

2 de julio de 2014

Autora:
Sarnata Reynolds

LAS VÍCTIMAS OCULTAS DE MÉXICO

México atraviesa una crisis humanitaria encubierta. Comunidades rurales enteras han sido vilmente expulsadas por violentos cárteles de la droga, los cuales buscan apoderarse de sus tierras y recursos naturales. Los residentes han escapado de ciudades y estados donde las fuerzas armadas mexicanas están sumamente involucradas en un conflicto armado contra los grupos del crimen organizado. Como resultado de los asesinatos selectivos, secuestros y extorsiones, familias mexicanas se han visto forzadas a escapar abandonando sus hogares y medios de subsistencia.

Cientos de miles de mexicanos se encuentran desplazados internamente y necesitan desesperadamente documentación, albergue, medios de subsistencia y apoyo psicosocial. El gobierno mexicano debe reconocer su existencia, y debe activarse una estrategia humanitaria integral para promover sus derechos.

POLICY RECOMMENDATIONS

- ❑ El gobierno mexicano debe:
 - Desarrollar una definición de desplazamiento interno consistente con los Principios Guía, e incorporarla en todas las instituciones del gobierno que trabajan con la población;
 - Conducir una encuesta y diagnóstico de necesidades a nivel nacional de las personas desplazadas internamente (PDI) debido a la actividad de grupos del crimen organizado;
 - Añadir preguntas específicas al censo de la población de 2015 y al censo de 2020 sobre las razones subyacentes a este traslado;
 - Nombrar un encargado y un punto focal institucional dentro del Ministerio del Interior, y establecer un grupo de trabajo interministerial para coordinar respuestas al desplazamiento interno que incluyan a las oficinas municipales y estatales correspondientes;
 - Financiar plenamente cada año la Ley de Víctimas promulgada en 2013, y crear un comité específico al interior de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y una cuenta para las PDI, a fin de apoyarles a garantizar un albergue seguro, medios de subsistencia sostenibles, compensación o restablecimiento por las tierras, propiedades o viviendas que perdieron, y acceso a la justicia;
- Consolidar las mejoras del registro civil y de nacimientos a nivel nacional, y brindar a quienes se encuentran desplazados internamente documentación legal que puedan emplear para acceder a la educación, empleo, albergue y servicios municipales y estatales; y
- Capacitar a la policía comunitaria, municipal, estatal y federal, y a los efectivos de las fuerzas armadas, sobre cómo identificar y proteger los derechos de las PDI.
- ❑ El gobierno de los EE.UU. debe ofrecer una audiencia individual ante un funcionario de asilo para los ciudadanos mexicanos que expresan temor de retornar a su país, y extender protección a aquellas personas que demuestren un temor fundamentado de persecución basado en razones que son materia de protección, o cuando haya probabilidad de tortura.
- ❑ De acuerdo con su política global sobre PDI, la Agencia de Refugiados de la ONU debe animar al gobierno mexicano a emprender acciones más consistentes sobre el desplazamiento interno, y ofrecer apoyo técnico y financiero para fortalecer la capacidad de respuesta del gobierno mexicano.

ANTECEDENTES

México es un país de ingresos medios que atraviesa por un período de transición económica y social. Entre otras iniciativas, mayores impuestos a los ricos y la promulgación de la Ley de Víctimas en 2013, tienen el potencial para ayudar a México a recuperar sus capacidades para involucrarse con la comunidad internacional y satisfacer mejor los derechos de sus ciudadanos. Sin embargo, paralelamente continúa la presencia y poder de grupos del crimen organizado,¹ pese a considerables esfuerzos desplegados por parte de consecutivos gobiernos para erradicarlos.

Aunque el gobierno de México ha tenido éxito en arrestar o dar muerte a los cabecillas de algunos de los grupos criminales más peligrosos de la nación, no cuenta con un plan de contingencia para las personas desplazadas a la fuerza por estos mismos grupos, ni para el inevitable incremento de la violencia que ocurre cuando sucumben los cabecillas y los comandos de segundo nivel se enfrentan para asumir el control de las bandas. Junto al desmantelamiento o trastrocamiento de grupos del crimen organizado, se han incrementado los secuestros, extorsiones, robos y otros delitos.

Un equipo de Refugees International (RI) visitó México en mayo y junio de 2014 para investigar la situación de los ciudadanos de este país que han sido desplazados internamente debido a la violencia asociada a grupos del crimen organizado. Aunque los asesinatos, desapariciones y extorsión de funcionarios públicos, periodistas e investigadores han sido ampliamente documentados, la brutalidad que experimentan los ciudadanos comunes en México y el masivo desplazamiento que ésta ha causado están mayormente ausentes del discurso.

