

COMISION NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

**PROTOCOLO PARA LA ATENCIÓN Y
PROTECCIÓN DE LAS VÍCTIMAS DE
DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO
(DFI) EN MÉXICO**

MARZO DE 2017



CNDH
M É X I C O

Contenido

| | |
|---|-----------|
| Introducción | IV |
| Objetivos | VI |
| Objetivo general:..... | VI |
| Objetivos específicos:..... | VI |
| 1. Obligaciones de las autoridades estatales respecto de las víctimas de DFI en México | 1 |
| 1.1. Contenido básico de las cuatro obligaciones en derechos humanos | 2 |
| 1.2. El papel de las autoridades que pertenecen al poder ejecutivo de los tres niveles de gobierno..... | 5 |
| 1.3. Los legisladores y su responsabilidad frente al DFI | 6 |
| 1.4. Los jueces y su rol de protección de las víctimas del DFI | 6 |
| 1.5. La labor de los Organismos Públicos de Derechos Humanos- OPDH..... | 6 |
| 2. Factores a considerar en los procesos de atención y protección de las víctimas de DFI | 8 |
| 2.1. Etapas y escenarios del DFI | 8 |
| 2.2. La necesidad de aplicar el enfoque diferenciado respecto de las personas que integran la población desplazada | 10 |
| 2.2.1 Mujeres..... | 11 |
| 2.2.2 Niñas, niños y adolescentes (NNA)..... | 12 |
| 2.2.3 Población indígena | 13 |
| 2.2.4 Personas con discapacidad..... | 14 |
| 2.2.5 Población LGBTTTI | 14 |
| 2.2.6 Personas adultas mayores | 15 |
| 2.3. Derechos de las personas que son víctimas del DFI en México | 15 |
| 3. Lineamientos generales de actuación que deben ser considerados por las autoridades para la atención de la población víctima del DFI | 19 |
| 3.1. <i>Lineamientos para las autoridades e instituciones de los tres niveles del gobierno</i> | 21 |
| 3.2. <i>Lineamientos para los legisladores federales y locales</i> | 34 |
| 3.3. <i>Lineamientos para los jueces federales, estatales y municipales</i> | 36 |
| 3.4. <i>Lineamientos para los OPDH</i> | 38 |
| Anexo | 1 |

Introducción

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) publicó el 11 de mayo de 2016 un *Informe Especial sobre Desplazamiento Forzado Interno en México*. En dicho Informe se señala que la presencia del DFI en el país se ha manifestado desde varias décadas atrás, incrementando cada vez más su frecuencia y el número de víctimas del mismo. La mayoría de los episodios de DFI han sido el resultado de acciones violentas generadas por enfrentamientos entre grupos de delincuencia organizada o éstos y la fuerza pública, por violaciones a derechos humanos, por los sucesos de 1994 en Chiapas, por desastres naturales, por proyectos de desarrollo, por grupos de autodefensas, por la actividad periodística y conflictos de carácter religioso.

Evidenciar su existencia es el primer paso hacia la protección de quienes son víctimas de las consecuencias de esta forma de movilidad involuntaria y se encuentran en riesgo de agravar cada vez más su situación de vulnerabilidad con el correr de los días. Las personas desplazadas no son individuos sin rostro ni grupos aislados, sino los integrantes de comunidades que de manera masiva o en lo individual deben abandonar sus hogares sin la certeza de regresar y cuando será ese retorno.

Por la magnitud del fenómeno y las múltiples violaciones a derechos humanos que genera, es indispensable la acción coordinada de las autoridades en los diferentes niveles de gobierno en todo el territorio del país, encaminada a proteger a dicha población y a garantizar el pleno ejercicio de sus derechos.

Actualmente en México no existe una ley que reconozca el DFI como una violación de derechos humanos, ni que establezca las competencias de las autoridades para la protección inmediata de las víctimas del DFI, ni señale las medidas y estrategias de prevención. Sin embargo, la ausencia de una ley no debe ser un obstáculo para el reconocimiento de los derechos de las personas desplazadas y las obligaciones de las autoridades de respetar y garantizar aquéllos.

Por esa razón, y en aplicación de los estándares nacionales e internacionales de protección y garantía de los derechos humanos de las personas desplazadas, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) elaboró estos lineamientos a través de los cuáles presenta diversos criterios que deben guiar la actuación de las autoridades públicas en los tres niveles de gobierno en la atención de las problemáticas y prevención de las violaciones de derechos humanos a las que se exponen las personas desplazadas, así como las acciones que los funcionarios deben desarrollar para cumplir con sus obligaciones de respetar, proteger, promover y garantizar los derechos humanos de todas las personas que se encuentran en el territorio nacional. Las propuestas señaladas en dicho Informe y los lineamientos y criterios mencionados en este documento son complementarios y deben interpretarse de manera integral.

Sin desconocer la importancia de las medidas de prevención del DFI y de los procesos de reasentamiento y retorno, así como la implementación de las soluciones verdaderas, el contenido de los lineamientos se circunscribe a las medidas de atención y protección durante el desplazamiento.

Por lo anterior, este documento, que deriva del análisis realizado en el *Informe Especial sobre Desplazamiento Forzado Interno en México* particularmente de las propuestas dirigidas a diferentes autoridades federales, estatales y municipales busca ser una herramienta para que las y los funcionarios de las diferentes autoridades públicas en el ejercicio de sus competencias, puedan identificar y desarrollar las acciones necesarias para proteger a las personas desplazadas y prevenir la re-victimización de las mismas, incluyendo la elaboración de protocolos que tiendan a cumplir con esos fines.

En el cumplimiento de esta tarea la CNDH no pretende suplir el contenido de una ley sobre DFI en México que debe ser emitida sin demora alguna, ni desconoce el papel fundamental que cumplen las autoridades del Estado encargadas de la atención y protección directa de las víctimas, como es el caso de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas en la aplicación de la Ley General de Víctimas, respecto de las personas desplazadas. Esta Comisión Nacional sólo cumple con su mandato legal y constitucional de salvaguardar a quienes ven sus derechos vulnerados y de velar porque las autoridades cumplan con sus obligaciones.

Objetivos

Objetivo general:

Señalar los lineamientos y criterios básicos que deben tener presente las y los funcionarios de los tres niveles de gobierno, al implementar las acciones y medidas de protección y garantía de derechos de las personas desplazadas, como parte del cumplimiento de sus obligaciones legales, constitucionales y convencionales de respetar y garantizar los derechos humanos.

Objetivos específicos:

- Establecer los contextos en que las y los funcionarios deben desarrollar acciones y estrategias dirigidas a contrarrestar los efectos del DFI y de las demás violaciones de derechos humanos generadas por éste.
- Evidenciar el impacto que las acciones y medidas ejecutadas por las y los funcionarios producen en el ejercicio de los derechos humanos de las personas desplazadas, particularmente de los derechos a una vida digna y a la integridad personal.
- Establecer los estándares mínimos que deben tomar en cuenta las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones de promover, proteger, respetar y garantizar los derechos de las personas víctimas de DFI.

1. Obligaciones de las autoridades estatales respecto de las víctimas de DFI en México

El DFI es un hecho que genera múltiples vulneraciones de otros derechos. La protección de las víctimas del desplazamiento supera la ausencia de una ley general para prevenir el DFI y se fundamenta no sólo en el artículo 1º de la Constitución nacional, sino también en los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por México,¹ en los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*, de Naciones Unidas (en adelante, Principios Rectores), en la aplicación del Principio *pro persona* y en el desarrollo jurisprudencial y doctrinal de las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos.²

Los Principios Rectores son el marco internacional de protección de las personas desplazadas,³ y por ello es indispensable que los Estados participen en su difusión, promoción y aplicación.⁴ Su contenido es tan importante que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CrIDH) los ha utilizado para interpretar el alcance del derecho a la circulación y residencia reconocido en el artículo 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante Convención Americana) y establecer la violación del mismo, lo que implica la incorporación de este documento de *soft law* al *corpus iuris* de los derechos humanos, particularmente de las personas víctimas del DFI.⁵

Además de la vigencia y aplicación de los Principios Rectores en la legislación interna, la misma Constitución Nacional, en su artículo 11 reconoce como derechos humanos el libre tránsito y la libertad de residencia. El primero de ellos supone que toda persona puede movilizarse por el territorio, entrar recorrerlo y salir de él libremente, salvo las

¹ Entre esos tratados se encuentran la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, la *Convención sobre los Derechos del Niño*, la *Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*, la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar, y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención Belem do Pará"*, entre otros.

² Al respecto ver: tesis "*JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA*", Suprema Corte de Justicia de la Nación y su gaceta, décima época, registro: 2006225. Según esta tesis "en cumplimiento de este mandato constitucional, los operadores jurídicos deben atender a lo siguiente: (i) cuando el criterio se haya emitido en un caso en el que el Estado Mexicano no haya sido parte, la aplicabilidad del precedente al caso específico debe determinarse con base en la verificación de la existencia de las mismas razones que motivaron el pronunciamiento; (ii) en todos los casos en que sea posible, debe armonizarse la jurisprudencia interamericana con la nacional; y (iii) de ser imposible la armonización, debe aplicarse el criterio que resulte más favorecedor para la protección de los derechos humanos".

³ Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, "*Mandato del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos*", 7 de junio de 2013, doc. A/HRC/23/L.14, párrafo 12.

⁴ *Ibidem*, párrafo 14.

⁵ Uprimny Yepes, Rodrigo y Sánchez Duque Luz Maria, "Artículo 22. Derecho de circulación y residencia" en: Steiner, Christian y Uribe, Patricia, coordinadores, *Convención Americana sobre Derechos Humanos comentada*, SCJN y Konrad Adenauer Stiftung, México, p. 540.

restricciones que legalmente se impongan para ello. El segundo, el derecho de residencia, implica la libertad de decidir el lugar donde vivir.

Si los derechos a la libertad de tránsito y residencia implican la toma de decisiones y el ejercicio de libertades, de una interpretación *contrario sensu* suponen que no se debe obligar a ninguna persona a transitar, salir, entrar o residir en un sitio específico del territorio. El DFI implica, en este contexto, una violación a estos derechos pues obliga a las personas a movilizarse y abandonar su residencia habitual. No ser desplazado de manera forzada es un derecho que deriva de los derechos de libertad de tránsito y residencia. Por lo anterior, la protección de las personas víctimas del DFI deriva de la aplicación de los artículos 1 y 11 constitucionales, 22 de la Convención Americana y las sentencias de la CrIDH.

