Educación Básica perteneciente al Sistema Educativo Nacional, ii) no recibir de forma simultánea otra beca educativa, iii) tener un ingreso mensual per cápita estimado menor a la línea de pobreza por ingresos, o iv) pertenecer a una familia que habita en una localidad prioritaria o que el plantel educativo se ubique en una localidad de este tipo.

Los criterios de priorización para que las y los NNA puedan acceder son pertenecer a cualquiera de los siguientes grupos: i) la pertenencia a una familia indígena o afroamericana, ii) que habiten en una localidad prioritaria, iii) que asistan a un plantel educativo de educación primaria o secundaria, iv) que sea de una familia monoparental, v) en orfandad por COVID-19, vi) con integrantes con alguna discapacidad, adolescentes embarazadas, madres solteras.³⁸⁰

376 Ibidem, artículo 9 fracción XI.

377 Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez para el ejercicio fiscal 2021, Diario Oficial de la Federación a 19 de diciembre de 2020, Lineamiento 2.1, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5609169&fecha=29/12/2020

378 Ibidem, Lineamiento 3.1.

379 Ibidem, Lineamiento 3.2.

380 Ibidem, Lineamiento 3.3.2

De igual forma, las personas que tengan calidad de víctima según lo señalado en la LGV, así como personas migrantes, refugiadas, personas en situación de DFI y, que sean incorporadas a las becas de conformidad con lo establecido en el Proceso para la Atención e Incorporación del “Convenio de colaboración para la implementación de estrategias en beneficio de víctimas del delito y/o violaciones graves a derechos humanos.”³⁸¹

En el caso de las personas víctimas que hayan sido becarias del Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez en el periodo escolar previo, su continuidad en este Programa se dará de manera automática siempre y cuando la institución solicitante confirme el estatus de estudiante de la persona víctima.

Programa Jóvenes Escribiendo el Futuro

Fomenta que las y los alumnos que están inscritos en las Instituciones Públicas de Educación Superior, que cumplan con los requisitos establecidos puedan contar con una exención de 100% en las cuotas de inscripción, colegiatura o cualquier otra aportación al alumno, alumna. Este programa tiene una cobertura nacional que depende de la suficiencia y disponibilidad presupuestal autorizada.

Su población objetivo es cualquier alumna o alumno de hasta 29 años, inscritos en una Institución Pública de Educación Superior considerada con cobertura total, cuyos ingresos se encuentren por debajo de la línea de pobreza por ingresos, en función del estrato rural/urbano de su localidad de residencia. En el procedimiento de selección se priorizará a las personas que sean víctimas, ser becario del programa, ser mujer u hombre indígena o afroamericana, ser originario de una localidad o municipio indígena o de alta o muy alta marginación.

En este Programa los subsidios serán de tipo monetario y se recibe un monto de \$2,450.00 M.N. (dos mil cuatrocientos cincuenta) mensuales, los cuales se entregan de forma directa y bimestral hasta por 10 meses. La beca se otorga por la totalidad de meses que le resten a la persona becaria para concluir su formación.

³⁸¹ Ibidem, Lineamiento 3.3.2

Programa “La Escuela es Nuestra”

Este programa tiene como objetivo el asignar subsidios para mejorar las condiciones de la infraestructura y el equipamiento de los planteles públicos de Educación Básica priorizando los ubicados en zonas de muy alta y alta marginación y localidades de población indígena, mediante la entrega de subsidios económicos directos a las Comunidades Escolares para el mantenimiento, rehabilitación, equipamiento, Material Didáctico, y/o construcción de planteles educativos, a fin de que mejoren las condiciones del servicio educativo público, con la participación de las Comunidades Escolares.

Para este fin, la Secretaría de Educación Pública entrega a la Secretaría de Bienestar el listado de los Planteles públicos de Educación Básica que estarían considerados.

1.12.7 Recomendaciones

- El marco vigente reconoce el derecho a la educación de manera muy robusta, e inclusive la Ley General de Educación y algunos programas establecen medidas específicas para PDFI. Derivado de lo anterior, se recomienda aprovechar las disposiciones legales para promover con las autoridades educativas que faciliten y garanticen la incorporación y permanencia a los servicios educativos públicos a las niñas, niños, adolescentes y jóvenes en situación de DFI.
- También se recomienda aprovechar los programas descritos en el apartado anterior para beneficiar a las PDFI y las comunidades de acogida, y ajustar estos programas para que respondan a las necesidades de las PDFI con el fin de eliminar los obstáculos administrativos y discriminatorios que no tienen suficientemente en cuenta sus problemas específicos.
- A la par de lo anterior, se recomienda incluir dentro de la legislación interna medidas para evitar la discriminación indirecta de la niñez en situación de DFI mediante la exigencia de proporcionar material escolar o documentación para la matriculación en la escuela, que considere el tema del traslado, y realmente se facilite su acceso como menciona la Ley General de Educación.

- Promover acciones específicas para que la niñez en situación de DFI pueda continuar estudiando en las localidades donde se integre.
- Adoptar medidas para capacitar y sensibilizar a los profesionales de la educación y a las autoridades en relación con en lo que respecta a la provisión de educación para niñez en situación de DFI, incluida la concienciación sobre las necesidades y desafíos educativos específicos de la niñez en situación de DFI.³⁸²

382 Ibidem supra nota 10, Capítulo V.

1.13

Al empleo y actividades económicas y programas de protección social

1.13.1 Contexto general

El empleo, la participación en actividades económicas y el acceso a programas de protección social son requisitos importantes para que las PDFI logren una solución duradera a su desplazamiento y desarrollar la autosuficiencia. Sin embargo, el DFI a menudo hace que las PDI pierdan su antiguo empleo y actividades económicas. En muchos casos, las PDFI también carecen de la documentación necesaria para establecer el derecho a los programas de protección social o para demostrar sus cualificaciones profesionales. Además de estos problemas, las PDFI pueden sufrir discriminación que obstaculiza sus intentos de reincorporarse al mercado laboral o de acceder a los programas de protección social.³⁸³



³⁸³ Ibidem supra nota 78, página 78.

Como resultado de estas dificultades, sin un apoyo adecuado las PDFI corren un riesgo importante de empobrecimiento a largo plazo y de dependencia de la ayuda humanitaria. En tales, las PDI están expuestos a los peligros de la explotación en la economía informal, que puede perjudicar especialmente a PDFI vulnerables, especialmente a niños, niñas y mujeres.³⁸⁴

1.13.2

Estándar o elementos mínimos esenciales

- Reconocer el derecho de las PDFI a trabajar y a programas de protección social.
- Adoptar medidas específicas para proteger a las PDFI contra la discriminación en el mercado laboral y darles acceso a los programas de protección social.
- Dirigir a los organismos gubernamentales responsables del empleo y la seguridad social para que evalúen y tomen medidas en respuesta a los problemas particulares a los que se enfrentan las PDFI (por ejemplo, a través de programas de trabajo provisional, acceso a microcréditos y otras ayudas, transferencias de habilidades y formación profesional, y acceso a programas de mercado laboral y protección social).
- Prever medidas (como sistemas de microcréditos, formación profesional y distribución de instrumentos agrícolas, semillas o animales) que ayuden a las antiguos PDFI a recuperar sus medios de vida o emprender nuevas actividades económicas en su lugar de asentamiento.³⁸⁵

1.13.3

Principios Rectores de la ONU

Los Principios rectores señalan que las PDFI, con independencia de que vivan o no en campamentos, no harán distinción alguna en el disfrute del derecho a “buscar libremente oportunidades de empleo y a participar en las actividades económicas”.³⁸⁶

384 Ibidem supra nota 78 página 78

385 Ibidem supra nota 10. Anexo III.

386 Ibidem supra nota 11, Principio 22.

1.13.4

Panel de Alto Nivel sobre Desplazamiento Interno

En su informe de recomendaciones, el Panel de Alto Nivel indicó: “(...) el importante potencial sin explotar que tiene el sector privado para contribuir positivamente a las soluciones para los desplazados internos. (...) las entidades del sector privado (...) pueden ser una fuente de empleo para los desplazados internos, ayudar a proporcionar viviendas y utilizar sus recursos y redes para reparar la infraestructura mucho más rápidamente de lo que podría ser el caso de los Gobiernos o el sistema de las Naciones Unidas”, “(...)Para facilitar un mayor compromiso del sector privado, también alentamos la creación de una junta consultiva del sector privado. Un órgano de este tipo ayudaría a identificar la forma en que el sector privado puede llevar adelante las recomendaciones del Panel creando oportunidades económicas para los desplazados internos y las comunidades locales, entre otras cosas aprendiendo de los esfuerzos exitosos en contextos de refugiados.”³⁸⁷

1.13.5

Análisis específico sobre México

El artículo 5 constitucional reconoce que no hay impedimento de que una persona “se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode” siempre que la actividad sea lícita.³⁸⁸

De igual manera existe una Ley Federal del Trabajo, que refiere diversos derechos y obligaciones en la materia. Dicha Ley señala que el Servicio Nacional de Empleo tendrá como uno de sus objetivos el diseñar, conducir y evaluar programas específicos para generar oportunidades de empleo para jóvenes y grupos en situación vulnerable.³⁸⁹

Entre los programas actualmente vigentes y que buscan fomentar el acceso al empleo y la participación en actividades económicas.

³⁸⁷ Ibidem supra nota 19, página 27 y 68.

³⁸⁸ Ibidem supra nota 20, artículo 5.

³⁸⁹ Ley Federal del Trabajo, Diario Oficial de la Federación a 1 de abril de 1970, última reforma de 12 de junio de 2015, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/156203/1044_Ley_Federal_del_Trabajo.pdf

Programa de Apoyo al Empleo (PAE)

El Programa tiene por objetivo la inserción en el empleo formal a personas que enfrenta barreras para el acceso al empleo, entre ellas: mujeres, jóvenes, personas mayores de 50 años, personas con alguna discapacidad, víctimas de delito y personas preliberadas, personas migrantes y refugiadas.³⁹⁰

Entre los servicios que ofrece este Programa se encuentran: proporcionar información sobre las oportunidades de empleo, asesorar apoyar y orientar a buscadores de trabajo para que se puedan incorporar en acciones. Este programa tiene cobertura nacional.³⁹¹

Su población objetivo se constituye por personas mayores de 18 años, que desean incorporarse a un empleo formal o mejorar sus condiciones de ocupación y cuentan con disponibilidad y capacidades para ello.³⁹² Sus servicios son gratuitos.

Para acceder a este programa, quién busca empleo debe realizar el trámite “Apoyos para la búsqueda de empleo”, ante la Oficina del Servicio Nacional de Empleo, en las comunidades de jornaleros agrícolas interesados o por internet³⁹³. Posteriormente, la persona será atendido en la Bolsa de Trabajo para determinar su perfil laboral.³⁹⁴ Si existiera un puesto laboral afín al perfil se le hará llegar una “carta de envío” al solicitante, en el que se señalará los datos necesarios para acudir a entrevista con un empleador.³⁹⁵

En el caso de jornaleros agrícolas, la Oficina del Servicio Nacional del Empleo cuenta con un equipo de personas que acude directamente a las localidades de origen de la población objetivo y recaba los datos para generar el registro que se necesitan para cubrir el perfil de alguna de las vacantes ofertadas.³⁹⁶

390 Acuerdo mediante el cual se establecen las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo, Diario Oficial de la Federación a 22 de febrero de 2021, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/617600/2021_02_22_MAT_stps.pdf

391 Ibidem, Regla 3.1, 3.2.

392 Ibidem, Regla 3.3.2.

393 Ibidem, Regla 3.5.

394 Ibidem Regla 3.5.1.2.

395 Ibidem, Regla 3.5.1.3.

396 Ibidem, Regla 3.5.2.1.

Programa de Microcréditos para el Bienestar

Este programa ofrece microcréditos a personas que han sido excluidas de los servicios financieros tradicionales.³⁹⁷ Estos proyectos pueden buscar: i) proveer financiamiento a las personas que inicien o cuenten con un micronegocio y que habiten en la zona de cobertura del programa, que contribuyan al desarrollo de capacidades financieras y empresariales básicas de las personas beneficiarias.³⁹⁸

El programa cuenta con dos modalidades: la “modalidad de consolidación” y la “modalidad mes 13 JCF”, ambas con cobertura nacional y que está dirigida a personas que inician un negocio no agropecuario que tiene limitantes para sus actividades productivas. Este Programa prioriza su cobertura nacional a municipios y localidades que presenta mediana, alta y muy alta marginación, y/o presencia de población indígena o afroamericana, y/o altos índices de violencia.

En cumplimiento a la Ley General de Víctimas y atendiendo las reglas de operación vigentes, se favorecerá el acceso al Programa de las personas inscritas en el Registro Nacional de Víctimas (RENAVI), que se encuentren en condiciones de pobreza, vulnerabilidad, rezago y marginación, mediante solicitud escrita, fundada y motivada que emane de la autoridad competente.³⁹⁹

1.13.6

Recomendaciones

- Se sugiere hacer uso prioritario de los servicios actualmente ofrecidos por el Servicio Nacional de Empleo. Se propone diseñar, conducir y evaluar programas específicos para generar oportunidades de empleo para personas en situación de DFI. Se recomienda evaluar si las opciones de registro actualmente vigentes (páginas de internet, llenado de formulario etc.) son medios accesibles o culturalmente apropiados para personas en situación de DFI, con poco acceso a recursos digitales, dificultades de movilidad o pertenecientes a pueblos indígenas.

³⁹⁷ Reglas de Operación del Programa de Microcréditos para el Bienestar 2021, Diario Oficial de la Federación a 12 de febrero de 2021, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5611422&fecha=12/02/2021

³⁹⁸ Ibidem Regla tercera.

³⁹⁹ Ibidem, Regla cuarta y quinta.

- Se sugiere incluir en las políticas de empleo acciones para contribuir a que las personas en situación de DFI que se reubiquen o retornen, puedan continuar realizando actividades en el sector en el cual anteriormente se desempeñaban, si así lo desean, o políticas para favorecer su autoempleo mediante capacitaciones, subsidios, microcréditos, entre otras medidas.
- Incluir en el mandato de las autoridades en la materia la promoción para el acceso al empleo de las PDFI, garantizando su derecho a ser protegidos de la discriminación en todos los ámbitos del empleo y la actividad económica, así como su protección contra la explotación o violaciones a sus derechos laborales.
- Ajustar los programas existentes para que respondan a las necesidades de las PDFI como mediante la eliminación de las barreras que en la práctica impiden acceso al empleo o a los programas de protección social (como la exigencia de documentos para demostrar el estatus o los requisitos de residencia).
- Involucrar al sector privado para ayudar a crear oportunidades económicas y empleos dignos para las PDFI y las comunidades locales donde se integran o reubican.

1.14

Recolección de información relativa al DFI y PDI

1.14.1

Contexto general

Actualmente las personas en situación de DFI representan la mayor parte de las poblaciones desplazadas por la fuerza a nivel mundial. Los datos y las estadísticas sobre las personas en situación de DFI son necesarias para fundamentar las respuestas al DFI, siendo especialmente útil como punto de referencia a partir del cual se puede supervisar su situación y medir los logros de las políticas y programas relacionados.⁴⁰⁰

400 International Recommendations on Internally Displaced Persons Statistics (IRIS), Expert Group on Refugee and Internally Displaced Persons Statistics (EGRIS), March 2020, numeral 246, disponible en: <https://www.unhcr.org/600188974.pdf>



Las estadísticas de buena calidad sobre los desplazamientos son un requisito para el seguimiento y la aplicación de una serie de agendas y acuerdos internacionales, entre ellos, la Agenda 2030 con su compromiso de no dejar a nadie atrás, incluidas las personas en situación de DFI.⁴⁰¹

Todo lo anterior se recoge en las *Recomendaciones Internacionales sobre Estadísticas de Desplazados Internos* (en adelante IRIS por sus siglas en inglés) realizadas por el Grupo de Expertos sobre Estadísticas de los Refugiados y los Desplazados Internos (en adelante EGRIS por sus siglas en inglés), el cual fue establecido en 2016 por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas con el objetivo principal de elaborar directrices y recomendaciones internacionales sobre las estadísticas relativas a las personas refugiadas y promover el diálogo sobre estándares sobre las estadísticas relativas a las personas en situación de DFI.

Es importante destacar que la recopilación de datos sobre PDFI debe ser tan sistemáticamente como sea posible, asegurando la actualización periódica para garantizar que los datos recolectados sigan siendo precisos. La recolección de datos no es idéntica al registro, pero el registro puede servir como una fuente de información. No existe una única forma correcta de recopilar información sobre las PDFI. El capítulo VI de IRIS contiene un extenso debate sobre las ventajas y las limitaciones de las diferentes fuentes de datos para la elaboración de estadísticas sobre personas en situación de DFI, llegando a la conclusión de que la fuente de datos más flexible en este contexto es la encuesta de hogares por muestreo.⁴⁰²

I. Registro de personas en situación de DFI

Conforme a las recomendaciones IRIS, los registros suelen mantenerse y actualizarse con fines administrativos, pero también pueden ser una buena fuente de datos para la elaboración de estadísticas. En las recomendaciones de IRIS se identifican dos posibilidades de registro: i) los registros administrativos: registros civiles o registros de población, los cuales pueden contemplar los registros de residencia de la población, así como sus cambios, donde no necesariamente están incluidos de manera específica las PDFI; y ii) los registros específicos para poblaciones en situación de DFI, normalmente vinculados a las personas beneficiarias que acceden a los servicios y ayudas del gobierno.⁴⁰³

401 *Ibíd*em P. 11

402 *Ibíd*em, numeral 301.

403 *Ibíd*em, numeral 246.

El potencial para utilizar los datos administrativos como fuente de estadísticas oficiales sobre las PDFI es grande. Sin embargo, hay varios desafíos cuando se trata de identificar a las PDFI y registrar a quienes han superado las principales vulnerabilidades relacionadas con el desplazamiento, algunos desafíos son los siguientes:⁴⁰⁴

- En cuanto a los registros civiles, las PDFI no siempre están incluidas en estos registros y, si lo están, a menudo no es posible identificarlas como PDFI en los datos porque los patrones de movimiento no suelen ser capturados.
- En los países en los que los sistemas de registro civil funcionan bien, la mayoría de las PDFI habrían registrado sus acontecimientos esenciales antes del desplazamiento. Sin embargo, después puede ser difícil acceder a los registros y certificados existentes para los acontecimientos esenciales y registrar nuevos. Si las PDFI no pueden acceder al sistema de registro después del desplazamiento, esto afecta a la calidad de las estadísticas.
- En cuanto a los registros de población tienen el potencial de incluir movimientos y, por lo tanto, también para identificar a las PDFI. Los registros de población bien desarrollados a menudo registran los lugares de residencia y los cambios en los mismos, incluidos los registros de cuándo ocurrieron los cambios, lo que puede ser útil para identificar movimientos de las PDFI después de un evento causante en un lugar y tiempo en particular. Sin embargo, en los casos en que sea posible vincular los movimientos de una persona de un área a otra, la factibilidad de evaluar únicamente los movimientos para identificar a una persona desplazada por la fuerza dependerá del contexto, ya que aquellos que quienes no han sido desplazados por la fuerza podrían tener patrones de movimiento similares a quienes sí”.
- Otra alternativa es la creación de un registro de DFI exclusivo, los cuales suelen ser la principal fuente de información sobre el número total de PDFI, y proporcionan otros datos básicos de gran importancia como el sexo, edad, educación, salud, vivienda y los medios de subsistencia. Si bien un registro de PDFI no tiene el único propósito de producir estadísticas, una vez establecido debe procurar contar con toda la información posible, para que sea útil para el entendimiento de las situaciones en las que se encuentran las PDFI. Es así, que los registros de PDFI suelen estar vinculados a beneficios como el acceso a servicios y ayudas que son proporcionados por los gobiernos.
- Como los registros de PDFI suelen depender de que la población se presente y se registre, el sesgo de autoselección es un riesgo inherente. También existen sesgos como resultado de las barreras al registro para ciertos grupos. A veces hay implicaciones de protección adversas para las PDFI que pueden no estar

⁴⁰⁴ Ibidem, numeral 247.

dispuestos a presentarse ante las autoridades. Por otra parte, también puede producirse un exceso de cobertura, ya que las personas que no reúnen los requisitos pueden registrarse para acceder más fácilmente a los servicios y beneficios asociados a la condición de persona desplazada interna. La verificación se lleva a cabo a menudo, pero no siempre, y es importante para garantizar que no se produzcan abusos.”⁴⁰⁵

Es importante subrayar que “el registro no debe convertirse en la base para crear una nueva categoría legal de personas con estatus de desplazadas internas”. Los procedimientos de registro excesivamente burocráticos o la creación de un estatus legal no sólo son innecesarios, sino que también plantean importantes problemas de protección”.⁴⁰⁶ La asistencia debe basarse en las necesidades y no en un estatus. Además, como las PDFI son personas ciudadanas del país, no deberían experimentar ninguna barrera legal para acceder a los programas de la red de seguridad social nacional; cuando existan barreras de *facto*, la prioridad debe ser ajustar los programas preexistentes para que respondan a las necesidades de las poblaciones desplazadas, en lugar de establecer nuevos mecanismos paralelos de selección y prestación de asistencia.