Existen al menos dos razones primordiales para esta ausencia. En primer lugar, como gran parte del desplazamiento viene ocurriendo en grupos pequeños, en tanto las familias toman individualmente la decisión de escapar, este desplazamiento no resulta visible ni es registrado. En segundo lugar, México es un país con gran movilidad, con refugiados y migrantes por razones económicas en tránsito hacia los EE.UU., los propios mexicanos migrando dentro del país y hacia el norte y, actualmente, decenas de miles de menores viajando solos desde América Central a través de la frontera con los EE.UU.

¹ RI está al tanto de la discusión actual entre la sociedad civil sobre cómo identificar mejor a la multitud de actores violentos que causan el desplazamiento en México. Algunas organizaciones y académicos han optado por usar el término "grupos insurgentes", mientras que otros identifican a los actores violentos en México como "bandas" o "cárteles". Aunque RI reconoce cabalmente que el término "grupos criminales organizados" no abarca a todos los agentes del violento desplazamiento ni engloba la complejidad de éstos en México, para fines de este informe hemos decidido emplearlo.

DESPLAZAMIENTO INTERNO CAUSADO POR GRUPOS DEL CRIMEN ORGANIZADO



Dado el volumen del movimiento de la población que ocurre dentro de México y los diferentes factores que impulsan la migración hacia el norte, puede parecer difícil distinguir entre quienes migran buscando trabajo o la reunificación familiar, y los que lo hacen preocupados por proteger su vida, incluyendo personas y familias que escapan a consecuencia de la acción de grupos del crimen organizado. De hecho, incluso puede ser difícil identificar a los agentes de la violencia, en tanto algunos son altamente organizados y cuentan con estructuras jerárquicas, mientras que otros corresponden a bandas locales pequeñas y ágiles, y muchas son un híbrido entre los dos tipos, a veces trabajando independientemente y otras veces en connivencia entre sí.

Sin embargo, a través de entrevistas con docenas de personas desplazadas internamente (PDI), funcionarios gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, académicos y periodistas, ha surgido un perfil común de las personas desplazadas. Casi todas habían experimentado directamente la violencia extrema antes de huir, a través del asesinato, secuestro o desaparición de al menos un integrante de su familia, y a menudo de otras maneras. Y todos habían experimentado una aguda reducción de sus posibilidades económicas, una incapacidad para asegurar un empleo regular en su lugar de desplazamiento, y la pérdida de tierras, propiedades y viviendas, sin recibir retribución financiera alguna.

La responsabilidad principal en cuanto a la protección y asistencia para las PDI corresponde al gobierno mexicano. Esta responsabilidad incluye la prevención de situaciones que llevan al desplazamiento interno, garantizando la vigencia de un marco legal adecuado y políticas nacionales, mitigando los efectos adversos del desplazamiento cuando éste ocurre, y asegurando la identificación de soluciones

duraderas para las personas desplazadas. Donde el gobierno mexicano no posee las pericias y/o la experiencia para asegurar una respuesta efectiva y coordinada ante el desplazamiento interno, la comunidad internacional tiene la obligación de reforzar las acciones desplegadas por México para una respuesta multidimensional humanitaria, de derechos humanos, de desarrollo, de política y de seguridad.

CLASES DE DESPLAZAMIENTO

Grupos del crimen organizado, incluyendo los cárteles de la droga y bandas relacionadas, han estado presentes en México durante décadas. Su principal actividad consiste en suministrar marihuana, metanfetamina y heroína a consumidores en los EE.UU., al lado de un creciente negocio paralelo de extorsión, secuestro y apropiación de recursos naturales.² Durante los últimos diez años, su disposición a ejercer un atroz control sobre territorios rurales y urbanos en México ha creado condiciones que se asemejan a las de conflictos activos en otros países. Autoridades corruptas u obligadas a apoyar a grupos del crimen organizado pueden estar a cargo de las acciones contra la ciudadanía. Los motivos y métodos varían dependiendo de si estos grupos operan en áreas rurales, semi-rurales o urbanas, y con ello varía también la experiencia del desplazamiento.

Apropiación de Tierras y Desplazamiento Rural

En áreas rurales, los cárteles de la droga ejercen control sobre territorios que pueden ser utilizados para cosechar cultivos como marihuana o amapola, controlar la extracción de la madera y la minería, traficar drogas a través del área, o imponer gravámenes a otros contrabandistas o traficantes que quieren transportar contrabando a través del territorio. En ocasiones, el conflicto se desata cuando un cártel de la droga se disputa el territorio con otro, y los residentes se ven atrapados en el fuego cruzado. En este contexto, el desplazamiento es una táctica empleada para desalojar ranchos y pueblos de posibles colaboradores con el cártel opuesto, y para apropiarse rápidamente de tierras y recursos naturales.