Aunque se resalte la situación de vulnerabilidad de las personas desplazadas y la obligación de brindarles una mayor protección a la que actualmente pueden recibir, ello no significa que se desatiendan otros grupos de personas en situación de vulnerabilidad. Si bien las víctimas del DFI tienen los mismos derechos que el resto de la población de su país es fundamental considerar que el desplazamiento interno también conlleva riesgos específicos y más graves. Es importante comprender estos riesgos y abordarlos para proteger los derechos de los desplazados internos a la vez que los del resto de la población civil.⁶

1.1. Contenido básico de las cuatro obligaciones en derechos humanos

La Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Civiles y Políticos, ambos ratificados por México,⁷ entre otros tratados, señalan dos obligaciones genéricas en materia de derechos humanos: respetar y garantizar éstos a todas las personas sujetas a la jurisdicción del Estado.⁸

La obligación de *respetar* impone al Estado el deber de no obstaculizar o impedir el disfrute de los derechos humanos. Para cumplir con este mandato las autoridades estatales deben abstenerse de transgredir de manera directa los derechos humanos de las personas bajo su jurisdicción. Esta obligación es inmediatamente exigible independientemente de la naturaleza del derecho implicado.⁹ Ninguno de los órganos del Estado, en cualquiera de sus niveles e independientemente de sus funciones, debe violentar mediante sus acciones los derechos humanos; más aún si se tiene presente que

⁶ Grupo Temático Global de Protección (Global Protection Cluster), “Manual para la protección de los desplazados internos”, marzo de 2010, p. 9.

⁷ México adhirió a la Convención Americana sobre Derechos Humanos el 24 de marzo de 1981, y al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos el 15 de marzo de 2002.

⁸ Artículo 1 de la Convención y 2 del Pacto.

⁹ Ortega Soriano Ricardo Alberto, Robles Zamarripa José Ricardo, et al. “Deberes específicos de prevención, investigación y sanción” Reforma DH No. 6, SCJN, CDHDF y OACNUDH México, 2013, p. 27.

en la protección los derechos está comprendida la noción de restricción del poder estatal.¹⁰

Por su parte, la obligación de *garantizar* exige de las autoridades del Estado la adopción de todas aquellas medidas que permitan aumentar el nivel de efectividad de un determinado derecho.¹¹ Para cumplir con este deber, será necesario tener una visión global de los derechos humanos en el país, pues para asegurar su ejercicio es necesario planear, establecer metas y crear mecanismos de control, entre muchas otras acciones.¹² Por ello se afirma que requiere la adopción de medidas de amplio alcance e impone al Estado el deber de crear condiciones dirigidas al logro de resultados ciertos a través de una realización efectiva de los derechos humanos.

Es preciso mencionar que el deber de garantizar derechos humanos también incluye la obligación de investigar y sancionar a los autores de los hechos violatorios y reparar los daños causados.

Además de estas dos obligaciones generales, la jurisprudencia y la doctrina internacional han reconocido las obligaciones de protección y promoción de los derechos humanos.

La obligación de *proteger* es una obligación dirigida a los agentes estatales en el marco de sus respectivas competencias, que incluye la creación del marco jurídico (leyes, reglamentos, acuerdos y códigos entre otros) y la maquinaria institucional necesarios para prevenir las violaciones de derechos humanos cometidas por funcionarios públicos o por particulares. Lo anterior implica la creación de aparatos de prevención y mecanismos de exigibilidad.¹³ Este mandato conlleva el deber del Estado de asegurar que las personas bajo su jurisdicción no sufran violaciones por parte de terceros o incluso autoridades, a través de la adopción de disposiciones normativas u otro tipo de medidas. En el cumplimiento de esta obligación, la debida diligencia¹⁴ juega un papel fundamental para evaluar la conducta de las autoridades estatales.¹⁵

Por último, la obligación de *promover* tiene el objetivo de proveer a las personas la información necesaria para asegurar que puedan disfrutar sus derechos. Por ello, el

¹⁰ Vázquez, Daniel y Serrano, Sandra, “Principios y obligaciones de derechos humanos: los derechos en acción” Reforma DH No. 5, SCJN, CDHDF y OACNUDH México. 2013, p. 34.

¹¹ Ortega Soriano, Ricardo Alberto, Robles Zamarripa, José Ricardo, *et al. op. cit.*, p. 27.

¹² Vázquez, Daniel y Serrano, Sandra, *op. cit.*, p. 21.

¹³ *Ibidem.*, p. 27.

¹⁴ La debida diligencia o *due diligence*, se define como el deber que surge en proporción directa a la magnitud y circunstancias concretas de cada caso. La debida diligencia es un indicador de evaluación de la conducta estatal frente a la conducta de particulares que puedan poner en entredicho la plena realización de los derechos de una persona en un contexto determinado. La Corte Internacional de Justicia desarrolló el concepto de debida diligencia como un estándar de conducta para determinar, según las circunstancias de cada caso, si un Estado era responsable internacionalmente por no haber actuado con la diligencia debida para prevenir, investigar o reprimir las conductas de actores no estatales en su territorio. Véase: Ortega Soriano, Ricardo Alberto, Robles Zamarripa, José Ricardo, *et al. op. cit.*, p. 37.

¹⁵ Ortega Soriano, Ricardo Alberto, Robles Zamarripa, José Ricardo, *et al. op. cit.*, p. 27.

Estado tiene la obligación de difundir entre la población la existencia y reconocimiento de sus derechos y los mecanismos de defensa de éstos.¹⁶ El deber de promover los derechos humanos conlleva medidas que tiendan al logro de metas a largo plazo con la finalidad de generar conciencia acerca de la importancia de los derechos humanos y el papel fundamental que juega su materialización en la construcción de una sociedad incluyente, solidaria y participativa. Esta obligación persigue la construcción y fortalecimiento de una cultura basada en derechos humanos.¹⁷

Todas las autoridades públicas, desde el ámbito de sus competencias, tienen diferentes mandatos convencionales, constitucionales y legales que los constriñe a velar por los derechos humanos y, por ende, cumplir con las obligaciones antes descritas. Su cumplimiento debe tener como contexto las particularidades de la población desplazada y la capacidad institucional de cada autoridad.

Las acciones y medidas encaminadas a procurar el ejercicio de los derechos humanos no pueden depender únicamente de ciertas autoridades operativas que actúen de manera aislada. Debe ser el resultado de una estrategia de Estado que involucre los tres poderes públicos y al sistema no Jurisdiccional de Protección de Derechos Humanos, conformado por los Ombudsmán estatales y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Contenido mínimo de las obligaciones en materia de derechos humanos que deben cumplir las autoridades públicas

Garantizar:

Adoptar todas las medidas que permitan aumentar el nivel de efectividad de un determinado derecho;

Investigar y sancionar a los autores de los hechos violatorios y reparar los daños causados;

Asegurar que las personas bajo su jurisdicción no sufran violaciones por parte de terceros o incluso autoridades, a través de la adopción de disposiciones normativas u otro tipo de medidas;

Respetar:

No obstaculizar o impedir el disfrute de los derechos humanos;

Proteger:

Crear el marco jurídico y la maquinaria institucional necesarios para prevenir las violaciones de derechos humanos cometidas por agentes estatales o por particulares;

Promover:

Proveer a las personas la información necesaria para asegurar que puedan disfrutar sus derechos.

¹⁶ Vázquez, Daniel y Serrano, Sandra, *op. cit.*, p. 35.

¹⁷ Ortega Soriano, Ricardo Alberto, Robles Zamarripa, José Ricardo, *et al.*, *op. cit.*, p. 27.

A continuación se expone la trascendencia de la participación conjunta de todas las autoridades públicas y algunos ejemplos sobre las actuaciones que deben realizar, los cuales serán retomados en la definición de los lineamientos de actuación señalados en la tercera parte de este protocolo.

1.2. El papel de las autoridades que pertenecen al poder ejecutivo de los tres niveles de gobierno.

La participación y el papel de las instituciones, órganos y autoridades que pertenecen al poder ejecutivo es fundamental en la protección de las víctimas de DFI. Dependiendo de la naturaleza y las competencias de la autoridad, puede existir en mayor o menor grado una interlocución con las víctimas del DFI, lo cual incide en la posibilidad de las y los funcionarios de cumplir con una, varias o todas las obligaciones en materia de derechos humanos.

Los presidentes municipales y los gobernadores como máxima autoridad ejecutiva en cada uno de sus ámbitos de actuación deben delegar en las instituciones y funcionarios a su cargo todas las acciones que sean necesarias para asegurar que las víctimas del DFI ejerzan plenamente sus derechos, particularmente aquéllas que tengan como finalidad cesar los efectos del desplazamiento, previniendo que se intensifiquen o se extiendan temporalmente. También corresponde a las autoridades estatales, dependientes de los ejecutivos, la investigación de los actos que motivaron el desplazamiento, lo que permitirá prevenir la ocurrencia de nuevas movilizaciones forzosas.

Las autoridades federales tienen las mayores responsabilidades en este tema pues deben diseñar e implementar una estrategia de atención a la población en situación de desplazamiento, que sea transversal a todos los niveles de gobierno e incluya las herramientas y acciones dirigidas al ejercicio de todos los derechos por parte de las víctimas del DFI. Igualmente deben desarrollar la maquinaria institucional necesaria para prevenir las violaciones de derechos humanos cometidas por servidores públicos o por particulares (que desarrollen funciones públicas) durante el proceso de atención y protección de estas personas.

En la práctica, muchas de las actividades y acciones destinadas a la protección de las personas en situación de vulnerabilidad son ejecutadas por secretarías, órganos, institutos y, en general, autoridades que hacen parte del poder ejecutivo. Por ello es de esperarse que esas actividades y acciones se repliquen en el caso de las personas desplazadas.

1.3. Los legisladores y su responsabilidad frente al DFI

El Congreso de la Unión y los Congresos estatales cumplen un rol esencial en la protección de la población víctima de DFI, pues de ellos depende la incorporación al ordenamiento jurídico mexicano y en la normatividad local, de los estándares internacionales de protección de las personas desplazadas que se establecen en los Principios Rectores, en las sentencias de la CrIDH, en las Recomendaciones de los mecanismos garantes no jurisdiccionales, nacionales e internacionales en materia de Derechos Humanos y en los informes y pronunciamientos del Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos, entre muchos otros documentos desarrollados por los órganos y organismos nacionales e internacionales de protección de derechos humanos.

En el cumplimiento de su papel, las y los integrantes del Congreso de la Unión, de las asambleas legislativas y de los congresos locales, deben estar al tanto de todos los casos de poblaciones desplazadas que existen en el país, más aún si se tiene presente que el DFI puede ser el resultado de conflictos armados, situaciones de violencia, violaciones de los derechos humanos, desastres naturales o humanos - o ser la consecuencia de proyectos de desarrollo (también conocidos como megaproyectos), entre otros. Cualquiera que sea la causa del DFI, el Estado es responsable de ayudar y proteger a las víctimas, comenzando con la actividad de los legisladores.¹⁸

1.4. Los jueces y su rol de protección de las víctimas del DFI

Los jueces locales, estatales y federales, también puede intervenir en la protección de las víctimas de DFI. Como administradores de justicia pueden ordenar la ejecución de medidas y acciones que protejan a las víctimas de delitos cometidos en contextos de violencia y que hayan generado el desplazamiento forzado interno de personas, familias y comunidades enteras. Asimismo, pueden revisar la aplicación de las medidas de protección que deban ordenar los agentes del ministerio público a quienes, siendo víctimas de delitos, también se hayan desplazado forzosamente de sus lugares de residencia.

