

INICIATIVA QUE REFORMA EL ARTÍCULO 6°. DE LA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS, A CARGO DE LA DIPUTADA MARÍA EUGENIA HERNÁNDEZ PÉREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

La suscrita, María Eugenia Hernández Pérez, diputada federal de la LXIV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta asamblea, iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción VI del artículo 6 de la Ley General de Víctimas, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

En 2006, el entonces presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa, tomó la decisión de involucrar de forma abierta e intensiva a las fuerzas armadas de México en la persecución de las organizaciones de la delincuencia organizada, en particular contra los carteles del narcotráfico. A partir de ese momento, se incrementó exponencialmente la violencia asociada a las actividades de la delincuencia organizada y al combate a éstas, registrándose decenas de miles de muertos por año, además de innumerables daños que se traducen en deterioro del tejido social, disminución y condicionamiento de las actividades económicas, multiplicación de delitos como secuestro, extorsión, robo, entre muchos otros efectos nocivos. La ola de violencia así desatada, persiste hasta la fecha.

Esta ola de violencia ha tenido consecuencias poco visibles, o escasamente atendidas, como lo son ciertos estragos que ha generado en las familias y en las comunidades. Podemos señalar, por ejemplo, el caso de las niñas, niños y adolescentes que han quedado en la orfandad por el asesinato de sus padres. Del mismo modo, la violencia criminal tiene el efecto de potenciar la violencia de género, de tal forma que las agresiones contra las mujeres y los feminicidios se han multiplicado significativamente. Este clima de violencia, también propicia el deterioro de las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia, razón por la cual la inmensa mayoría de todos estos delitos queda en la impunidad.

La presente Iniciativa plantea el problema del desplazamiento forzado de personas, familias y comunidades enteras, que se han visto obligadas a abandonar sus hogares y sus comunidades por el miedo a ser asesinadas, despojadas o extorsionadas por parte de las distintas organizaciones criminales. Esta categoría de desplazamiento forzado interno tiene una visibilidad escasa, porque confluye y se oculta de alguna manera con otro tipo de desplazamientos forzados. En efecto, el desplazamiento interno no es un fenómeno nuevo en nuestro país, sin embargo, las causas que lo generan han ido evolucionando. Antes de la ola de violencia desatada por Calderón, los desplazamientos se ocasionaban principalmente por conflictos de carácter religioso, interétnico, ambiental o político, mientras que actualmente una gran cantidad de episodios de desplazamiento es consecuencia del incremento de la violencia ocasionada por el crimen organizado.

En un estudio de Ana Laura Velázquez, publicado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), se afirma que, como ya se dijo antes, el gran salto cuantitativo y cualitativo de la violencia criminal en México se derivó de la llamada guerra contra el narcotráfico del presidente Felipe Calderón, quien estableció como eje principal de su gobierno el combate directo al narcotráfico con el apoyo del Ejército. Desde el primer mes de su mandato, en diciembre de 2006, Calderón lanzó operativos policiaco-militares en varios estados del país como Michoacán, Baja California, Sinaloa, Durango, Nuevo León, Chihuahua y Guerrero, los cuales, si bien lograron disminuir de manera inmediata la presencia del narcotráfico, provocaron el traslado de los grupos de la delincuencia organizada y la consecuente violencia a otras entidades. A raíz del primer operativo que se llevó a

cabo en Michoacán comenzó a crecer la violencia en estados que no presentaban tal fenómeno de manera importante como Sonora, Nuevo León, Veracruz y Tabasco.

De esta forma, señala el mencionado estudio, los enfrentamientos entre las bandas del narco crecieron, aumentando notablemente el número de personas ejecutadas y violentadas por el crimen organizado. Por la misma razón, algunos carteles del narcotráfico incursionaron en otros giros, intensificaron sus actividades en negocios ilícitos diversos, menos rentables y más riesgosos y violentos como el secuestro, la extorsión, la trata, el tráfico de personas, tala clandestina, robo de vehículos, entre otros. Esta política de fuerza impulsada por el gobierno, consistente en enfrentar a los grupos de la delincuencia organizada con el Ejército, complejizó aún más la violencia, toda vez que, aunada a la fragmentación de cárteles ocasionada por las detenciones, la participación militar no fue acompañada de una capacitación adecuada para que sus elementos tuvieran el mejor contacto con la población civil, lo que resultó y continúa resultando en un incremento alarmante de violaciones a derechos humanos por parte de los agentes militares.

La violencia criminal así exacerbada, fracturó severamente los lazos sociales. Al respecto, el estudio antes citado plantea un matiz importante: el incremento de delitos no fue sorpresivo, ya que México no había resuelto muchos de sus problemas, como la incapacidad de mejorar la oferta laboral para personas jóvenes, un sistema de movilidad social rígido, el esquema federal ineficiente y con escasa rendición de cuentas, los nichos innumerables y enclaves de privilegios. De igual forma, la corrupción y muchos otros problemas nacionales existían desde el apogeo del régimen priista y ese estado de cosas potenció de forma devastadora la irrupción de la violencia criminal descontrolada.

Ante este clima desbordado de violencia, impunidad e inseguridad, la población comenzó a adoptar actitudes defensivas y desesperadas, tales como “dejar de salir por las noches, evitar portar objetos de valor, colocar seguridad adicional en las viviendas o lugares de trabajo hasta mudarse de residencia o incluso de ciudad a consecuencia de la violencia. En ese sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) manifestó que la violencia relacionada con el crimen organizado ha conllevado a que miles de personas se hayan visto forzadas a desplazarse internamente en México durante los últimos años, destacando que la situación de inseguridad y violencia que atraviesa el país tiene un grave y desproporcionado efecto sobre personas desplazadas internamente.”¹

Hay que resaltar esta parte del estudio de Ana Laura Velázquez, dado que ahí se identifican los graves daños y consecuencias que el fenómeno del desplazamiento forzado genera a las víctimas debido a la forma en la que éste se presenta, ya que en la mayoría de las ocasiones las personas huyen en medio de la violencia de forma intempestiva, sin poder planear su marcha y sin tener un rumbo o un plan de partida y arribo a un lugar de destino. Entre las principales carencias vividas por las personas desplazadas en México están las de los medios de subsistencia, de vivienda digna, documentos de identidad, acceso a la educación, contar con servicios de salud, pérdida y abandono de propiedades, así como afectaciones psicológicas.

Ahora bien, es necesario señalar que persiste en México una situación de escasa información sobre el fenómeno del desplazamiento forzado interno derivado de la violencia. Un informe de CIDH, relativo a México, establece que dicha escasez de información adquiere relevancia en un contexto donde es grande el poder fáctico que ejercen en gran parte del territorio nacional los grupos de la delincuencia organizada, que los convierte en la principal fuente de violencia por parte de actores privados en México, que a su vez trae aparejada la responsabilidad del Estado mexicano por la falta de una respuesta eficaz frente a este problema. Esta situación provoca graves violaciones a derechos humanos ocasionadas por las diversas formas de violencia que se han venido dando en México durante los últimos años, y que se expresan en el fenómeno del desplazamiento interno forzado.

El estudio de la CIDH abunda sobre la casi nula información generada para caracterizar el fenómeno del desplazamiento forzado en México. “Ante la falta de cifras oficiales, las estadísticas indican que para finales de 2014 México registró una cifra de al menos 281 mil 400 desplazados internos. Organizaciones de la sociedad civil indicaron que esta cifra podría ser mucho mayor. El hecho de que las autoridades no reconozcan la existencia del desplazamiento interno y de que haya permanecido sin cuantificarse ha favorecido su invisibilidad. Hay evidencia de desplazamientos internos en 14 de los 32 estados de México, en donde han tenido lugar 141 eventos de desplazamiento masivo de 10 o más familias, particularmente en el periodo comprendido entre enero 2009 y febrero de 2015. Este desplazamiento masivo se ha concentrado en los estados de Baja California, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, estado de México, Guerrero, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Sinaloa, Tamaulipas y Veracruz. Las entidades donde más casos se identificaron fueron Guerrero con 29 movimientos, Michoacán y Oaxaca con 20, Sinaloa con 17 y Tamaulipas y Chiapas con 14 episodios.”²

Es evidente que el desplazamiento forzado por la violencia criminal, constituye un grave problema de violación de los derechos humanos. Es un problema complejo, victimizante, que coloca a las personas y comunidades que lo padecen en una situación de alta vulnerabilidad. La situación de esta categoría de desplazados forzados, se torna más complicada cuando consideramos que el problema tiene poca visibilidad y enfrenta la renuencia de las distintas instancias del Estado para reconocer su existencia y asumir la necesidad de implementar acciones legislativas, políticas públicas y estrategias para salvaguardar la integridad, la dignidad y la restitución de los derechos de las personas desplazadas.

Por esas razones, la presente iniciativa considera que es necesario que se reconozca el problema del desplazamiento forzado por violencia criminal, y que se otorgue cobertura legal, institucional y social a las víctimas de este fenómeno. En tal sentido, es pertinente plantear una reforma a la Ley General de Víctimas a efecto de que se reconozca y asuma la existencia de daños graves a los derechos humanos de las personas desplazadas por la violencia criminal, en una perspectiva de protección, reparación de daños y restitución de derechos.

Antes de exponer la propuesta legislativa concreta, es pertinente ampliar la reflexión sobre este fenómeno tan complejo, en función de lo cual es útil referir el estudio de Brenda Pérez y Montserrat Castillo, denominado *Huir de las violencias: las víctimas ocultas de la guerra en México, el caso del desplazamiento interno forzado*. Se retoma la hipótesis de que la llamada guerra contra las drogas lanzada por Felipe Calderón desató una ola de violencia criminal descontrolada que persiste hasta la fecha, y originó una severa crisis de derechos humanos en México; esta crisis ha sido documentada por organizaciones nacionales e internacionales y calificada como grave, toda vez que configura una situación extrema de inseguridad y violencia que presenta niveles críticos de impunidad y una atención inadecuada e insuficiente a las víctimas y familiares. En esta profunda crisis de derechos humanos en México, una de las problemáticas que ha resultado más invisibilizada es el desplazamiento interno forzado de la población. En los últimos diez años, cientos de miles de personas se han visto forzadas a abandonar sus hogares 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 volverse víctimas frente al clima generalizado de inseguridad y de impunidad.³

Las autoras del mencionado estudio, retoman informes y consideraciones de organismos como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la CIDH o la propia CNDH, donde se caracterizan diversos ángulos de fenómeno del desplazamiento forzado por la violencia criminal en México. De esta forma, señalan que el Estado no garantiza la protección de estas personas ni ha podido adoptar medidas para prevenir su desplazamiento. Esta situación de especial vulnerabilidad e indefensión en que generalmente se encuentran las personas desplazadas puede ser entendida como una condición de facto de desprotección; por lo tanto, los Estados deben responsabilizarse por sus acciones u omisiones que generan el desplazamiento forzado, así como por no haber establecido las condiciones ni haber provisto los medios para el retorno seguro de la población desplazada.

Consideran que, en México, el gobierno no ha reconocido en su más alto nivel el fenómeno del desplazamiento forzado interno, y no cuenta con mecanismos institucionales y normativos para la atención y protección de las víctimas, a pesar de su tendencia permanente e incremental que se extiende por todo el territorio mexicano, y de las repercusiones y los altos costos humanitarios que continúa representando. En efecto, pese a la poca visibilidad y la consecuente escasez de información específica, las investigadoras identificaron que hasta finales de 2016 se habían registrado 310 mil 527 personas desplazadas internamente. Que en el periodo de enero a diciembre de 2017 se identificaron al menos 25 episodios de desplazamiento masivo, los cuales se estima que han afectado a 20 mil 390 personas. En 2017, la principal causa de los desplazamientos fue la violencia generada por grupos armados organizados (como cárteles, grupos de crimen organizado, entre otros), siendo esta la causa más frecuente, con 68 por ciento del total de episodios.

Ahora bien, el mencionado estudio de Brenda Pérez y Montserrat Castillo, hace énfasis en la renuencia del gobierno mexicano a conceptualizar, fundamentar y definir explícitamente en los marcos normativos y leyes existentes, el desplazamiento forzado. Es claro que esta ausencia impide su identificación, registro y, consecuentemente, la atención especializada y restitución de los derechos de las personas desplazadas por esta causa. Esto ha dificultado “el análisis de las necesidades de la población en las etapas que constituyen el ciclo del desplazamiento, identificando sus causas, los agravios y la violencia a los que son sometidos en el sitio de origen, las enormes pérdidas humanas y materiales, los peligros por los que atraviesan durante la huida, así como las carencias que enfrentan al momento de intentar rehacer su vida en los lugares de destino.”⁴

Frente a esta situación es imperativo que el Estado adopte las medidas necesarias para atender de forma integral el problema de los desplazados por violencia criminal. Como se asentó antes, la CIDH determina que el Estado tiene la obligación de proveer las condiciones necesarias para facilitar a las personas desplazadas un retorno voluntario, digno y seguro a su lugar de residencia habitual o a su reasentamiento voluntario en otra parte del país. También debe proteger las propiedades que dejan las personas al huir, así como implementar programas de protección durante el desplazamiento. El Estado también tiene que, tomar en cuenta que los perjuicios vividos antes, durante y después del desplazamiento traen consigo una serie de secuelas psicológicas que perjudican enormemente a quienes están pasando por esta situación; la violencia, ya sea presenciada o vivida, que originó el desplazamiento forzado, el huir de forma repentina, la llegada a un lugar en el que existe una dinámica social desconocida y ajena a lo que era su vida, genera graves afectaciones psíquicas a las víctimas de este fenómeno.⁵

La presente Iniciativa, por lo tanto, considera que la Ley General de Víctimas es el ordenamiento legal apropiado para registrar, atender y proteger los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado por la violencia criminal. Entre otras razones, porque, como se ha evidenciado en las referencias anteriores, el desplazamiento forzado es un hecho victimizante que requiere ser atendido con un enfoque diferencial y especializado, toda vez que coloca a las personas que lo padecen en una situación de vulnerabilidad, indefensión e incertidumbre. De ahí que tenga una relevancia especial la propuesta de la presente Iniciativa, en el sentido de asignar el carácter de víctimas a estas personas, a través de su incorporación en la máxima Ley en la materia, a fin de proporcionarles la protección adecuada.

En efecto, en el marco jurídico vigente, y por consecuencia en el conjunto de las políticas públicas en la materia, existen grandes vacíos de protección y atención para las víctimas del desplazamiento forzado por la violencia criminal. Por ello, la presente Iniciativa contribuirá a generar precedentes jurídicos que deriven en la atención, acceso a la justicia y restitución de derechos de todas las víctimas de desplazamiento forzado en el país. Porque la Ley General de Víctimas (LGV) obliga a las autoridades de todos los ámbitos de gobierno, y de sus poderes constitucionales, así como a cualquiera de sus oficinas, dependencias, organismos o instituciones públicas o privadas, a que velen por la protección de las víctimas, a proporcionar ayuda, asistencia o reparación integral. La reparación integral comprende las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica (artículo 1).

Del mismo modo, la LGV reconoce y garantiza los derechos de las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos, en especial el derecho a la asistencia, protección, atención, verdad, justicia, reparación integral, debida diligencia y todos los demás derechos consagrados en ella, en la Constitución, en los Tratados Internacionales de derechos humanos de los que el Estado mexicano es parte y demás instrumentos de derechos humanos (artículo 2). De esta manera, si se aprueba la presente Iniciativa, la LGV proporcionará un amplio paraguas de protección para las víctimas del desplazamiento forzado por la violencia criminal.

También es importante considerar que la LGV reconoce como víctimas directas aquellas personas físicas que hayan sufrido algún daño o menoscabo económico, físico, mental, emocional, o en general cualquiera puesta en peligro o lesión a sus bienes jurídicos o derechos como consecuencia de la comisión de un delito o violaciones a sus derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte (artículo 3). Esta disposición es relevante a efectos de la propuesta de reforma de la presente Iniciativa, dado que el reconocimiento de la calidad de víctimas está vinculado directamente con el daño sufrido por la persona; en la LGV vigente, no figura el desplazamiento forzado por violencia criminal como una forma o expresión de los daños que reconoce dicha ley.

Es por lo anterior que se propone una reforma a la fracción VI del artículo 6 de la Ley General de Víctimas, con el objetivo de incorporar en el concepto de **daño**, el desplazamiento forzado por violencia criminal. De esta forma, las personas que sufren dicho desplazamiento deberán ser asumidas como víctimas y, por lo tanto, recibir todas las garantías, protecciones y salvaguardas que establece la LGV.

Para mayor comprensión de la propuesta de reforma que se plantea en la presente Iniciativa, se presenta el siguiente cuadro:

Ley General de Víctimas

Texto vigente

Artículo 6 . Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

I. a V. ...

VI. Daño: Muerte o lesiones corporales, daños o perjuicios morales y materiales, salvo a los bienes de propiedad de la persona responsable de los daños; pérdidas de ingresos directamente derivadas de un interés económico; pérdidas de ingresos directamente derivadas del uso del medio ambiente incurridas como resultado de un deterioro significativo del medio ambiente, teniendo en cuenta los ahorros y los costos; costo de las medidas de restablecimiento, limitado al costo de las medidas efectivamente adoptadas o que vayan a adoptarse; y costo de las medidas preventivas, incluidas cualesquiera pérdidas o daños causados por esas medidas, en la medida en que los daños deriven o resulten;

VII. a XXII. ...

Propuesta de reforma

Artículo 6 . Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

I. a V. ...

VI. Daño: Muerte o lesiones corporales, daños o perjuicios morales y materiales, salvo a los bienes de propiedad de la persona responsable de los daños; pérdidas de ingresos directamente derivadas de un interés económico; **desplazamiento forzado por violencia criminal** ; pérdidas de ingresos directamente derivadas del uso del medio ambiente incurridas como resultado de un deterioro significativo del medio ambiente, teniendo en cuenta los ahorros y los costos; costo de las medidas de restablecimiento, limitado al costo de las medidas efectivamente adoptadas o que vayan a adoptarse; y costo de las medidas preventivas, incluidas cualesquiera pérdidas o daños causados por esas medidas, en la medida en que los daños deriven o resulten;

VII. a XXII. ...

Por lo expuesto y fundado, someto a la consideración del pleno de esta honorable Cámara de Diputados el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforma la fracción VI del artículo 6 de la Ley General de Víctimas

Artículo Único. Se reforma la fracción VI del artículo 6 de la Ley General de Víctimas, para quedar como sigue:

Artículo 6 . Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

I. a V. ...

VI. Daño: Muerte o lesiones corporales, daños o perjuicios morales y materiales, salvo a los bienes de propiedad de la persona responsable de los daños; pérdidas de ingresos directamente derivadas de un interés económico; **desplazamiento forzado por violencia criminal** ; pérdidas de ingresos directamente derivadas del uso del medio ambiente incurridas como resultado de un deterioro significativo del medio ambiente, teniendo en cuenta los ahorros y los costos; costo de las medidas de restablecimiento, limitado al costo de las medidas efectivamente adoptadas o que vayan a adoptarse; y costo de las medidas preventivas, incluidas cualesquiera pérdidas o daños causados por esas medidas, en la medida en que los daños deriven o resulten;

VII. a XXII. ...

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas

1 Ana Laura Velázquez Moreno, “Desplazamiento interno por violencia en México. Causas, consecuencias y responsabilidades del Estado”, CNDH, disponible en

<https://www.corteidh.or.cr/tablas/r37820.pdf>

2 Comisión Interamericana de Derechos Humanos Situación de los derechos humanos en México, 2015.

<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf>

3 Brenda Pérez y Montserrat Castillo, “Huir de las violencias: las víctimas ocultas de la guerra en México, el caso del desplazamiento interno forzado”, disponible en <https://encartes.mx/mexico-desplazamiento-forzado/>

4 Ibid.

5 “Desplazamiento interno por violencia en México Causas, consecuencias y responsabilidades del Estado”, CNDH, disponible en <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r37820.pdf>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 23 de marzo de 2021.

Diputada María Eugenia Hernández Pérez (rúbrica)

SILL