Finalmente, el documento IRIS recomienda que los registros de población y registros civiles sean diseñados o modificados para incluir e identificar a las PDFI conforme a las siguientes consideraciones:

- El sistema de registro debe ser fácil y accesible para las PDFI. Para ello es importante
- garantizar las instalaciones de internet y el acceso a las mismas, pero basar únicamente el acceso en línea puede perjudicar a PDFI;
- Maximizarse el número de bases de datos en los que se puedan identificar a las personas DFI;
- Uso de terminología, definiciones, clasificación e incluso convenciones de denominación de variables comunes, para permitir la interoperabilidad entre los productores de estadísticas nacionales e internacionales;
- Cada PDFI debe recibir un número de identificación personal para evitar la duplicación y facilitar el intercambio de información en todas las bases de datos;
- Las personas deben ser consideradas como la unidad de registro estándar para los efectos estadísticos. Por su parte, los vínculos familiares deben registrarse de forma que permitan construir cada familia como una unidad estadística;
- Las autoridades responsables deben recopilar información adicional de gran relevancia, como la información socioeconómica sobre DFI y las poblaciones relacionadas con ellos;
- Debe haber un intercambio de datos administrativos sobre los DFI entre las diferentes instituciones y los organismos estadísticos responsables;

405 Ibidem, numerales 248-254.

406 Ibidem supra nota 10, página 14.

- Los datos derivados de los registros de las PDFI deben utilizarse para la generación de estadísticas, en pleno cumplimiento de la legislación sobre privacidad y protección de datos. La protección de datos deberá recaer en la autoridad estadística nacional.⁴⁰⁷

Recomendaciones en relación con la estadística de personas desplazadas forzadas internas

El Informe del Panel de Alto Nivel sobre los Desplazamientos Internos del Secretario General de las Naciones Unidas señaló que “Todo sistema nacional de datos debería diseñarse para que haya interoperabilidad entre los departamentos gubernamentales y los organismos operacionales y debería incluir definiciones e indicadores que sigan las recomendaciones internacionales sobre estadísticas de desplazados internos” de EGRIS.⁴⁰⁸

Asimismo, en la resolución de la Asamblea General de la ONU A/RES/76/167 de diciembre de 2021 sobre la “Protección y asistencia a los desplazados internos” alienta a los Estados a “tener en cuenta las *Recomendaciones Internacionales sobre Estadísticas de Desplazados Internos* (IRIS) mediante sus oficinas nacionales de estadística, cuando proceda”.

Es así que IRIS señala las principales recomendaciones internacionales sobre estadísticas de las PDFI, entre ellas: la creación de un marco estadístico con estándares referentes a las terminologías y las clasificaciones relevantes; un listado de estadísticas e indicadores básicos; la orientación sobre cómo medir estadísticamente el progreso de soluciones duraderas y superar las vulnerabilidades claves relacionadas con el desplazamiento; la evaluación de las diferentes fuentes de datos para recopilar estadísticas de las PDFI, entre otras.

Además, IRIS ofrece recomendaciones sobre las variables que se podrían tomar como base para recopilar y compilar estadísticas de DFI, entre ellas: edad o fecha de nacimiento, sexo, lugar de nacimiento, tamaño del hogar, fecha del primer desplazamiento, razón principal del desplazamiento entre otros.

Es sumamente relevante la inclusión de las personas en situación de DFI en las encuestas y censos estadísticos nacionales, con una desagregación por condición de desplazamiento.

⁴⁰⁷ Ibidem, supra nota 398, numeral 257-264.

⁴⁰⁸ Ibidem, supra nota 19, página 43.

Información cualitativa

Se debe priorizar la inclusión de las personas en situación de DFI en las encuestas y censos estadísticos nacionales. No obstante, estos esfuerzos pueden ser seguidos de una fase de análisis de la información, que debe incluir datos cualitativos, lo cual puede dar como resultado un informe ad hoc sobre temas de desplazamiento, como podría ser la elaboración de perfiles o ejercicios de caracterización para profundizar sobre los perfiles.

Privacidad, confidencialidad y seguridad de los datos

Es fundamental proteger la privacidad de las PDFI impidiendo la divulgación de información que las identifique específicamente. Los datos de las PDFI deben ser mantenidos de forma confidencial y segura. Normas claras sobre la recopilación almacenamiento y uso deben garantizar la seguridad y confidencialidad de los datos.⁴⁰⁹

1.14.2

Estándar o elementos mínimos esenciales

- El establecimiento de sistemas para la recolección y protección de datos relevantes.⁴¹⁰
- La recopilación de información sobre PDFI en los procesos de producción estadística nacional existente, así como la incorporación de la estadística sobre desplazamiento forzado interno en las publicaciones estadísticas periódicas de diferentes sectores, tales como: salud, educación, empleo, seguridad social, protección y género.⁴¹¹

⁴⁰⁹ Ibidem supra nota 10, página 25.

⁴¹⁰ Ibidem supra nota 10, página 39.

⁴¹¹ International Recommendations on Internally Displaced Persons Statistics (IRIS), Expert Group on Refugee and Internally Displaced Persons Statistics (EGRIS), March 2020, numeral 369 disponible en: <https://www.unhcr.org/600188974.pdf>

1.14.3

Principios Rectores de la ONU

Los Principios Rectores de la ONU no refieren de forma explícita a la necesidad de establecer sistemas para la recopilación y protección de datos relevantes sobre las PDFI. Sin embargo, conforme a las Anotaciones a los Principios Rectores de la ONU, se destaca la necesidad de proceder a la identificación de individuos o grupos potencialmente necesitados como resultado de su desplazamiento es evidente. La recopilación de datos, posiblemente categorizados por edad, género, y de información adicional sobre la población desplazada, representa una forma de hacer operativa la definición de PDFI que ofrecen los Principios Rectores.⁴¹²

Por su parte, IRIS complementa y desarrolla dicha obligación, al proporcionar una operacionalización estadística que ha sido acordada internacionalmente y conforme a lo señalado en los Principios Rectores. Asimismo, ofrece un marco estadístico para medir cuándo se han alcanzado soluciones duraderas.

1.14.4

Sistema Interamericano de Derechos Humanos

La CIDH a través de la *Guía Práctica: Lineamientos para la formulación de políticas públicas en materia de desplazamiento interno* establece dentro del Lineamiento 2 la recomendación de “Adoptar medidas orientadas a la producción, sistematización, análisis y difusión de la información vinculada a las PDFI garantizando procesos de transparencia y rendición de cuentas”.⁴¹³

412 Ibidem supra nota 78, página 25.

413 Ibidem supra nota 19.

1.14.5 Otras fuentes

(i) Panel de Alto Nivel sobre Desplazamiento Interno

En su informe de recomendaciones, el Panel de Alto Nivel sobre los Desplazamientos Internos del Secretario General de las Naciones Unidas, 2021, menciona que es crucial que los Estados den prioridad a los datos de alta calidad (...), que los sistemas nacionales reúnan, gestionen y analicen los datos sobre el DFI. Esta información es importante para que los Gobiernos reconozcan el desplazamiento y para impulsar la asignación de prioridades y la acción del Estado. También permite al Gobierno tomar decisiones basadas en datos empíricos que se utilicen en las políticas y estrategias, los planes operacionales y la elaboración de presupuestos, entre otras cosas para anticipar y mitigar los riesgos de futuros desplazamientos.⁴¹⁴

Asimismo, el Panel destaca que “las oficinas nacionales de estadística pueden desempeñar un papel fundamental (...) recomendamos una inclusión más sistemática de los desplazados internos en los esfuerzos ordinarios (...) en particular en las encuestas y los censos nacionales (...) la labor del Grupo de Expertos sobre Estadísticas de los Refugiados y los Desplazados Internos, que proporciona una importante plataforma para coordinar el fomento de la capacidad de los Estados(...)”.⁴¹⁵

Además, el Panel señala que “todo sistema nacional de datos debería diseñarse para que haya interoperabilidad entre los departamentos gubernamentales y los organismos operacionales y debería incluir definiciones e indicadores que sigan las recomendaciones internacionales sobre estadísticas de PDFI. Debería alinearse con otros marcos de información nacionales e internacionales, como los utilizados para informar sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y respetar las normas y los marcos jurídicos relativos a la protección de datos reconocidos internacionalmente. Si el sistema de datos está diseñado para conservar información personal (por ejemplo, como parte de un registro para facilitar la prestación de asistencia), los agentes que recopilan o gestionan los datos deberían garantizar que estarán seguros y se manejarán de acuerdo con los derechos de los desplazados internos antes de compartirlos”,⁴¹⁶ y conforme al marco normativo vigente en materia de datos personales.

⁴¹⁴ Ibidem, página 17 y 18.

⁴¹⁵ Ibidem página 43.

⁴¹⁶ Ibidem supra 18, página 43.

(ii) Herramientas de JIPS

JIPS es un servicio interagencial que proporciona apoyo técnico a los actores gubernamentales, humanitarios y de desarrollo que buscan mejorar su información sobre las poblaciones en situación de DFI.⁴¹⁷ Entre otras formas de apoyo, JIPS ofrece kits de herramientas que pueden utilizarse en los esfuerzos de elaboración de perfiles o ejercicios de caracterización. Por ejemplo “JET” por sus siglas en inglés (JIPS Essential Toolkit), que proporciona orientación en todas las etapas: en las fases de planificación, en la recopilación de datos, en la redacción de informes, etc.⁴¹⁸ JIPS también ofrece “PARK”.⁴¹⁹ que pone a disposición de los profesionales, metodologías, herramientas y otros recursos prácticos utilizados en anteriores esfuerzos de elaboración de perfiles.⁴²⁰

1.14.6 Análisis específico sobre México

La legislación de México, en el orden federal, no incluye una referencia explícita a la recopilación y protección de datos específicos sobre PDFI. Sin embargo, se podría interpretar indirectamente que cierta legislación permite o facilita la recopilación y protección de datos pertinentes sobre las PDFI como:

Información sistematizada por el INEGI

La CPEUM en su artículo 26 B establece que se contará con un Sistema de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales, asimismo señala que a cargo de este Sistema estará el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (*en adelante* INEGI), un organismo con autonomía técnica y de gestión, patrimonio propio y personalidad jurídica.⁴²¹

La Ley del Sistema Nacional e Información Estadística y Geográfica señala en su artículo 13 que el INEGI proporcionará a las autoridades competentes la Información de Interés Nacional que se requiera para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.⁴²²

417 Véase, JIPS, “Discover our collaborative vision” <https://www.jips.org/about/>

418 Véase, JIPS, “What is JET” <https://www.jips.org/about/>

419 Véase PARK, “About Park” <https://www.jips.org/about/>

420 Ibidem.

421 Ibidem, supra nota 20, artículo 26.

422 Ley del Sistema Nacional e Información Estadística y Geográfica, Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 2008, art 13, disponible en: https://sc.inegi.org.mx/repositorioNormateca/Lmj_SNIEG.pdf

Asimismo, indica en el artículo 15 fracción II que el Consejo Consultivo Nacional del Instituto deberá proponer los temas, la información y los indicadores que, de conformidad con los artículos 77, fracción II y 78 de esta Ley, la Junta de Gobierno determine que habrán de considerarse de Interés Nacional.⁴²³

Igualmente, en términos de confidencialidad, el artículo 47 de la referida Ley señala que los datos que proporcionen los Informantes del Sistema serán confidenciales y que la Información no queda sujeta a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, sino que se dará a conocer y se conservará en los términos previstos en dicha Ley.⁴²⁴

En cuanto a los temas de Interés Nacional, dicha Ley indica:

“ARTÍCULO 78.- Además de los temas señalados en las fracciones I a III del artículo 59 del presente ordenamiento, sólo podrá considerarse Información de Interés Nacional para efectos de esta Ley, la que satisfaga los cuatro criterios siguientes:

I. Se trate de los siguientes temas, grupos de datos o indicadores: población y dinámica demográfica; salud; educación; empleo; distribución de ingreso y pobreza; seguridad pública e impartición de justicia; gobierno; vivienda; sistema de cuentas nacionales; información financiera; precios; trabajo; ciencia y tecnología; telecomunicaciones y radiodifusión; atmósfera; biodiversidad; agua; suelo; flora; fauna; residuos peligrosos y residuos sólidos; marco de referencia geodésico; límites costeros, internacionales, estatales y municipales; datos de relieve continental, insular y submarino; datos catastrales, topográficos, de recursos naturales y clima, y nombres geográficos, o bien se trate de temas que sean aprobados por unanimidad por el Consejo Consultivo Nacional, incluyendo aquéllos que deban conocer los Subsistemas a que se refiere el último párrafo del artículo 17 de este ordenamiento;

II. Resulte necesaria para sustentar el diseño y la evaluación de las políticas públicas de alcance nacional;

III. Sea generada en forma regular y periódica, y

⁴²³ Ibidem, artículo 15.

⁴²⁴ Ibidem, artículo 47.

IV. Se elabore con base en una metodología científicamente sustentada. Sin perjuicio de lo anterior, también podrá ser considerada como Información de Interés Nacional la que resulte necesaria para prevenir y, en su caso, atender emergencias o catástrofes originadas por desastres naturales, y aquella que se deba generar en virtud de un compromiso establecido en algún tratado internacional.”⁴²⁵

El INEGI mediante el *Censo de Población y Vivienda 2020*, tuvo como propósito “producir información sobre la dimensión, estructura y distribución espacial de la población, así como de sus principales características socioeconómicas y culturales”.⁴²⁶ Cabe destacar que para dicho Censo, el INEGI incluyó una pregunta que buscaba indagar las causas del cambio de residencia, preguntando: ¿Por qué dejó de vivir en (municipio o alcaldía)? y contemplaba entre sus respuestas: por inseguridad delictiva o violencia y, por desastres naturales. Con ello se buscó identificar la principal causa por la que las personas de más de 5 años cambiaron su residencia con respecto a marzo de 2015.⁴²⁷

Este ejercicio no estuvo dirigido específicamente a determinar el número de personas desplazadas internas. Sin embargo, permite tener un acercamiento sobre el flujo de movilidad de las personas que han migrado internamente por una serie de causas, varias asociadas al DFI. Éste no es un ejercicio exhaustivo; las respuestas son excluyentes y no se puede profundizar sobre personas que cambiaron de vivienda dentro de municipio, es decir de una localidad a otra, además de la temporalidad.

Asimismo, el INEGI mediante la *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2020*, incorporó una serie de preguntas en su “sección IV Percepción sobre seguridad pública” que buscaban, entre otras cosas, obtener información en relación con el tiempo que las personas tenían viviendo en su lugar de residencia, así como el tipo de problemáticas como: pobreza, inseguridad, desastres naturales, corrupción, salud, delincuencia que de acuerdo con su percepción se veían confrontados. Cabe destacar que dicha Encuesta es anual. No obstante, esta Encuesta no permite estimar el tamaño de la población desplazada, y la pregunta permitía captar las entradas (nuevos desplazamientos) pero no las salidas.

425 Ibidem, artículo 78.

426 Censo de Población y Vivienda 2020, Marco conceptual, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825197520.pdf

427 Íbdem, página 174.

Existen, además, una serie de encuestas realizadas por el INEGI: Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID), Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), todas ellas realizadas de forma periódica, las cuales podrían incluir preguntas específicas para la identificación de causa o consecuencias diferenciadas del desplazamiento, mismas que podrían permitir la producción estadística de DFI. Finalmente, es importante destacar que el INEGI es miembro del Comité Directivo del Grupo de Expertos sobre Estadísticas de los Refugiados y los Desplazados Internos (EGRIS por sus siglas en inglés).

Diagnóstico nacional sobre la situación del DFI en México

En su “Diagnóstico nacional sobre la situación del DFI en México”,⁴²⁸ el Consejo Nacional de Población (en adelante CONAPO) señala que, al no existir un registro nacional sobre PDFI, no es posible conocer la magnitud y las características del DFI. Por ello, apunta la necesidad de diseñar un sistema que recabe toda la información que es fundamental para la toma de decisiones en política pública de atención a PDFI. Recomienda, la necesidad de contar con una plataforma georreferenciada que apoye al seguimiento, la atención humanitaria, y que permita acercamientos específicos, así como información que ayude en los procesos de soluciones duraderas.⁴²⁹

Por su parte, el diagnóstico apunta a la necesidad de continuar colaborando con el INEGI en la ampliación de las aproximaciones sobre el número de personas en situación de desplazamiento, para ello sugieren ampliar las preguntas realizadas por el INEGI en relación con el origen, la duración y el número de movimientos que han tenido las personas que contesten afirmativamente a la pregunta sobre si fueron desplazadas. Además, propone que en el ejercicio de censo del INEGI se cuestione si las personas se han desplazado de un municipio a otro, así como la posibilidad de que las respuestas no sean excluyentes, de forma tal que una persona pueda señalar (si es el caso) más de una causa de desplazamiento.⁴³⁰

Cabe destacar que como se mencionó anteriormente, CONAPO ha realizado diversos estudios para aproximarse al fenómeno del DFI en México desde el 2019.

428 Diagnóstico nacional sobre la situación del DFI en México, Consejo Nacional de Población, junio de 2021, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/681782/Diagnostico_nacional_sobre_la_situacion_del_desplazamiento_forzado_interno.pdf

429 Ibidem, página 59.

430 Ibidem, página 58.

Registro Nacional de Víctimas

El Registro Nacional de Víctimas (en adelante RENAVI), es una unidad administrativa de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (en adelante CEAV), mediante el cual se realiza el registro de las personas víctimas de violaciones a derechos humanos y víctimas del delito conforme a la LGV.⁴³¹ El acceso al RENAVI es un requisito necesario para que las víctimas puedan tener acceso a medidas de reparación, así como algunas medidas de asistencia y atención establecidas en la LGV.⁴³²

El RENAVI se integra por los registros de la federación, así como las entidades federativas, quienes tienen la obligación de “intercambiar, sistematizar, analizar y actualizar la información que diariamente se genere en materia de víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos⁴³³” y se conforma por las solicitudes de ingreso realizadas por las víctimas, las solicitudes de ingreso realizadas por las autoridades y particulares, así como los registros de víctimas ya existentes (el archivo heredado por PROVÍCTIMA).⁴³⁴

El acceso al registro es gratuito, para solicitarlo es necesario presentar el reconocimiento de la calidad de víctima en las oficinas de la CEAV o, las comisiones de atención a víctimas locales (según sea el caso). Además, se deberá llenar el Formato Único de Declaración (en adelante FUD), en el cual se incluyen datos personales de las víctimas. La CEAV a nivel federal como las comisiones locales pueden requerir la presentación de documentación adicional.