RI se reunió con más de veinte familias que habían huido de sus ranchos en la Cordillera de Sierra Madre de Sinaloa entre enero y mayo de 2012. En ese momento, dos de las organizaciones criminales más importantes del país, el Cártel de Sinaloa y la Organización Beltrán Leyva, estaban

enfascadas en una fiera batalla por el control de la cordillera. Durante el estado de sitio que se extendió por meses, las familias reportaron la muerte de personas y ganado, robos o incendios de viviendas, y la expulsión de familias extensas enteras de sus tierras. Todas las familias informaron haber recibido la opción de trabajar para el cártel, dejar sus hogares o morir.

Mujeres, hombres y niños huyeron en autos y caballos con poco más que las ropas que llevaban puestas. Como vivían en áreas remotas sin caminos pavimentados, les tomó muchos días a estas familias para llegar a las ciudades más próximas. Las PDI entrevistadas por RI dijeron que un dirigente municipal fue “degollado” cuando trató de negociar con los cárteles, y que en junio habían asesinado a una familia compuesta por madre, padre y un niño, cuando éstos trataron de retornar a su rancho.

Las PDI habían solicitado apoyo a las autoridades de Sinaloa para salvar las propiedades que dejaron al salir, pero dijeron que “el gobierno no pudo hacer nada, y tampoco pudimos hacerlo nosotros”. Más de dos años después, todas las personas que se reunieron con RI querían volver a sus ranchos y hogares, y ninguna de ellas pensaba que ello sería posible.

Aunque el gobierno del Estado de Sinaloa emitió un informe que estimaba que unas 5,000 personas habían escapado de sus hogares durante este período, la Comisión de Derechos Humanos de Sinaloa colocaba esa cifra en más de 25,000 personas. RI se reunió con una comunidad compuesta por 80 familias que habían huido todas juntas. Una organizadora comunitaria en otra área había documentado a casi 500 residentes desplazados de una pequeña ciudad en las afueras de Culiacán, Sinaloa. Ella afirmaba que había más familias desplazadas en el área pero aún no las había contactado.

Se ha registrado un desplazamiento similar de gran escala en áreas rurales en los Estados de Tamaulipas, Guerrero, Michoacán y Chihuahua. En ocasiones, las autoridades estatales y federales han reconocido a los grupos del crimen organizado como una causa del desplazamiento rural, pero también han aseverado que el movimiento es una reacción a la sequía o a una disminución de la producción agrícola. RI no se reunió con personas desplazadas que se refiriesen a una capacidad decreciente para mantener medios de subsistencia en el campo como una de las razones para su migración. Las familias con las cuales se reunió RI habían cultivado la tierra durante generaciones, y uno de los desplazados describió el hecho de abandonar su tierra diciendo que “le habían despedazado el corazón”.

² Lee, Briana, *Mexico's Drug War* [Guerra contra las drogas en México], Consejo de Relaciones Exteriores (5 de marzo de 2014), disponible en: <http://www.cfr.org/mexico/mexicos-drug-war/p13689>

Asesinatos Selectivos, Desapariciones y Secuestros

Según el Consejo de Relaciones Exteriores, entre los años 2007 y 2012, unos 70,000 mexicanos murieron como resultado de la “guerra contra las drogas”. Durante ese mismo período, más de 1,300 personas fueron decapitadas. Los asesinatos no han cesado de ocurrir desde que el Presidente Enrique Peña Nieto asumió el poder el diciembre de 2012, y más de 20,000 personas asesinadas durante los primeros 12 meses de su gobierno.³ Otras actividades lucrativas violentas, incluyendo el secuestro y la extorsión, también se han incrementado a sus niveles más altos en más de 15 años.⁴ Las desapariciones forzadas, mediante las cuales las personas son secuestradas para obtener información pero no se pide rescate para liberarlas, también siguen siendo comunes y no han sido resueltas.

Aunque quizá representan el mayor número de casos, las familias que escapan de las amenazas selectivas, asesinatos, desapariciones y secuestros son también las más difíciles de identificar y ubicar puesto que no reportan su decisión de escapar o el lugar al cual se trasladan – de hecho, hacer cualquiera de estas cosas podría ponerles en mayor peligro. En gran medida, ellos están tratando de hacerse invisibles y de este modo reducir la probabilidad de ser identificados y que se cumplan las violentas amenazas en su contra. Ellos provienen de áreas urbanas, semi-rurales y rurales, y es más probable que busquen seguridad en zonas urbanas.

