

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 3 DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN Y SE ADICIONA UN ARTÍCULO 41 BIS, A LA LEY PARA LA PROTECCIÓN DE PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS, EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO INTERNO FORZADO.

Quien suscribe, Senadora Nestora Salgado García, integrante del Grupo Parlamentario del Partido MORENA a la LXIV Legislatura del H. Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 8 numeral 1, fracción I del Reglamento del Senado de la República, someto a la consideración de esta Asamblea la **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 3 DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN Y SE ADICIONA UN ARTÍCULO 41 BIS, A LA LEY PARA LA PROTECCIÓN DE PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS, EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO INTERNO FORZADO**, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de las Naciones Unidas resultan particularmente relevantes para determinar el contenido y alcance del artículo 22 de la Convención Americana, los cuales definen que "se entiende por desplazados internos las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos [...], y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida"¹.

De acuerdo con lo anterior, los motivos que ocasionan el desplazamiento interno se pueden clasificar en dos grandes rubros: 1) para evitar los efectos de un conflicto armado y de situaciones de violencia generalizada o de violaciones de los derechos humanos, o bien 2) como consecuencia de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano².

¹ CUADERNILLO DE JURISPRUDENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Nº 3: PERSONAS SITUACIÓN DESPLAZAMIENTO, <http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/desplazados6.pdf>

² Desplazamiento interno por violencia en México, <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r37820.pdf>

La problemática del Desplazamiento Forzado Interno (DFI) es una cuestión que en México no ha sido asunto prioritario en la agenda política. Prueba de esto es que, a pesar de la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011, en donde el Estado mexicano de manera formal y plena, visibilizó la vigencia y aplicación del contenido de los tratados internacionales en materia de derechos humanos de los que es parte y, los considero parte integrante del marco normativo mexicano, hasta la fecha no se ha fundamentado en legislación alguna de manera sistematizada los derechos humanos inherentes a las personas afectadas por el DFI, por lo cual no se pueden distinguir, aplicar y mucho menos garantizar³.

Las y los desplazados huyen de sus hogares de residencia habitual ya sea como consecuencia de actos criminales y violaciones de derechos humanos cometidos en su contra o hacia su familia, o bien, como consecuencia del temor fundado de ser víctimas ante un clima generalizado de inseguridad y de impunidad⁴. Esto ha desembocado en una evasión constante de responsabilidades específicas de las autoridades administrativas y judiciales, en todos los niveles de gobierno para su debida garantía, por lo tanto, existe escasa o nula política pública que busque por lo menos reconocer y a atender la DFI en nuestro país⁵.

De acuerdo con el Informe 2017 sobre *Episodios de Desplazamiento Interno Forzado Masivo*, realizado por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH)⁶, las formas de violencia presentes antes o durante los episodios de DFI fueron los ataques armados en contra de la población civil; enfrentamientos entre grupos delincuenciales y entre estos y agentes del Estado; desalojos con violencia; asesinato de un defensor comunitario; uso de armas de fuego o presencia de personas armadas; amenazas e intimidación; casas, cultivos o negocios quemados, destruidos o baleados; saqueo de viviendas y robo de animales, cultivos u otras pertenencias; reclutamiento forzado y detenciones arbitrarias por autoridades. Además de estas formas de violencia, también se observó que el temor fundado ante la violencia de organizaciones criminales y el contexto de disputa por el territorio entre grupos criminales fueron causa de los desplazamientos. La población más afectada fueron las mujeres, la niñez y la población indígena.

³ Hacia la construcción de políticas públicas en materia de atención de grupos discriminados a causa del Desplazamiento Forzado de su lugar de origen, CONAPRED, México, Diciembre de 2008, p. 48.

⁴ Desplazamiento Interno Forzado en México, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. (CMDPDH), <http://cmdpdh.org/temas/desplazamiento-interno/>

⁵ Idem.

⁶ Informe 2017 sobre Episodios de Desplazamiento Interno Forzado Masivo, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH) <https://www.animalpolitico.com/blogueros-verdad-justicia-reparacion/2018/05/07/las-victimas-de-desplazamiento-forzado-que-el-gobierno-no-quiere-ver/>

Asimismo, el Informe Global del Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno (IDCM por sus siglas en inglés) establece que la expansión de la violencia criminal, en particular las actividades de los grupos delictivos y las operaciones militares a gran escala implementadas para combatirlos, han sido la causa del desplazamiento de decenas de miles de personas, y situaba la cifra global del país para ese año en 160,000 personas desplazadas.