La información recopilada en el RENAVI sistematiza información de relevancia para el entendimiento sobre cómo ocurrieron los hechos victimizantes, la descripción del daño sufrido, la identificación del lugar y la fecha en el que ocurrió el hecho victimizante.⁴³⁵

Es destacable que en el FUD en su sección de *Información complementaria de la persona víctima*, numeral 11, solicita que la persona informe si fue desplazada dentro del país o estado por condiciones de violencia. De responder que sí, además se le solicita a la víctima informe el lugar del que se ha desplazado, así como cuál es la entidad receptora.⁴³⁶ Por lo cual, hoy en día, al interior del RENAVI, se cuenta con el registro algunas de víctimas de violaciones a derechos humanos que han sido también víctimas de DFI. Sin embargo, existen en la práctica algunos retos para que las PDFI puedan contar con una calidad de víctima que permita su inscripción en el RENAVI conforme a la LGV.

431 Ibidem, artículo 96.

432 Ibidem, artículo 44.

433 Ibidem, artículo 96.

434 Ibidem, artículo 97.

435 Ibidem, artículo 104.

436 Formato Único de Declaración, información complementaria de la persona víctima, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/174845/FORMATO_UNICO_DE_DECLARACION_INFORMACION_COMPLEMENTARIA_DE_LA_PERSONA_VI...pdf

Registro Nacional de Población

Otros registros de importancia fundamental es el Registro Nacional de Población (*en adelante* RENAPO), el cual conforme a la Ley General de Población tiene a su cargo la inscripción de personas mexicanas en el Registro de Ciudadanos, el Registro de Menores de Edad y el Catálogo de los Extranjeros residentes en la República Mexicana.⁴³⁷

El Registro de Ciudadanos se integra con la información certificada de personas ciudadanas mayores de 18 años y el Registro de Menores de Edad con la información que se recabe a través de los registros civiles, el resultado de la incorporación de una persona en el RENAPO es la asignación de la Clave Única de Registro de Población (*en adelante* CURP).⁴³⁸

El RENAPO es fundamental para la acreditación de la identidad de las personas que integran a la población mexicana. No obstante, este registro no cuenta con atribuciones específicas para el registro de información sobre personas en situación de DFI, de lo cual es importante que las PDFI tengan acceso al mismo, principalmente para temas de identidad.

Programa Nacional de Derechos Humanos

El Programa Nacional de Derechos Humanos ha establecido en su acción puntual 4.6.5, el propósito de “Promover la elaboración de un diagnóstico sobre la situación del DFI para conocer, prevenir y atender integralmente la problemática”.⁴³⁹ Sobre esta acción puntual no se pudo localizar información pública sobre su nivel de cumplimiento.

Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas

Conforme al Reglamento Interior de la SEGOB, la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas, tiene como una de sus atribuciones, el participar en la definición de los contenidos de estudios y publicaciones en materia migratoria.⁴⁴⁰ En su fracción VII, establece la competencia para “[...] Elaborar diagnósticos sobre el fenómeno migratorio y, en su caso, proponer soluciones a los problemas que enfrentan tanto las personas extranjeras en territorio nacional, como las personas migrantes mexicanas dentro y fuera del país, que sirvan de sustento para la toma de decisiones en materia migratoria”. También

437 Ley General de Población, Diario Oficial de la Federación a 7 de enero de 1974, última reforma de 17 de abril de 2009, disponible en: https://docs.mexico.justia.com/federales/ley_general_de_poblacion.pdf

438 Ibidem, artículos 86, 87, 88, 89, 90, 91,

439 Ibidem, supra nota 5.

440 Ibidem supra nota 157.

se advierte facultades en la formulación de estudios, investigaciones, encuestas y estadísticas que estén relacionadas con temas de movilidad humana y materia migratoria.⁴⁴¹

Asimismo, conforme al artículo 51 del referido Reglamento, la Dirección General de Política Pública de Derechos Humanos, se encuentra habilitada para realizar diagnósticos sobre derechos humanos, así como para la identificación de la población que pudiera requerir mayor asistencia con la intención de elaborar políticas públicas.⁴⁴²

Sobre estas atribuciones, se destaca el Grupo de Trabajo sobre Desplazamiento Forzado Interno (GT-DFI), espacio institucional principal de deliberación conjunta para el tema de DFI en la SEGOB, coordinado por la UPMRIP. El GT-DFI trabaja en el marco del Consejo Consultivo de Política Migratoria, cuya Secretaría Técnica está a cargo de la UPMRIP, con base en la atribución otorgada por el Artículo 5 Fracc. XXVIII del RISEGOB y por encomienda del Subsecretario de Derechos Humanos, Población y Migración, Alejandro Encinas Rodríguez.

De igual manera, el GT-DFI da acompañamiento en el primer ejercicio de caracterización del DFI en el estado de Chihuahua, iniciado durante 2020. Cabe destacar que el levantamiento de la información cuantitativa estuvo a cargo del INEGI con apoyo financiero de ACNUR. Este proceso, si bien es desde el orden estatal cuenta con un grupo de trabajo donde participan autoridades locales como la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del Estado, la Secretaría General de Gobierno y el Consejo Estatal de Población; instituciones federales como la UPMRIP, COMAR, CONAPO, CDPIM, y CNDH; como organismos internacionales como el ACNUR y el *Servicio Conjunto de Caracterización de Población Desplazada* (JIPS), así como organizaciones de sociedad civil como la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH) y organizaciones de la sociedad civil local en Chihuahua como Consultoría Técnica Comunitaria A.C., el Centro de Derechos Humanos de las Mujeres A.C., Alianza Sierra Madre AC, el Instituto de Geografía para la paz A.C., entre otras. Este proceso es el primer referente de un ejercicio similar en México.⁴⁴³

Finalmente, el Gobierno ha comenzado a delimitar e identificar los retos que implican la construcción de un registro de víctimas del DFI mediante una serie de talleres de intercambio realizados por la UPMRIP en conjunto con la Unidad para la Atención y Reparación Integral de Víctimas (UARIV) de Colombia y el Observatorio sobre Desplazamiento Interno (IDMC, por siglas en inglés), de los cuales el primero fue celebrado en el mes de agosto de 2021.⁴⁴⁴

441 Ibidem, artículo 55

442 Ibidem, artículo 51.

443 Véase, México, Joint IDP Profiling Service, disponible en: <https://www.jips.org/jips-country/mexico/>

444 Véase, “Se lleva a cabo el primer Taller para la conformación del Registro de personas en situación de DFI en México”, disponible en: <http://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/bitacoradfi>

Finalmente, se destaca que México cuenta con la *Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados*.⁴⁴⁵

1.14.7

Recomendaciones

Si bien se cuentan con algunos avances para contar con información oficial sobre el DFI, aún existen importantes áreas de oportunidad. Por ello, se recomienda:

- Incluir en los sistemas y procesos de recopilación de datos nacionales preexistentes, la obtención de datos oficiales desagregados sobre las personas en situación de DFI. Para ello se recomienda *inter alia* que, en la realización de censos y encuestas por parte del INEGI, se establezcan preguntas específicas que permitan contar con datos desagregados sobre el DFI, lo cual pudiera realizarse incluyendo el tema como de Interés Nacional.
- Si se detecta la necesidad de seguir investigando o interpretando las conclusiones sobre el DFI derivado de las encuestas estadísticas nacionales, podría iniciarse un ejercicio de recogida de datos ad hoc, ya sea cuantitativo o cualitativo, para arrojar luz sobre las áreas en las que se necesita información adicional.
- Promulgar en una legislación nacional especializada en materia de DFI, o adaptar el marco normativo vigente para incluir disposiciones específicas que prevean y faculten:
 - (i) La generación de mecanismos para la recopilación periódica y desagregada de datos pertinentes sobre las PDFI, incluida la recopilación de datos sobre las PDFI durante las actividades de levantamiento de información ya existentes;
 - (ii) El resguardo y protección de los datos personales de las PDFI que sean recopilados, garantizando la confidencial, seguridad y privacidad.
- Promulgar, una vez que se hayan establecido garantías y salvaguardias suficientes para asegurar la privacidad de los datos personales recogidos una legislación que prevea en caso de ser necesario el registro de las PDFI, así como su coordinación e interconexión con los registros administrativos existentes como el RENAUI, y considerar los retos existentes para la generación de registros específicos en las recomendaciones IRIS.

445 Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, Diario oficial de la Federación el 26 de enero de 2017, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPDPPSO.pdf>

- Sensibilizar a las autoridades que administran el RENAVI para la inscripción de víctimas del DFI considerando sus vulnerabilidades específicas y eliminar las barreras que existen en la práctica para su acceso al RENAVI.
- La implementación de las herramientas que a nivel internacional se han generado para la obtención de información sobre el DFI las PDFI, tales como las recomendaciones IRIS de EGRIS.
- El mapeo de los registros administrativos existentes a nivel federal que pudieran captar información relevante en temas de DFI, así como su coordinación con los registros estatales. Es importante promover en los sistemas de información el uso de terminología, definiciones, clasificación e incluso convenciones de denominación de variables comunes, para permitir la interoperabilidad.
- La generación de normas claras sobre la recopilación, almacenamiento y uso de la información, que garanticen la seguridad y confidencialidad de los datos.
- Cuando se genere información oficial sobre DFI, ésta debe utilizarse para la elaboración o adaptación de políticas públicas.

1.15

Derechos político-electorales

1.15.1

Contexto general

La participación en el proceso político, aunque no tiene un nivel de relevancia como la necesidad de agua, alimentos y refugio, es un elemento crucial para la protección de las PDFI. Si las PDFI no pueden participar en las elecciones y los referendos como votantes y candidatos a las elecciones, la representación de sus puntos de vista disminuirá y, en consecuencia, los gobiernos estarán menos atentos a sus necesidades y desafíos. En consecuencia, una política eficaz de protección de las PDFI requiere que los gobiernos apoyen su participación en el proceso político.⁴⁴⁶

⁴⁴⁶ Ibidem, supra nota 78, página 64.



En la mayoría de los sistemas políticos, las PDFI conservarán el derecho formal a votar y presentarse a las elecciones. Sin embargo, en la práctica pueden surgir importantes obstáculos para el ejercicio de estos derechos como la falta de documentación requerida por las instituciones electorales para ejercer el derecho al voto. Asimismo, uno de los principales problemas es saber si las PDFI pueden emitir su voto en la localidad de su desplazamiento o en la circunscripción de su antigua residencia, y si es incluso seguro o posible hacer esto último.⁴⁴⁷

1.15.2

Estándar o elementos mínimos esenciales

Proporcionar mecanismos para que las PDFI se registren como votantes durante el desplazamiento, por ejemplo, mediante procedimientos facilitados para mantener el registro existente, para transferir el registro, y/o para eximir de los requisitos que les impedirían registrarse en el lugar del desplazamiento.

Permitir a las PDFI emitir su voto en el lugar de desplazamiento, ya sea para la circunscripción de origen (voto en ausencia) o en la circunscripción del desplazamiento.⁴⁴⁸

1.15.3

Principios Rectores de la ONU

Los Principios Rectores incluyen el derecho de las PDFI al voto, así como el derecho a participar en los asuntos públicos y gubernamentales, incluido el acceso a los medios necesarios para ejercerlo; protegiendo también el derecho a la libertad de pensamiento, conciencia, religión o creencia, opinión y expresión.⁴⁴⁹

Además, los Principios Rectores de las Naciones Unidas exigen a las autoridades que faciliten la expedición de documentos de identidad y otros documentos personales “necesarios para el disfrute y el ejercicio de los derechos legales”.⁴⁵⁰ Aunque este principio está específicamente dirigido a garantizar el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, está fundamentalmente relacionado con los derechos electorales y otras formas de participación pública.⁴⁵¹

⁴⁴⁷ Ídem.

⁴⁴⁸ Ibidem, supra nota 10, Anexo 3.

⁴⁴⁹ Ibidem, supra nota 11, Principio 22.

⁴⁵⁰ Ibidem, supra nota 89, página 93.

⁴⁵¹ Ibidem supra nota 78, página 65.

1.15.4

Sistema Interamericano de Derechos Humanos

La CADH establece en su artículo 23, el derecho de toda persona a la participación en la dirección de los asuntos públicos de forma directa o a través de representantes libremente elegidos, votar y ser elegidos en elecciones realizadas mediante sufragio universal mediante voto secreto, así como tener acceso a las funciones públicas de su país.⁴⁵²

Asimismo, la Corte IDH destaca la importancia de que se generen condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación⁴⁵³.

1.15.5

Análisis específico sobre México

La CPEUM señala en el artículo 35 como derechos de la ciudadanía:

- I. Votar en las elecciones populares;
- II. Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos y candidatas ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos y las ciudadanas que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;
- III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;
- (...)
- V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.
- VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley;
- VII. Iniciar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen esta Constitución y la Ley del Congreso. El Instituto Nacional Electoral tendrá las facultades que en esta materia le otorgue la ley;
- VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional o regional (...)

⁴⁵² Ibidem supra nota 90, artículo 23.

⁴⁵³ Corte IDH, Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348, numeral 111.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que en el artículo 258 establece que “Los consejos distritales, a propuesta de las juntas distritales ejecutivas, determinarán la instalación de casillas especiales para la recepción del voto de los electores que se encuentren transitoriamente fuera de la sección correspondiente a su domicilio (...)”

Procedimiento para la activación de la Atención por Contingencia en los Módulos de Atención Ciudadana

Este Plan de Contingencia se activa cuando uno o varios municipios o delegaciones políticas de una Entidad Federativa se encuentra ante la presencia de una situación generada por un fenómeno de origen natural o antropogénico y que, en consecuencia, este origine un daño en la población.⁴⁵⁴ Es así, que para la activación de los Módulos de Atención Ciudadana, debe cumplirse alguna de los siguientes supuestos: i) que exista una declaratoria de emergencia o desastre que haya sido emitido por la Dirección General de Protección Civil de la Secretaría de Gobernación, o su homólogo de los estados y municipios;⁴⁵⁵ ii) la instrumentación en los municipios y/o localidades afectadas por el Plan de Auxilio a la Población Civil en caso de Desastre, o DN-III-E, por parte de la Secretaría de la Defensa; iii) en caso de la pérdida parcial o total de viviendas, la Comisión Local o Distrital de Vigilancia de las zonas afectadas, sesionarán para evaluar y recomendar la instrumentación del plan de contingencia o acordar de forma directa la instrumentación.⁴⁵⁶

1.15.6 Recomendaciones

La Constitución y la Ley Electoral proporcionan un marco razonable para los derechos electorales. Sin embargo, hay varios ámbitos en los que los derechos electorales de las PDFI pueden protegerse mejor:

- Flexibilizar en beneficio de las PDFI los procedimientos de votación estándar para tener en cuenta los desafíos particulares a los que se enfrentan. Se sugiere cautela para que las medidas se dirijan a las PDFI y no socaven la administración justa de las elecciones.

454 Procedimiento para la activación de la Atención por Contingencia en los Módulos de Atención Ciudadana, Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, septiembre de 2016, numeral 4.

455 Idem.

456 Ibidem, numeral 4.

- Proporcionar procedimientos que permitan la emisión o reposición de la documentación necesaria para el registro en la lista nominal de electores fuera de la circunscripción de la antigua residencia y facilitar requisitos para la emisión o reposición de la credencial de elector.
- Se recomienda la coordinación entre las autoridades de los tres órdenes de gobierno para la identificación de las comunidades donde se encuentran las PDFI, con el fin de adaptar, modificar e incorporar el conocimiento adquirido en la ejecución del procedimiento para la activación de la Atención por Contingencia en los Módulos de Atención Ciudadana, así como mediante la instalación de casillas especiales y la generación de los documentos necesarios, para que las PDFI tengan acceso a los derechos político-electorales.

1.16

Acceso a la justicia y reparación integral

1.16.1

Contexto general

El derecho de acceso a la justicia busca la protección de las PDFI en aquellas situaciones que puedan poner en riesgo su vida, integridad, seguridad, así como el uso y goce de sus tierras y propiedades, evitando la impunidad, determinando las responsabilidades y brindando la seguridad suficiente para restablecer a las PDFI a sus vidas en condiciones de seguridad, más en aquellos casos en los que los delitos fueron el detonante de la situación de desplazamiento.⁴⁵⁷ Las víctimas deben tener derecho al acceso efectivo de los mecanismos de justicia y a la reparación del daño, donde se respeten sus derechos a un debido proceso.

457 Véase, El desplazamiento forzado en México es consecuencia de la impunidad y omisión por parte del estado, Red TDT, disponible en: <https://redtdt.org.mx/el-desplazamiento-forzado-en-mexico-es-consecuencia-de-la-impunidad-y-omision-por-parte-del-estado/> ; El costo de la impunidad: el impacto de los desplazados, Animal Político, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/blog-invitado/los-costos-de-la-impunidad-el-impacto-de-los-desplazados/>



El derecho a la reparación como consecuencia de un hecho ilícito es un principio general de derecho, su incorporación y reconocimiento en el derecho internacional de los derechos humanos encuentra sustento en lo señalado en el artículo 63 de la CADH, que establece: “Cuando se decida que hubo violaciones de un derecho o libertad protegidos en esta Convención la Corte (...) Dispondrá (...) que se reparen las consecuencias de la medida o situación que se ha configurado las vulneraciones de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada”.⁴⁵⁸

La reparación tiene por objetivo “promover la justicia, remediando las violaciones manifiestas de las normas internacionales, de derechos humanos o las violaciones graves del derecho internacional humanitario. La reparación ha de ser proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido”,⁴⁵⁹ es así como “teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso, se debería dar a las víctimas (...) de forma apropiada y proporcional (...) una reparación plena y efectiva (...) en forma de: restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición”.⁴⁶⁰

La reparación integral debe abarcar las diferentes esferas de vida de las personas y asumir en toda su complejidad los daños, tanto individuales como colectivos, debe ayudarlas a transformar y mejorar su situación y a enfrentar las consecuencias de la violencia, restableciendo y reconociendo sus derechos y dignidad como personas. Para que una reparación sea integral, debe buscar que sean aplicadas en sus cinco dimensiones: restitución, rehabilitación, indemnización, satisfacción y medidas de no repetición.

1.16.2

Sistema Interamericano de Derechos Humanos

En la Guía Práctica para la formulación de políticas públicas, la CIDH señala como Lineamiento 9 el acceso a la justicia y medios de reparación. Ordenando a los tres Poderes adoptar medidas para garantizar el acceso efectivo a la justicia y otras medidas de reparación de las PDFI, sin discriminación y en condiciones de dignidad y seguridad.⁴⁶¹

458 Ibidem, supra nota 90, artículo 63

459 Principio y directrices básicas del derecho de la víctima de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, 60/ 47 resolución aprobada por la Asamblea General el 16 de diciembre de 2005, numeral 15.