1.5. La labor de los Organismos Públicos de Derechos Humanos- OPDH.

Los OPDH se rigen por un mandato constitucional y legislativo que los faculta para realizar todas las acciones que sean necesarias para cumplir por sí mismas las obligaciones de promoción y protección de derechos humanos¹⁹ y para exigirle a todas las autoridades

¹⁸ ACNUR, *“Personnes déplacées à l’intérieur de leur propre pays: responsabilité et action, Guide à l’usage des parlementaires N° 20”*, UNHCR y Union Interparlementaire, Francia, 2013, p. 36.

¹⁹ OACNUDH, *Instituciones Nacionales de Derechos Humanos. Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades*, ONU, New York y Ginebra, 2010, pág. 24.

del Estado el respeto y garantía de los derechos humanos de todas las personas que habitan y transitan en el territorio de su competencia.

En desarrollo de estas dos tareas los OPDH pueden realizar múltiples actividades en beneficio de la población desplazada que supera la investigación de las violaciones y la emisión de las Recomendaciones. Por ejemplo, pueden supervisar la emisión de la normatividad dirigida a dicha población y en su caso ejercer las acciones de control constitucional que competencialmente les corresponde en contra de normas contrarias a los derechos humanos; realizar campañas de promoción de derechos o sumarse a las existentes, orientaciones, asesoría legal, gestoría y capacitar a servidores públicos sobre la adecuada atención que deben recibir las víctimas del DFI, entre otras labores.

Aunque las acciones directas de atención, asistencia y apoyo no dependen de los OPDH, la interlocución entre éstas y las víctimas es el resultado del trabajo cotidiano de aquéllos. Por esa razón, su labor es fundamental para conocer el nivel de exigibilidad de derechos, los contextos que agravan su situación de vulnerabilidad y los mejores mecanismos para realizar un acompañamiento adecuado en el proceso de superación de las consecuencias del DFI.

2. Factores a considerar en los procesos de atención y protección de las víctimas de DFI

2.1. Etapas y escenarios del DFI

Se pueden identificar claramente tres etapas principales en relación con el DFI: (I) la posibilidad de que ocurra y la necesidad de prevenirlos; (II) su desarrollo y las medidas que deben efectuarse durante el mismo; y (III) las medidas que busquen poner fin al desplazamiento y a sus consecuencias, como son las soluciones duraderas.

La **prevención** del DFI depende en gran medida de la correcta identificación de las causas que pueden motivar el desplazamiento forzado en lo individual, de pequeños grupos de personas o de comunidades enteras y la implementación eficaz de las acciones encaminadas a contrarrestar su desarrollo o, por lo menos, a minimizar sus efectos. Por su parte, la tercera etapa que consiste en la **implementación de soluciones duraderas** buscan poner fin al ciclo de desplazamiento lo que a su vez implica que las personas desplazadas de manera forzada puedan reanudar sus vidas en un entorno seguro y sin depender de las ayudas humanitarias del gobierno o de organismos nacionales e internacionales.

Tanto la prevención como la implementación de las soluciones duraderas, requieren un análisis integral de la situación que permita identificar cuáles son las acciones estructurales que deben ejecutarse para cumplir con aquellos fines. Dicho análisis debe realizarse de manera conjunta por varias instituciones públicas, considerando la elaboración de un diagnóstico de la situación actual de desplazamiento, el censo de la población desplazada actual y los múltiples factores generadores del DFI en los municipios y Estados de la República mexicana, así como las condiciones de seguridad que pueden afectar el retorno de las personas a sus hogares.

Mientras todo lo anterior se pone en marcha, va aumentando progresivamente la inminente situación de vulnerabilidad de las personas que actualmente se encuentran desplazadas, a la que se suman quienes se ven obligados a desplazarse cada día. Por esa razón, de manera paralela al diseño de las políticas públicas de prevención e implementación de soluciones duraderas, cuyos ciclos de ejecución puede durar años, las autoridades estatales están obligadas a ejecutar mecanismos de protección y garantía de los derechos de las víctimas, pues lo contrario equivaldría a la revictimización de dicha población.

Por esa razón, los criterios indicados en este documento se dirigen a la atención de las víctimas del DFI **durante el desplazamiento** (segunda y principal etapa), desde el momento en que salen huyendo de sus hogares, hasta que puedan regresar a los mismos, integrarse localmente a la comunidad donde se ubicaron de manera posterior a su salida, o puedan asentarse en otra parte del país, de manera segura.

Aunque todos los DFI tienen características comunes, no todos se desarrollan de la misma forma.

Según los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos²⁰ (en adelante Principios Rectores)

Las personas desplazadas son aquellas

“... 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”.²¹

Esta definición señala las principales causas de desplazamiento interno, incluido el conflicto armado, la violencia, las violaciones de derechos humanos y los desastres naturales. Sin embargo, no se trata de una lista exhaustiva, pues la expresión “en particular” significa que no se excluye la posibilidad de que haya otras situaciones que cumplan las otras dos condiciones de desplazamiento forzoso en el interior del propio país.²² Tal es el caso de los desarrollos a gran escala o megaproyectos.²³

Dependiendo de la o las causas que hayan motivado el desplazamiento y los contextos particulares en los que se encuentra cada población sujeta a movilizarse, se pueden **identificar diferentes escenarios**, los cuales son relevantes a la hora de implementar las medidas de protección. Por ejemplo, los riesgos que derivan del desplazamiento ocasionado por un desastre natural son diferentes de aquellos relacionados con violencia armada. En ambos casos puede estar en peligro la vida e integridad de las personas; sin embargo, las autoridades que deben intervenir en una u otra situación tienen características y competencias diferentes (protección civil o la fuerza pública) o ser la misma, pero actuando de manera diferente (como es el caso de los elementos de la fuerza pública apoyando en labores humanitarias).

Por lo anterior, en la implementación de las acciones y medidas de atención y protección se deben identificar los escenarios en los que se encuentran las víctimas del DFI, con el

²⁰ Naciones Unidas, “Principios Rectores de los Desplazamientos Internos”, doc. E/CN.4/1998/53/Add.2. 11 de febrero de 1998.

²¹ *Ibidem*, párrafo 2.

²² Grupo Temático Global de Protección (Global Protection Cluster), “Manual para la protección de los desplazados internos”, marzo de 2010, p. 8.

²³ Sobre la definición y causas del DFI el Informe Especial sobre Desplazamiento Forzado Interno (DFI) en México, elaborado por la CNDH realiza un análisis detallado sobre este tema en el apartado titulado “Antecedentes”, el cual incluye las manifestaciones de dichas causas en el territorio mexicano.

fin de maximizar los recursos destinados a la atención y obtener la mayor eficacia posible de las acciones y medidas empleadas.

2.2. La necesidad de aplicar el enfoque diferenciado respecto de las personas que integran la población desplazada

Dentro de la población desplazada es posible identificar diferentes grupos que, *per se*, se están en una situación de vulnerabilidad²⁴ y que a causa del desplazamiento se encuentran doblemente vulnerados. Algunos de los grupos en situación de vulnerabilidad son: mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas afrodescendientes, grupos indígenas, personas con discapacidad, adultos mayores, e integrantes de la comunidad lésbico, gay, bisexual, transexual, transgénero, travesti e intersexual (LGBTTTI).

Con base en el reconocimiento de la situación de vulnerabilidad, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos es enfático en reconocer que ciertos pueblos y grupos tienen necesidades de protección diferenciada basada en situaciones específicas de vulnerabilidad manifiesta o de inequidades y asimetrías de las sociedades históricamente constituidas a las que pertenecen. En ese sentido, el *Comité de Derechos Humanos* y el *Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, ambos de Naciones Unidas, han reiterado que ciertos grupos, como los ya señalados, son sujetos de especial protección.²⁵ Esa protección especial, o reforzada debe basarse en el impacto particular o diferencial que las violaciones de derechos humanos o su contexto de vida, produce en el ejercicio de sus derechos. Lo anterior se puede definir como:

“el conjunto de medidas y acciones que al dar un trato desigual o diferenciado a algunos grupos poblacionales, garantizan la igualdad en el acceso a las oportunidades sociales. Este trato se justifica en la condición fáctica de que las personas a quienes se otorga un trato diferencial experimentan barreras que limitan su integración en la sociedad, han experimentado desventajas históricas, exclusión, discriminación e injusticias, que en muchas ocasiones han sido causa o han incrementado el riesgo de experimentar hechos victimizantes. Por tanto, las medidas y acciones diferenciadas buscan que las personas puedan acceder en

²⁴ Según las Reglas de Brasilia, aprobadas en la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, celebrada los días 4, 5 y 6 de marzo de 2008 en Brasilia, “se consideran en condición de vulnerabilidad aquellas personas que, por razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico”. Asimismo, la Regla 14 reconoce a las personas desplazadas internas como parte de las poblaciones que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

²⁵ Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Colombia. Disponible en: http://www.hchr.org.co/acnudh/index.php?option=com_content&view=article&id=2470:un-gran-proceso-&catid=76:recursos.

Es necesario mencionar que el enfoque diferenciado debe aplicarse en los tres momentos o etapas del desplazamiento: en la adopción de medidas de prevención y protección contra el desplazamiento, en la planeación y lineamientos de ejecución de acciones de asistencia humanitaria durante el desplazamiento y en la adopción de soluciones duraderas.

A continuación, se señalan los principales factores que se deben tener en cuenta en la implementación de los criterios de actuación, medidas y acciones de protección de las víctimas de DFI.

2.2.1 Mujeres

Dentro de las poblaciones afectadas por el desplazamiento las mujeres se ven forzadas a salir intempestivamente de sus lugares habituales de residencia, y quedan temporalmente a la deriva, conminadas a asumir la responsabilidad del sostenimiento afectivo y económico de las familias, mientras están expuestas a formas específicas de violencia sexual y de género.²⁷

En las acciones de prevención y protección, atención humanitaria de emergencia y estabilización socioeconómica, es necesario realizar análisis de riesgos, los cuales deben tener en cuenta los siguientes elementos: I) amenazas a los derechos de hombres y mujeres; II) vulnerabilidades, entendidas como inequidades estructurales, mayor exposición al riesgo e imposibilidad de proveerse por sí mismo; III) necesidades biológicas específicas de hombres y mujeres; y IV) efectos de las vulneraciones de derechos.²⁸

Entre los factores que desencadenan el desplazamiento de las mujeres se encuentran: asesinato del esposo, los hijos o de una persona cercana; amenazas a su seguridad personal o a algún miembro de su familia; reclutamiento forzado; combates próximos a las viviendas y zonas habitadas; desaparición forzada de un ser querido; persecución por ser líder; violación; masacre en el lugar donde vivía; y presión para abandonar la tierra.²⁹

²⁶ USAID, OIM y Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, “Enfoque étnico. Pueblos y comunidades indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y pueblo Rrom” Bogotá, 2013, p. 4.

²⁷ Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y ACNUR, “Directriz de atención integral a población desplazada con enfoque diferencial de género”, Bogotá, 2009, p. 9.

²⁸ Ídem.

²⁹ *Ibidem*, p. 13.