RI visitó cinco lugares diferentes a lo largo de México y dialogó con familias provenientes de siete estados, incluyendo Baja California, Sinaloa, Chihuahua, Tamaulipas, Veracruz, Nuevo León y Michoacán. Casi todas las familias se mudaron a lugares fuera del estado del cual habían huido. Ninguna había podido establecerse en el lugar al que había migrado, desarrollar medios de vida sostenibles o encontrar un alojamiento satisfactorio.

Las familias habían escapado de sus hogares tras recibir amenazas cada vez más serias, y de sufrir el asesinato de sus hijos y cónyuges, la desaparición de hermanos, y de experimentar secuestros y/o extorsión. Una madre estaba aún tratando de encontrar a sus cinco hijos, dos años después que éstos desaparecieran sin dejar rastro. Un padre intentaba mantener a los hijos que le quedaban después que asesinaran a otros dos, de 13 y 33 años de edad. Dos adolescentes se resistían a aceptar que un año atrás su

3 Hope, Alejandro, *Un Año, Siete Apuntes*, Animal Político (27 de noviembre de 2013) disponible en: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-plata-o-plomo/2013/11/27/un-ano/#axzz2pXoxJyjo>

4 *Incidencia Delictiva del Fuero Común 2013*, Centro Nacional de Información (noviembre de 2013), disponible en: http://www.secretariadodoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/131/1/images/OCTUBRE_CIEISP.pdf

padre había sido muerto a tiros cuando trabajaba en el negocio de la familia. Una mujer abogaba por los derechos de los desplazados, luego del asesinato de sus hermanos y de otros cuatro miembros de su familia.

Antes de huir, muchos reportaron el secuestro o asesinato de un familiar ante la policía municipal y/o estatal. Todos aquellos que solicitaron que se investigue a los perpetradores de estos hechos, fueron advertidos por las autoridades que al hacerlo estaban exponiendo sus vidas. Ninguna de las investigaciones a nivel municipal o estatal ha dado como resultado un arresto, mucho menos una acusación o sentencia.

La policía informó a algunas de las PDI entrevistadas por RI que les darían protección policial durante cuatro a ocho horas para empacar sus pertenencias y escapar de la municipalidad o estado. En este sentido, el desplazamiento está siendo utilizado por algunos actores del gobierno como un mecanismo oficial de protección. Aunque el desplazamiento ordenado por las autoridades es aceptable en circunstancias limitadas, ello no puede ocurrir en ausencia de condiciones que preserven la seguridad y dignidad de las personas y las familias. En estas situaciones, las familias escaparon del lugar sin un plan oficial que cubra su alojamiento, medios de subsistencia o seguridad.

El involucramiento de autoridades públicas locales, estatales y federales, así como de oficiales policiales o militares en algunos de estos eventos, ha causado que las víctimas y sobrevivientes desconfíen del gobierno; sin embargo, algunos de los desplazados tienen la esperanza de que la Procuraduría federal les preste ayuda.

Grupos de Autodefensa y Delitos Cometidos por las Fuerzas Armadas

Demostando una completa falta de fe en la capacidad del gobierno para protegerlos, en 2013 grupos de autodefensa ciudadana se difundieron rápidamente a lo largo de nueve estados en México. Originalmente compuestos sobre todo por agricultores en áreas rurales, a muchas personas dentro y fuera de las comunidades afectadas les preocupa que estos grupos hayan sido infiltrados por miembros de las organizaciones criminales.

Miles de personas participaron con éxito en la ofensiva contra el cártel Los Caballeros Templarios Guardia Michoacana, tratando de recuperar el control de las municipalidades. Trabajando conjuntamente con el gobierno federal en 2014, hacia mediados de año la mayoría de los cabecillas del cártel habían sido muertos o arrestados. Aunque la ofensiva tuvo éxito, la pérdida de gran número

de cabecillas de Los Caballeros Templarios ha dejado un vacío de poder que resultó en un continuo conflicto violento entre bandos opuestos, y los operativos militares impusieron un alto costo sobre los ciudadanos comunes, muchos de los cuales han huido al norte, hacia los EE.UU. En Tijuana, RI se reunió con personal de albergues y personas que habían escapado de Michoacán entre setiembre de 2013 y abril de 2014. El personal del refugio describió un súbito aumento de personas procedentes de Michoacán quienes habían tratado de buscar seguridad en los EE.UU. pero fueron rechazados, o que habían sido deportados de los EE.UU. pero no podían retornar con seguridad a Michoacán, Tamaulipas, Guerrero o Veracruz. A diferencia de lo que ocurre en otras partes de México, los desplazados internamente en Tijuana constituyen una población bastante visible y a menudo sin hogar. Miles de ellos viven en el canal del Río Tijuana, sin ayuda alguna del gobierno y conviviendo con personas adictas a las drogas y el alcohol.