460 Ibidem.

461 Ibidem supra nota 104, página 31.

En dicho documento recomienda al Poder Legislativo la adopción de un marco que prevea remedios judiciales y administrativos adecuados para la protección de los derechos de las PDFI y el acceso a las medidas de reparación por la violación a sus derechos y los daños incurridos como resultado del desplazamiento. También recomienda que garanticen la autonomía e independencia de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos/Procuradurías de Derechos Humanos y consolidarlos como actores clave en la recepción de denuncias y en la búsqueda de soluciones y reparaciones efectivas para las PDFI.⁴⁶²

Para el Poder Ejecutivo se destaca la recomendación de adoptar una política de reparación integral de las víctimas del desplazamiento forzado interno y para el Poder Judicial la recomendación sobre la importancia de garantizar que las denuncias hechas por PDFI sean admisibles, y se investiguen con la debida diligencia, así como adoptar las medidas que sean necesarias para garantizar la seguridad de las PDFI.⁴⁶³

1.16.3

Análisis específico sobre México

El artículo 1º constitucional señala que el Estado deberá prevenir y reparar las violaciones a los derechos humanos. Por su parte, el derecho de acceso a la justicia se encuentra contemplado en el artículo 17 segundo párrafo de la CPEUM: “Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial”.⁴⁶⁴

En México se encuentra en vigor la Ley General de Víctimas (LGV), la cual ordena la creación de un Sistema Nacional de Víctimas que tiene como objetivo conocer y garantizar los derechos de las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos, en especial el derecho a la asistencia, protección, atención, verdad, justicia, reparación integral, debida diligencia y todos los demás derechos consagrados en ella, en la Constitución, en los Tratados Internacionales de derechos humanos de los que el Estado Mexicano es parte y demás instrumentos de derechos humanos, así como coordinar las acciones con las diversas autoridades, ordenando la creación para tal fin de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV).⁴⁶⁵

462 Idem.

463 Ibidem página 32 y 33.

464 Ibidem supra nota 20, artículo 17

465 Ibidem supra nota 26, artículo 2.

En su artículo 7, la LGV ha reconocido como un derecho de las víctimas, el derecho a la verdad, la justicia y a la reparación.⁴⁶⁶ El derecho específico de acceso a la justicia es desarrollado en el artículo 10 en el que se señala:

“[...] las víctimas tienen derecho a un recursos judicial adecuado y efectivo, ante las autoridades independientes, imparciales y competentes, que les garantice el ejercicio de su derecho, a conocer la verdad, a que se realice con la debida diligencia una investigación inmediata y exhaustiva del delito o de las violaciones de derechos humanos sufridas por ellas; a que los autores de los delitos y de las violaciones de derechos, con el respeto al debido proceso, sean enjuiciados y sancionados; y a obtener una reparación integral por los daños sufridos [...]”⁴⁶⁷

La LGV contempla a la Asesoría Jurídica Federal de Atención a Víctimas, como el área específica de la CEAV cuyas atribuciones son las de representar a las víctimas en investigaciones o en procesos que involucran delitos o violaciones a derechos humanos de diferente naturaleza.⁴⁶⁸

Las medidas de ayuda, asistencia y atención inmediata: son de carácter provisional y, conforme a la LGV, se deberán proporcionar de forma oportuna y rápida para la atención y la satisfacción de sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimiento, atención médica y psicológica de emergencia, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas y seguras⁴⁶⁹. Estas medidas se deben otorgar desde el momento del delito o de la violación a derechos humanos y concluyen con el acceso al fondo de reparación.⁴⁷⁰

Asimismo, dicha Ley también desarrolla el derecho a la reparación del daño, indicando en el artículo 26: “Las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera oportuna, plena, diferenciada, transformadora, integral y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia del delito o hecho victimizante que las ha afectado o de las violaciones de derechos humanos que han sufrido, comprendiendo medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y medidas de no repetición”.

Por su parte, el artículo 27 señala los elementos que comprenderán la reparación integral:

- I. La restitución busca devolver a la víctima a la situación anterior a la comisión del delito o a la violación de sus derechos humanos;
- II. La rehabilitación busca facilitar a la víctima hacer frente a los efectos sufridos por causa del hecho punible o de las violaciones de derechos humanos;

466 Ibidem supra nota 26, artículo 7.

467 Ibidem supra nota 26, artículo 10.

468 Ibidem supra nota 26, artículo 14.

469 Ibidem supra nota 26, artículo 8.

470 Idem.

III. La compensación ha de otorgarse a la víctima de forma apropiada y proporcional a la gravedad del hecho punible cometido o de la violación de derechos humanos sufrida y teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso. Ésta se otorgará por todos los perjuicios, sufrimientos y pérdidas económicamente evaluables que sean consecuencia del delito o de la violación de derechos humanos;

IV. La satisfacción busca reconocer y restablecer la dignidad de las víctimas;

V. Las medidas de no repetición buscan que el hecho punible o la violación de derechos sufrida por la víctima no vuelva a ocurrir;

VI. Para los efectos de la presente Ley, la reparación colectiva se entenderá como un derecho del que son titulares los grupos, comunidades u organizaciones sociales que hayan sido afectadas por la violación de los derechos individuales de los miembros de los colectivos, o cuando el daño comporte un impacto colectivo. La restitución de los derechos afectados estará orientada a la reconstrucción del tejido social y cultural colectivo que reconozca la afectación en la capacidad institucional de garantizar el goce, la protección y la promoción de los derechos en las comunidades, grupos y pueblos afectados.”⁴⁷¹

Cabe destacar que se prevén tanto reparaciones individuales, administrativas o judiciales, como reparaciones colectivas.

Respecto a la solicitud de acceso a las medidas de reparación, es el Comité Interdisciplinario Evaluador de la CEAV, la unidad responsable de integrar las solicitudes. Después de revisarse y analizarse el expediente administrativo, se emitirá un dictamen de procedencia para acceder a las medidas de reparación.⁴⁷²

1.16.4

Recomendaciones

- Aprovechar y promover la Ley General de Víctimas, el cual es el marco legal vigente para reparar a víctimas de violaciones a derechos humanos como lo pueden ser las PDFI, así como también para la garantía de otros derechos de las víctimas.
- En consecuencia, del punto anterior, se recomienda fortalecer la Asesoría Jurídica Federal de la CEAV con el objetivo de que ésta cuente con suficiente personal y con conocimiento técnico para velar por los derechos de las PDFI que están en la búsqueda de justicia.

⁴⁷¹ Ibidem supra nota 26, artículo 27.

⁴⁷² Ibidem supra nota 26, artículo 145.

- También se recomienda que las unidades administrativas cuenten con los recursos suficientes para la reparación de las víctimas.
- También se recomienda sensibilizar a las autoridades competentes para la emisión de la calidad de víctimas a favor de las PDFI para que puedan registrarse dentro del RENAVI y acceder a estos derechos.
- En caso de aprobarse una legislación específica sobre DFI, se recomienda que las autoridades facultadas por dicha legislación inicien un trabajo colaborativo y coordinado con las facultades establecidas en la Ley General de Víctimas, para el acceso de las PDFI a los servicios otorgados por el actual Sistema Nacional de Atención a Víctimas, en especial a las medidas de asistencia y ayuda inmediata, medidas de reparación, representación de la asesoría jurídica federal, entre otras.
- Fortalecer los mecanismos judiciales que garanticen el acceso a la justicia en caso de DFI, en particular, el acceso a la justicia mediante la representación jurídica gratuita y profesional, para ello se recomienda el fortalecimiento del acompañamiento y representación jurídica del personal de la Asesoría Jurídica contemplados por la LGV, así como también la sensibilización a las personas juzgadas sobre las vulnerabilidades que enfrentan la PDFI.
- Tipificar el DFI como un delito ordinario, lo cual no debe ser sólo como medida de prevención sino también para promover el acceso a la reparación por esa vía.

1.17

Soluciones Duraderas

1.17.1 Principios Rectores de la ONU

En Principio 28 indica que las autoridades tienen la obligación y responsabilidad primarias de establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de las personas desplazadas internas a su hogar o su lugar de residencia habitual, o su reasentamiento voluntario en otra parte del país, así como facilitar la reintegración de las personas desplazadas internas que han regresado o se han reasentado en otra parte. Asimismo, indica que se harán esfuerzos especiales por asegurar la plena participación de las PDFI en la planificación y gestión de su regreso o de su reasentamiento y reintegración.



Asimismo, el Principio Rector 29 indica que las PDFI que regresen no serán objeto de discriminación y deberán participar de manera plena e igualitaria en asuntos públicos. Señala que las autoridades competentes tienen la obligación y la responsabilidad de prestar asistencia a las personas desplazadas internas que hayan regresado o se reasentado en otra parte, para la recuperación, en la medida de lo posible, de las propiedades o posesiones que abandonaron o de las que fueron desposeídos cuando se desplazaron. Si esa recuperación es imposible, las autoridades deberán conceder una indemnización adecuada u otra forma de reparación justa o les prestarán asistencia para que la obtengan.⁴⁷³

Finalmente, el Principio 30 indica que “todas las autoridades competentes concederán y facilitarán a las organizaciones humanitarias internacionales y a otros órganos competentes, en el ejercicio de sus respectivos mandatos, un acceso rápido y sin obstáculos a los desplazados internos para que les presten asistencia en su regreso o reasentamiento y reintegración.”

1.17.2

Otros estándares internacionales

(i) El Marco de Soluciones Duraderas para las Personas Desplazadas Internamente - IASC

El Marco de Soluciones Duraderas para las Personas Desplazadas Internamente del Comité Permanente entre Organismos también conocido como Comité Permanente Interagencial (IASC por sus siglas en inglés) de 2010, ha sido ampliamente reconocido como el referente en materia de soluciones duraderas para las PDFI. Dicho Marco es el fruto de un largo proceso que inició en 2001, cuando el entonces Coordinador del Socorro de Emergencia solicitó al entonces Representante del Secretario General sobre los Derechos Humanos de las PDFI, Dr. Francis Deng, orientación sobre cómo determinar cuándo las personas ya no deben ser consideradas PDFI.⁴⁷⁴

473 Ibidem supra nota 11, artículo 29.

474 Guía de análisis de soluciones duraderas: Una Herramienta para Medir el Avance hacia Soluciones Duraderas para las Personas Desplazadas Internamente (PDFI), página 7, disponible en: <https://inform-durablesolutions-idp.org/wp-content/uploads/2020/12/Interagency-Durable-Solutions-Analysis-Guide-Displacement-Dec2020-SP.pdf>

El Marco del IASC señala que una solución duradera se logra “cuando los desplazados internos dejan de necesitar asistencia o protección específicas vinculadas con su situación de desplazamiento y pueden disfrutar de sus derechos humanos sin ser discriminadas por esa condición.” Además, el Marco presenta tres rutas hacia las soluciones duraderas, entre las cuales no existe una jerarquía inherente: (i) Reintegración sostenible en el lugar de origen (“retorno”); (ii) Integración local sostenible en las áreas donde las PDFI se refugian (“integración local”); (iii) Integración sostenible en otra parte del país (“asentamiento en otra parte del país”).⁴⁷⁵

De acuerdo con el enfoque basado en derechos del Marco del IASC, un mero traslado físico no constituye por sí solo una solución duradera. Las soluciones duraderas tratan, sobre todo, del restablecimiento de los derechos de las PDFI, presentados a partir de ocho criterios que pueden ser utilizados “para determinar la medida en que se ha alcanzado una solución duradera.” Por lo general, las PDFI que hayan encontrado una solución duradera deberían poder gozar, sin discriminación, de:

1. seguridad personal y pública a largo plazo y libertad de circulación;
2. un nivel de vida adecuado, que incluya como mínimo el acceso a una alimentación adecuada, agua, vivienda, atención de la salud y educación básica;
3. acceso al empleo y a medios de subsistencia;
4. acceso a mecanismos eficaces para restituir su vivienda, tierra y propiedad, o el ofrecimiento de una indemnización.⁴⁷⁶

En algunos contextos, para que alcancen una solución duradera, también será necesario que las PDFI puedan beneficiarse sin discriminación de lo siguiente:

5. acceso y reemplazo de su documentación personal y de otra índole;
6. reunificación voluntaria con familiares separados durante el desplazamiento;
7. participación en los asuntos públicos en todos los niveles y en un plano de igualdad con la población residente;
8. recursos efectivos en caso de violación de derechos relacionada con la situación de desplazamiento, incluyendo acceso a la justicia, reparación e información sobre los motivos de la violación de los derechos.⁴⁷⁷

475 Idem, página 12.

476 Idem.

477 Ibidem, supra nota 472, página 13.

También el Marco identifica los principios fundamentales que deben guiar la búsqueda de soluciones duraderas y destaca que las autoridades nacionales y locales y los actores humanitarios y de desarrollo tienen que trabajar juntos para apoyar a las PDFI de forma eficaz y establecer un proceso basado en derechos para que, en particular:

- las PDFI estén en una posición que les permita tomar una decisión informada y voluntaria sobre la solución duradera que desean buscar;
- las PDFI participen en la planificación y gestión de la solución duradera de modo que sus necesidades y derechos sean considerados en las estrategias de recuperación y desarrollo;
- las poblaciones y comunidades que (re) integran a las PDFI, cuyas necesidades pueden ser comparables a las suyas, no sean descuidadas en comparación con la población desplazada.⁴⁷⁸

Hay que destacar que además de la Guía del IASC sobre Soluciones Duraderas, se cuenta con una Biblioteca de indicadores y un Banco de preguntas.⁴⁷⁹

(ii) Panel de Alto Nivel sobre Desplazamiento Interno

El Informe del Panel señala que “En todos los tipos de contextos es necesario centrarse en la creación de las condiciones necesarias para lograr soluciones voluntarias, seguras y dignas (...). Todas las soluciones deben ser reconocidas como igualmente legítimas. Aunque el retorno puede ser la mejor solución para muchos desplazados internos, los Estados y otros agentes deben dejar de tratar el retorno como la mejor o única opción. La búsqueda de soluciones es única para cada individuo y las personas de diferentes edades, géneros y diversidades tendrán distintas experiencias y necesidades que dan forma a este proceso. Estos factores deben tenerse en cuenta como parte de un enfoque basado en los derechos humanos para abordar el desplazamiento interno. La protección, la seguridad y los derechos de los desplazados internos también deberían guiar la forma en que los agentes se relacionan con las autoridades y diseñan las estrategias de intervención”.⁴⁸⁰

Indicando también que “hay una intersección y un solapamiento del desplazamiento interno con otras formas de movimientos de población internos y transfronterizos. Por lo tanto, las soluciones para los desplazados internos deben examinarse junto con las soluciones para otros grupos, en particular los refugiados, las personas desplazadas fuera de su país por los desastres y los efectos del cambio climático, y

478 Ídem.

479 Véase “Más herramientas”, Durable Solutions, disponible en: <https://inform-durablesolutions-idp.org/es/herramientas/>

480 Ibidem supra nota 19, página 9.

los repatriados. El Panel alienta la adopción de un enfoque holístico y de todos los tipos de desplazamiento que tenga en cuenta las necesidades de todos estos grupos, así como las de las comunidades de las zonas de desplazamiento y de origen.⁴⁸¹

1.17.3

Análisis específico sobre México

El Programa Nacional de Derechos Humanos 2020-2024 señala como “Estrategia prioritaria 2.2.” el “Brindar atención a las víctimas de violaciones graves de derechos humanos, en un nivel de intervención indicado, para que logren superar su condición crítica” e incluye como “acción puntual 2.2.3.” el “Implementar medidas especiales de atención integral para el retorno, acogida, integración o reubicación voluntaria de las personas en situación de desplazamiento forzado interno, en condiciones seguras y dignas.”

Para realizar esta acción señala que coordinará SEGOB y que las Secretarías responsables de instrumentarla serán: BIENESTAR, CULTURA, SALUD, SEDATU, SEGOB, SEP, SSPC, y STPS.

Dicho instrumento de política pública es el único que refiere el tema de manera explícita. No obstante, todos los programas de las Secretarías referidas anteriormente (por ejemplo, sobre el acceso a los servicios básicos, el empleo, la educación, la vivienda, la tierra y la propiedad entre otros) contribuyen a las soluciones duraderas en línea con lo referido anteriormente sobre los 8 criterios del Marco del IASC.

⁴⁸¹ Idem, página 9.

1.17.4

Recomendaciones

- Incorporar en la legislación nacional disposiciones y atribuciones para la coadyuvancia y generación de soluciones duraderas para PDFI, garantizando su participación efectiva en la planificación de las mismas.
- Incluir formalmente en el Plan Nacional de Desarrollo el tema del DFI y garantizar la consulta de diversos grupos sociales sobre el tema, incluyendo grupos vulnerables.
- Promover que el inicio de la generación de soluciones duraderas se realice desde el principio, tan pronto las circunstancias lo permitan.
- Aprovechar el PNDH 2020-2024 para comenzar a implementar medidas específicas para que las PDFI puedan encontrar una solución duradera.
- Se recomienda la generación de instrumentos de seguimiento a la implementación de soluciones duraderas otorgadas a PDFI. Asimismo, se sugiere el desarrollo e implementación de indicadores de medición del grado de eficacia de las soluciones duraderas, tomando como referencia el Marco IASC y las herramientas que este documento proporciona.
- El establecimiento en una legislación nacional especializada en materia de DFI, de un mecanismo que coordine la generación de soluciones duraderas.

1.18.

Atención con enfoque diferencial y especializado: niñas, niños, personas adultas mayores, mujeres, población indígena y afrodescendientes, personas con discapacidad, personas LGBTIQ+

1.18.1

Contexto general

El DFI genera afectaciones y riesgos diferenciados, los cuales generalmente se encuentran vinculados con diferencias etarias, de género, situaciones económicas y condiciones sociales sustentadas en situaciones de discriminación estructural.



Es así como el enfoque diferencial resulta en un imperativo que debe buscar, que las instituciones tomen las acciones para atender las particularidades de cada situación o caso con el que se enfrenten bajo una perspectiva de interseccionalidad. Para ello, se deberán tomar en cuenta, las consideraciones y necesidades específicas de los diferentes grupos en situación de vulnerabilidad, entre los que se encuentran: niñas, niños, adolescentes, personas adultas mayores, mujeres, población indígena y afrodescendientes, personas con discapacidad, personas LGBTTI+, entre otros grupos.

1.18.2

Principios Rectores de la ONU

El Principio Rector 4, señala que la protección y asistencia requerida deberá de otorgarse con base en su condición sin discriminación y, a partir de un trato que tenga en cuenta las necesidades específicas de la niñez, niñez no acompañada, las mujeres embarazadas, las madres con hijos pequeños, las mujeres cabeza de familia, las personas con discapacidades y las personas adultas mayores.⁴⁸²

1.18.3

Análisis específico sobre México

La LGV reconoce el enfoque diferencial y especializado en su artículo 5, donde reconoce la existencia de grupos de población con necesidades específicas o con mayor situación de vulnerabilidad. Este principio incluye la adopción de medidas que respondan a la atención de particularidades y el grado de vulnerabilidad.⁴⁸³

Pese a la ausencia de un reconocimiento extenso del enfoque diferencial y especializado, sí encontramos una serie de programas sociales cuyo principal objetivo ha sido el apoyo y atención a grupos en situación de vulnerabilidad, algunos programas ya se han incluido a lo largo de este informe, entre estas políticas públicas se encuentran:

⁴⁸² Ibidem supra nota 11, Principio Rector 4.

⁴⁸³ Ibidem supra nota 26, artículo 4.

Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF)

El PAIMEF tiene una cobertura nacional,⁴⁸⁴ y su población objetivo son las mujeres en situación de violencia que solicitan servicios de orientación y atención especializados.⁴⁸⁵

Toda mujer que lo requiera puede acceder a los servicios gratuitos, especializados y confidenciales en materia psicológica, jurídica y de trabajo social, que se brindan en las autoridades fijas, móviles o de protección y alojamiento, sin que se deba realizar algún trámite o cubrir requisito alguno⁴⁸⁶.

Programa Nacional de los Pueblos Indígenas

Apoyo emergente para la sobrevivencia familiar con énfasis de apoyo a mujeres indígenas y afromexicanas en situación de desplazamiento forzado interno. Identificación de los grupos de mujeres indígenas o afromexicanas que requieran el apoyo, o existencia de una notificación al Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INPI) por parte de autoridades federales u organismos públicos competentes, en donde se informe sobre el grupo de mujeres en situación de desplazamiento forzado interno⁴⁸⁷.

Programa para el Bienestar Integral de los Pueblos Indígenas

Este programa tiene una cobertura nacional y atenderá a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas ubicadas en las regiones de atención focalizadas prioritarias definidas por el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI).