Todas las medidas que se adopten para garantizar los derechos de las mujeres víctimas de DFI y su protección personal, deben tener en cuenta las variables arriba señaladas, los riesgos actuales a los que se enfrentan y los posibles peligros de los que serían víctimas, en el futuro.

2.2.2 Niñas, niños y adolescentes (NNA)

Mientras huyen de la violencia NNA generalmente están expuestos a múltiples peligros físicos, pues se enfrentan a las consecuencias de los enfrentamientos entre grupos armados estatales y de la delincuencia organizada, y a menudo se ven obligados a caminar días enteros con cantidades limitadas de agua y alimentos. En esas circunstancias, niñas y niños son más susceptibles de padecer desnutrición y contraer enfermedades que no pueden ser atendidas de forma oportuna y adecuada.³⁰

Las niñas de todas las edades, que son víctimas de DFI, son especialmente vulnerables a los abusos sexuales. Asimismo, las familias y los niños se ven obligados a huir de sus lugares de origen para evitar el reclutamiento forzado de estos últimos, aunque es un riesgo que se mantiene después descubren que el hecho de haber sido desplazados los expone al riesgo de que los recluten, muy en especial si carecen de documentos y viajan solos.³¹

El desplazamiento forzado altera y transforma a NNA y trastorna su desarrollo como producto de las experiencias que viven durante el DFI, entre las cuales se encuentran las siguientes:

- Ser testigos silenciosos de homicidios, violaciones, incineraciones y despojo de bienes, que generan traumas psicológicos y físicos.
- Vivir situaciones de miedo, rabia, rechazo, hostilidad y despojo, con su consecuente pérdida de confianza.
- Cambios drásticos en la estructura familiar, orfandad y separación.
- Deterioro de las condiciones de vida, especialmente de salubridad y abastecimiento.
- Agudización de la marginación y de la pobreza.
- Desarraigo y desarticulación de los sistemas familiares, lo que genera una pérdida irreparable que afecta su desarrollo integral y el ejercicio de sus derechos.³²

³⁰ Oficina del Representante Especial del Secretario General para los Niños y los Conflictos Armados, “*Los niños desplazados internos*”, disponible en: <https://childrenandarmedconflict.un.org/es/efectos-del-conflicto/ninos-desplazados-internos/>

³¹ *Ibíd.*

³² Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. “*Directriz para la atención diferencial de los niños, niñas y adolescentes víctimas de desplazamiento forzado en Colombia*”. ACNUR. Bogotá, 2010. pp. 31-65.

En el caso de NNA es necesario reconocer las situaciones adversas y las debilidades en la protección de sus derechos por parte de las entidades del Estado (que en el cumplimiento de sus obligaciones deberán coordinarse con las organizaciones sociales y las familias, privilegiando el interés superior de la niñez) y formular las acciones que realmente sean efectivas para lograr una atención integral de esta población.³³

La atención integral requiere comprender el desarrollo integral del niño, la niña o el adolescente, según sus necesidades y sus capacidades, y teniendo en cuenta el imperativo de conservar el derecho a la identidad con sus correspondientes elementos constitutivos: un nombre, una nacionalidad y filiación, una identidad cultural, una lengua y una idiosincrasia.³⁴ Esto es especialmente relevante en contextos como el mexicano donde las diferentes regiones del país, poseen muchas y variadas costumbres que deben prevalecer y respetarse a quienes empezaron su etapa de crecimiento y desarrollo en cada uno de esos lugares.

Finalmente, es necesario señalar que desde el momento mismo de la emergencia es necesario realizar una caracterización que muestre las particularidades de los NNA y que reconozca la situación de todos y cada uno de sus derechos, para iniciar las acciones tendientes a su restablecimiento, promoción y garantía de sus derechos.

2.2.3 Población indígena³⁵

Cuando se quieran implementar medidas que involucren a personas indígenas es indispensable considerar sus usos y costumbres, incluyendo la forma en la que se relacionan con otras culturas, con el medio ambiente, la importancia de mantenerse unidos como comunidad y la salvaguarda de su identidad.

Entender y respetar la cosmovisión indígena debe ser el punto de partida en la aplicación del enfoque diferenciado en las acciones de atención y protección durante el DFI, asimismo, respetar su derecho a la consulta previa.

Es necesario que cualquier medida que se tome en relación con estos grupos esté traducida en la lengua de la población o personas indígenas beneficiarias de aquéllas. En todo caso, la base de la aplicación del enfoque debe partir por obtener la total comprensión del funcionamiento de las medidas y acciones de atención.

³³ *Ibíd*em, p. 31.

³⁴ *Idem*.

³⁵ USAID, OIM y Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, “*Enfoque étnico. Pueblos y comunidades indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y pueblo Rrom*” Bogotá, 2013.

2.2.4 Personas con discapacidad³⁶

Las acciones que se implementen para las personas con discapacidad durante el DFI deberán garantizar que no sean separadas de sus familiares o se encuentren en circunstancias de abandono. Asimismo, deben considerar que no todas las discapacidades son de la misma naturaleza, y por ello se deben establecer los mecanismos necesarios para que quienes tienen discapacidades cognitivas puedan comprender sus derechos y las medidas de protección a las que pueden tener acceso y que los lugares o autoridades encargadas de brindar información a la población desplazada o de operar las acciones de atención y protección, sean accesibles para esas personas.

Aunado a lo anterior, debe asegurarse la implementación de un programa cuyo objetivo sea el cambio sociocultural de la percepción en torno a las personas con discapacidad, tanto en los albergues como en las localidades de acogida o reasentamiento. Además, se debe incluir en las jornadas de información a víctimas del DFI lo que las personas con discapacidad como sujetos de derecho con personalidad jurídica, implica disponer de medios adecuados que garanticen accesibilidad física y comunicacional.

2.2.5 Población LGBTTTI³⁷

Al igual que las mujeres heterosexuales, las personas con identidad de género y/u orientación sexual diversa son potenciales víctimas de violencia sexual -ya sea durante el desplazamiento o en las comunidades de acogida- debido a la cultura heteronormativa.

La discriminación en contra de la población LGBTTTI ocasiona que las personas pertenecientes a aquélla oculten su orientación sexual e identidad de género por temor a la discriminación o a la estigmatización; algunos mantienen oculta su orientación sexual en sus lugares de origen, de donde son desplazados. En las zonas rurales o en los pueblos pequeños la discriminación es aún más marcada, de ahí el silencio de un lado y el desconocimiento del otro.

Por esta razón, las medidas y acciones de atención y protección que sean aplicables a esta población, deberán incluir información sobre los riesgos a los que pueden quedar expuestos, así como de las rutas de atención establecidas para garantizar su salud sexual y el acceso a la justicia. También se debe considerar si la razón del desplazamiento tuvo que ver directa o indirectamente con la orientación sexual o identidad de género, con el

³⁶ Ministerio de Protección Social y ACNUR, *“Directriz de enfoque diferencial para el goce efectivo de derechos de las personas en situación de desplazamiento forzado con discapacidad en Colombia”*, Bogotá, 2011.

³⁷ Colombia Diversa, *“Todos los deberes, pocos los derechos. Situación de derechos humanos de lesbianas, gay, bisexuales y transgeneristas en Colombia 2008-2009”*, Bogotá, 2011, p.s 133 y ss.

fin de proporcionar las medidas que contrarresten la discriminación y las posibles acciones en contra de la integridad personal de esta población.

Es pertinente procurar que el lugar donde se ubiquen mientras dura el desplazamiento, sea planeado en zonas en las que las personas LGBTTTI tengan acceso a una red de apoyo por parte de grupos, organizaciones civiles u otros prestadores de servicios para este grupo.

2.2.6 Personas adultas mayores³⁸

Las personas adultas mayores son el grupo poblacional que más se resiste al desplazamiento ya que prefieren quedarse en sus tierras, proteger sus predios y medios de vida y, en muchos casos, cuidar a sus nietos. Por lo general, las personas adultas mayores sólo se desplazan cuando la situación llega a ser imposible, lo que sucede algún tiempo después del desplazamiento de otros miembros de la familia.

En ese contexto y con la posibilidad de que no cuenten con redes de apoyo, como podrían ser sus familiares u otros integrantes de su comunidad, se deben establecer medidas para garantizar y facilitar el acceso a los servicios de salubridad y salud para las personas mayores, así como a los medicamentos, terapias y atención gerontológica que requieran.

Es necesario que en la atención de las personas adultas mayores se reconozcan las limitaciones físicas que pueden tener en algunos casos para movilizarse o para adaptarse a nuevos ambientes y lugares, así como las aptitudes y conocimientos que tienen y que pueden ser de gran utilidad en la protección de sus derechos o de otras personas en situación de vulnerabilidad, como niñas, niños y adolescentes.

2.3. Derechos de las personas que son víctimas del DFI en México

Aunque las personas desplazadas son titulares de todos los derechos humanos reconocidos en el ordenamiento jurídico mexicano y en los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por México, su particular situación de vulnerabilidad amerita que también sean titulares de una protección reforzada de sus derechos la cual se expresa, entre muchas otras formas, a través de los *Principios Rectores* que de manera expresa reconoce la necesidad de proteger y garantizar ciertos derechos para las víctimas del DFI. Todos estos derechos son los que generalmente se violan a raíz del desplazamiento.

³⁸ Ministerio de protección social, “*Directriz de enfoque diferencial para el goce efectivo de derechos de las personas mayores en situación de desplazamiento forzado en Colombia*”, ACNUR, Bogotá, 2011. pp. 84-89.

Como se señaló en el “Informe Especial sobre Desplazamiento Forzado Interno (DFI) en México”, elaborado por esta CNDH, el DFI es un hecho generador de múltiples violaciones de otros derechos de las personas que los sufren. En la mayoría de los casos el desplazamiento es la consecuencia de la desprotección del Estado y la subsecuente vulneración de varios derechos humanos.³⁹ Por esa razón se afirma que es el resultado de la violación (por acción o por omisión) de uno o múltiples derechos, dando inicio al ciclo de violaciones.

La acción por sí misma de verse obligado a desplazarse implica la negación automática del derecho a la libertad de circulación y residencia. Al tener que movilizarse forzosamente, y dependiendo del contexto en que se produce el desplazamiento, se genera la violación de otros derechos humanos como pueden ser, la vida, la integridad personal, la libertad, la propiedad y la seguridad personales.

A continuación, se señalan los principales derechos de las personas víctimas de DFI, conforme lo señalado en los *Principios Rectores* de Naciones Unidas:

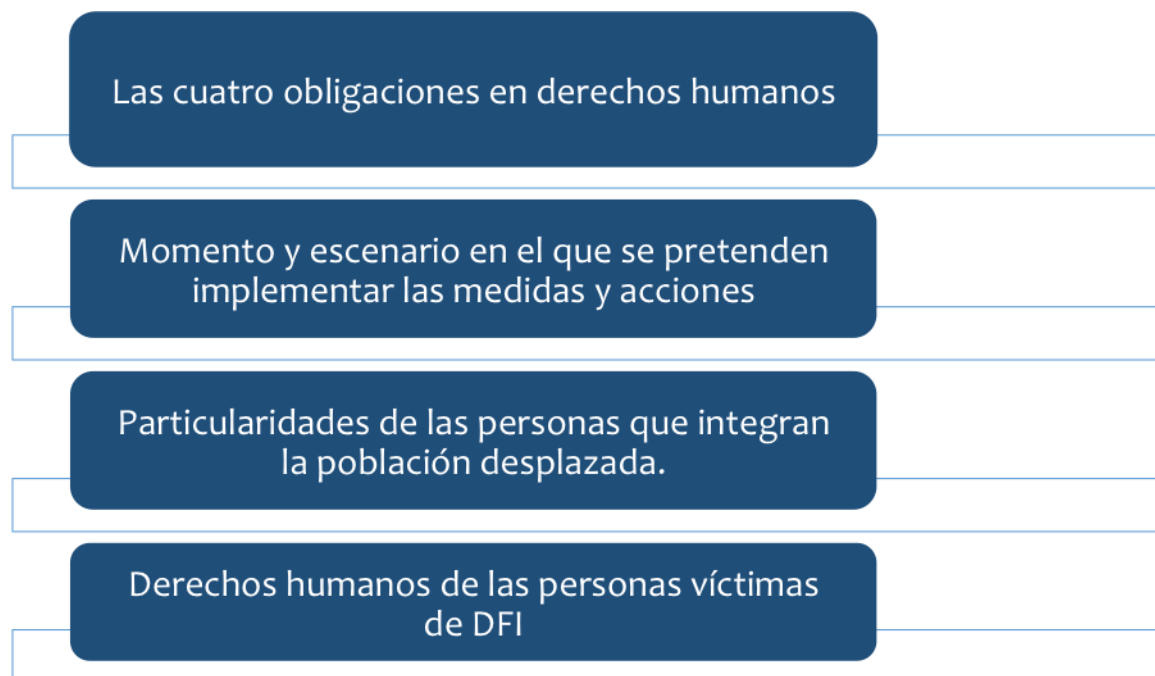
| PRINCIPIO | DERECHO |
|-----------|---|
| No. 1 | Igualdad |
| No. 4 | No discriminación |
| | Protección especial a las personas desplazadas que se encuentran en especial situación de vulnerabilidad como NNA no acompañados, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, entre otros |
| No. 6 | Protección contra desplazamientos arbitrarios |
| No. 7 | Información sobre las causas del desplazamiento y, en su caso, sobre la indemnización y reasentamiento |
| No. 10 | Vida |
| No. 11 | Dignidad |
| | Integridad personal |
| No. 12 | libertad |
| | Seguridad personal |

³⁹ CrIDH, “Caso de la Masacre de Mapiripán Vs. Colombia”, sentencia de 15 de septiembre de 2005, párrafo 186 y “Caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia”, sentencia de 1 de julio de 2006, párrafo 234.

| | |
|--------|--|
| No. 13 | Protección contra el reclutamiento forzado |
| No. 15 | Trasladarse a otro país y buscar protección allí. |
| No. 16 | Conocer el paradero de sus familiares |
| No. 17 | Respeto de la vida familiar |
| No. 18 | Nivel de vida adecuado |
| No. 19 | Atención médica, incluyendo acceso a los servicios psicológicos y sociales |
| No. 20 | Personalidad jurídica |
| No. 21 | Protección de la propiedad |
| No. 22 | Libertad de pensamiento |
| | Buscar empleo y a participar en actividades económicas |
| | Libertad de asociación |
| | Derecho al voto y a participar en asuntos políticos |
| | Derecho a comunicar en un idioma que comprendan |
| No. 23 | Educación |
| No. 28 | Derecho a un retorno seguro |

Es necesario reiterar que los derechos señalados en los *Principios Rectores* no son un listado taxativo respecto de las víctimas del DFI, sino que son aquellos que merecen una especial protección. Por esa razón, el número de derechos que deben protegerse prioritariamente a las personas víctimas de DFI dependerá del escenario y las circunstancias en las que se encuentren.

En resumen, los cuatro factores que se deben tomar en cuenta en la aplicación de los criterios de atención y protección de la población desplazada son los siguientes:



Estos factores deben ser el eje principal en la actuación de las autoridades vinculadas con la atención y protección de la población desplazada, y en la ejecución y aplicación de los lineamientos enunciados en este documento. Igualmente, dicho listado de criterios debe considerarse como el punto de partida en el cumplimiento del mandato de todas las autoridades que, en ejercicio de sus competencias, deban intervenir en la atención y protección de la población desplazada; cada autoridad o institución puede ampliar el margen de aplicación de los criterios, adaptarlos a sus competencias y posibilidades de actuación y añadir criterios adicionales, para cumplir con la finalidad de proteger a las víctimas del DFI en el territorio mexicano.

3. Lineamientos generales de actuación que deben ser considerados por las autoridades para la atención de la población víctima del DFI⁴⁰

Los lineamientos que se mencionan a continuación están dirigidos a las autoridades e instituciones de los tres niveles de gobierno, al Congreso de la unión, a los congresos locales, a los Organismos Públicos de Derechos Humanos y a los jueces federales, estatales y municipales.

Respecto de las autoridades e instituciones que hacen parte del poder ejecutivo es importante indicar que los criterios deberán aplicarse conforme a la competencia territorial y material de cada una de ellas, atendiendo a sus mandatos constitucionales y legales.

Además de los factores analizados en el segundo apartado de este documento, en la aplicación de los lineamientos las autoridades también deben tomar en cuenta tres principios fundamentales: disponibilidad presupuestal, participación de las víctimas y las medidas de prevención del DFI en territorios donde ya existe y donde se puede presentar.

La **disponibilidad presupuestal** es un punto medular en el diseño y ejecución de las políticas públicas dirigidas a la atención de víctimas de DFI. Por esa razón debe atenderse particularmente en la ejecución de los lineamientos que se exponen más adelante como son el 4 (elaboración de un diagnóstico), 6 (identificación de riesgos), 7

⁴⁰ Los criterios señalados en este capítulo son el resultado del análisis realizado en el *Informe Especial sobre Desplazamiento Forzado Interno (DFI)* en México y de los documentos que se enuncian a continuación: a) Grupo Temático Global de Protección (Global Protection Cluster), *Manual para la protección de los desplazados internos*, marzo de 2010; b) Brookings Institute, *Un Marco para la Acción sobre Desplazamiento Interno en América. Seminario regional sobre desplazamiento interno en América* Ciudad de México 18- 20 de febrero de 2004, Copatrocinado por: El Gobierno de México, Secretaría de Relaciones Exteriores, La Oficina del Representante del Secretario General de las Naciones Unidas para las Personas Internamente Desplazadas y el Proyecto de la Institución Brookings - Universidad Johns Hopkins SAIS; c) Corte Constitucional de Colombia, *sentencia T-160/12* del 5 de marzo de 2012; d) Corte Constitucional de Colombia, *sentencia T-349/13* del 18 de junio de 2013; e) *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*, aprobados por la Asamblea General de Naciones Unidas, mediante la Resolución 60/147, el 16 de diciembre de 2005; f) ACNUR, *Personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays: responsabilité et action*, Guide à l'usage des parlementaires N° 20 - 2013, UNHCR y Union Interparlementaire, Francia, 2013; g) Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos relacionados con proyectos de desarrollo e infraestructura*, México, 2014; h) Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas*, México, 2015; i) Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas con discapacidad*, México, 2014; j) Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren niñas, niños y adolescentes*, México, 2014; k) Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Protocolo para juzgar con perspectiva de género, haciendo realidad el derecho a la igualdad*, México, 2013; y l) Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, *Modelo de Atención Integral a Víctimas*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de junio de 2015.

(priorización de la atención y protección de personas susceptibles de protección reforzada), 8 (garantía de los derechos a la vida, vivienda adecuada, alimentación, salud y educación), 9 (implementación de proyectos productivos), 10 (sensibilización y capacitación de servidores públicos), 11 (campañas de información) y 12 (campañas de sensibilización dirigidas a la sociedad).

La **participación de las víctimas y de organizaciones de la sociedad civil especialistas en desplazamiento o protección de víctimas** también es esencial en los procesos de atención y protección dirigidos a ellas. Los lineamientos 5 (elaboración del diagnóstico y de un plan de trabajo de atención y protección de las víctimas), 10 (sensibilización y capacitación de servidores públicos) y 16 (elaboración de proyectos de ley) establecen de manera expresa la necesidad de contar con la participación de las personas desplazadas y/o de organizaciones civiles en el diseño y planeación de acciones por parte de las autoridades.

Sin embargo, la participación debe extenderse a cualquier lineamiento que lo permita. Por ejemplo, los lineamientos 9 (implementación de proyectos productivos), 11 (campañas de difusión de derechos de las personas desplazadas), 12 (campañas de sensibilización dirigidas a las comunidades) y 15 (diseño de rutas de atención de las víctimas de DFI) son ideales para la participación activa de grupos que representen a las personas desplazadas contribuyendo así a la construcción incluyente de políticas públicas.

Finalmente, las autoridades de los tres niveles de gobierno deben desarrollar las medidas de **prevención** del desplazamiento para que otras personas no se vean forzadas a salir de sus lugares de origen.

Las medidas de prevención dependerán del contexto social, político, religioso y económico de la localidad, municipio o Estado donde se quieran implementar dichas medidas o acciones, teniendo en cuenta que las causas del desplazamiento pueden ser por violencia, conflictos, violaciones de los derechos humanos, o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano. Por ello, las autoridades de manera coordinada deberán identificar qué motivó los desplazamientos actuales, con miras a prevenir migraciones forzadas en el futuro.

3.1. Lineamientos para las autoridades e instituciones de los tres niveles del gobierno

Lineamiento 1. Todas las autoridades e instituciones del gobierno deben cumplir con las obligaciones en derechos humanos señaladas en la Constitución federal, en los tratados internacionales en los que México sea parte, en las Constituciones locales y en la ley, enfocando sus acciones a la protección de la población víctima de DFI.

Para ello, es necesario que cada autoridad e institución identifique cuáles de las funciones que realizan en el cumplimiento de sus mandatos constitucionales, convencionales y legales se relacionan con la atención o protección de los derechos humanos de las víctimas del DFI. En el cumplimiento de esa tarea debe tenerse en cuenta que las víctimas del DFI en México se encuentran en situación de vulnerabilidad, además de la vulneración inicial que cada una de ellas posea por su género, edad, pertenencia a un pueblo indígena, entre otros.

Adicionalmente, es importante que el proceso de identificación de obligaciones, funciones, acciones y programas que pueden y deben dirigirse a la atención de las personas desplazadas, no se limite a que las normas incluyan de manera expresa el DFI como categoría de protección o a las personas desplazadas como beneficiarios de los programas.

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.

Cualquier acción relacionada con la atención y protección de las personas desplazadas requiere la coordinación entre autoridades pues al ser un problema presente en varias entidades federativas y que afecta de manera grave a numerosos grupos poblacionales, es necesario que los tres niveles de gobierno coordinen esfuerzos para la prevención y atención de la problemática. Para ello, es fundamental que cada nivel de gobierno establezca el alcance de su intervención y las acciones que le corresponde desarrollar o implementar para proteger y garantizar los derechos de las personas víctimas de DFI. Las autoridades que integran los tres niveles de gobierno bajo ningún motivo deben ser un obstáculo a la protección de los mismos, ni negarse a la atención y protección de esta población.

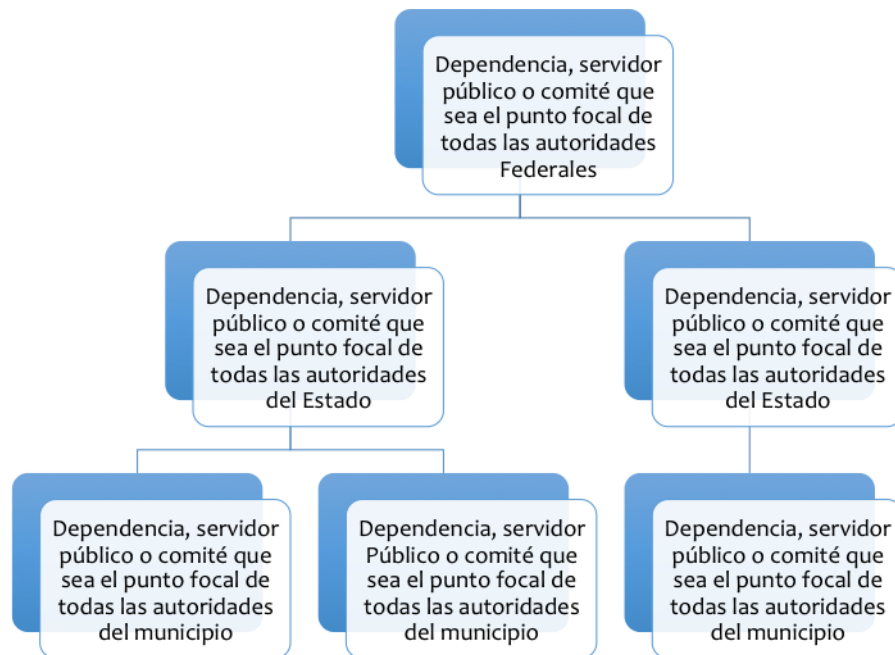
De esta manera, al coordinar esfuerzos la eficacia y eficiencia en la atención de las víctimas de DFI será mayor, lográndose un actuar diligente de parte de las autoridades.

Lineamiento 3. Establecer una dependencia, servidor público o comité intersectorial que lidere la coordinación de las acciones que van a realizar las demás autoridades e instituciones de gobierno.

Para garantizar una respuesta adecuada, oportuna y eficaz a la situación de vulnerabilidad que genera el DFI a sus víctimas, las autoridades del gobierno deben designar un punto focal o un organismo a nivel nacional y en todos los niveles de gobierno, que lideren la coordinación de las acciones, evalúen si las acciones implementadas cumplen con la finalidad para la cual fueron creadas y, en su caso, encomiende tareas específicas a las instituciones y departamentos gubernamentales tanto a nivel nacional como local, para que se respeten, promuevan, protejan y garanticen eficazmente los derechos de las personas desplazadas.

Quien cumpla las funciones de punto focal (coordinación de tareas de otras entidades y autoridades), debe coordinar sus esfuerzos y labores con los puntos focales que existan a nivel estatal y municipal.

A modo de ejemplo, en la siguiente gráfica se muestra la relación de coordinación que puede expresarse entre las diferentes autoridades de gobierno:



Lineamiento 4. Deben saber si en los territorios en los que ejercen sus competencias hay población víctima de DFI; para ello, deben realizar un diagnóstico inicial acerca de la situación real de las personas en esta circunstancia.

Cada autoridad e institución pública debe verificar la existencia de víctimas de DFI en el territorio en el cual ejerce sus competencias con el fin de determinar cuál es el número aproximado de personas desplazadas que deberá incluir en sus acciones o programas de atención de personas en situación de vulnerabilidad, o respecto de las cuales deberá diseñar e implementar estrategias y líneas específicas de acción. El proceso de verificación y conteo de la población desplazada se puede realizar en colaboración y/o coordinación entre varias autoridades o instituciones públicas; en todo caso, cada una de ellas debe tener claridad sobre el total de población que debe atender.

En el proceso de identificación de las personas desplazadas es fundamental tener en cuenta que la noción de DFI señalada en los *Principios Rectores*, se articula en tres elementos principales: (i) la condición de urgencia y apremio que obliga a las personas a desplazarse de su lugar o comunidad de origen; (ii) las características de las condiciones contextuales en el lugar de residencia que motivan a las personas a desplazarse (las razones que motivaron a las personas a desplazarse); y (iii) el aspecto geográfico que diferencia este fenómeno y a sus víctimas, de los refugiados y de las personas con

necesidad de protección internacional,⁴¹ ya que el desplazamiento implica que las personas permanecen dentro de las fronteras del país.

Además de calcular el número de personas desplazadas, es indispensable que las autoridades de los tres niveles de gobierno, actuando de manera coordinada y atendiendo a las indicaciones de quien actúe como punto focal, elaboren un diagnóstico inicial sobre el DFI y la situación de las víctimas del mismo, con el fin de conocer el grado de vulnerabilidad de las personas, el escenario en el que se encuentran y las situaciones que originan la violación de otros derechos humanos.

Aspectos que deben tener en cuenta las autoridades en la elaboración de los diagnósticos locales sobre el DFI

- ✓ Número de víctimas de DFI que se encuentran en el territorio de competencia o actuación de la autoridad de gobierno;
- ✓ Cuantos grupos familiares se pueden identificar dentro de esta población; porcentaje de mujeres; porcentaje de personas menores de 18 años que viajan no acompañadas; porcentaje de personas con discapacidad; porcentaje de personas integrantes de la población LGBTTTI; porcentaje de personas que pertenecen a pueblos indígenas; porcentaje de personas afrodescendientes, entre otros grupos en condición de vulnerabilidad;
- ✓Cuál es su lugar de origen o lugar de donde fueron víctimas de DFI;
- ✓ Cuáles fueron las causas del desplazamiento;
- ✓ Qué posesiones tenían y en donde estaban ubicadas; e
- ✓ Identificar factores estructurales y temporales que contribuyen a potencializar su situación de vulnerabilidad.

El proceso de elaboración del diagnóstico no es excusa para la falta de atención y protección inmediata de las víctimas del DFI o de su inclusión a los programas sociales. El avance y resultado final del diagnóstico debe estar disponible para la consulta de otras autoridades y de particulares.

⁴¹ CNDH, *Informe Especial sobre Desplazamiento Forzado Interno (DFI) en México*, 2016, párrafo 25.

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.

Aunque las medidas de atención y protección durante el desplazamiento deben tener un carácter transitorio o provisional, éstas pueden durar un tiempo indefinido, atendiendo al número de víctimas, el contexto de riesgo y vulnerabilidad en el que se encuentren, y el tiempo en que el Estado tarde en erradicar la o las causas que provocaron el DFI, así como la determinación del momento propicio para que puedan regresar las víctimas a sus hogares en condiciones de seguridad o puedan reubicarse en otro lugar.

Por esa razón, es fundamental que las medidas de atención y protección de la población desplazada, se sustenten en un plan de trabajo institucional que considere las capacidades y fortalezas de cada autoridad, para que se pueda prever la necesidad de aumentar recursos humanos y presupuestales. Si la capacidad institucional no es suficiente para cumplir con los fines de atención y protección de las víctimas de DFI, se deben realizar los ajustes internos necesarios en cada institución de gobierno para que se pueda cumplir de manera adecuada con aquellos fines, respecto del total de la población que a cada autoridad o institución le corresponde.

Las acciones dirigidas a las víctimas de DFI y el plan de trabajo en que se sustenten, deben actualizarse de manera regular buscando la exigibilidad progresiva de los derechos de aquéllas.

Asimismo, el diseño, implementación y evaluación del plan de trabajo y de las acciones de atención y protección de esta población, deben incluir la participación de organizaciones de la sociedad civil especializadas en la atención de víctimas de violaciones de derechos humanos, así como de las víctimas de DFI a quienes se dirige. Para ello, es necesario que se establezcan mecanismos eficaces de participación y consulta.

Cuando se diseñen las acciones de atención para víctimas del DFI es necesario tener en cuenta que, al interior de esa población, hay personas con diferentes condiciones que requieren medidas con un enfoque diferenciado y que, además, pueden reunir varias características. Por ejemplo, una mujer puede ser indígena, adulta mayor y tener una discapacidad, caso en cual estaría en múltiples situaciones de vulnerabilidad. En el siguiente cuadro se muestran los posibles cruces de situaciones de vulnerabilidad que puede tener una misma persona:

| Categorías de personas en situación de vulnerabilidad | Mujeres | NNA | Personas indígenas | Personas con discapacidad | Personas adultas mayores | Personas LGBTTTI |
|---|---------|-----|--------------------|---------------------------|--------------------------|------------------|
| Mujeres | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| NNA | ✓ | | ✓ | ✓ | | ✓ |
| Personas Indígenas | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ |
| Personas con discapacidad | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ |
| Personas adultas mayores | ✓ | | ✓ | ✓ | | ✓ |
| Personas LGBTTTI | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | |

* Las casillas en blanco muestran repetición del mismo grupo (mujer, mujer) o imposibilidad de cruces de situaciones de vulnerabilidad, como ser una persona adulta mayor y a la vez ser niño, niña o adolescente.

Estas variables son importantes para la adecuada atención de esta población y el cumplimiento de las obligaciones y compromisos en derechos humanos.

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.

Dependiendo de las causas que hayan motivado el DFI, y teniendo en cuenta el ámbito de su competencia, cada autoridad e institución pública debe identificar qué riesgos inminentes, particularmente a la vida, salud e integridad personal, enfrentan o pueden enfrentar las personas desplazadas a quienes va a dirigir sus acciones de protección, con el fin de priorizar su atención.

En todo caso si la competencia, funciones y actividades de la autoridad o institución que esté desarrollando las labores de atención de la población desplazada no se relacionan

con los derechos a la vida, salud e integridad personal de las víctimas del DFI, esa autoridad debe establecer los canales de comunicación y canalización inmediata con las instituciones que sean competentes para atender esas cuestiones, a fin de brindar la rápida atención de las víctimas.

Las autoridades también deben identificar cuáles son las dificultades (como la ausencia de documentos de identificación o la falta de un domicilio) que puede enfrentar la población al momento de ejercer sus derechos a través de actividades, programas o cualquier tipo de beneficio que desarrolle la autoridad, a fin de poder flexibilizar los requisitos para acceder a esos programas, beneficios o actividades.

Si los riesgos o las limitaciones al acceso a programas públicos y al ejercicio de derechos está relacionado con la seguridad personal de una o varias víctimas del DFI, las autoridades municipales, estatales o federales encargadas de la seguridad pública deberán coordinarse a efecto de garantizar este derecho.

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, peligros o de limitaciones injustificadas en el ejercicio de sus derechos.

Dentro del grupo poblacional de personas desplazadas que amerita un tratamiento prioritario por su condición, pueden encontrarse casos individuales o familiares que estén en una situación de particular indefensión y vulnerabilidad, incluso mayor a la de la generalidad de las personas desplazadas. Se puede tratar de casos excepcionales que requieran un tratamiento particularmente atento por haber adquirido el status de sujetos de especial protección reforzada, en virtud de las condiciones concurrentes de debilidad que les asisten.

En ese sentido, es posible que dentro de la población desplazada se encuentren NNA, mujeres, adultos mayores y personas con discapacidad, que resientan problemas a su salud por falta de una adecuada alimentación, enfermedades o situaciones anteriores al desplazamiento o afectaciones a su salud mental producidas por el mismo DFI. Al respecto, es indispensable que cada autoridad identifique a esas personas e implemente o ejecute todas las acciones que sean necesarias para reestablecer sus derechos a la salud (incluyendo la salud mental), la integridad personal o prevenir la violación de su derecho a la vida, según sea el caso.

De ser necesario, las autoridades de gobierno e instituciones pueden elaborar convenios con organizaciones privadas o civiles que puedan brindar servicios de salud.

Lineamiento 8. Mientras dure el desplazamiento las autoridades deben garantizar, como mínimo, los derechos a la vida digna, una vivienda adecuada, a la alimentación, a la salud y a la educación de la población víctima de DFI.

Las autoridades deben diseñar e implementar proyectos, acciones o medidas que garanticen, como mínimo, los derechos enunciados en este criterio, hasta el momento en que las víctimas de DFI puedan recobrar su autosuficiencia económica, o garantizar su acceso a los programas existentes destinados a personas en situación de vulnerabilidad y mediante los cuales ejerzan esos derechos.

Las medidas de atención y protección durante el desplazamiento que pueden traducirse en ayuda humanitaria, no pueden estar sujetas a plazos inexorables, pues deben estar previstas a la superación de la situación de vulnerabilidad en el que se encuentran las personas desplazadas mientras dura el desplazamiento, etapa en la cual se deben garantizar condiciones de vida digna que permitan paulatinamente una estabilización económica y social.

La garantía de estos derechos puede realizarse mediante la inclusión de las personas desplazadas a programas sociales existentes y destinados inicialmente a otras poblaciones en situación de vulnerabilidad. Para ello es fundamental que las autoridades conozcan las dificultades de la población víctima de DFI de cumplir con las reglas de operación de los diferentes programas sociales y flexibilicen los requisitos para poder acceder a los mismos.

Para ello, las autoridades deben contar con un presupuesto suficiente o redistribuir el existente. En ambos casos, deberán realizar las gestiones pertinentes para obtener los recursos financieros necesarios para atender la inmediata situación de vulnerabilidad de las víctimas del DFI.

Lineamiento 9. Deben gestionar la implementación de proyectos productivos para las víctimas del DFI.

Uno de los factores que causa un mayor impacto en la vida de las personas víctimas de DFI es la pérdida repentina de las fuentes de sus ingresos (trabajos, tierras, ganado, etc.), que se relaciona con el ejercicio de muchos otros de sus derechos.

Por esa razón, las autoridades que cuenten con competencias para proveer de recursos para la implementación de proyectos productivos a grupos en condiciones de vulnerabilidad, deberá visualizar a las víctimas de DFI como uno de dichos grupos y priorizar la ayuda inmediata a los mismos, a efecto de proveer de las condiciones

propicias para que puedan realizar actividades diversas que les provean de sustento y de esta manera puedan superar su condición de dependencia y limitación de recursos.

Las autoridades encargadas de la capacitación para el trabajo, tienen un papel importante a efecto de proveer de los conocimientos necesarios sobre diversos oficios que las víctimas del DFI pueden aprender para su beneficio.

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 en la atención y protección de la población desplazada.

Uno de los mecanismos más importantes y efectivos para prevenir la revictimización de las personas desplazadas, es la oportuna y adecuada atención por parte de las y los servidores públicos involucrados en la atención de los integrantes de aquella población.

La atención que los funcionarios brinden a las víctimas de DFI está ligada al nivel de sensibilización que tengan de la problemática, sus consecuencias y la capacitación que reciban acerca de los derechos de esta población. Por esa razón el primer paso que debe realizarse en los procesos de capacitación, es la adecuada sensibilización de las autoridades para que sus actuaciones estén mediadas por la empatía hacia las personas desplazadas.

Además, es fundamental que desde la planeación de las acciones de atención y protección de la población desplazada se diseñe una estrategia de capacitación para todas las personas al interior de las autoridades del gobierno o de las instituciones encargadas de atender a personas en situación de vulnerabilidad.

Aspectos mínimos que deben considerarse en la capacitación de servidores públicos

- ✓ Proceso de sensibilización respecto de la población desplazada y la importancia de expresarlo en su atención y protección;
- ✓ Los niveles de responsabilidad y de actuación de los servidores al interior de cada instancia o autoridad, con el fin de adecuar la capacitación a cada uno de ellos;
- ✓ Comprensión acerca del concepto de violación de derechos humanos y del DFI como un hecho generador de violaciones de derechos humanos;

- ✓ En qué consiste la revictimización por parte de los servidores públicos, cómo se expresa, cómo prevenirla, en general, respecto de toda persona, y en particular, respecto de las víctimas de DFI;
- ✓ Cuáles son las personas y poblaciones que se encuentran en situación de vulnerabilidad; cuales son las obligaciones de los servidores públicos respecto del respeto y garantía de sus derechos.
- ✓ Reconocer que las personas desplazadas se encuentran en situación de vulnerabilidad y al mismo tiempo son víctimas de violaciones a sus derechos humanos;
- ✓ Conocimiento del marco normativo nacional e internacional que protege a las personas víctimas de desplazamiento y evaluación sobre la comprensión de los estándares que regulan el tema;
- ✓ A quién o a qué autoridad o institución puede canalizarse a una víctima de desplazamiento, cuando el servidor público o la entidad, dependencia o institución a la que inicialmente se dirige, no es la competente para atender sus necesidades o peticiones;
- ✓ Conocimiento adecuado y pertinente de los programas o mecanismos que ofrece la institución pública a la que pertenece el servidor público;
- ✓ Evaluación y seguimiento de los procesos de atención y protección de las víctimas de DFI, a cargo de los servidores públicos en los diferentes niveles jerárquicos.

En los procesos de capacitación, las autoridades pueden asesorarse con organizaciones de la sociedad civil u organismos internacionales de protección de derechos humanos, especializados en capacitación en derechos humanos, desplazamiento o protección de poblaciones en situación de vulnerabilidad.

Lineamiento 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 pueden acceder y los mecanismos para acceder a los mismos.

Todos los procesos de atención y protección de la población en situación de vulnerabilidad deben incluir los mecanismos adecuados de difusión sobre los programas sociales de los cuales pueden beneficiarse y cómo se puede acceder a ellos.

En el caso de la población desplazada, los procesos de difusión deben incluirlos como destinatarios directos de la información y considerar a las personas que pertenecen a

pueblos indígenas para que en su propio lenguaje puedan ejercer su derecho a la información.

Es fundamental que la información sea sencilla, adecuada, completa, incluyendo paso por paso cómo acceder a los programas de los que pueden beneficiarse y ante qué funcionarios pueden dirigirse si tienen preguntas, o si no son atendidos correctamente por quienes deben brindar un determinado servicio.

Hay que recordar que aunque las personas desplazadas tienen los mismos derechos que cualquier persona, también son sujetos de una protección reforzada por parte del Estado, derivado de su situación particular de debilidad manifiesta e indefensión. Por esa razón, resulta relevante que también conozcan cuáles son sus derechos como víctimas de DFI, con base en lo señalado en los Principios Rectores y en los *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones* (en adelante Principios para interponer recursos y obtener reparaciones), la forma en que pueden ejercerlos y cuáles son los mecanismos judiciales para exigir la protección de los mismos.

Aspectos mínimos que debe tener en cuenta la información dirigida a las víctimas del DFI

- ✓ Que la información sea clara, sencilla y adecuada;
- ✓ Mención de los programas sociales a los que pueden acceder y los beneficios de los mismos;
- ✓ Mención de los requisitos y pasos para acceder a esos programas, incluyendo los plazos que pueden durar los trámites;
- ✓ Se especifique ante qué servidor público dirigirse si tienen preguntas y ante quien dirigirse si no son correctamente atendidos;
- ✓ Cuáles son sus derechos como víctimas de DFI y en general como víctimas de violaciones de derechos humanos;
- ✓ Ante qué autoridad o servidor público pueden dirigirse si creen que una persona o un servidor público está violando alguno de sus derechos.

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.

La segregación y la discriminación son algunas de las mayores dificultades que enfrentan las víctimas del DFI en las comunidades a las que llegan, luego de huir de sus lugares de origen. Parte del ejercicio de sus derechos y de superar las dificultades que enfrentan de manera cotidiana, se relacionan con sus procesos de integración a la sociedad de acogida.

Por esa razón, las autoridades del gobierno deben actuar en el diseño e implementación de una estrategia que tenga como finalidad el reconocimiento de la situación de vulnerabilidad en el que se encuentran las personas desplazadas y la importancia de colaborar y apoyar su proceso de integración, con base en el principio de solidaridad.

En el proceso de sensibilización, las autoridades pueden asesorarse con organizaciones de la sociedad civil u organismos internacionales de protección de derechos humanos, especializados en temas de discriminación, desplazamiento o protección de poblaciones en situación de vulnerabilidad.

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.

Aunque las causas del DFI pueden ser múltiples y ocurrir de manera simultánea, cuando es generado por violencia de cualquier clase, por violaciones de derechos humanos (cometidas por acciones u omisiones), es obligación de las entidades competentes investigar dichas causas, así como la ocurrencia de los posibles delitos vinculadas con aquéllas.

Es importante recordar que además de la obligación de investigar, las autoridades deben respetar y garantizar los derechos a la verdad, la justicia y a la reparación integral, conforme a lo señalado en los Principios para interponer recursos y obtener reparaciones.

La ayuda humanitaria y el reconocimiento de una o varias personas como víctimas del DFI desplazadas en ningún caso dependerá de la investigación de las causas que motivaron su desplazamiento o del resultado de aquélla.

Lineamiento 14. Todas las autoridades deberán llevar un registro puntual de las personas víctimas de DFI atendidas y orientadas.

Este registro permitirá conformar un padrón oficial de personas víctimas de DFI, que a su vez, posibilite planear, estructurar o reestructurar acciones para la adecuada atención de estas personas e incidir en mecanismos eficaces de prevención y erradicación del DFI en territorio nacional.

La compilación de los registros de cada dependencia puede administrarlos el ejecutivo de cada ámbito de gobierno (federal, estatal y municipal) lo que les permitirá tomar decisiones sustentadas en datos reales sobre esta temática, y contribuir al Registro Nacional de Víctimas señalado en la Ley General de Víctimas.

La inclusión, modificación y uso de la información que haga parte del registro de personas desplazadas deberá estar debidamente resguardada y contar con protocolos claros de manejo y protección, en el que se especifiquen cuándo, quienes, y por qué razón un servidor público puede tener acceso a la información del registro, a fin de evitar el uso indebido de la misma y que la seguridad, vida o integridad personal de las personas que lo integran pueda estar en peligro.

Lineamiento 15. Los puntos focales, en acuerdo con las autoridades municipales, estatales y federales, deben diseñar una o varias rutas de atención para las personas víctimas de DFI

Con base en los criterios anteriores y atendiendo a las competencias de cada autoridad, entidad e institución, los puntos focales deben crear los mecanismos adecuados y eficaces para que cualquier persona que se encuentre en situación de desplazamiento conozca ante qué autoridad puede dirigirse a su llegada en la comunidad de recepción y cuáles son los pasos que las autoridades deben seguir, para lograr la protección de manera inmediata a las personas víctimas de DFI.

Anexo a estos criterios, la CNDH propone una ruta inicial de atención para que sea tomada en cuenta por las autoridades respectivas.

3.2. Lineamientos para los legisladores federales y locales

Lineamiento 16. Los legisladores federales y locales deben conocer cuál es la situación del desplazamiento en el territorio en el cual ejercen su competencia.

La presentación de proyectos de ley relacionados con el DFI, tratándose de una ley general o de leyes locales deben sustentarse en los resultados de los diagnósticos que elaboren las autoridades federales, locales, en la opinión de las víctimas del DFI acerca de sus temores y necesidades y en la asesoría de organizaciones y organismos nacionales e internacionales de protección de derechos humanos.

Aunque es urgente la publicación de una ley general sobre DFI en México, la misma debe fundamentarse en contextos actuales y reales de la problemática y, por ende, su elaboración debe involucrar la intervención de diferentes actores.

Los legisladores pueden realizar consultas, conversatorios, debates, o en general pueden utilizar cualquier mecanismo de participación colectiva que sea adecuado para contribuir en la elaboración de la ley, escuchando a los afectados y a otros especialistas en el tema.

Lineamiento 17. Los legisladores federales y locales deben identificar qué leyes existentes necesitan ser reformadas con el fin de proteger a la población víctima de DFI y para cumplir con las obligaciones de promoción, protección, respeto y garantía de sus derechos.

Las normas vigentes destinadas a diferentes grupos en situación de vulnerabilidad, desconocen a las personas desplazadas como población vulnerable lo cual puede configurar, en la práctica, el primer obstáculo para la protección de sus derechos y el acceso a programas sociales.

Por esa razón, es necesario que los legisladores revisen las normas que actualmente reconocen o garantizan los derechos de poblaciones vulnerables, con el fin de identificar si su redacción, interpretación o aplicación excluye a las personas desplazadas de manera directa o indirecta o limita el ejercicio de sus derechos. En caso afirmativo, será necesario realizar las reformas pertinentes en dichas normas, con el fin de cumplir con las obligaciones de promover, proteger, respetar y garantizar los derechos de las víctimas, de manera transversal en la normatividad vigente.

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 DFI y la vigencia de sus derechos.

Aunque la atención y protección de las víctimas del DFI no depende de la existencia de una o varias leyes en la materia, éstas son un elemento central que impulsa la acción estatal en la protección de las personas desplazadas. Las y los legisladores deben velar porque exista un marco jurídico nacional que sea adecuado para la prevención de futuros DFI, la atención y protección de las víctimas y la implementación de soluciones duraderas.

Es importante que en la elaboración de la ley nacional sobre DFI, se tengan en cuenta las disposiciones de la Ley General de Víctimas y, en su caso, realicen las remisiones a ésta que sean pertinentes sin que esta acción signifique la falta de atención oportuna y adecuada de las víctimas de DFI.

Además de los criterios 16 y 17, las cuatro obligaciones en derechos humanos, el enfoque diferenciado en la protección de las diferentes poblaciones y los derechos de las personas víctimas de DFI, las y los legisladores deben considerar que la ley de DFI en México debe regular las cuestiones que se muestran a continuación.

Cuestiones mínimas que deben desarrollar las leyes de DFI en México

Principios y definiciones:

- Qué es el DFI y cuáles son sus causas;
- Definición de personas desplazada;
 - Etapas o momentos del desplazamiento;
- Reconocimiento del DFI como violación de Derechos Humanos;
- Obligaciones de los servidores públicos;
- Principios rectores de la ley;

Atención y protección en las tres etapas del DFI:

- Definición de las medidas de prevención, de atención y protección durante el desplamamiento y la implementación de soluciones duraderas.

Responsabilidad por generar u ordenar el DFI de una o varias personas:

- Responsabilidad penal de particulares;
- Responsabilidad penal y administrativa de servidores por acción u omisión;

Presupuesto para la atención de emergencia para las víctimas, durante el DFI

Relación y remisión a la Ley General de Víctimas

Derechos de las víctimas de DFI :

- Principios Rectores;
- Derechos de las víctimas de violaciones a derechos humanos

Competencias, intervención y funciones de las autoridades:

- Determinación del punto focal;
- Coordinación interinstitucional;
- Monitoreo y seguimiento de la implementación de acciones de protección.

3.3. Lineamientos para los jueces federales, estatales y municipales

Lineamiento 19. *En el análisis de las averiguaciones previas consignadas 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*

Es muy común que los casos de DFI sean consecuencia de la comisión de uno o varios delitos como son los homicidios, las extorsiones y las amenazas, entre otros. Cuando el contexto en el que se producen esos delitos afecta determinado número de personas, los jueces deben calificar y ampliar las medidas de protección que el Ministerio Público haya

implementado para garantizar los derechos de las víctimas, así como la posible vulneración de otros derechos, que estén directamente relacionados con el caso que es materia de estudio por parte del juez.

Lineamiento 20. Los jueces que conozcan de juicios de amparo relacionados con hechos que motivaron el DFI de personas deben imponer las medidas necesarias para cesar la violación de los derechos.

Los juicios de amparo pueden ser una de las herramientas más útiles para la protección de los derechos de las víctimas de DFI. Por esa razón, en los casos de DFI los jueces deben verificar que los derechos señalados como vulnerados sean garantizados por las autoridades correspondientes, considerando particularmente la presencia de niñas, niños y adolescentes, mujeres, personas adultas mayores, personas indígenas y personas con discapacidad.

Lineamiento 22. Cuando un juez conozca sobre un caso relacionado con el diseño, construcción o implementación de un proyecto de desarrollo e infraestructura, debe verificar que aquel no sea la causa del DFI de personas.

Los proyectos de desarrollo o megaproyectos pueden afectar a las comunidades donde aquellos se van a implementar ocasionando, por ejemplo, el DFI de grandes grupos de personas. Por esa razón es indispensable que los jueces apliquen los criterios señalados en el *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos relacionados con proyectos de desarrollo e infraestructura*, elaborado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual analiza la forma en que esos proyectos pueden violar múltiples derechos humanos ocasionando a su vez el desplazamiento forzado de personas, con el fin de prevenir tales violaciones y reparar de manera integral y oportuna a las víctimas.

Lineamiento 23. Es indispensable que los jueces tengan en cuenta que los grupos o comunidades víctimas de DFI pueden tener características particulares y por ello son titulares de una protección reforzada.

Como impartidores de justicia, los jueces deben aplicar los mayores estándares de protección para las personas víctimas de DFI en México, teniendo en cuenta que los grupos o comunidades de personas desplazadas pueden estar integrados por

poblaciones que tienen diferentes características. Por esa razón, es necesario que apliquen los estándares, lineamientos y principios de actuación señalados en los Protocolos de actuación para quienes imparten justicia en casos que: a) involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas; b) involucren derechos de personas con discapacidad; y c) que involucren niñas, niños y adolescentes, todos ellos elaborados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

3.4. Lineamientos para los OPDH

Lineamiento 24. Los OPDH debe conocer la situación de desplazamiento en el territorio en el cual ejerce su competencia.

Aunque la competencia y obligación de realizar un diagnóstico sobre el DFI corresponde a las autoridades del ejecutivo, es indispensable que cada OPDH conozca los avances y resultados de esos diagnósticos. En caso en que no sea posible obtener dicha información por parte de las autoridades encargadas de proporcionarla, puede realizar las acciones que considere pertinentes para conocer los datos principales de la situación del desplazamiento y sus víctimas, en el territorio en el que ejerce su competencia.

Lineamiento 25. Los OPDH deben coordinarse con las demás autoridades competentes en su territorio, en las labores de sensibilización de la población, capacitación de servidores públicos e información dirigida a la población desplazada, acerca de sus derechos.

El papel de los OPDH en los procesos de sensibilización y difusión de la información debe ser activo. Por esa razón es necesario se coordinen con otras entidades territoriales con el fin de establecer los contenidos y la metodología que se van a llevar a cabo en los procesos de sensibilización de la población, en las capacitaciones a servidores públicos y en la difusión de los derechos de las personas desplazadas.

Lineamiento 26. Los OPDH deben monitorear las reformas legislativas que puedan impactar en la exigibilidad, ejercicio, respeto o garantía de los derechos de las víctimas del DFI y participar en la emisión de las leyes locales sobre el tema.

Es importante que en los procesos de consolidación del marco jurídico relacionado con el DFI, los OPDH tengan un papel activo de monitoreo y seguimiento con el fin de verificar que la normatividad integre y desarrolle de manera adecuada los estándares mínimos de protección de los derechos humanos de las víctimas de DFI, particularmente los señalados en los Principios Rectores y en los Principios para interponer recursos y obtener reparaciones.

Asimismo, en ejercicio de sus competencias es importante que cada OPDH esté atenta a que las normas vigentes y relacionadas con los derechos de las personas desplazadas no sean inconstitucionales o inconvencionales, caso en el cual podrá ejercer las respectivas acciones de inconstitucionalidad.

Lineamiento 27. Los OPDH deben monitorear los procesos de implementación de las medidas y acciones dirigidas a la atención y protección de las personas desplazadas.

Atendiendo al grado de vulnerabilidad en el que se encuentran las víctimas del DFI, es de vital importancia que cada OPDH verifique que las autoridades e instituciones del gobierno cumplan con sus obligaciones de proteger a dicha población, proporcionando la atención oportuna a sus necesidades y no revictimizando a las personas desplazadas.

Los procesos de verificación pueden tener como resultado la identificación de acciones u omisiones de las autoridades, que constituyen violaciones de los derechos humanos de las personas desplazadas.

Lineamiento 28. Los OPDH deben tener mecanismos y lineamientos internos para la investigación de los casos de DFI que inicien de oficio o por la presentación de una queja.

A partir del reconocimiento del DFI como un hecho generador de múltiples violaciones a los derechos humanos, las OPDH deben tener lineamientos de investigación para los casos de desplazamiento, que les permitan identificar fácilmente quiénes son las personas desplazadas, las causas del mismo y todas las acciones u omisiones de las autoridades, relacionadas con el desplazamiento, la violación de los derechos de las víctimas o la duración del mismo.

Aunado a ello, las OPDH deben orientar a las víctimas para efecto de acudir a las instancias competentes y puedan solicitar la atención respectiva para la atención de sus derechos.

Anexo