PREOCUPACIONES RELACIONADAS A LA PROTECCIÓN

Documentos de Identidad

Ya sea que se trate de personas desplazadas provenientes de comunidades rurales, pueblos o ciudades, muchas de estas familias no poseen certificados de nacimiento ni otro documento oficial de identidad. En 2012, se estimaba que hasta un 30% de los niños mexicanos no se encontraban registrados, mayormente en comunidades rurales y/o indígenas, aunque el gobierno ha iniciado programas para incrementar la documentación de los nacimientos.⁵ Algunos de estos niños han nacido en sus casas de modo que sus nacimientos nunca habían sido registrados, y nunca habían necesitado hacerlo porque sus familias habían vivido en la comunidad durante muchas generaciones. Otros han perdido sus documentos cuando se incendiaron sus casas, o no los tomaron con ellos cuando salieron huyendo.

En México, el documento de identidad es crítico al menos por tres razones. En primer lugar, es necesario para matricularse y asistir a la escuela. RI se reunió con tres generaciones de una familia que había sido desplazada casi dos años antes – 12 de sus niños en edad escolar no estaban asistiendo a la escuela porque no tenían certificados de

⁵ Asencio, Karen, *The Under-Registration of Births in Mexico: Consequences for Children, Adults, and Migrants* [El sub-registro de nacimientos en México: Consecuencias para niños, adultos y migrantes], Instituto de Políticas sobre Migración (12 de abril de 2012), disponible en: <http://www.migrationpolicy.org/article/under-registration-births-mexico-consequences-children-adults-and-migrants>

nacimiento u otro documento de identidad. Aunque el Departamento de Desarrollo Integral de la Familia en México se había reunido con ellos tres meses atrás, aún estaban esperando noticias sobre la situación de la matrícula en la escuela. En Tijuana, RI fue informada que 12 menores en un albergue no estaban asistiendo a la escuela desde que llegaron al refugio en febrero porque no tenían sus certificados de nacimiento. El personal del refugio estaba trabajando con las familias para obtener los documentos oficiales pero el proceso tomaría entre tres y seis meses.

En segundo lugar, se calcula que unos 20,000 a 30,000 menores en México están asociados a los grupos del crimen organizado, y aquellos menores sin documentación y desplazados están en riesgo mayor de ser reclutados por estas bandas. Según el ex-Procurador General del Estado de Sinaloa, Óscar González Mendivil, “los niños invisibles son los reclutas perfectos para el crimen organizado porque las actividades criminales cometidas por ellos pueden no ser reconocidas, ya que en las escenas del crimen no quedan huellas dactilares [identificables]”.⁶

Finalmente, sin documentos de identidad las personas no pueden trabajar legalmente en México. Como resultado de ello, personas hábiles en carpintería, electricidad u otro oficio no pueden encontrar empleo en su área de especialización, creándose así más retos como producto del desplazamiento.

Refugio y Seguridad

Los desplazados en México viven en una variedad de alojamientos, y muchos de ellos son precarios. Algunas familias con quienes RI se reunió tenían ahorros y pudieron alquilar viviendas decentes, mientras que otros se alojaban con amigos o familiares. Muchos estaban viviendo en grupos de cuatro a seis familias en casas de dos dormitorios, sin contar con la seguridad de que podrían pagar el alquiler cada mes. RI se reunió con docenas de personas que habían invadido terrenos privados y no tenían ninguna seguridad de poder permanecer allí. Sus chozas estaban hechas de láminas de plástico, madera, hojalata corrugada y restos de otros materiales que habían podido encontrar. No tenían agua corriente ni acceso a electricidad. En más de una ocasión, RI se reunió con tres generaciones de familias que habían vivido en estas condiciones durante dos años o más, sin que hubiera intervención alguna del gobierno para evaluar o mejorar su situación. En un lugar, un dirigente de una cooperativa local había documentado la presencia de 150 familias viviendo en una comunidad de invasores.

⁶ Martin, Auxiliadora, editora, *Revista Documentación* (abril de 2013), N° 88, disponible en: <http://issuu.com/fundacioncd/docs/rd31>

Las personas no necesariamente están seguras en sus lugares de desplazamiento. RI se reunió con una familia cuyos tres hijos habían sido asesinados después de llegar a su lugar de desplazamiento. Un hombre acababa de ser desplazado nuevamente porque su albergue había sido incendiado tras una disputa. Él pidió ayuda a la policía pero ésta no llegó. Muchos de ellos tenían miedo siquiera de hablar de sus condiciones de seguridad.