Las Reglas de la Operación de Programa para el Bienestar Integral de los Pueblos Indígenas a cargo del INPI, establece que se brindará apoyo de emergencia para la sobrevivencia familiar de mujeres indígenas y

484 Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las entidades Federativas para el ejercicio fiscal 2020, Diario Oficial de la Federación a 31 de diciembre de 2019, disponible en: https://semujeres.cdmx.gob.mx/storage/app/media/PAIMEF/2020/Reglas_de_Operacion_del_Programa_PAIMEF_2020.pdf

485 Ibidem, Regla 3.1

486 Idem.

487 Ibidem, estrategia 8.

afromexicanas en situación de DFI, con este apoyo se puede recibir una ayuda de hasta 2 millones de pesos y pueden consistir en: i) vestimenta, ii) productos de higiene personal, iii) alimentación por un período mínimo de dos meses, iii) adquisición de insumos para garantizar un alojamiento digno. Este monto depende de la cantidad de beneficiarios que se encuentren censados y de sus necesidades de conformidad con la mecánica operativa. Para acceder a este beneficio se requiere que este grupo de población haya sido identificado por parte de autoridades federales u organismos públicos competentes.

Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente

La cobertura de este programa será nacional, y la población objetivo son personas con una discapacidad permanente que sean mexicanas por nacimiento o por naturalización y dentro de un rango de edad desde niños hasta antes de cumplir 65 años.⁴⁸⁸ Tiene por objetivo “Mejorar el nivel de ingreso monetario de los hogares de las personas mexicanas con discapacidad permanente de cero a 29 años de edad y personas de 30 y hasta un día antes de cumplir los 65 años de edad, que habite en municipios y localidades con población mayoritariamente indígena o afromexicana o con alto o muy alto grado de marginación. Otorgar apoyos económicos a la población objetivo del programa a través de una transferencia monetaria de manera bimestral y directa”.⁴⁸⁹

Este programa no tiene criterios de priorización pero su enfoque de derechos señala que tomará en cuenta factores de desigualdad que pudieran poner en riesgo de vulnerabilidad “a personas que pertenecen a grupos históricamente discriminados, como lo son niñas y niños, jóvenes, personas con discapacidad, personas en situación de calle, en situación de desplazamiento interno, mujeres, personas migrantes, afrodescendientes, y a aquellas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas, entre otros, tomando en consideración sus circunstancias y necesidades, a fin de contribuir a generar conocimiento y acciones que potencien su desarrollo integral e inclusión plena”⁴⁹⁰.

488 *Ibidem*, Regla 3.2.

489 Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, para el ejercicio fiscal 2021, Diario Oficial de la Federación 22 de diciembre de 2020, numeral 2.1, disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5624455&fecha=21/07/2021#gsc.tab=0

490 *Ibidem*, Regla 12.

Programa de Apoyo a la Educación Indígena

La cobertura del Programa está definida por la ubicación geográfica de las “Casas y Comedores de la Niñez Indígena”, las cuales están instalados en los municipios, comunidades y localidades indígenas, o con presencia de jóvenes indígenas y afroamericanos.⁴⁹¹

Este programa busca brindar ayudas a niñas, niños, adolescentes y jóvenes de 5 a 29 años de edad que no cuenten con servicios educativos en su comunidad y que requieren servicio de hospedaje, o que están inscritos en escuelas públicas de la localidad y que requieran el servicio de alimentación.⁴⁹²

También podrán recibir esta ayuda aquellos estudiantes de 17 a 29 años que pertenezcan a pueblos, comunidades indígenas y afroamericanas, inscritas en Instituciones Públicas de Educación Superior, y que “requieren servicios de alimentación, hospedaje y actividades complementarias a través de las casas y comedores universitarios, así como un apoyo económico para continuar y concluir sus estudios hasta el nivel de maestría y con sus procesos de titulación”.⁴⁹³

Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores

Este Programa tiene como objetivo mejorar la situación de protección social de toda la población mexicana adulta mayor de 65 años o más de edad, con domicilio actual en la República Mexicana, mediante apoyos económicos. Este Programa indica que se dará atención prioritaria a las personas adultas mayores que habitan en municipios y localidades con población mayoritariamente indígena o afroamericana o con alto o muy alto grado de marginación.

El Programa incluye una pensión monetaria que será pagada bimestralmente de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación autorizado para el ejercicio fiscal 2022.⁴⁹⁴

491 Ibidem, Regla 3.2.

492 Idem.

493 Idem.

494 Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, para el ejercicio fiscal 2022, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5639752&fecha=30/12/2021

Mecanismo de Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos o Periodistas

El Mecanismo de Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos o Periodistas (en adelante Mecanismo de Protección) fue creado en el año 2012 mediante la publicación de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Es la entidad operada por la Secretaría de Gobernación que tiene por objetivo garantizar “la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas que se encuentren en situación de riesgo como consecuencia de la defensa o promoción de los derechos humanos, y del ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo”.

Este Mecanismo, puede actuar ante situaciones que dañen la integridad física, psicológica, moral o económica de personas defensoras de derechos humanos, periodistas, así como sus familiares e incluso personas que participan en las mismas actividades desde el mismo grupo, organización o movimiento social. En estos casos, las personas deberán solicitar su ingreso al Mecanismo de Protección, y la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida procederá a emitir las medidas urgentes de protección en los casos donde advierta una situación de alto riesgo, en un plazo no mayor de 3 horas, y las medidas emitidas deberán implementarse en un plazo no mayor de 9 horas.

Las medidas urgentes de protección incluyen la evacuación, reubicación temporal, escoltas con cuerpos especializados, protección de inmuebles y cualquier otra que se requiera para la protección de la vida e integridad. Por su parte, en caso de no ser urgentes, las medidas que se otorgan serán de protección, que puede ser desde un equipo de celular, radio, instalación de cámaras, cerraduras, entre otras.

Estas medidas son relevantes para la protección de las personas defensoras de derechos humanos o periodistas que ante amenazas o agresiones puedan correr el riesgo de ser desplazadas, con el fin de realizar una reubicación temporal en condiciones de seguridad y con acompañamiento por parte de las autoridades federales.

También existen medidas de prevención que incluyen instructivos, cursos de autoprotección, acompañamiento de observadores de derechos humanos y periodistas, y las demás que se requieran.

Cabe destacar que derivado de una solicitud de la Subsecretaría de Derechos Humanos, Migración y Población de la Secretaría de Gobernación, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (en adelante ONU-DH) realizó un diagnóstico sobre el funcionamiento del Mecanismo, donde destacó que existe una población de mujeres desplazadas que no cuentan con medidas suficientes para atender sus necesidades específicas, entre las que destacan, la falta de acceso a servicios de salud, la pérdida de patrimonio, el abandono del núcleo familiar, la ausencia de medios de subsistencia y la condición de víctima de violaciones a derechos humanos.⁴⁹⁵

Asimismo, la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México en el Diagnóstico sobre las personas que en el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión se encuentran en situación de desplazamiento forzado en la Ciudad de México señaló que el DFI de personas periodistas ha generado diversas necesidades que deben ser atendidas por las autoridades bajo un enfoque diferencial y especializado, el cual debe tomar en cuenta el contexto y particularidades de cada caso. Sin embargo, indica que aún se encuentra pendiente un acompañamiento integral que permita, por un lado, las mejores condiciones para su estancia en su condición de personas periodistas en situación de desplazamiento forzado y, por otro, el regreso seguro a su lugar de origen.

1.18.4

Recomendaciones

- Garantizar que toda medida que sea adoptada para la protección de los derechos de las PDFI incorpore el enfoque diferencial, especializado y culturalmente pertinente. Para ello se debe considerar las vulnerabilidades particulares y necesidades específicas entre las PDFI.
- Se sugiere el aprovechamiento de los Programas federales señalados y demás existentes. Para ello, es fundamental la flexibilización de los requisitos establecidos en las Reglas Operativas que favorezcan el acceso de PDFI, considerando las múltiples vulnerabilidades y los obstáculos adicionales por los que pueden atravesar. Asimismo, que considere el cambio de domicilio en caso de producirse el DFI para garantizar su continuidad; y que también considere que las PDFI no sólo podrían ser personas mexicanas sino también residentes dentro de país.

⁴⁹⁵ Diagnóstico sobre el funcionamiento del Mecanismo: Elaborado por la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos a solicitud de la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, México 2009, disponible en: https://hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/doc_pub/190725-Diagnostico-Mecanismo-FINAL.pdf

- Es aconsejable analizar los programas y medidas anteriores para que se brinde un acompañamiento integral a las personas bajo un enfoque diferencial y especializado, que tomen en cuenta las particularidades de cada caso.
- Se recomienda la capacitación prioritaria del personal de las instituciones del gobierno federal en temas de DFI, su intersección con otras vulnerabilidades, así como la prevención de cualquier forma de discriminación en contra de las PDI.

1.19

Participación de las personas desplazadas

1.19.1

Contexto general

El requisito de consultar y hacer participar a las PDFI en la toma de decisiones que les afectan se remonta a tres consideraciones clave:

- i. Las PDFI tienen derecho a la participación: Los derechos garantizados internacionalmente a la libertad de expresión y a la participación política incluyen el derecho a solicitar, recibir y difundir información, y a participar en la dirección de los asuntos públicos.⁴⁹⁶ Por consiguiente, es una cuestión de derechos humanos garantizar que las PDFI reciban una información completa, y que se busquen y tengan en cuenta sus opiniones cuando se definan e implementen acciones o políticas que les afecten.

⁴⁹⁶ Véase, por ejemplo, Asamblea General de las Naciones Unidas, «Declaración Universal de los Derechos Humanos», artículo 19; y «Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos», artículo 25.



- ii. La participación de las PDFI contribuye a una respuesta más eficaz. La única manera de entender realmente los riesgos y amenazas a los que se enfrentan, sus capacidades y mecanismos de resiliencia y protección, así como sus aspiraciones para el futuro, es mediante el diálogo directo con ellas. Al hacerlo, hay que tener cuidado de garantizar que todas las personas incluidos los grupos más vulnerables o marginados tengan la oportunidad de hablar con seguridad y/o confidencialidad, y que no sean revictimizadas en el proceso de participación.
- iii. La participación de las PDFI reduce la dependencia y facilita la reintegración. Fomentar su participación puede empoderar a las PDFI para buscar soluciones autónomas para su desplazamiento y los problemas asociados, junto con la acción del gobierno.⁴⁹⁷

1.19.2

Estándar o elementos mínimos esenciales

El derecho a la participación de las PDFI se encuentra compuesto por el siguiente estándar:

- Mediante la garantía de que toda PDFI debe ser consultada en todos los asuntos que les afecten y durante todas las fases del desplazamiento.
- Proporcionar información suficiente sobre todos los asuntos que les afecten y durante todas las fases del desplazamiento, para que puedan tomar decisiones voluntarias e informadas sobre su futuro.⁴⁹⁸

1.19.3

Principios Rectores de la ONU

En aquellos casos donde el DFI no se produzca en situaciones de excepción como lo son los conflictos armados y catástrofes, el Principio Rector número 3 establece salvaguardias de procedimiento para garantizar la participación de las personas desplazadas y algunas garantías tales como: “se recabará el consentimiento libre e informado de los futuros desplazados; y que “las autoridades competentes tratarán de involucrar a las personas afectadas, en particular las mujeres, en la planificación y gestión de su reasentamiento [...]”.⁴⁹⁹

⁴⁹⁷ Ibidem supra nota 10, página 31.

⁴⁹⁸ Ibidem supra nota 10, página 31 y 32.

⁴⁹⁹ Ibidem supra nota 11, principio 3

Al describir el nivel de vida adecuado que debe proporcionarse a las PDFI, los Principios Rectores de la ONU, en particular el 18.3, señala que “Se harán esfuerzos especiales por asegurar la plena participación de la mujer en la planificación y distribución de estos suministros básicos”.⁵⁰⁰

Por su parte, el Principio Rector 22 señala que “no se harán entre los desplazados internos (...) distinciones basadas en su desplazamiento en el disfrute de (...) derechos” y que estas personas tienen “el derecho a participar en las actividades económicas”,⁵⁰¹ “asociarse libremente y a participar en pie de igualdad en los asuntos comunitarios; así como el “derecho a participar en los asuntos públicos y gubernamentales, incluido el acceso a los medios necesarios para ejercerlo”.⁵⁰²

Los Principios Rectores 28 y 29 señalan que se deberán hacer “esfuerzos especiales por asegurar la plena participación de los desplazados internos en la planificación y gestión de su regreso o de su reasentamiento y reintegración” y que con independencia si las PDFI retornaron o se reubicaron en otra parte no deberán ser objeto de discriminación basada en su desplazamiento y “tendrán derecho a participar de manera plena e igualitaria en los asuntos públicos a todos los niveles y a disponer de acceso en condiciones de igualdad a los servicios públicos.”

1.19.4

Principios Pinheiro

Los Principios Pinheiro reconocen la importancia de involucrar a las PDFI como participantes en los procesos relacionados con los derechos a la vivienda, la tierra y la propiedad, en lugar de permitirles ser simplemente el objeto de tales medidas. Los Estados y otros actores internacionales y nacionales tienen la obligación de “garantizar que los programas de repatriación voluntaria y de restitución de la vivienda, la tierra y la propiedad se lleven a cabo con una consulta y una participación adecuadas con las personas, los grupos y las comunidades afectadas”.⁵⁰³

Los grupos como las mujeres, los pueblos indígenas, las minorías raciales y étnicas, las personas adultas mayores, personas con discapacidad, niñas, niños y adolescentes, deben estar adecuadamente representados y “contar con los medios y la información adecuados para participar de manera efectiva en cualquier decisión que se adopte”.⁵⁰⁴

500 Ibidem supra nota 10, página 31 y 32.

501 Ibidem supra nota 11, Principio Rector 22

502 Ibidem supra nota 11, Principio Rector 22

503 Ibidem supra nota 1, Principio 14.

504 Ibidem supra nota 1, Principio 14.2.

Los Principios Pinheiro hacen eco de los Principios Rectores de la ONU, que destacan que se deben hacer esfuerzos especiales para garantizar la plena participación de las PDFI en la planificación y gestión de su retorno o reasentamiento y reintegración.

1.19.5 Sistema Interamericano de Derechos Humanos

La Corte IDH ha establecido en su jurisprudencia que:

“ [...] en coincidencia con la comunidad internacional, este Tribunal reafirma que la obligación de garantía para los Estados de proteger los derechos de las personas desplazadas conlleva no sólo el deber de adoptar medidas de prevención sino también realizar una investigación efectiva de la supuesta violación de estos derechos y proveer las condiciones necesarias para un retorno digno y seguro a su lugar de residencia habitual o su reasentamiento voluntario en otra parte del país. Para ello, se debe garantizar su participación plena en la planificación y gestión de su regreso o reintegración.”⁵⁰⁵

Por otro lado, la CIDH incluyó en la *Guía Práctica: Lineamientos para la formulación de políticas públicas en materia de desplazamiento interno* diversas acciones orientadas a la participación de las PDFI:

- Contar con la participación de las PDFI para considerar sus necesidades y opiniones dentro del diseño e implementación de programas para brindar soluciones duraderas.
- La participación y consulta a las PDFI en el proceso de diseño de la política sobre reparación integral.
- Garantizar, a partir de medios fehacientes, que las opiniones de las PDFI y de las organizaciones sociales que participen de dichos procesos sean tenidas en cuenta.
- Asegurar que los mecanismos incorporen los enfoques de género y diversidad y el enfoque diferenciado necesarios para la efectiva participación de los grupos en situación de discriminación histórica.
- Asegurar la participación de las PDFI en los procesos judiciales en condiciones de seguridad y dignidad.⁵⁰⁶

⁵⁰⁵Ibidem supra nota 16, párr. 188.

⁵⁰⁶Ibidem supra nota 104.

1.19.6

Análisis específico sobre México

México actualmente no cuenta con un marco legal a nivel federal que contemple y empodere directamente a las PDFI a través de la consulta y la participación. Sin embargo, existen una serie de artículos contemplados en la CPEUM, que al interpretarse de forma conjunta contemplan el derecho a la participación. Es así como en los artículos 6, 9 y 31, la Constitución reconoce los derechos humanos a la libertad de expresión, así como el derecho de asociación y participación política:

“Artículo 6. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

Artículo 9o. No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país(...).

Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía:

(...)

Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;

(...)

V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.”

De esta manera, las PDFI tiene derecho de acceder a la información en poder de cualquier institución u organismo del Gobierno en todos los niveles, en la medida en que la información sea necesaria en interés de la responsabilidad pública.

Por su parte, el Estado está obligado a involucrar a las personas en la formulación y ejecución de los planes y programas que los afectan, tal como se encuentra reflejado en el PNDH quien ha reconocido este derecho en varios objetivos prioritarios:

3.1.5. Articular acciones interinstitucionales para garantizar el derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado, culturalmente adecuado y de buena fe a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, en la implementación de medidas y proyectos susceptibles de afectarles.

3.6.10. Establecer mecanismos de prevención, evaluación y reparación integral para atender los impactos negativos producidos por la actividad empresarial pública y privada, con la participación de las personas y comunidades afectadas.

3.7.4. Fortalecer el Procedimiento de Evaluación del Impacto Ambiental y Social de proyectos y actividades de los sectores público y privado, que impacten en los DESCA, con la participación de personas y comunidades potencialmente afectadas.

4.5.5. Gestionar la implementación de mecanismos de participación en la toma de decisiones públicas, para niñas, niños y adolescentes, de acuerdo con su autonomía progresiva y en apego a su interés superior.⁵⁰⁷

Asimismo, el PNDH 2020-2024 establece como acción puntual 4.5.3. el “Garantizar la implementación de mecanismos de participación de las personas en situación de desplazamiento forzado interno, en los procesos de prevención, atención y reparación integral” bajo la coordinación de la SEGOB.

En consecuencia, en México existen tanto disposiciones constitucionales, como precedentes nacionales e internacionales que abordan la obligación estatal de involucrar a poblaciones indígenas, así como niñas, niños y adolescentes en la toma de decisiones sobre proyectos de desarrollo y otras iniciativas que pudieran afectar su esfera de derechos, situación que es especialmente vincularla con PDFI.

⁵⁰⁷ Ibidem, supra nota 5.

1.19.7

Recomendaciones

Por todo lo anterior, se recomienda en relación con la obligación de que todas las personas en situación de DFI participen activamente en los temas que les involucra:

- Formalizar la participación de las PDFI en el desarrollo de leyes y políticas relacionadas con su protección y asistencia, y reconocer explícitamente en la legislación interna su derecho a participar en los procesos de toma de decisiones, así como en la planificación y gestión sobre sus soluciones.
- Garantizar la participación de las PDFI en los programas de restitución de viviendas, tierras y propiedades; así como en los procesos judiciales.
- Establecer todas las medidas razonables necesarias para buscar el consentimiento libre e informado de las PDFI y de las comunidades afectadas por el DFI en relación con cualquier decisión de DFI inminente o reubicación, incluidos los grupos con necesidades específicas.
- Continuar y priorizar como una acción fundamental del PNDH 2020-2024, la ejecución de mecanismos de participación de las PDFI, en los procesos de prevención, atención y reparación integral. Para ello se sugiere contar con más claridad sobre cómo funcionarían dichos mecanismos, sus rutas, plazos, así como otros criterios conforme a los estándares que se han mencionado y los que sean aplicables.
- Asegurar que los mecanismos de participación incorporen los enfoques de edad, género y diversidad necesarios para la efectiva participación de los grupos, incluidos a quienes se encuentran en situación de discriminación histórica.
- Incluir en la normativa conducente la participación de las PDFI en la elaboración de Programas Nacionales de Desarrollo y programas derivados y relacionados, y asegurar que durante el proceso se incluyan sus principales preocupaciones.