Asimismo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) publicó su informe "Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de movilidad humana en México", en el cual, aborda la movilidad humana a nivel interno subrayando que el contexto de violencia generalizada exacerbada en diversas zonas de México, ha sido el causante del desplazamiento forzado de miles de personas en los últimos años, y denuncia la tendencia de las autoridades a minimizar el fenómeno asumiéndolo como "una incómoda consecuencia de la situación de violencia" o bajo el argumento de que los movimientos de poblaciones internas responden a motivaciones económicas⁷.

En el mismo sentido, mediante el Informe Situación de los derechos humanos en México⁸, la Comisión Interamericana constató en terreno que la situación de inseguridad y violencia que atraviesa el país tiene un grave y desproporcionado efecto sobre personas desplazadas internamente. Información de la CIDH señala que los desplazamientos "se realizan de manera silenciosa, furtiva, incluso evitando solicitar el apoyo de las autoridades por la desconfianza y temor a que ellas mismas señalen a las víctimas ante sus agresores.

Además, los testimonios y la información abundante recibida por la CIDH, mostró como la violencia ha tenido un impacto particularmente grave en generar el desplazamiento forzado de grupos tales como pueblos indígenas, defensores de derechos humanos y periodistas⁹. Asimismo, los megaproyectos de desarrollo están conllevando al desplazamiento forzado de pueblos indígenas y otras comunidades en varias zonas del país.

⁷Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México <http://www.oas.org/es/cidh/migrantes/docs/pdf/Informe-Migrantes-Mexico-2013.pdf>

⁸Informe Situación de los derechos humanos en México, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf>

⁹ BBC Mundo (Alberto Nájjar), Rubén Espinosa: el drama de los periodistas mexicanos autoexiliados por la violencia, 5 de agosto de 2015. Disponible en: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/08/150804-periodistas_exiliados_mexico_violencia_an

También, la violencia ha obligado a diversos periodistas a lo largo y ancho del país a desplazarse por el territorio nacional, para buscar una vida tranquila lejos de quienes el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión no les es grata¹⁰.

Cuando las autoridades correspondientes no previenen, investigan y sancionan a los responsables, se posibilita el incremento de agravios y tal impunidad lesiona a la sociedad entera. Cuando un periodista se ve obligado a abandonar su lugar de residencia de manera forzada, detrás de esto existe un completo abandono o indiferencia de la autoridad para actuar en consecuencia.

El Centro de Monitoreo de Desplazados Internos (IDMC, por sus siglas en inglés) ha sostenido que la expansión de la violencia criminal, en particular las actividades de los grupos delictivos y las operaciones militares a gran escala implementadas para combatirlo, han sido las principales causas de desplazamiento en México¹¹.

Otras causas que están generando desplazamientos internos en los países de la región tienen que ver con proyectos de desarrollo de gran escala, comunmente conocidos como megaproyectos, los cuales están afectando principalmente a pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y comunidades campesinas/rurales, así como el desplazamiento relacionado con los efectos del cambio climático y desastres naturales¹².

De este modo, la CIDH también ha tenido conocimiento de situaciones de desplazamiento interno forzado en México a través de la adopción de medidas cautelares urgiendo la protección de grupos de personas que se vieron forzadas a desplazarse internamente. La Comisión observa que el desplazamiento forzado interno no ha sido documentado y analizado de forma integral por el Estado, lo cual constituye el principal obstáculo de cara a la respuesta integral que México debe darle a este fenómeno¹³.

¹⁰ Informe Especial sobre desplazamiento interno forzado, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/informes/especiales/2016_ie_desplazados.pdf

¹¹Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC). Global Overview 2015: people internally displaced by conflict and violence.

¹² Idem

¹³Informe Situación de los derechos humanos en México, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf>

Igualmente, datos de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, señala que se registraron 29 episodios de desplazamiento masivo en el país, impactando en al menos 23,169 personas, en 12 entidades del país: Chiapas, Chihuahua, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Oaxaca, Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas. De estos episodios de desplazamiento 20 fueron causados de manera directa por la violencia. Es decir, en 2016 al menos 21,031 personas tuvieron que abandonar su lugar de residencia de manera temporal o permanente con la intención de salvaguardar su vida a causa de la violencia¹⁴.

En este orden de ideas, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) dio a conocer su Informe Especial sobre Desplazamiento Forzado Interno (DFI) en México. En dicho informe la CNDH recaba las cifras que desde hace más de una década diferentes instancias especializadas nacionales e internacionales preocupadas por el tema del DFI, pertenecientes al sector público, a la sociedad civil y a la academia, han aportado sobre el número de personas y familias desplazadas¹⁵.