Medios de Subsistencia

Sin excepción, las PDI con quienes se reunió RI habían atravesado extremas penurias económicas debido a la acción de los grupos del crimen organizado. En los casos en que pueden conseguir empleo, éste es temporal y mal remunerado, y no permite a las PDI satisfacer sus necesidades básicas. Antes de abandonar sus lugares de origen, muchas PDI pagaron decenas de miles de dólares por el rescate de familiares que no siempre eran entregados por sus captores. Para conseguir los fondos, las familias habían tenido que pedir préstamos de negocios o amigos, y mantenían esta deuda impaga. Algunas de las PDI dejaron atrás cientos de cabezas de ganado y acres de tierras que sus familias habían cultivado y cosechado durante generaciones. Otros se vieron obligados a abandonar sus negocios y empleos.

Los hombres de comunidades rurales explicaban que sus habilidades agrícolas no eran transferibles y que generalmente sobrevivían con empleos de día en proyectos de construcción, recogiendo cultivos o emprendiendo trabajos eventuales. Las mujeres preparaban comida para vender en la calle y trabajaban como empleadas domésticas en casas de familia. En una comunidad habían obtenido crédito en tiendas para comprar alimentos y otros artículos necesarios. Todos deseaban volver a sus ranchos, y lo harían si estuvieran seguros.

En Ciudad de México, RI se reunió con algunas familias que contaban con medios para mantenerse gracias a sus ahorros, y otros que estaban recibiendo apoyo de amigos o familiares porque no sabían qué harían en el futuro o dónde vivirían. Quienes habían perdido negocios esperaban recomenzar esa actividad pero no contaban con los recursos para hacerlo.

En Tijuana había personas que necesitaban certificados de sus habilidades obtenidas en los EE.UU. como carpinteros, electricistas y otros oficios, y buscaban oportunidades para recibir entrenamiento laboral. Un programa del gobierno en particular, BECATE, recibió comentarios positivos. BECATE es un programa de formación y colocación laboral que capacita a los participantes y luego los contacta con un empleador. Un joven que temía ser reclutado a la fuerza por

un cártel esperaba que el programa lo ayude a escapar al darle oportunidades de empleo en Tijuana, lejos de su estado de origen.

Atención de Salud

Aunque no están en situación de guerra, cientos de miles de mexicanos han sufrido horrores similares y precisan de atención psicosocial y médica. Vivir con la incertidumbre de no conocer el paradero o la suerte de un hijo, convivir con el asesinato de un hermano o cónyuge, y ser despojado de la propiedad familiar, son todas condiciones que disminuyen la capacidad de las familias para evitar y responder a riesgos de salud.

Las PDI dependen del seguro de salud público en México, Seguro Popular, pero debido a que éste requiere períodos de espera durante meses, no tienen acceso a atención continua o para condiciones crónicas. Mientras tanto, las PDI con quienes RI dialogó no podían costear la atención para casos de trauma, presión sanguínea elevada y otros problemas de salud relacionados. Muchos no siquiera podían pagar el costo del transporte para acudir a un médico.

HACIA UNA RESPUESTA HUMANITARIA

Aunque las personas desplazadas debido a la actividad de grupos del crimen organizado no constituyen una unidad monolítica, sí comparten muchas de las mismas inquietudes sobre protección y penurias que son fácilmente atendibles a través de una respuesta humanitaria. El gobierno de México tiene experiencia liderando respuestas humanitarias en el contexto de desastres naturales, y ya existe una variedad de mecanismos que deberían recibir apoyo y refuerzo mediante un sostenido compromiso con las PDI, la asignación de financiamiento suficiente y apoyo a nivel internacional.

El Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC) fue creado para prevenir desastres naturales y ayudar a la recuperación de poblaciones en riesgo o desplazadas por estos fenómenos. La agencia cuenta con experiencia en ayudar a las personas desplazadas por inundaciones, terremotos y sequías, y puede desplegar al Ejército y coordinar con actores municipales, estatales y federales. Una de las personas desplazadas con quienes RI se reunió conocía sobre la capacidad del gobierno en este aspecto y dijo: “El huracán no nos afectó pero la violencia sí y también necesitamos ayuda”. La agencia podría cumplir un papel de liderazgo en la formulación de una respuesta para las personas desplazadas debido a la acción de grupos criminales organizados.

A través de un programa establecido por el gobierno en 2006 (PAID), el gobierno ha obtenido cierta experiencia respondiendo al desplazamiento forzado de comunidades indígenas. El programa se enfoca en garantizar que las poblaciones indígenas desplazadas por la violencia, conflictos armados o discriminación por razones cubiertas por protección legal, tengan la capacidad de restablecer su herencia material y cultural en el lugar de desplazamiento o al retornar a su sitio de origen. PAID ha prestado apoyo a más de 1,300 PDI en cinco estados, y les ha proporcionado materiales para construir viviendas.