1.20

Asignación de recursos financieros y humanos necesarios

1.20.1 Contexto general

Para que los Estados cumplan con las obligaciones de proteger y atender a las PDFI, así como ofrecer una respuesta nacional eficaz, las leyes, políticas y programas nacionales deben estar respaldadas mediante la suficiencia de recursos financieros y capital humano.⁵⁰⁸ Esto tiene varias implicaciones:

⁵⁰⁸ Ibidem supra nota 10, página 31 y 32. página 25.



i. Es importante que las personas redactoras de las leyes y políticas de manera anticipada hagan un mapeo de los fondos presupuestarios, los recursos humanos y los bienes humanitarios (medicinas, alimentos, etc.) que probablemente estarán disponibles. Esto subraya la importancia de consultar por adelantado a las PDFI en situaciones en las que ya se ha producido el desplazamiento, a fin de garantizar que las leyes y políticas sirvan para asignar los escasos recursos con el fin de satisfacer necesidades claramente comprendidas y priorizadas. Sin embargo, también es crucial que las leyes y políticas tengan en cuenta y faciliten el papel de los agentes humanitarios nacionales e internacionales en la prestación de ayuda y asistencia para complementar la ayuda nacional de forma coordinada.⁵⁰⁹

ii. Una vez que se ha tomado la decisión de redactar una ley o política sobre DFI, se debe tener cuidado de empezar a coordinar su desarrollo con los ciclos presupuestarios anuales y los procedimientos de personal y adquisición, con el fin de minimizar el tiempo entre la aprobación de la ley o política y la llegada de los recursos. Esta preparación es especialmente importante en los estados descentralizados, donde las respuestas al desplazamiento forzado interno deben tener lugar mediante la coordinación entre los niveles de gobierno central y regional y/o local.⁵¹⁰

iii. En tercer lugar, cuando la responsabilidad se asigna a una autoridad concreta hay que garantizar que la autoridad disponga de los medios financieros necesarios. Para ello, puede ser necesario modificar ciertas leyes y reglamentos (por ejemplo, los relativos a la descentralización fiscal en caso de que se designe a los municipios).⁵¹¹

509 Ibidem supra nota 10, página 37.

510 Ibidem supra nota 10, página 37.

511 Idem.

1.20.2

Estándar o elementos mínimos esenciales

Para la asignación de recursos financieros y humanos es necesario:

- Prever la asignación de los recursos humanos y financieros suficientes.
- Asignar a las autoridades u organizaciones pertinentes a nivel nacional y local, obligaciones claras y específicas en el ámbito de la asistencia humanitaria a las PDFI y proporcionarles los medios necesarios para ello.
- Proporcionar, después de un conflicto armado u otras situaciones de violencia, catástrofes naturales o provocadas por el hombre, la asistencia humanitaria, así como medidas para restablecer la seguridad alimentaria, el suministro de agua y saneamiento, los servicios sanitarios y la educación en los lugares donde las PDFI encuentren soluciones duraderas.

1.20.3

Principios Rectores de la ONU

Los Principios Rectores de la ONU, en particular el principio 3 establece que las autoridades nacionales tienen el deber de suministrar protección y asistencia humanitaria a las PDFI.⁵¹² En ese sentido, para la Asamblea General de la ONU, la asistencia humanitaria incluye la asignación de recursos presupuestarios adecuados para hacer frente a todas las etapas del desplazamiento.⁵¹³

Por su parte, el Principio Rector 28 establece que “Las autoridades competentes tienen la obligación y responsabilidad primarias de establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar o su lugar de residencia habitual, o su reasentamiento voluntario en otra parte del país.”⁵¹⁴

⁵¹² Ibidem supra nota 11, Principio 3.

⁵¹³ Protección y asistencia a los desplazados internos, Resolución aprobada por la Asamblea General, Organización de las Naciones Unidas, 19 de enero de 2018, número 11, disponible en: <https://www.refworld.org/es/pdfid/5a9f096d5.pdf>

⁵¹⁴ Idem.

1.20.4

Principios Pinheiro

Los Principios Pinheiro subrayan que los Estados deben proporcionar instituciones y mecanismos apropiados con recursos financieros, humanos y de otro tipo, para facilitar los procesos para la restitución de viviendas, las tierras y las propiedades. Cuando los Estados no pueden asumir el peso de la ejecución de los programas de restitución, los Principios sugieren una vía para compartir la experiencia y la capacidad.⁵¹⁵ Es importante señalar que los Estados tienen la responsabilidad primaria de financiar estos programas, y sólo si no son capaces de encontrar los recursos necesarios, o en situaciones tales como el quebrantamiento general del estado de derecho, se debe solicitar la ayuda de la comunidad internacional.⁵¹⁶

1.20.5

Sistema Interamericano de Derechos Humanos

La CIDH en la Guía Práctica para la formulación de políticas, establece en su Lineamiento 11 que los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial deben “Garantizar la asignación y ejecución presupuestaria para la sustentabilidad de la institucionalidad y las políticas públicas para la protección de los derechos de las PDFI”.⁵¹⁷ Con ello se busca que a través de una ley, sean asignadas presupuestariamente las políticas e instituciones encargadas de proteger los derechos de las PDFI, asegurando también la asignación presupuestaria de todas las etapas de la formulación de políticas públicas y garantizando la progresividad en la cobertura presupuestaria para la sostenibilidad del esquema institucional.⁵¹⁸

También menciona la relevancia de desarrollar una estrategia de búsqueda de fondos que pueda apoyar los esfuerzos estatales y garantizar la sustentabilidad de las medidas, así como identificar fuentes externas de financiamiento e impulsar los acuerdos correspondientes para la obtención de cooperación internacional.⁵¹⁹

515 Ibidem supra nota 1, Principio 12.1, 12.3, 12.4.

516 Ibidem supra nota 1, Principio 12.5.

517 Idem.

518 Idem.

519 Idem.

1.20.6

Panel de Alto Nivel sobre Desplazamiento Interno

El Panel de Alto Nivel sobre Desplazamiento Interno recomendó en su informe 2021 colocar como prioridad, a la prestación de protección y asistencia a sus poblaciones, lo que incluye, la reserva de recursos presupuestarios específicos.⁵²⁰

De igual forma, el Panel señaló que es esencial que los Estados proporcionen los recursos adecuados para resolver la cuestión del desplazamiento interno, y destacó que “las asignaciones presupuestarias deberían realizarse basándose en datos actualizados sobre los usuarios actuales y potenciales de los sistemas y servicios públicos, velando por que se incluya a los desplazados internos, (...) es importante considerar cómo difieren las necesidades de los desplazados internos de las de otros segmentos de la población [...] Además, los alcaldes y otros agentes municipales y locales con los que hablamos destacaron que tener acceso a fondos específicos para responder al desplazamiento interno, en lugar de tener que recurrir a los presupuestos generales de desarrollo o a los fondos municipales, facilita mucho la integración de los desplazados internos en los sistemas y servicios locales”.⁵²¹

En su Informe, el Panel “insta a los Estados a que asignen fondos para las soluciones con cargo a los presupuestos nacionales, entre otras cosas para apoyar a las autoridades locales y municipales y garantizar que las asignaciones de fondos se basen en las cifras actuales de la población regional y municipal, incluidos los desplazados internos, y en las distintas necesidades de servicios de estos”.⁵²²

1.20.7

Análisis específico sobre México

Ante la ausencia de una legislación nacional mexicana que atienda la problemática de DFI, tampoco se contempla un presupuesto específico para atender las necesidades de las PDFI. No obstante, existen una serie de antecedentes relevantes en México.

⁵²⁰ Ibidem supra nota 19, página 61.

⁵²¹ Ibidem supra nota 19, página 17.

⁵²² Ibidem supra nota 19, página 18.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece que los presupuestos y los programas deben ser congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo.⁵²³

El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público estará a cargo de la programación y presupuestación del gasto público federal. El resto de las instituciones (poder legislativo, judicial, órganos autónomos) deberán coordinarse a través de sus unidades de administración, con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la programación y presupuestación.⁵²⁴ Por su parte, las dependencias y entidades federales además pueden otorgar subsidios o donativos, los cuales mantienen su naturaleza jurídica de recursos públicos federales.⁵²⁵

Programa Nacional de Derechos Humanos

El PNDH 2020-2024 ha reconocido que “Cualquier medida que el Estado implemente para la realización de los derechos humanos debe tener como base el uso adecuado de los recursos públicos para ampliar y mejorar su disfrute. El proceso presupuestario constituye el momento en el que se llevan a cabo los arreglos políticos que establecen las prioridades de gasto público. Sin embargo, en la práctica, una vez que se asignan los recursos para financiar la operación gubernamental pueden surgir deficiencias de cobertura que limitan la garantía de los derechos de toda la población, pero en mayor medida de los grupos históricamente discriminados”.⁵²⁶ De esta forma, el PNDH reconoce la importancia de que haya una asignación y un ejercicio adecuado de derechos como premisa fundamental para el cumplimiento de compromisos en temas de derechos humanos.

Este mismo PNDH reconoce el principio de progresividad, mediante el cual el Estado debe mejorar gradualmente la garantía de los derechos humanos, gozando efectivamente del máximo uso de recursos disponibles.⁵²⁷

523 Ley Federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria, Diario Oficial de la Federación a 9 de abril de 2012, artículo 16.

524 Ibidem, artículo 6.

525 Ibidem, artículo 10

526 Ibidem supra nota 5, numeral 6.3.

527 Ibidem supra nota 5, numeral 11.

Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas

La CEAV es un antecedente importante del ejercicio de recursos, no sólo para la operatividad de sus funciones, sino para la entrega de recursos de ayuda, asistencia inmediata y reparación para víctimas de violaciones a derechos humanos y el delito.

Para el ejercicio de estas actividades, la CEAV cuenta con un presupuesto autorizado denominado Fondo Estatal. Sus recursos son asignados por la Cámara de Diputados a través del Presupuesto de Egresos,⁵²⁸ el cual debe ser ejercido de forma óptima, eficaz, con base en los principios de publicidad, transparencia y rendición de cuentas.⁵²⁹

Este sistema ha enfrentado una serie de reformas, en especial, una que extinguió el Fideicomiso que administraba el Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral y, dio lugar, al Fondo Estatal de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, el cual recibe dinero de forma directa del Presupuesto de Egresos. En ese caso, estas modificaciones han presentado dificultades en el sistema de acceso a las medidas de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, ya que se ha denunciado que el número de medidas y atenciones brindadas a las víctimas en los últimos años, han estado por encima de los recursos con los que dispone, lo cual coloca en riesgo el acceso a los derechos que han sido reconocidos por la LGV.⁵³⁰

Ley General de Protección Civil

La Ley General de Protección Civil ofrece otro ejemplo importante sobre el ejercicio de presupuestos para fines complejos, y es un modelo de ejercicio presupuestario que además contempla reglas para aquellos casos en los que es posible, que se agoten los recursos con los que disponen.

Es así como el artículo 62 de esta Ley señala que se proveerá de “los recursos financieros para la oportuna atención de las situaciones de emergencia y desastres, por lo que en caso de que los recursos de que disponga se hayan agotado, se harán las adecuaciones presupuestarias para la atención, emergente de la población [...]”.⁵³¹

528 Ibidem supra nota 26, artículo 84.

529 Ibidem supra nota 26, artículo 5.

530 Véase, Reducción de recursos afectará el desempeño de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, advierte la ASF, *El Economista*, 23 de febrero de 2021, disponible en: <https://www.economista.com.mx/politica/Reduccion-de-recursos-afectara-el-desempeno-de-la-Comision-Ejecutiva-de-Atencion-a-Victimas-advier-te-la-ASF-20210223-0128.html>

531 Ley General de Protección Civil, Diario Oficial de la Federación a 6 de junio de 2012, artículo 67.

Por su parte, el artículo 67 indica que los Fondos Estatales de Protección Civil, se integran a través de los recursos aportados por las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Este presupuesto además se integra por subsidios que deberán estar incluidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, sin que este sea superior al propio fondo aportado por el resto de las instituciones.

1.20.8

Recomendaciones

Con base en lo anteriormente señalado, se recomienda que la asignación de recursos financieros y humanos para la atención de la situación de DFI, contemplen:

- La asignación de recursos humanos y financieros adecuados para atender las necesidades de asistencia y protección de las PDFI, contemplando todas las fases del DFI. Los fondos pueden asignarse a través de los presupuestos nacionales, estatales, municipales y de ayuda internacional.
- Seguir dando prioridad a la protección y asistencia de las PDFI en los marcos legislativos y políticos nacionales, asegurando así que se establezca un presupuesto específico que tenga un incremento anual significativo y protegiendo la continuidad de las políticas públicas.
- Realizar una proyección amplia de los recursos materiales y humanos que requerirán las diversas instituciones involucradas en la atención de PDFI, de forma tal que se asignen los recursos financieros, humanos y materiales sobre el tema.

1.21

Sensibilización y formación

1.21.1 Contexto general

Las autoridades nacionales tienen el deber y la responsabilidad primordial de proporcionar protección y asistencia humanitaria a las PDFI dentro de su jurisdicción. De esta manera, las iniciativas estatales de sensibilización y formación son una manera importante de contribuir a la mitigación y resolución de los DFI.

La “concientización nacional del problema” y la “formación sobre los derechos de los desplazados internos” constituyen dos puntos de referencia distintos en el Marco de Responsabilidad Nacional^{532*}.

⁵³² Ibidem supra nota 10, página 39.



Concientización del problema

Antes de aplicar leyes y políticas sobre el desplazamiento forzado interno, los Estados deben “reconocer la existencia y la naturaleza del desplazamiento interno entre todas las partes interesadas y de las medidas necesarias para abordarlo [...]”⁵³³

Las campañas de concientización pública permiten que las leyes y políticas sobre las PDFI se apliquen más eficazmente y sean aceptadas con mayor facilidad y amplitud por el público en general. Asimismo, son muy valiosas por varias razones, entre ellas (i) ayudar a reducir el estigma que a menudo se asocia con el DFI y, por lo tanto, ayudar a reducir la discriminación contra las PDFI; y (ii) fomentar la comprensión del por qué las PDFI pueden necesitar asistencia específica en comparación con otros grupos. Por esta razón, son importantes campañas de concientización en aquellas comunidades o zonas donde viven grandes poblaciones de las PDFI.

Impartir formación sobre los derechos de las personas en situación de desplazamiento forzado interno

La formación en materia de DFI hacia las autoridades de todos los niveles, es un elemento clave del ejercicio de la responsabilidad nacional y puede contribuir en todos los aspectos de la respuesta oficial.

Con respecto a las leyes y políticas relativas a las PDFI, es especialmente crucial garantizar que todas las personas funcionarias encargadas de aplicar directamente dichos instrumentos comprendan:

- (i) Los derechos de las PDFI: haciendo hincapié en que conservan sus derechos como personas ciudadanas o residentes habituales, pero que se enfrentan a riesgos y vulnerabilidades particulares relacionados con el DFI que pueden impedirles disfrutar plenamente de sus derechos;
- (ii) Cómo deben proceder las personas funcionarias en el desempeño de sus funciones con respecto a las PDFI;
- (iii) Que los procedimientos para las PDFI a menudo difieren de los procedimientos ordinarios que se ejercen en circunstancias normales; y
- (iv) Por qué son necesarios los cambios en la forma en que las personas funcionarias llevan a cabo su trabajo, como puede ser la flexibilización de los criterios, de forma que se reflejen adecuadamente las circunstancias particulares de las personas en situación de DFI.⁵³⁴

⁵³³ Ibidem, página 24.

⁵³⁴ Ibidem supra nota 10, página 26

De esta manera, las leyes y políticas relativas a las PDFI no sólo deben estar claras en los más altos niveles políticos, sino que deben ir acompañadas de una formación suficiente para que las personas funcionarias encargadas de aplicarlas puedan hacerlo de manera eficaz.

1.21.2

Estándar o elementos esenciales mínimos

El estándar contempla que se deben prever medidas de sensibilización sobre la existencia y la naturaleza de los desplazamientos forzados internos y proporcionar formación específica sobre los derechos de las PDFI.⁵³⁵

1.21.3

Principios Rectores de la ONU

Los Principios Rectores no contemplan de manera específica la necesidad de sensibilización y formación en temas de DFI. Sin embargo, la exigencia general de los Principios Rectores que los Estados asuman la responsabilidad de la protección y la asistencia de las personas en situación de DFI puede interpretarse de manera que incluyan actividades de sensibilización y formación.⁵³⁶

1.21.4

Principios Pinheiro

Los Principios Pinheiro, relativos a los derechos de vivienda y propiedad, hacen referencia tanto a la formación de las y los funcionarios competentes como a la concientización de los derechos de las PDFI entre el público en general.

⁵³⁵ Ibidem, supra nota 10 página 39.

⁵³⁶ Véase, por ejemplo, Principios Rectores de las Naciones Unidas, Principio 3 (en el que se delega el deber y la responsabilidad primordiales de proporcionar protección y asistencia humanitaria a los desplazados internos).

La formación y la sensibilización deben considerarse como un elemento inherente a esta obligación. Al respecto: A review of the legal framework in Zimbabwe relating to the protection of IDPs In the context of the Kampala Convention and other supranational normative frameworks, p. 23.

El principio 12.4 establece que “Los Estados deben establecer directrices para garantizar la eficacia de todos los procedimientos, las instituciones y los mecanismos pertinentes de restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio, en particular directrices relativas a [...] la capacitación del personal [...]”.⁵³⁷

Por su parte, el principio 20.5 señala que “Los Estados deben poner en marcha campañas de información pública destinadas a informar a los ocupantes secundarios y a otras partes interesadas de sus derechos y de las consecuencias jurídicas del incumplimiento de las decisiones y sentencias relativas a las viviendas, las tierras y el patrimonio [...]”.⁵³⁸

1.21.5 Sistema Interamericano de Derechos Humanos

La CIDH en la *Guía Práctica: Lineamientos para la formulación de políticas públicas en materia de desplazamiento interno* establece dentro del Lineamiento 1 sobre institucionalidad pública, el deber de capacitar al personal de los organismos que formarán parte del esquema institucional de respuesta al desplazamiento interno, a fin de garantizar el conocimiento y sensibilización sobre los derechos de las PDFI y las obligaciones del Estado para su garantía y protección.⁵³⁹

En particular señala que se deberá tener especialmente en cuenta:

- (i) La capacitación a todo el personal respecto de la promoción y protección de los derechos humanos y su rol como operadores públicos.
- (ii) La capacitación dirigida de manera exclusiva al personal de fuerzas de seguridad en materia de promoción y protección de derechos humanos.
- (iii) La capacitación sobre la incorporación del enfoque de género, diversidad y de los enfoques diferenciados en todas las medidas (...). La capacitación y sensibilización sobre los derechos de las PDFI y la obligación del Estado y sus funcionarias/os para garantizarlos y protegerlos.⁵⁴⁰

También en su Lineamiento 1, recomienda capacitar a quienes operan la justicia en materia de promoción y protección de los derechos de las PDFI, teniendo especialmente en cuenta: (i) la promoción y protección de los derechos humanos y su rol como operadores judiciales; (ii) la

⁵³⁷ Ibidem supra nota 1, Principio 12.4.

⁵³⁸ Ibidem, supra nota 1, Principio 20.5.

⁵³⁹ Ibidem supra nota 104, página 10.