Esas cifras e información varían mucho unas de otras por lo que, de acuerdo con la CNDH, no es posible extraer un número aproximado porque los periodos son diferentes y en algunos casos parciales geográficamente. Sin embargo, esto es una muestra de la urgente necesidad de poner en marcha un censo de personas víctimas de DFI a efecto de proyectar y poner en funcionamiento acciones de Estado a su favor y cumplir con el deber legal, constitucional y convencional en la materia, pues ante la inexistencia de un registro oficial confiable y veraz, se limita seriamente la toma de decisiones gubernamentales y sociales en torno a las víctimas

En este contexto, la CNDH refiere que el DFI de personas en México se ha generado por violencia, violaciones a derechos humanos, desastres naturales, proyectos de desarrollo y por la actividad periodística. En los últimos años, es una violencia diferente la que provoca la movilidad de las personas, pues se relaciona con grupos armados que están azotando diversas partes del territorio nacional; esta violencia no se ha podido frenar por parte de las autoridades, lo que ha provocado desprotección de las víctimas.

¹⁴ DESPLAZAMIENTO INTERNO FORZADO EN MÉXICO <http://cmdpdh.org/temas/desplazamiento-interno/>

¹⁵ http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2016_IE_Desplazados.pdf

Por ello, el informe recomienda generar las políticas necesarias a favor de la prevención, investigación, sanción y reparación del daño de las víctimas e incidir en la sociedad y gobierno en la toma de conciencia, de la necesaria solidaridad y empatía con las víctimas. Con ello, se pretende poner en la agenda pública nacional el tema del DFI.

Ahora bien, los Principios Rectores de los Desplazados Internos de la Organización de las Naciones Unidas (marco internacional de referencia al DFI), consideran que la problemática genera ruptura familiar, desestructura los lazos sociales, culturales y relaciones de empleo, e impide el acceso a las garantías procesales y protección judicial, a una vida familiar y cultural digna, a la salud, a la educación, a la propiedad privada, la vida privada y el domicilio. Además de dificultar el acceso a las necesidades elementales de alimentación y vivienda digna y adecuada¹⁶.

De este modo, México requiere reconocer a su más alto nivel el fenómeno, así como realizar un diagnóstico integral sobre el desplazamiento interno forzado para establecer sus causas, definir las necesidades de los desplazados en cada una de las fases del ciclo del desplazamiento y difundir los derechos de las personas desplazadas en todo el país. Esto con la finalidad de que se adopte una política nacional y las medidas tendientes a prestar una respuesta conforme a los estándares internacionales en la materia, en particular los Principios Rectores del Desplazamiento Interno.

Por ello, el desplazamiento interno forzado debe ser entendido como una condición de facto de desprotección porque el Estado no pudo garantizar la protección de estas personas y prevenir su desplazamiento. Esto significa que la responsabilidad primaria de proteger y asistir a las poblaciones afectadas recae sobre el propio Estado quien debe responder por sus acciones u omisiones que generaron el desplazamiento interno forzado, así como por no haber previsto, asegurado o tomado las medidas necesarias para proteger los derechos de la población para evitar que sea víctima de las diversas formas de violencia y ni haber establecido las condiciones y los medios para el retorno seguro de la población desplazada¹⁷.

¹⁶ Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A. C., Desplazados en México: ante el desamparo de la Ley, Animal Político, El Plumaje, Verdad, Justicia y Reparación. Disponible en Internet: <https://www.animalpolitico.com/blogueros-verdad-justicia-reparacion/2017/08/14/desplazados-mexico-ante-desamparo-la-ley/>

¹⁷ Informe 2017 sobre Episodios de Desplazamiento Interno Forzado Masivo, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH) <https://www.animalpolitico.com/blogueros-verdad-justicia-reparacion/2018/05/07/las-victimas-de-desplazamiento-forzado-que-el-gobierno-no-quiere-ver/>

Por estas razones, considero que en aras de poner especial atención en la protección a los derechos de personas desplazadas en situación de vulnerabilidad, como niñas, niños y mujeres, adultos mayores y personas indígenas, periodistas y defensores de derechos humanos, los cuales presentan necesidades específicas de protección y orientación, es necesario reformar la Ley General de Población para asegurar los derechos de las personas víctimas de desplazamiento interno forzado y garantizar los derechos de las comunidades que viven geográficamente aisladas y de las personas víctimas de desplazamiento interno forzado.

Asimismo, propongo adicionar un artículo a la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, con el objetivo de visibilizar el tema del desplazamiento forzado interno en la Ley.

En razón de lo anterior, la Iniciativa propone que la Federación y las entidades federativas, establezcan las Medidas de Prevención y Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas víctimas del desplazamiento forzado interno, así como garantizar que las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas víctimas de desplazamiento forzado interno gocen de condiciones satisfactorias de vida, incluido el derecho a la seguridad, salud e higiene.

A continuación, se añade un cuadro comparativo con los artículos correspondientes de la Ley General de Población y de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, para facilitar la comprensión y el sentido de los cambios propuestos:

TEXTO VIGENTE DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN	PROPUESTA DE REFORMA A LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN
<p>Artículo 3o.- ...</p> <p>I. a X. ...</p> <p>XI.- Procurar la movilización de la población entre distintas regiones de la República con objeto de adecuar su distribución geográfica a las posibilidades de desarrollo regional, con base en programas especiales de asentamiento de dicha población;</p>	<p>Artículo 3o.- ...</p> <p>I. a X. ...</p> <p>XI.- Procurar la movilización de la población entre distintas regiones de la República con objeto de adecuar su distribución geográfica a las posibilidades de desarrollo regional, y asegurar los derechos de las personas víctimas de desplazamiento interno forzado, con base en programas especiales de asentamiento de dicha población;</p>

<p>XII.- Promover la creación de poblados, con la finalidad de agrupar a los núcleos que viven geográficamente aislados;</p> <p>XIII.- Coordinar las actividades de las dependencias del sector público federal, estatal y municipal, así como las de los organismos privados para el auxilio de la población en las áreas en que se prevea u ocurra algún desastre; y</p> <p>XIV. ...</p>	<p>XII.- Garantizar los derechos de las comunidades que viven geográficamente aisladas y de las personas víctimas de desplazamiento interno forzado;</p> <p>XIII.- Coordinar las actividades de las dependencias del sector público federal, estatal y municipal, así como las de los organismos privados para el auxilio de la población en las áreas en que se prevea u ocurra algún desastre, así como a las víctimas de desplazamiento interno forzado; y</p> <p>XIV. ...</p>
--	---

TEXTO VIGENTE DE LA LEY PARA LA PROTECCIÓN DE PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS	PROPUESTA DE ADICIÓN A LA LEY PARA LA PROTECCIÓN DE PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS
<p>Sin correlativo.</p>	<p>Artículo 41 Bis. La Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las Medidas de Prevención y Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas víctimas del desplazamiento forzado interno.</p> <p>La Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, garantizarán que las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas víctimas de desplazamiento forzado interno gocen de condiciones satisfactorias de vida, incluido el derecho a la seguridad, salud e higiene.</p>

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a la consideración de esta Asamblea, el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 3 DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN Y SE ADICIONA UN ARTÍCULO 41 BIS, A LA LEY PARA LA PROTECCIÓN DE PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS, EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO INTERNO FORZADO.

ARTÍCULO PRIMERO.- Se **reforman** las fracciones XI, XII y XIII del artículo 3 de la Ley General de Población, para quedar como sigue:

Artículo 3o.- ...

I. a X. ...

XI.- Procurar la movilización de la población entre distintas regiones de la República con objeto de adecuar su distribución geográfica a las posibilidades de desarrollo regional, **y asegurar los derechos de las personas víctimas de desplazamiento interno forzado**, con base en programas especiales de asentamiento de dicha población;

XII.- Garantizar los derechos de las comunidades que viven geográficamente aisladas **y de las personas víctimas de desplazamiento interno forzado**;

XIII.- Coordinar las actividades de las dependencias del sector público federal, estatal y municipal, así como las de los organismos privados para el auxilio de la población en las áreas en que se prevea u ocurra algún desastre, **así como a las víctimas de desplazamiento interno forzado**; y

XIV. ...

ARTÍCULO SEGUNDO .- Se **adiciona** un artículo 41 Bis, a la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, para quedar como sigue:

Artículo 41 Bis. La Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las Medidas de Prevención y Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas víctimas del desplazamiento forzado interno.

La Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, garantizarán que las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas víctimas de desplazamiento forzado interno gocen de condiciones satisfactorias de vida, incluido el derecho a la seguridad, salud e higiene.

ARTÍCULO TRANSITORIO

ÚNICO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el Salón de Sesiones del Senado de la República, a los 12 días del mes de marzo de 2019

Suscribe



Senadora Nestora Salgado García