Un departamento dentro del Ministerio del Interior (SEGOB) incluye un Grupo de Trabajo Inter-Ministerial para Personas Desplazadas Internamente, compuesto por ministerios relevantes como los de Agricultura, Defensa, Desarrollo Social y la Procuraduría General. Aunque quizá es ideal debido a su composición interdisciplinaria, supuestamente el Grupo de Trabajo no se reúne periódicamente.

El Consejo Nacional de Población (CONAPO), entidad bien considerada dentro y fuera del país, está a cargo de regular temas que afectan a la población con la meta de alcanzar una participación justa y equitativa de los beneficios del desarrollo social y económico. La agencia actualmente desarrolla una definición legal de las PDI, y está involucrada en determinar el tamaño y ámbito de la respuesta del gobierno al desplazamiento interno debido a la acción del crimen organizado. El trabajo de CONAPO será clave para garantizar que se identifique y preste apoyo a las PDI.

La Ley General de Víctimas de 2013 tiene el potencial de fortalecer la protección de las PDI. Creada tras años de presión sostenida por parte de actores de la sociedad civil, la Ley General de Víctimas pone en marcha una serie de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas para salvaguardar los derechos humanos de las víctimas de delitos, el establecimiento de un fondo para brindar apoyo médico y reparaciones, y la creación de un registro nacional de víctimas.

Las personas desplazadas como resultado de la acción de grupos del crimen organizado se encuentran incluidas, y actualmente siete comisionados nombrados se encuentran elaborando regulaciones para guiar la implementación de la ley. La Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), una entidad clave establecida por la ley, tiene un gran potencial de apoyo y protección para las PDI. Los miembros del equipo de esta entidad deben recibir capacitación y estar facultados para identificar y atender sus preocupaciones en materia de protección.

Desde 1998, intentos por aprobar legislación a nivel nacional relativa a las PDI ha sido planteada infructuosamente por Miembros del Congreso; sin embargo, en 2012, el Estado de Chiapas promulgó una ley sobre el desplazamiento interno causado por el levantamiento zapatista. Basándose en los Principios Guía sobre Desplazamiento Interno, la legislación coloca a las personas desplazadas en el centro de la respuesta del Estado, y se enfoca en prevenir nuevos casos de desplazamiento, abordando las necesidades de protección de largo plazo y el derecho a recibir soluciones duraderas. En tanto se encuentra a la espera de la reglamentación respectiva, la ley aún no ha sido implementada, pero el instrumento brinda una notable oportunidad a nivel estatal y municipal para involucrar a las PDI en la determinación de la mejor manera para garantizar sus derechos. El gobierno federal debe estimular este proceso y considerarlo como una posibilidad para conocer las oportunidades y retos comprendidos en la implementación de los derechos de las PDI a través de los estados.

Protección Internacional

RI se reunió con PDI de México provenientes de Michoacán, Sinaloa, Jalisco, Chihuahua y Veracruz, quienes habían solicitado infructuosamente protección en los EE.UU., o deseaban solicitarla. Muchos de los mexicanos deportados con quienes RI se reunió dijeron que no se les había dado la oportunidad de solicitar protección antes de ser deportados. Todas las personas de Michoacán, así como otros procedentes de Guerrero, Jalisco y Sinaloa, dijeron que no podían retornar de manera segura a sus lugares de origen. Algunos tenían familiares que habían sido asesinados, mientras que otros temían ser reclutados a la fuerza por grupos del crimen organizado.

Según la Agencia Antidrogas de los EE.UU. (DEA), los cárteles mexicanos utilizan a menores entre las edades de 11 y 17 años para traficar drogas a través de la frontera, para trabajar como “sicaritos” o menores asesinos a sueldo, para matar y torturar a otras personas, y para cumplir otras tareas como vigilantes, por ejemplo.⁷ En 2011, el Comité de la ONU sobre Derechos del Niño expresó su preocupación y formuló recomendaciones a México el relación al uso de menores por parte de actores no estatales, incluyendo grupos del crimen organizado, y recientemente el gobierno mexicano admitió que tenía la obligación de combatir el reclutamiento de menores.

⁷ Fox, Edward, *Why Children are Low-Risk Labor for Latin America's Drug Gangs* [Por qué los niños son mano de obra de bajo riesgo para las bandas de drogas en América Latina], *In Sight Crime* (15 de mayo de 2012), disponible en: <http://www.insightcrime.org/news-analysis/why-children-are-low-risk-labor-for-latin-americas-drug-gangs>

Los EE.UU. han declarado desde hace mucho tiempo que el empleo de menores en situaciones de conflicto es inaceptable, y muchos de ellos han recibido asilo en los EE.UU., específicamente debido a esta experiencia (aunque las barreras impuestas al asilo pueden complicar los casos). Los menores mexicanos que ingresan a los EE.UU. y presentan casos basados en temor al reclutamiento forzoso, o que son ex-combatientes, tienen derecho a ser considerados para recibir protección basada en estas razones.

Aunque los pedidos de asilo de personas procedentes de México se incrementaron de 2,490 en 2009 a 8,569 en 2013, sólo el dos por ciento de los ciudadanos mexicanos recibieron esta protección durante ambos años (56 y 155 personas, respectivamente).⁸ Para algunas personas, puede parecer improbable un pedido de protección basado en la persecución por parte de grupos del crimen organizado, y esta suposición ciertamente se refleja en gran parte de la jurisprudencia estadounidense. Pero en la realidad, gran parte de la violencia perpetrada contra personas y familias en México es organizada, deliberada y motivada por sus características particulares – ciertamente, miembros de las familias se convierten rutinariamente en objetivo de esta violencia debido a sus lazos de parentesco. En tal medida, quienes otorgan el asilo deben analizar los casos a mayor profundidad, aplicar con justicia los elementos de la ley de asilo, y extender protección a aquellas personas que demuestren un temor fundamentado de persecución relacionado a una razón considerada materia de protección.

Durante su presentación en diciembre de 2013, titulada “Diálogo sobre los retos de la protección”, el Alto Comisionado de la ONU para Refugiados reconoció “la necesidad de asegurarnos que el desplazamiento interno reciba una mayor prioridad en la agenda internacional”, e indicó que el ACNUR “fortalecería su compromiso con el desplazamiento interno como un actor operativo”.⁹ Tales declaraciones no se ven reflejadas en el programa del ACNUR en México, el cual se enfoca únicamente en la situación de refugiados, quienes buscan asilo, y los migrantes en tránsito a través del país. El ACNUR debe reconsiderar este enfoque y cumplir un papel más activo en estimular y apoyar al gobierno a emprender acciones más consistentes para ofrecer protección y soluciones a las PDI en el país.

⁸ *Asylum Statistics by Nationality* [Estadísticas sobre asilo por nacionalidad], Departamento de Justicia de los EE.UU., Oficina Ejecutiva para el Análisis de la Inmigración (abril de 2014), disponible en: <http://www.justice.gov/eoir/efoia/FY2009-FY2013AsylumStatisticsbyNationality.pdf>

⁹ Guterres, António, *High Commissioner's Dialogue on Protection Challenges* [Diálogo sobre retos a la protección, presentación del Alto Comisionado], Alta Comisión de las NN.UU. para Refugiados (12 de diciembre de 2013), disponible en: <http://www.unhcr.org/52b7f8d29.html>

CONCLUSIÓN

Pese a que México cuenta con múltiples mecanismos vigentes para prestar asistencia a las PDI en circunstancias específicas, el gobierno federal no ha demostrado disposición para admitir cabalmente y apoyar de manera consistente a las personas desplazadas por grupos del crimen organizado. En ausencia de tal apoyo, las PDI en México han demostrado poseer una extraordinaria capacidad de recuperación ante la adversidad, la cual debería ser fortalecida por los gobiernos y mecanismos internacionales pertinentes.

El gobierno mexicano cuenta con la capacidad financiera y técnica para recoger información sobre el número de personas desplazadas por grupos del crimen organizado, implementar la Ley de Víctimas, asignar recursos suficientes para abordar las necesidades de las PDI, y asegurar que las fuerzas armadas, la policía y los gestores de políticas a todo nivel sean adecuadamente capacitados sobre los derechos de las PDI y las responsabilidades del gobierno hacia ellas. Los EE.UU. se encuentran en una posición singular de poder apoyar al gobierno de México mediante la provisión de protección a ciudadanos de este país que cumplan con los requisitos para recibir asilo, y ofreciendo asistencia financiera y técnica en respuestas humanitarias para las necesidades de las PDI. Consistentemente con el compromiso declarado públicamente hacia las PDI, la Agencia de las ONU para Refugiados debe estimular al gobierno mexicano a atender las necesidades de las PDI, y ofrecer sus pericias para desarrollar una respuesta al problema.

Sarnata Reynolds y Garrett Bradford viajaron a los estados mexicanos de Aguascalientes, Baja California, Sinaloa y Veracruz y al Distrito Federal para evaluar las necesidades humanitarias de los mexicanos desplazados por grupos del crimen organizado en mayo y junio de 2014.