⁵⁴⁰ Ibidem supra nota 104, página 10.

incorporación del enfoque de género, diversidad y de los enfoques diferenciados en todas las decisiones que se adopten en el marco de las causas judiciales; (iii) y la capacitación y sensibilización sobre los derechos de las PDI y, en particular, del derecho al acceso a la justicia.⁵⁴¹

1.21.6 Análisis específico sobre México

La CPEUM señala en su artículo 1 párrafo 3 que “Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover [...] los derechos humanos [...]”.⁵⁴²

Programa Nacional de Derechos Humanos

El PNDH 2020-2024 establece dentro de la estrategia prioritaria 5.2. el Promover la formación continua de las personas servidoras públicas en materia de derechos humanos y género, acción puntual 5.2.4. “Promover acciones de capacitación y sensibilización dirigidas a las personas servidoras públicas, en el ámbito de sus atribuciones, en materia de desplazamiento forzado interno” como una atribución que coordinará la Secretaría de Gobernación.⁵⁴³

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (*en adelante* LOAPF) distribuye una serie de facultades de capacitación a diferentes áreas de la administración pública federal:

- Artículo 27 señala que le corresponde a la SEGOB el “coordinar en vinculación con las organizaciones de la sociedad civil, trabajos y tareas de promoción y defensa de los derechos humanos y dar seguimiento a la atención de las recomendaciones que emitan los organismos competentes en dicha materia; así como dictar las medidas administrativas necesarias para tal efecto”.⁵⁴⁴

541 Idem.

542 Ibidem supra nota 20, artículo 1.

543 Ibidem supra nota 36, Estrategia Prioritaria 5.2.4.

544 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1976, última reforma de 20 de octubre de 2021, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOAPF.pdf>

- El artículo 49 le dicta facultades a la Dirección General Adjunta de Prevención, Seguimiento y Análisis de la SEGOB para proponer al titular de la Coordinación Ejecutiva Nacional del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, las acciones de capacitación que busquen fortalecer las medidas dictadas en favor de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas.⁵⁴⁵
- Artículo 51, señala que la Dirección General de Política Pública de Derechos Humanos tiene las atribuciones para poder participar con instituciones públicas, privadas y sociales, en acciones de capacitación en materia de derechos humanos.⁵⁴⁶
- Artículo 52, determina las atribuciones de la Dirección General Adjunta de Diseño e Implementación de Política Pública de Derechos Humanos para impulsar acciones de capacitación en materia de derechos humanos, con instituciones públicas, privadas y sociales.⁵⁴⁷
- Artículo 56, establece que la Dirección General Adjunta de Política Migratoria de la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas, tiene la facultad de brindar capacitación a los servidores públicos en materia migratoria; dirigir y coordinar los mecanismos y grupos de trabajo, estudios, investigaciones, encuestas, estadísticas, indicadores y publicaciones en materia de movilidad y migración internacional; brindar capacitación a los servidores públicos sobre asuntos de política.⁵⁴⁸

Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

La ley de la CNDH, en su artículo 2, establece que este organismo autónomo que cuenta con gestión presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano.⁵⁴⁹

Cabe destacar que actualmente la CNDH cuenta con un curso virtual sobre DFI dentro de su plataforma educativa.⁵⁵⁰

545 Ibidem, artículo 49.

546 Ibidem, artículo 51.

547 Ibidem, artículo 52.

548 Ibidem, artículo 56.

549 Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos, Diario Oficial de la Federación a 29 de junio de 1992, última reforma de 24 de junio de 2018, artículo 2, disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/normatividad/Ley_CNDH.pdf

550 Véase, “Educa CNDH”, Cursos en línea, disponible en: <https://cursos3.cndh.org.mx/inicio/>

Ley General de Protección Civil

El artículo 23 de la Ley General de Protección Civil señala que el Centro Nacional es la institución técnica-científica a cargo de la Coordinación Nacional de Protección Civil que tiene por objetivo el “crear, gestionar y promover políticas públicas en materia de prevención de desastres y reducción de riesgos a través de la investigación, el monitoreo, la capacitación y la difusión”. Además de contener entre sus atribuciones, el apoyo técnico al Sistema Nacional, así como la integración del Atlas Nacional de Riesgos, la conducción de la Escuela Nacional de Protección Civil, la coordinación del monitoreo y alertamiento de fenómenos perturbadores.⁵⁵¹

Por su parte, el artículo 26 señala que es competencia del Consejo Nacional de Protección Civil, el “promover el estudio, la investigación y la capacitación en materia de protección civil, identificando sus problemas y tendencias, y proponiendo las normas y programas que permitan su solución”.⁵⁵²

1.21.7

Recomendaciones

- Apremiar la implementación de las acciones de capacitación en temas de DFI contempladas en el PNDH 2020-2024, como una actividad prioritaria a cargo de la SEGOB.
- Dirigir y enfocar las atribuciones existentes al interior del Reglamento Interior de la SEGOB (artículos 27, 49, 51, 52 y 56), la CNDH en su artículo 2, (incluyendo con la promoción del curso actual con el que cuenta), la Ley General de Protección Civil, en acciones de capacitación sobre temas de DFI y derechos de las personas en situación de DFI, de acuerdo con los estándares y elementos mínimo-esenciales señalados en el presente informe.
- Con independencia de lo anterior, se recomienda la adopción de una legislación específica nacional en la que se reconozca la necesidad de capacitación, formación y sensibilización sobre los estándares internacionales que se contemplan en el presente apartado y otros que sean aplicables.
- La realización de campañas de sensibilización para la población en general, sobre el fenómeno del DFI, los derechos de las poblaciones en situación de DFI y de los mecanismos de ayuda, atención, reparación y soluciones duraderas a los que pueden acudir.

⁵⁵¹ Ibidem supra nota 106, artículo 23.

⁵⁵² Ibidem, artículo 26.

- Finalmente, con motivo del presente informe, se recomienda la conformación de espacios interinstitucionales y con diversos grupos para compartir contenidos y hallazgos, sensibilizar y capacitar sobre el tema y contribuir al diseño y fortalecimiento de la respuesta estatal a nivel federal.

1.22

Estructuras nacionales y locales de gobernanza (instituciones por Estado) para la respuesta de personas desplazadas forzadas internas, incluidos los mecanismos de coordinación y el establecimiento de puntos focales

1.22.1

Contexto general

El nombramiento de un punto focal nacional es un paso crucial tanto para garantizar una atención sostenida a los problemas de desplazamiento forzado interno, que además facilite la coordinación, tanto entre las distintas ramas y órganos del gobierno, como entre ellos y otros actores relevantes, en particular los grupos de la sociedad civil nacional, las instituciones nacionales de derechos humanos y las agencias humanitarias internacionales.⁵⁵³



⁵⁵³ Ibidem supra nota 10, página 30.

Para ello los Estados pueden considerar puntos focales nacionales de varias formas como: (i) agencias gubernamentales existentes con mandatos relevantes que también se encargan de la coordinación de cuestiones relacionadas con las PDFI; (ii) nuevas agencias u oficinas creadas específicamente para coordinar las respuestas al desplazamiento, a menudo a nivel de la Oficina del Presidente y (iii) estableciendo comités permanentes, grupos de trabajo o equipos de trabajo que institucionalizan la colaboración de todos los ministerios y organismos implicados.⁵⁵⁴

Tanto si la coordinación se realiza a través de las estructuras existentes o nuevas, los organismos responsables deben contar con mandatos y recursos adecuados para llevar a cabo sus tareas.⁵⁵⁵

Por su parte, para poder funcionar, estos organismos deben tener suficiente peso político para garantizar que todos los ministerios pertinentes se comprometan plenamente con el proceso y que las propuestas y recomendaciones resultantes puedan llevarse rápidamente a los niveles más altos de autoridad para su aprobación.⁵⁵⁶

La coordinación debe ser tanto vertical como horizontal, en el sentido de que no sólo debe facilitar la toma de decisiones entre los diversos actores relevantes a nivel central, sino también garantizar que la orientación clara, las acciones de seguimiento y la información fluyan sin problemas entre esos actores y los órganos de coordinación regionales y/o locales.⁵⁵⁷

1.22.2

Estándar o elementos esenciales mínimos

Parte fundamental de las estructuras nacionales y locales de gobernanza deben considerar los siguientes elementos esenciales mínimos:

- La designación de un punto focal institucional para las cuestiones relativas a las PDFI a nivel nacional y, en su caso, a nivel subnacional.
- El establecimiento de un mecanismo de coordinación nacional para la aplicación de la legislación que aborda el fenómeno del desplazamiento forzado interno, y definir sus poder y responsabilidades.

554 Idem.

555 Idem.

556 Idem.

557 Idem.

- La asignación de recursos adecuados en el presupuesto nacional para proporcionar a las autoridades los medios financieros necesarios para cumplir con las responsabilidades que se les asignen.
- La generación de un mecanismo responsable de coordinar la prestación de asistencia humanitaria a las PDFI.⁵⁵⁸

1.22.3

Principios Rectores de la ONU

El Principio Rector 3 reconoce que es una obligación y una responsabilidad primaria de las autoridades nacionales “proporcionar protección y asistencia humanitaria a los desplazados internos que se encuentren en el ámbito de su jurisdicción. Este principio incluye la identificación de un punto focal nacional dentro del gobierno para para las cuestiones relacionadas con las PDFI.⁵⁵⁹

1.22.4

Sistema Interamericano de Derechos Humanos

La CIDH en la *Guía Práctica: Lineamientos para la formulación de políticas públicas en materia de desplazamiento interno* establece como Lineamiento 1 “Adecuar y/o crear la estructura institucional de conformidad con los estándares interamericanos de derechos humanos para poder brindar respuestas efectivas para la protección de los derechos de las PDFI.”⁵⁶⁰

Con base en lo anterior, la CIDH recomienda particularmente a los poderes legislativos: establecer por ley formal un esquema institucional responsable de la formulación, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas dirigidas a las PDFI; así como garantizar que dicho esquema se encuentre fundado en los principios del enfoque de derechos humanos en materia de institucionalidad pública.⁵⁶¹

⁵⁵⁸ Ibidem supra nota 10, Anexo III.

⁵⁵⁹ Ibidem supra nota 11, Principio Rector 3.

⁵⁶⁰ Ibidem supra nota 104, página 10.

⁵⁶¹ Idem.

Asimismo, recomienda para los poderes ejecutivos: (i) Identificar un organismo/punto focal responsable por la implementación de la política pública para la protección de los derechos de las PDFI; (ii) implementar los mecanismos de coordinación interinstitucional en los niveles horizontal y vertical que garanticen la protección integral de los derechos de las PDFI. (iii) Diseñar e implementar protocolos de actuación que permitan identificar con claridad las responsabilidades y funciones de los distintos niveles de gobierno, nacional y local, entre otras.

1.22.5

Análisis específico sobre México

Si bien, no se ha identificado ninguna legislación federal en México que establezca una institución focal responsable de la coordinación y asistencia a las PDFI en México, se puede destacar la importancia que ejerce la SEGOB y el Sistema Nacional de Protección Civil para la coordinación de medidas de prevención, atención en temas de DFI:

Programa Nacional de Derechos Humanos

El PNDH 2020-2024 no contempla acciones prioritarias enfocadas al establecimiento de estructuras nacionales o locales de gobernanza para la atención de personas en situación de DFI. Sin embargo, sobresale la gran cantidad de acciones que son coordinadas por la SEGOB y en menor medida a través de la CEAV; dos instituciones fundamentales por las atribuciones que les otorga la ley para la atención de personas en situación de DFI y atención a víctimas.

Igualmente, dentro del Programa se indica que la responsabilidad de coordinar la elaboración, la publicación, la ejecución y el seguimiento corresponde a la Dirección General de Política Pública de Derechos Humanos, adscrita a la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración de la SEGOB.

Ley General de Protección Civil

Esta ley establece las bases de coordinación entre los tres órdenes de gobierno en materia de protección civil, fundamento que resulta importante para la prevención de casos de DFI por desastres mediante la Coordinación Nacional de Protección Civil, el Centro Nacional de Prevención de Desastres y el Comité Nacional de Emergencias y Desastres de Protección Civil.⁵⁶²

GT-DFI

Actualmente la UPMRIP coordina un Grupo de Trabajo interinstitucional sobre DFI con diversas autoridades de SEGOB, con el fin de impulsar diversas acciones para la atención al DFI.

Las Delegaciones de Programas para el Desarrollo

Con la reforma del 30 de noviembre de 2018, a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se establecieron las Delegaciones de Programas para el Desarrollo, las cuales tienen presencia en todos los estados. Conforme al artículo 17 Ter de la referida ley, el Poder Ejecutivo Federal tiene a su cargo las Delegaciones que deberán “coordinar e implementar los planes, programas y acciones para el desarrollo integral, funciones de atención ciudadana, la supervisión de los servicios y los programas a cargo de las dependencias y entidades, así como la supervisión de los programas que ejercen algún beneficio directo a la población”⁵⁶³. Estas Delegaciones están adscritas jerárquica y orgánicamente a la Secretaría de Bienestar.

Por su parte, el acuerdo por el que se emiten los Lineamientos que regulan las funciones de las Delegaciones de Programas para el Desarrollo, señala que los delegados son las y los titulares de las Delegaciones, quienes además deberán dar seguimiento a la operación de los módulos de atención, respecto a la información y servicios que brinda a la población beneficiaria de los Programas para el Desarrollo.

⁵⁶² Ibidem supra nota 106, artículo 2.

⁵⁶³ Ibidem supra nota 441, artículo 17.

Ellos además deberán atender a las personas que habiten en las zonas de población con alto o muy alto grado de marginación o zonas con altos índices de violencia,

- Recibir y asegurar la debida atención de las demandas y peticiones de la población sobre los Programas de Desarrollo;
- Brindar asesoría a la población sobre los beneficios, forma y requisitos para el acceso a los Programas de Desarrollo;
- Canalizar las demandas ciudadanas a las instancias que les corresponde procesarlas;
- Trabajar en la mejora de la atención ciudadana, en conjunto con la Secretaría y la Coordinación General de los Programas de Desarrollo.⁵⁶⁴

Esta figura reconoce la importancia de contar con articuladores que sirvan de vínculo entre los Programa Sociales Federales y las entidades de la república que los implementa, eliminar burocracias e intermediaciones y acercar a la población beneficiaria a una oficina encargada de gestionar peticiones, demandas respecto a la aplicación de los programas federales.

1.22.6

Recomendaciones

En la actualidad no existe una legislación federal en México identificable que establezca formalmente una institución focal responsable para la coordinación de la asistencia a las PDFI. Por lo tanto, los pasos que se describen a continuación ayudarían a que México se pueda ajustar a los elementos esenciales mínimos y a los marcos normativos supranacionales pertinentes en este en este ámbito. Al respecto, se recomienda:

- Establecer una ley específica una institución nacional encargada de coordinar la respuesta integral para todas las PDFI con las diferentes dependencias y también entidades federativas, con presupuesto suficiente, así como capacidad operativa y técnica.
- La institución nacional a cargo de la coordinación de la respuesta a personas en situación de DFI, será la responsable de cooperar con todas los actores interesados: actores humanitarios y de desarrollo, las organizaciones, agencias internacionales, organizaciones de la sociedad civil, personas en situación de DFI.

⁵⁶⁴ Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos que regulan las funciones de las Delegaciones de Programas para el Desarrollo, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5566026&fecha=18/07/2019

- Definir y asignar una partida específica dentro del presupuesto anual para que la institución identificada pueda responder adecuadamente a los problemas de las PDFI.
- Aprovechar los mecanismos de coordinación existentes a nivel federal como Grupo de Trabajo interinstitucional sobre DFI, las Delegaciones de Programas para el Desarrollo, los Grupos derivados de la Ley de Protección Civil, y las atribuciones derivadas del PNDH 2020-2024, así como de la LGV, entre otras, para impulsar el tema y coordinarse también con grupos similares en las entidades federativas.

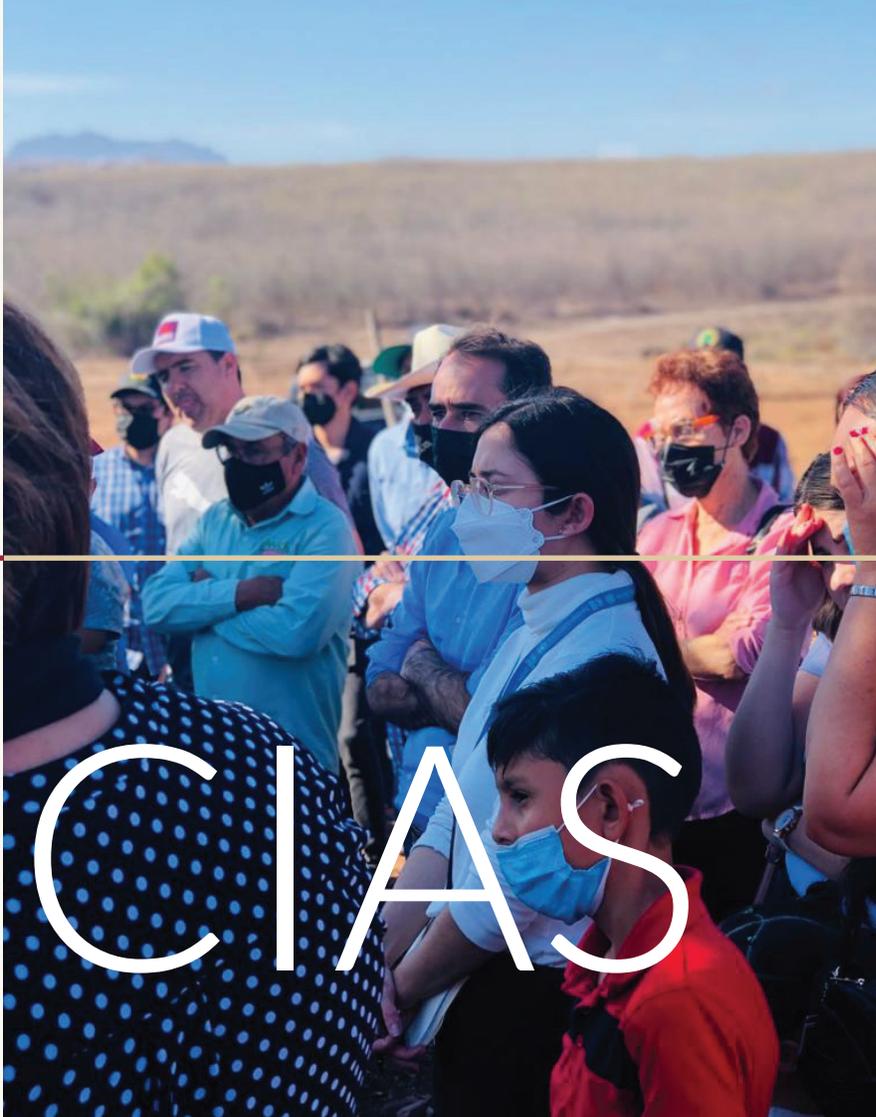
D.

REFER



©ACNUR/Stephanie Rea.

ENCIAS



©ACNUR/ Stephanie Rea.



