

**Estados Unidos Mexicanos**

“EL REASENTAMIENTO COMO CUESTIÓN DE DERECHOS HUMANOS”

**RELATOR ESPECIAL SOBRE UNA VIVIENDA ADECUADA**

**INFORME ANUAL DE MANDATO PARA EL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS.**

Ciudad de México, a 29 de septiembre de 2023

# **Introducción**

En atención a la solicitud de la información realizada por parte el Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, para la preparación del informe tematico "El reasentamiento como cuestión de derechos humanos", a fin de sustentar el informe anual sobre el cumplimiento del mandato que presentará ante el 55º periodo de sesiones del Consejo de Derechos Humanos y posteriormente ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Estado mexicano remite la siguiente información.

**Leyes y reglamentos aplicables a la evacuación y reubicación de personas en el contexto de emergencias, como catástrofes, peligros, conflictos armados o violencia interna en México.**

En relación con la evacuación y reubicación de personas en contexto de emergencias, se han identificado algunos instrumentos de observancia en el territorio mexicano que pueden tomarse en consideración.

El primer instrumento es la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano[[1]](#footnote-1), misma que fija las normas básicas e instrumentos de gestión de observancia general para ordenar el uso del territorio y los asentamientos humanos, con pleno respeto a los derechos humanos, así como el cumplimiento a las obligaciones que tiene el Estado para promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos plenamente.

El Título sexto. Resiliencia urbana. De la resiliencia urbana, prevención y reducción de riesgos en los asentamientos humanos de esta ley, establece la normatividad a atender en los procesos de ocupación del territorio por aprovechamiento urbano u obras de infraestructura en zonas de riesgo geológicos o hidrometeorológicos.

En su artículo 64 indica que "la legislación local establecerá estrategias de Gestión Integral de Riesgos, incluyendo acciones de prevención y, en su caso, de reubicación de Asentamientos Humanos, así como acciones reactivas tales como previsiones financieras y operativas para la recuperación. En general, deberán promover medidas que permitan a las ciudades incrementar su Resiliencia".

Además, dicha ley establece la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas, los municipios y demarcaciones territoriales para la planeación, ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional.

Continuando, la Ley General de Cambio Climático[[2]](#footnote-2), es el segundo instrumento, a través del cual se establecen los criterios y regulaciones aplicables en territorio nacional, tendientes a disminuir el impacto ambiental causado por el cambio climático.

Entre sus múltiples objetivos, esta ley busca reducir la vulnerabilidad de la población y los ecosistemas del país frente a los efectos adversos del cambio climático,

Asimismo, se interesa en crear y fortalecer las capacidades nacionales de respuesta al fenómeno (Art. 2, Fr. IV)

Por otra parte, se destaca el papel de diversos actores como dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y órdenes de gobierno, a fin de que se implementen acciones destinadas a la protección y reubicación de los asentamientos humanos más vulnerables ante los efectos del cambio climático (Art. 30, Fr. III)

El tercer instrumento identificado es la Ley General de Protección Civil[[3]](#footnote-3), misma que establece las bases de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno en materia de protección civil, además de considerar la participación del sector privado y social. En esta Ley se indican los aspectos prioritarios (Art. 4) que deben considerarse en el diseño de políticas públicas en materia de protección civil, algunos de ellos son:

1. Prevención y reducción de riesgos,
2. Detección de zonas vulnerables, y
3. Recuperación de actividades económicas, productiva y sociales ante desastres.

Es importante destacar que en este instrumento no se aborda específicamente la evacuación y reubicación, sin embargo, sí se menciona la atención prioritaria para población en vulnerabilidad.

Particularmente, se contempla una Gestión Integral de Riesgos, la cual considera las fases anticipadas a la ocurrencia de algún agente perturbador (Art. 10). Asimismo, se indica que el Sistema Nacional de Protección Civil es el ente encargado de proteger a las personas, a la sociedad y su entorno ante la eventualidad de los riesgos y peligros que representan los agentes perturbadores y la vulnerabilidad en el corto, mediano o largo plazo, provocada por fenómenos naturales o antropogénicos, a través de la gestión integral de riesgos y el fomento de la capacidad de adaptación, auxilio y restablecimiento en la población.

El cuarto instrumento es el Programa Nacional de Protección Civil, el cual busca establecer los objetivos, estrategias, metas y acciones que regirán las actividades del Sistema Nacional de Protección Civil.

Particularmente a través del objetivo prioritario 3. Generar condiciones de reconstrucción sustentable de las comunidades afectadas por desastres de origen natural, este objetivo impacta a la población en situación de vulnerabilidad por lo que se propone brindar atención prioritaria, además de generar acciones que logren atenuar los impactos derivados de una amenaza natural, para ello, se requieren medidas intersectoriales, multidisciplinarias e interinstitucionales para vigilar y controlar el desarrollo urbano, regional y rural sin riesgos.

En este sentido, para contribuir en la atención y disminución de la vulnerabilidad, el 13 de agosto del 2021 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos de Operación Específicos para atender los daños desencadenados por fenómenos naturales perturbadores, conforme a los cuales se solicita a las dependencias de la Administración Pública Federal y Estatal, integrar los elementos de ingeniería que se aplicarán para hacer más resiliente la reconstrucción de la infraestructura pública que hubiera resultado afectada.

Asimismo, con el propósito de contribuir a generar acciones preventivas que mitiguen el impacto de los fenómenos naturales, el 24 de noviembre de 2021, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos preventivos de operación ante fenómenos naturales perturbadores.

De tal manera que los lineamientos del Programa para la Atención a Emergencias por Amenazas Naturales[[4]](#footnote-4), publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de agosto del 2021, se caracterizan por: hacer más eficiente la atención a la población afectada, con menores plazos en la emisión de una declaratoria de emergencia; el suministro de comida caliente con equilibrio nutricional; dar prioridad a los proveedores locales, con lo que se contribuirá a disminuir costos de envío, diversificar la oferta y, entre otros beneficios, dar impulso a la reactivación de la economía de la región; la entrega directa de apoyos a las familias afectadas y evitar su distribución indebida. Asimismo, en cuanto a la operación institucional los tramos de responsabilidad tendrán una mejor delimitación.

Por su parte, en el nivel estatal, existen marcos normativos especializados en materia de desplazamiento forzado interno (DFI), que contemplan el reasentamiento de comunidades y personas mediante el establecimiento de competencias institucionales en los Estados de Chiapas, Guerrero, Sinaloa y Zacatecas. La legislación existente es la siguiente.

a) Ley para la prevención y atención al desplazamiento interno en el Estado de Chiapas[[5]](#footnote-5), la cual contempla el reasentamiento y la reintegración voluntaria, segura y digna por causas asociadas a fenómenos naturales, vulnerabilidades socioambientales, proyectos de desarrollo, problemas intracomunitarios, disputas agrarias y conflictos armados. En esta Ley, se incluye la participación de personas en DFI dentro de los procesos de planificación y gestión, especialmente mujeres jefas de familia.

b) Ley número 487[[6]](#footnote-6) para prevenir y atender el desplazamiento interno en el Estado de Guerrero, en ella, se menciona que la planificación y gestión del proceso de reasentamiento contempla la participación de las personas en situación de DFI (especialmente mujeres jefas de familia), independientemente de la causa natural, civil o de cualquier otra índole que haya puesto en peligro los derechos fundamentales de la población afectada.

c) Ley para prevenir, atender y reparar integralmente el desplazamiento forzado interno en el Estado de Sinaloa[[7]](#footnote-7). Este marco retoma la definición de los Principios Rectores de los Desplazados Internos y establece el reasentamiento digno y voluntario para personas en DFI mediante la creación de un Fondo Especial para la Atención y Protección de Personas Desplazadas, mismo que puede otorgar financiamiento para vivienda dentro de sus límites estatales.

d) Ley para la prevención y atención del desplazamiento forzado interno en el Estado de Zacatecas[[8]](#footnote-8). Esta Ley retoma la definición de los Principios Rectores considerando el reasentamiento voluntario para personas en situación de DFI, en el que se asegure su participación en los procesos de planificación y gestión, especialmente mujeres jefas de familia.

**Mecanismos específicos que se ocupan del reasentamiento en México.**

La Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas[[9]](#footnote-9) (UPMRIP), como Secretaría Técnica del Consejo Consultivo de Política Migratoria (CCPM) de la Secretaria de Gobernación y como organismo especializado, promueve la coordinación interinstitucional en el orden federal para contribuir en la construcción de una política pública en materia de Desplazamiento Forzado Interno (DFI); tema que involucra la necesidad de atender el aspecto del reasentamiento. En este mismo sentido, se ha constituido el Grupo de Trabajo sobre Desplazamiento Forzado Interno (GT-DFI), en el que se dialoga, con distintas instituciones públicas sobre la manera de proveer insumos útiles en diferentes dimensiones del DFI, tales como el retorno, la reubicación y/o el reasentamiento.

Otro mecanismo existente es la Política Nacional de Suelo[[10]](#footnote-10) (PNS), desarrollada por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) en colaboración con el Instituto Nacional de Suelo Sustentable. Esta herramienta, contempla el proceso de relocalización de asentamientos humanos como una forma de reubicación o cambio de localización de una población dentro de zonas de riesgo o desastre.

Entre sus retos estratégicos se encuentra el "4.2.2 Contribuir a la planeación de ciudades resilientes y sostenibles". En el que, por un lado, se habla sobre la necesidad de reducir el grado de exposición y vulnerabilidad de la población de asentamientos ubicados en zonas de riesgo mediante la planificación, la promoción de proyectos de gestión y reservas estratégicas de suelo. Por otro lado, se contempla planificar la localización segura de la población asentada en zonas de desastre mediante procesos de reconstrucción, proyectos de gestión del suelo, instalaciones e infraestructura en zonas aptas, que incluya la participación de las personas afectadas.

En el nivel estatal y, en concordancia con la pregunta sobre la existencia de leyes y reglamentos, se identificó lo siguiente.

a) En el Estado de Chiapas[[11]](#footnote-11), su Ley en materia de DFI, asigna responsabilidades a las autoridades competentes dentro de sus límites estatales para otorgar condiciones de reasentamiento y reintegración. En específico, la Entidad Federativa cuenta con un Consejo Estatal de Atención Integral al Desplazamiento Interno, órgano público interinstitucional encargado de formular y ejecutar el Programa Estatal de conformidad con el marco normativo sobre DFI.

b) El Estado de Guerrero[[12]](#footnote-12), en su marco normativo, contempla a la Secretaría de Desarrollo Rural del Estado y las autoridades competentes dentro de los límites estatales para brindar atención en los procesos de reubicación de personas en situación de desplazamiento forzado interno. En este sentido, se otorgan primordialmente zonas de reserva campesina y/o predios rurales que hayan sido objeto de extinción de dominio mediante sentencia administrativa o judicial.

c) El Estado de Sinaloa, dentro de su normatividad contempla la participación de las autoridades estatales competentes y los ayuntamientos para proveer las condiciones del reasentamiento. También, se crea el Fondo Especial para la Atención y Protección de Personas Desplazadas, mismo que contempla el financiamiento para la vivienda en situaciones de reasentamiento por DFI.

d) En Zacatecas[[13]](#footnote-13), dentro de su normatividad contempla como parte de las soluciones duraderas, la participación de Entes Públicos y autoridades competentes para proporcionar los medios que faciliten el reasentamiento.

**Grupos vulnerables especialmente expuestos al reasentamiento e impactos negativos en México.**

Desde la UPMRIP se ha identificado que un grupo expuesto al riesgo de reasentamiento en México son las personas en situación de desplazamiento forzado interno. Dentro de este grupo, son especialmente vulnerables las personas que habitan territorios rurales, de difícil acceso y con escasez de recursos; lo que tiende a invisibilizar a esta población y dificulta su participación en procesos de reasentamiento, principalmente de niñas, niños y adolescentes, mujeres, adultos mayores, personas con discapacidad, comunidades indígenas y LGBTTTIQ+.

Con respecto a los resultados negativos del reasentamiento, si bien, en materia de desplazamiento forzado interno no se cuenta con estudios que revelen esta información a profundidad, ha sido posible identificar la importancia de lograr procesos de reintegración en las comunidades de acogida para evitar el rechazo de personas en situación de DFI. [[14]](#footnote-14)

1. Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de noviembre de 2016, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_010621.pdf> [↑](#footnote-ref-1)
2. Ley General de Cambio Climático, Publicado en el Diario Oficial de Federación el 6 de junio de 2012, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCC.pdf> [↑](#footnote-ref-2)
3. Ley General de Protección Civil, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 06 de junio de 2012, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPC_200521.pdf> [↑](#footnote-ref-3)
4. Programa para la Atención a Emergencias por Amenazas Naturales, publicado en el Diario Oficial de la Federación 16 de agosto de 2021, Disponible en: <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5626632&fecha=16/08/2021#gsc.tab=0> [↑](#footnote-ref-4)
5. Secretaría General de Gobierno del Estado de Chiapas (2012). Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno en el Estado de Chiapas. Disponible en: <https://forodfi.cndh.org.mx/Content/doc/Normativo/Ley-DPI-Chiapas.pdf> [↑](#footnote-ref-5)
6. Secretaría General de Gobierno del Estado de Guerrero (2014). Ley 487 para prevenir y atender el desplazamiento interno en el Estado de Guerrero. Disponible en: <https://www.guerrero.gob.mx/wp-content/uploads/2022/03/LEY-NUMERO-487-DE-DESPLAZAMIENTO-INTERNO.pdf> [↑](#footnote-ref-6)
7. Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2020) Ley Para Prevenir, Atender y Reparar Integralmente el Desplazamiento Forzado Interno en el Estado Disponible de Sinaloa. Disponible en:

   <https://normas.cndh.org.mx/Documentos/Sinaloa/Ley_PARIDFIE_Sin.pdf> [↑](#footnote-ref-7)
8. Periódico Oficial del Gobierno de Zacatecas (2022) Ley para a la Prevención y Atención del Desplazamiento Forzado Interno en el Estado de Zacatecas. Disponible en: <https://www.congresozac.gob.mx/64/ley&cual=361&tipo=pdf> [↑](#footnote-ref-8)
9. Unidad de Politica Migratoria, Registro eIdentidad de Personas, Secretaría de Gobernación, Gobierno de México. Disponible en: <http://politicamigratoria.gob.mx> [↑](#footnote-ref-9)
10. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; Instituto Nacional de Suelo Sustentable. (2020). Política Disponible Nacional de Suelo. Disponible en: <http://insus.gob.mx/archivos/PSN/Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Suelo.pdf> [↑](#footnote-ref-10)
11. Secretaría de Protección Civil del Estado de Chiapas (2021) Comunicado 98 "Se acuerda coordinación interinstitucional para atender a familias desplazadas". Disponible en: <https://proteccioncivil.chiapas.gob.mx/se-acuerda-coordinacion-interinstitucional-para-atender-a-familias-desplazadas> [↑](#footnote-ref-11)
12. Secretaría General de Gobierno del Estado de Guerrero (2014). Ley 487 para prevenir y atender el desplazamiento interno en el Estado de Guerrero. Disponible en <https://www.guerrero.gob.mx/wp-content/uploads/2022/03/LEYNUMERO-487-DE-DESPLAZAMIENTO-INTERNO.pdf> [↑](#footnote-ref-12)
13. Periódico Oficial del Gobierno de Zacatecas (2022) Ley para a la Prevención y Atención del Desplazamiento Forzado Interno en el Estado de Zacatecas. Disponible en: <https://www.congresozac.gob.mx/64/ley&cual=361&tipo=pdf> [↑](#footnote-ref-13)
14. CONAPO. (2021). Diagnóstico Nacional sobre la situación del Desplazamiento Forzado

    México. Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/681782/Diagn_stico_nacional_sobre_la_situaci_n_del_desplazamiento_forzado_interno.pdf> [↑](#footnote-ref-14)