A review of the legal framework in Zimbabwe relating to the protection of IDPs In the context of the Kampala Convention and other supranational normative frameworks, Norwegian Refugee Council, Internal Displacement Monitoring Centre, December 2014, disponible en: <https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/201412-ssa-zimbabwe-normative-framework-en.pdf>

Acuerdo mediante el cual se establecen las Reglas de Operación del Programa IMSS-BIENESTAR para el ejercicio fiscal 2021, Diario Oficial de la Federación 28 de diciembre de 2020, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5609040&fecha=28/12/2020

Acuerdo mediante el cual se establecen las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo, Diario Oficial de la Federación a 22 de febrero de 2021, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/617600/2021_02_22_MAT_stps.pdf

Acuerdo por el que se emite la guía de contenido mínimo para la elaboración del Atlas Nacional de Riesgo, Diario Oficial de la Federación a 21 de diciembre de 2016, apartado III.1, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5466288&fecha=21/12/2016

Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA) para el ejercicio fiscal 2020, Diario Oficial de la Federación 16 de enero de 2020, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/531711/Reglas_de_Operacion_PAR_2020.pdf

Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Fortalecimiento a la Atención Médica para el ejercicio fiscal 2020, Diario Oficial de la Federación, 28 de diciembre de 2020, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/526512/ROP_FAM_2020_28_DIC_19.pdf

Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez para el ejercicio fiscal 2021, Diario Oficial de la Federación a 19 de diciembre de 2020, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5609169&fecha=29/12/2020

Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las entidades Federativas para el ejercicio fiscal 2020, Diario Oficial de la Federación a 31 de diciembre de 2019, disponible en: https://semujeres.cdmx.gob.mx/storage/app/media/PAIMEF/2020/Reglas_de_Operacion_del_Programa_PAIMEF_2020.pdf

Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, para el ejercicio fiscal 2021, Diario Oficial de la Federación 22 de diciembre de 2020, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/657124/ROPS_PPDP_21_07_2021_Ver_Comp_260721.pdf

Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos que regulan las funciones de las Delegaciones de Programas para el Desarrollo, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5566026&fecha=18/07/2019

Boletín, “Solicita CNDH Medidas Cautelares a los tres órdenes de gobierno en favor de 4,000 personas desplazadas de Chenalóy Chalchihuitán, Chiapas, por el recrudecimiento de hechos de violencia, CNDH, 28 de noviembre de 2017, disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Comunicados/2017/Com_2017_399.pdf

Brookings, University of Bern, Protecting Internally Displaced Persons: A Manual for Law and Policymakers, https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/10_internal_displacement_manual.pdf

CEAV, Protocolo de Atención en casos de Desplazamiento Forzado, Dirección General de Vinculación y Reparaciones Colectivas, disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/606109/PROTOCOLO-DE-ACTUACION-EN-CASOS-DE-DESPLAZAMIENTO-FORZADO.pdf>

Censo de Población y Vivienda 2020, Marco conceptual, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825197520.pdf

CIDH, Guía Práctica: Lineamientos para la formulación de políticas públicas en materia de desplazamiento interno, disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Guia-DesplazamientoInterno.pdf>

CMDPDH, “Episodios de Desplazamiento Interno Forzado Masivo en México. Informe 2020”. Disponible en: <https://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-episodios-de-desplazamiento-interno-forzado-en-mexico-informe-2020.pdf>

CNDH, Informe Especial sobre DFI (DFI) en México: <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=15008>

CNDH, Protocolo para la atención y protección de las víctimas de DFI (DFI) en México, marzo de 2017, disponible en: <https://forodfi.cndh.org.mx/Content/doc/Informes/Protocolo-DFI.pdf>

Código Civil Federal, Diario Oficial de la Federación a 31 de agosto de 1928, última reforma de 11 de enero de 2021, disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/2_110121.pdf

Código Penal Federal, Diario Oficial de la Federación, 14 de agosto de 1931, última reforma de 24 de enero de 2020.

CONAPO, Desplazamiento interno en contextos indígenas. Tres miradas estatales a un problema compartido (2021). https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/686634/Desplazamiento_interno_en_contextos_indigenas.pdf

CONAPO, Diagnóstico nacional sobre la situación del DFI en México (2021). <https://www.gob.mx/conapo/documentos/diagnostico-nacional-sobre-la-situacion-del-desplazamiento-forzado-interno-en-mexico>

CONAPO, La violencia como causa de desplazamiento interno: aproximaciones a su análisis en México (2019). https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/456109/Desplaz_2019_web_color-comp.pdf

CONAPO, Perfil sociodemográfico de la población que cambió de vivienda o lugar de residencia para protegerse de la delincuencia (2019).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma del 26 de junio de 2019, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña, Aprobado el 12 de agosto de 1949 por la Conferencia Diplomática para Elaborar Convenios Internacionales destinados a proteger a las víctimas de la guerra, celebrada en Ginebra del 12 de abril al 12 de agosto de 1949.

Corte IDH, Caso Chitay Nech y otros vs. Guatemala, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 25 de mayo de 2010.

Corte IDH, Caso de la “Masacre de Mapiripán” vs. Colombia, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 15 de septiembre de 2005.

Corte IDH, Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia, sentencia de 31 de enero de 2006, serie C No. 140.

Corte IDH, Caso de las Comunidades Afrodescendientes Desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) Vs. Colombia, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 20 de noviembre de 2013.

Corte IDH, Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348.

Corte IDH, Caso Yarce y otras Vs. Colombia, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 22 de noviembre de 2016. Serie C No. 325.

Corte IDH. Caso Carvajal y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 13 de marzo de 2018. Serie C No. 35217.

Corte IDH. Caso Masacres de el Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de octubre de 2012. Serie C No. 252. párr. 186.

Corte IDH. Caso Miembros de la Aldea Chichupac y comunidades vecinas del Municipio de Rabinal Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de noviembre de 2016. Serie C No. 328, párr. 174.

Corte IDH, Caso de las comunidades afrodescendientes desplazadas de la cuenca del Río Cacarica vs. Colombia, sentencia de excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, 20 de noviembre de 2013.

Declaración Universal de los Derechos Humanos, Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, Resolución 217 A III, disponible en: <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

Diagnóstico sobre el funcionamiento del Mecanismo: Elaborado por la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos a solicitud de la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, México 2009, disponible en: https://hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/doc_pub/190725-Diagnostico-Mecanismo-FINAL.pdf

Duplicado del certificado de estudios del nivel medio superior, Secretaría de Educación Pública, disponible en: <https://www.gob.mx/tramites/ficha/duplicado-del-certificado-de-estudios-del-nivel-medio-superior/SEP3032>

El derecho a una vivienda adecuada (Art.11, párr. 1), CESCR Observación general No 4 (General Comments), Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 6 periodo de sesiones 1991, disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3594.pdf>

Formato Único de Declaración, información complementaria de la persona víctima, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/174845/FORMATO_UNICO_DE_DECLARACION_INFORMACION_COMPLEMENTARIA_DE_LA_PERSONA_VI....pdf

Guía de análisis de soluciones duraderas: Una Herramienta para Medir el Avance hacia Soluciones Duraderas para las Personas Desplazadas Internamente (PDFI), durable solutions, disponible en: <https://inform-durablesolutions-idp.org/wp-content/uploads/2020/12/Interagency-Durable-Solutions-Analysis-Guide-Displacement-Dec2020-SP.pdf>

Guía para la Prevención, asistencia humanitaria, atención integral y soluciones duraderas del desplazamiento forzado interno, Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración, Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas, Octubre de 2021, disponible en: http://www.politicamigratoria.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Guia_DFI

Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley nacional para la prevención, protección, generación de soluciones duraderas y sanciones en materia de desplazamiento interno forzado, Cámara de Senadores, Gaceta: LXIV/2SPR-40/110740, 5 de agosto de 2020, disponible en: https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_comision_permanente/documento/110740

International Recommendations on Internally Displaced Persons Statistics (IRIS), Expert Group on Refugee and Internally Displaced Persons Statistics (EGRIS), March 2020, disponible en: <https://egrisstats.org/wp-content/uploads/2021/12/The-International-Recommendations-on-IDP-Statistics.pdf>

Ley de Asistencia Social, Diario Oficial de la Federación a 20 de mayo de 2021, disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/270_200521.pdf

Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Diario Oficial de la Federación a 29 de junio de 1992, disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/normatividad/Ley_CNDH.pdf

Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Diario Oficial de la Federación a 29 de junio de 1992, disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/normatividad/Ley_CNDH.pdf

Ley de Niñas, Niños o Adolescentes, Diario Oficial de la Federación a 4 de diciembre de 2014, disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDNNA_110121.pdf

Ley de Planeación, Secretaría de Gobernación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983, Última Reforma de 16 de febrero de 2018.

Ley de vivienda, Diario Oficial de la Federación 27 de junio de 2006, última reforma del 14 de mayo de 2019, disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LViv_140519.pdf

Ley Federal de Derechos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2021, última reforma publicada el 12 de diciembre de 2021, disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Ley_Federal_de_Derechos.pdf

Ley Federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria, Diario Oficial de la Federación a 9 de abril de 2012.

Ley Federal del Trabajo, Diario Oficial de la Federación a 1 de abril de 1970, última reforma de 12 de junio de 2015, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/156203/1044_Ley_Federal_del_Trabajo.pdf

Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, Diario Oficial de la Federación a 11 de junio de 2003, disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/691607/LFPED.pdf>

Ley General de Educación, Diario Oficial de la Federación 30 de septiembre de 2019, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGE.pdf>

Ley General de Población, Diario Oficial de la Federación a 7 de enero de 1974, última reforma de 17 de abril de 2009, disponible en: https://docs.mexico.justia.com/federales/ley_general_de_poblacion.pdf

Ley General de Protección Civil, Diario Oficial de la Federación a 6 de junio de 2012, última reforma del 19 de enero de 2018, disponible en: https://www.ucof.mx/content/cms/13/file/federal/LEY_GRAL_DE_PROT_CIVIL.pdf

Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, Diario oficial de la Federación el 26 de enero de 2017, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPDPPSO.pdf>

Ley General de Víctimas, Diario Oficial de la Federación a 9 de enero de 2013, disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV_200521.pdf

Ley General en Materia de Desaparición Forzadas de Personas, Desapariciones Cometidas por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, Diario Oficial de la Federación a 17 de noviembre de 2017, última reforma de 20 de junio de 2021, disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMDFP_200521.pdf

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1976, última reforma de 20 de octubre de 2021, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOAPF.pdf>

Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos, Diario Oficial de la Federación a 29 de junio de 1992, última reforma de 24 de junio de 2018, disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/normatividad/Ley_CNDH.pdf

Lineamientos Generales para la Operación del Comité de Apoyo denominado Consejo Nacional de Atención a Población en Condiciones de Emergencia, Aprobados en la Primera Sesión Ordinaria 2020 de la Junta de Gobierno del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, disponible en: https://www.dof.gob.mx/2020/DIF/Lineamientos-CN-APCE_compressed.pdf

Los derechos humanos al agua y el saneamiento de personas desplazadas por la fuerza que elabora el Relator especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos en materia de agua y saneamiento, Léo Heller, Organización de las Naciones Unidas, disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Water/10anniversary/Forcibly_displaced_persons_report_ES.pdf

Minuta de Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General para Prevenir, Atender y Reparar Integralmente el Desplazamiento Forzado Interno, Cámara de Diputado, disponible en: https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/3/2020-09-30-1/assets/documentos/CDP_Minuta_Desplazamiento_Forzado.pdf

Observación General No. 14, el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, Consejo Económico y Social, 11 de agosto de 2000, disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1451.pdf>

Observación general No. 7, El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): los desalojos forzosos, 16º período de sesiones (1997), disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT/CESCR/GEC/6430&Lang=en

Observación General No. 9 (2006), Los derechos de los niños con discapacidad, Comité de los Derechos del Niño, 27 de febrero de 2007, disponible en: https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/CRC_Observaci%C3%B3n_General_%209_ES.pdf

Observación general No. 13: El derecho a la educación (artículo 13), Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, 8 de diciembre de 1999, disponible en: https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/ONU_Observaci%C3%B3n_General_13_Derecho_Educaci%C3%B3n_es.pdf

OEA, Convención Americana sobre Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 7 al 22 de noviembre de 1969.

OIT, Convenio nº 169, Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, 7 junio 1989.

ONU, Consejo de Derechos Humanos. A/HRC/16/42. Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Sra. Raquel Rolnik, 20 de diciembre de 2010, párr. 21.

ONU, Consejo de Derechos Humanos. A/HRC/37/53, Informe del Relator Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, 26 de febrero a 23 de marzo de 2018, disponible en: <https://acnurdh.org/informe-de-la-relatora-especial-sobre-una-vivienda-adecuada-mision-a-chile/>

ONU, Desplazamiento por desastres: Cómo reducir el riesgo, hacer frente a sus efectos y fortalecer la resiliencia: Guía para la implementación de la Meta del Marco de Sendai, Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres 2019, disponible en: https://www.preventionweb.net/files/58821_disasterdisplacementspanish.pdf

ONU, Documento final de la Cumbre Mundial 2005, Resolución aprobada por la Asamblea General, 24 de octubre de 2005.

ONU, Informe de la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Cecilia Jimenez-Damary, presentado de conformidad con la resolución 74/160 de la Asamblea General y la resolución 41/15 del Consejo de Derechos Humanos, 16 de julio de 2021.

ONU, Manual para la Protección de los Desplazados Internos, Grupo de Trabajo del Grupo Sectorial Global de Protección, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, marzo de 2010.

ONU, Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo, Anexo 1 de Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a una vida adecuada, Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/Guidelines_sp.pdf

ONU, Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 de febrero de 1998, disponible en: <https://www.hchr.org.com>.

ONU, Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas, Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, 28 Junio 2005, disponible en: <https://www.refworld.org/es/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=4b2a01302&skip=0&query=Principios%20sobre%20la%20Restituci%C3%B3n%20de%20las%20Viviendas>.

ONU, Protección y asistencia a los desplazados internos, Asamblea General, 11 Agosto 2010, A/65/282, disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org/es/docid/4d7a0b402.html>

ONU: Un foco sobre los desplazamientos internos: perspectivas de futuro, Informe del Panel de Alto Nivel sobre los Desplazamientos Internos del Secretario General de las Naciones Unidas, septiembre de 2021, disponible en: https://www.un.org/internal-displacement-panel/sites/www.un.org.internal-displacement-panel/files/idp_report_web_spanish.pdf

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, resolución 2200 A (XXI), disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Resolución 2200 A (XXI). Asamblea General de las Naciones Unidas, 16 de diciembre de 1966, disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>

Plan de Acción de Asistencia Social para el Apoyo a la Población ante el COVID- 19, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, México 2020, disponible en: http://sitios1.dif.gob.mx/alimentacion/docs/Plan_Accion.pdf

Plan Integral a la Salud de la Población Migrante, Secretaría de Salud, 2020, disponible en: <https://epidemiologia.salud.gob.mx/gobmx/salud/documentos/manuales/PlanIntegralAttnSaludPobMigrante.pdf>

Principio y directrices básicas del derecho de la víctima de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, 60/ 47 resolución aprobada por la Asamblea General el 16 de diciembre de 2005.

Procedimiento para la activación de la Atención por Contingencia en los Módulos de Atención Ciudadana, Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, septiembre de 2016.

Programa Nacional de Derechos Humanos 2020-2024, Diario Oficial de la Federación a 10 de diciembre de 2020, Disponible en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5607366&fecha=10/12/2020

Programa Nacional de Vivienda 2019-2024, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, objetivo prioritario 6.1. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/513675/Programa_Nacional_de_Vivienda_2019-2024.pdf

Protección y asistencia a los desplazados internos, Resolución aprobada por la Asamblea General, Organización de las Naciones Unidas, 19 de enero de 2018, disponible en: <https://www.refworld.org/es/pdfid/5a9f096d5.pdf>

Protocolo de actuación en los casos en que alguna Procuraduría de Protección deba trasladar a un niña, niño o adolescente a otra Procuraduría de Protección, Secretaría de Salud, Desarrollo Integral para la Familia, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/410882/Protocolo_Traslado_NNA_versi_n_060918_F_.pdf

Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169, Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, febrero de 2013, disponible en: http://www.semear.gob.mx/Pueblos_Indigenas.pdf

Reglamento interior de la Secretaría de Infraestructura, comunicaciones y transportes, Diario Oficial de la Federación a 8 de enero de 2009, disponible en: https://ts.sct.gob.mx/normatecaNew/wp-content/uploads/2014/02/Reglamento_SCT_200831.pdf

Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación a 31 de mayo de 2019, disponible en: <http://ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo99532.pdf>

Reglas de Operación del Programa de Microcréditos para el Bienestar 2021, Diario Oficial de la Federación a 12 de febrero de 2021, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5611422&fecha=12/02/2021

Reglas de Operación del Programa de Vivienda Social para el ejercicio fiscal 2021, Diario Oficial de la Federación a 11 de enero de 2021, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/613683/ROP_PVS_2021.pdf

Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, para el ejercicio fiscal 2022, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5639752&fecha=30/12/2021

Reglas de Operación del Programa, Asistencia Social Alimentaria en los Primeros 1,000, días de vida 2021, Gaceta oficial de 10 de junio de 2021, Objetivo 2, disponible en: <http://www.difver.gob.mx/wp-content/uploads/2021/07/REGLAS-DE-OPERACION-1000-DIAS-GACETA-2021.pdf>

Reglas de Operación del Programa: Asistencia Social Alimentaria a Personas en Situación de Emergencia o Desastre 2021, Gaceta Oficial del estado de Veracruz de 10 de junio de 2021, criterio 3.2.1, disponible en: <http://www.difver.gob.mx/wp-content/uploads/2021/07/REGLAS-DE-OPERACION-EMERGENCIA-GACETA-2021.pdf>

SEGOB, “1a. Reunión con la observadora del IMDC para la generación de una política pública que reconozca el desplazamiento interno forzado”, disponible en: <https://www.gob.mx/segob/prensa/1-reunion-con-la-observadora-del-imdc-para-la-generacion-de-una-politica-publica-que-reconozca-el-desplazamiento-interno-forzado-210044?idiom=es-MX>

SEGOB, Programa Nacional de Derechos Humanos 2020-2024, Diario Oficial de la Federación, 10 de diciembre de 2020, disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5607366&fecha=10/12/2020

UPMRIP, Migración interna por violencia o inseguridad en México (2020) <http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Publicaciones/Revistas/Contextos/Contextos01.pdf>

UPMRIP, Migración interna por violencia o inseguridad en México: análisis sociopolíticos en datos de la ENADID 2008, México 2020, disponible en: <http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Publicaciones/Revistas/Contextos/Contextos01.pdf>

Véase “Más herramientas”, Durable Solutions, disponible en: <https://inform-durablesolutions-idp.org/es/herramientas/>

Véase Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, 8 de junio de 1977.

Véase, “Impulsan iniciativa para expedir Ley General para Prevenir y Atender el Desplazamiento Forzado”, Senado de la República, Coordinación de Comunicación Social, 11 de octubre de 2020, disponible en: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/49408-impulsan-iniciativa-para-expedir-ley-general-para-prevenir-y-atender-el-desplazamiento-forzado-interno.html>

Véase, El desplazamiento forzado en México es consecuencia de la impunidad y omisión por parte del estado, Red TDT, disponible en: <https://redtdt.org.mx/el-desplazamiento-forzado-en-mexico-es-consecuencia-de-la-impunidad-y-omision-por-parte-del-estado/>; El costo de la impunidad: el impacto de los desplazados, Animal Político, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/blog-invitado/los-costos-de-la-impunidad-el-impacto-de-los-desplazados/>

Véase, Intercambio de experiencias sobre políticas públicas en materia de DFI en Colombia y México, SEGOB, disponible en: http://www.politicamigratoria.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/DFI_Colombia_y_Mexico

Véase, Marco normativo sobre desplazamiento forzado interno, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, disponible en: <https://cmdpdh.org/temas/desplazamiento/marco-normativo>

Véase, Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, 8 de junio de 1977.

Véase, Seminario sobre desplazamiento forzado interno, SEGOB, disponible en: <http://www.politicamigratoria.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/seminarioDFI>

Versión estenográfica, Programa de Construcción, Modernización y Conservación de Caminos Rurales, Conferencias sobre Programas del Bienestar, 14 de julio de 2020, disponible en: <https://www.gob.mx/stps/articulos/programa-de-construccion-modernizacion-y-conservacion-de-caminos-rurales-conferencias-sobre-programas-del-bienestar>

Walter Kälin, “Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations”, The American Society of International Law, The Brookings Institution, University of Bern, Project on Internal Displacement, Washington DC., 2006, disponible en: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/spring_guiding_principles.pdf

Análisis del marco normativo
y de política pública en México
a nivel federal para la
atención integral y protección
de las personas en situación
de desplazamiento
forzado interno



GOBIERNO DE
MÉXICO

GOBERNACIÓN
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas