

## **Mandato de la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos**

REFERENCIA:  
AL MEX 5/2019

17 de abril de 2019

Excelencia,

Tengo el honor de dirigirme a Usted en mi calidad de Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, de conformidad con la resolución 32/11 del Consejo de Derechos Humanos.

En este contexto, quisiera señalar a la atención urgente del Gobierno de Su Excelencia la información recibida en relación con la **grave situación del desplazamiento forzoso interno de las comunidades de varios territorios pertenecientes al Estado de Guerrero.**

Las inquietudes relacionadas con el desplazamiento forzado de comunidades indígenas en México (principalmente en Chiapas) debido al conflicto se plantearon en comunicaciones conjuntas anteriores enviadas al Gobierno de su Excelencia el 22 de diciembre de 2017 (AL MEX 11/2017) y el 27 de abril de 2018 (AL MEX 6/2018) por la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos y la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas. Estas comunicaciones abordaron las denuncias sobre la situación humanitaria y de derechos humanos de las comunidades indígenas desplazadas. Si bien se acogió con satisfacción la respuesta recibida el 26 de enero de 2018 al MEX 11/2017, he de lamentar que hasta la fecha no se haya recibido un acuse de recibo o una respuesta sustantiva en el MEX 6/2018.

Según la información recibida:

### **El Caso Filo de Caballos**

El 3 de noviembre de 2018, pobladores del municipio de Leonardo Bravo del estado de Guerrero, fueron amenazados por un grupo del crimen organizado a bordo de vehículos, que circulaban libremente sobre la carretera de Chilpancingo rumbo a Tlcoatepec, sin haber sido detenidos por autoridades estatales o federales que patrullaban esa ruta.

Asimismo, el día 11 de noviembre de 2018, grupos provenientes de los municipios de Heliodoro Castillo, Teloloapan, la Tecampanera, Cocula y Apaxtla, quienes habrían sido liderados por Onésimo Marquina Chapan alias “el Necho” de Tlcoatepec, habrían invadido las comunidades de Filo de Caballos en El Ranchito, Puenteillas, Carrizal y Mirabal, donde habrían disparado contra la población civil. De acuerdo a la información, el ataque habría consistido en un ataque con armas de fuego de alto calibre contra las casas en dichas comunidades, que habría comenzado hacia las 13:30 horas y habría durado hasta entrada la noche del 11 de noviembre. El enfrentamiento habría cesado durante la noche,

pero según se reporta, el grupo atacante habría permanecido en control de varias comunidades, entre ellas Filo de Caballos, Campo de Aviación y Ranchitos. Existen reportes de que este grupo habría saqueado y quemado casas en estas comunidades. El día 11 de noviembre se habría interrumpido el suministro de electricidad en las comunidades de Filo de Caballos con el fin de evitar que vecinos se comunicaran entre si y denunciaran las agresiones.

Como consecuencia de estos ataques armados y la inseguridad que impera en la zona, alrededor de 2000 personas de dichas comunidades, entre las cuales se encuentran mujeres, niñas, niños y adultos mayores, se vieron forzadas a desplazarse y refugiarse en el auditorio municipal de Chichihualco, la cabecera del municipio Leonardo Bravo, y otras a desplazarse a Chilpancingo, Iguala, Cuernavaca y a otras comunidades.

Según la información recibida, el viernes 16 de noviembre, el Subsecretario de Desarrollo Político del gobierno del Estado de Guerrero, habría intentado hacer volver a las personas a sus comunidades sin ofrecer garantías para su seguridad. De hecho, ese mismo día, aproximadamente a las 12:30 horas habría trasladado en una caravana con numerosos vehículos a las personas desplazadas que se encontraban en Chichihualco, acompañadas por militares y policía estatal. Sin embargo, al llegar a la comunidad de los Morros se escucharon disparos de armas de fuego de grueso calibre, por lo que finalmente las familias decidieron no continuar y regresaron a Chichihualco.

Asimismo, el día 17 de noviembre del 2018 alrededor de las 14:10, a dos kilómetros del poblado de Los Morros, civiles armados habrían atacado con rifles de alto calibre al grupo de personas que habrían sido desplazadas del poblado de Filo de Caballos, quienes viajaban junto con 15 reporteros con la intención de retornar a sus lugares de residencia. Debido al ataque contra el grupo de personas desplazadas, estas habrían tenido que establecerse en Los Morros. Asimismo, se conoce que el día 30 de noviembre del 2018 en horas de la mañana, un grupo de 100 mujeres, niños y niñas de la comunidad de Los Morros decidieron desplazarse a Chichihualco, después de que en horas de la noche del día jueves 29 de noviembre se registraran nuevamente más enfrentamientos con armas de fuego entre grupos delictivos en la zona.

### **El caso de Costa Grande y Tierra Caliente**

De acuerdo a la información recibida, habitantes de la Costa Grande y de Tierra Caliente, en la zona media y alta de la sierra del estado de Guerrero, habrían sido desplazados de manera forzada debido a la falta de condiciones de seguridad y altos índices de violencia, causados por las disputas por el territorio entre grupos criminales. Estas condiciones han provocado el desplazamiento forzoso de comunidades de distintos municipios desde el año 2012. Como consecuencia, en el año 2014, en la cabecera del municipio Tecpan de Galeana, se habrían instalado dos albergues en donde habrían alojadas hasta el momento a 66 familias

provenientes de las comunidades de Las Mesas I y II, de San Juan Tehuehuetla y de Lindavista, todas pertenecientes al municipio de San Miguel Totolapan, entre las cuales se encuentran 127 menores de edad.

El día 20 de abril del 2018, habrían arribado a la cabecera de Tecpan de Galeana 150 personas, quienes habrían sido desplazadas de manera forzada de las comunidades de Fresnos de Puerto Rico, Las Mesas de Cerro Azul, Las Mesas del Guayabo y Los Placeres, y entre las cuales habría 67 menores de edad. El día 1 de junio de 2018, otro grupo de aproximadamente 170 personas procedentes de las comunidades los Horcones, Palo Marcado, la Estancia, la Lajita y el Chilacayote habría llegado al mismo albergue en busca de protección y seguridad.

El 12 de mayo del 2018 otro grupo de 118 personas procedentes de las comunidades Laguna de Hueyanalco, Laguna Seca, Ximotla y San Bartolo, del municipio de San Miguel Totolapan, habrían sido desplazadas de manera forzada y habrían arribado a la cabecera municipal de Atoyac de Álvarez. El grupo de personas se habría encontrado albergado en un área perteneciente a la Secretaría de la Defensa Nacional. Mientras, en junio de 2018, un grupo de 100 personas, procedentes de las comunidades de Otlatlan y las Ventanas, del municipio de San Miguel Totolapan, se habrían desplazado forzosamente por la violencia en dichas comunidades y estarían alojadas en el albergue ubicado en Río Santiago, en el municipio Atoyac de Álvarez.

Por otra parte, se ha recibido información de que en el último trimestre de 2018 se habrían desencadenado enfrentamientos con armas de fuego entre grupos delictivos en las comunidades de El Durazno, Cundancito, Las Ollas, El Pescado, El Aguacate, El Colorín, Las Mesas, La Palma y Guajes de Ayala, en el municipio de Coyuca de Catalán, que habrían resultado en una cantidad indeterminada de personas fallecidas y de grandes grupos de personas obligadas a desplazarse.

### **Comunidad Indígena náhuatl de Tlaltempanapa, Municipio de Zitlala**

De acuerdo a la información recibida, el 3 de noviembre del 2018, setenta personas se desplazaron de Tlaltempanapa, municipio de Zitlala, al municipio de Copalillo, a causa de la violencia generada por un grupo del crimen organizado que le disputa el control de la zona a una banda rival que mantiene el control en la región desde hace 5 años. Según la información, esta banda criminal extorsiona a los pobladores y les exige la mitad de lo que producen (frijol, maíz, calabaza), y cuando se niegan a entregarlos son golpeados y despojados de sus pertenencias. Asimismo, los habitantes han vivido bajo prohibición de usar sus celulares y obligados a permanecer encerrados en sus casas. Los integrantes de la comunidad tomaron la decisión de dejar sus casas en un contexto de inseguridad, en el que los grupos criminales que controlan las comunidades de la zona habrían forzado a los pobladores a realizar trabajo forzado, habrían cortado sus comunicaciones

telefónicas, restringido sus movimientos y desaparecido integrantes de las comunidades cuyo paradero aún se desconoce.

Desde entonces, estas familias se encuentran desplazadas y refugiadas en una unidad deportiva techada, en la cabecera del municipio de Copalillo, sin la garantía de que se atiendan sus necesidades indispensables. Por el contrario, se menciona que el presidente municipal de Copalillo inició una campaña de desprestigio en contra de ellos porque no los quiere allí. Debido a que las autoridades no han prestado suficiente atención a esta situación, las organizaciones de la sociedad civil han prestado apoyo.

El 17 de enero de 2019, el Subsecretario de Asuntos Políticos, en representación del Secretario General del Gobierno del estado de Guerrero, habría ofrecido a los desplazados el retorno a su comunidad de origen, bajo el compromiso del gobierno del estado de brindarles seguridad. Sin embargo, dado que no existen condiciones de seguridad para su retorno, las familias afectadas pidieron ser reubicadas en una zona donde se hable su lengua náhuatl, y puedan mantener sus costumbres, tradiciones, desarrollo cultural y valores espirituales. Asimismo, han solicitado que se les brinde facilidades para presentar la denuncia por la violencia que sufren, su desplazamiento y la desaparición de sus familiares.

### **El caso de Sierra de Petatlán**

La información también hace referencia a la compleja y prolongada situación de desplazamiento que enfrentan distintas comunidades de la Sierra de Petatlán y de la Sierra de Coyuca de Catalán, que se remontan a 1999. Esta situación paulatinamente se ha ido agravando debido a la lucha entre grupos armados del crimen organizado por el control de los recursos naturales y la tierra para el cultivo de amapola. De acuerdo a la información recibida, las comunidades de la parte alta de la sierra de Petatlán en el estado de Guerrero habrían sido ocupadas y estarían bajo control de al menos un grupo armado de aproximadamente 200 personas, quienes habrían sido lideradas por un grupo delictivo regional. El grupo armado habría cercado las comunidades de La Morena, La Barranca, el Perrede, las Carrizilleras, los Zapotillos, y las Lomas, impidiendo el libre tránsito de los habitantes. Dicho grupo armado habría establecido un campamento en la comunidad de Las Lomas. Vecinos de la comunidad Vallecitos de Zaragoza habrían interrumpido los estudios en los planteles de la zona ya que no habría condiciones de seguridad en el área.

Según la información, habitantes de las comunidades el Zapotillal, Canalejas y el Parazal, habrían tenido que desplazarse de manera forzada, derivado de la situación de violencia. Asimismo, habitantes de las comunidades el Parazal, Arcelia, La Botella, las Canalejas, el Zapotillal, las Galras, las Cubas, el Banco Nuevo, la Pasión, Guapinoles, el Rincón del Refugio y la Ceiba no habrían podido tener acceso a necesidades básicas, como alimentos, debido a que la comunidad de Las Lomas es el cruce obligado para acceder a dichos territorios.

Se estima que más de tres mil personas habrían sido víctimas de desplazamiento forzado por el crimen organizado en los últimos cinco años en la sierra de Guerrero. Pese a ello ninguna autoridad ha logrado revertir los efectos de la violencia ni prevenir el desplazamiento. Aunque en 2014 el Estado de Guerrero aprobó la Ley No. 487 para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno, esta misma no ha sido cumplida a cabalidad y su implementación no ha logrado prevenir el desplazamiento forzado interno en dicha entidad.

### **Medidas cautelares de la CNDH**

El 22 de febrero de 2019, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) solicitó a las autoridades federales y del estado de Guerrero dar respuesta urgente a la situación de desplazamiento interno de cerca de 300 personas originarias de las comunidades del corredor Filo de Caballos Casa Verde, del Municipio de Leonardo Bravo, y la comunidad Náhuatl de Tlamtempanaca, en el Municipio de Zitlala, del estado de Guerrero, que el 17 de febrero habían instalado plantón frente al Palacio Nacional en la ciudad de México. Entre el grupo de personas desplazadas que participaba en el plantón habría aproximadamente 84 niñas, niños, mujeres y adultos mayores, quienes se encontrarían expuestos a situaciones de mayor vulnerabilidad que podrían afectar gravemente su salud y alimentación.

El grupo de personas desplazadas que viajaron en caravana a la ciudad de México para pedir una reunión con el Presidente de la República demandaban al gobierno federal que proporcionase terrenos y viviendas para la reubicación; que se estableciese una mesa de trabajo permanente con la Fiscalía General de Justicia del Estado y con la Fiscalía General de la República para dar seguimiento a las averiguaciones previas abiertas por los delitos cometidos, incluido homicidios, y por el desplazamiento forzado; que se garantice la participación de la población desplazada y sus representantes en la toma de decisiones; y que se proporcione atención psicológica a todas las víctimas de desplazamiento. En cuanto a los grupos armados, que se garantice la seguridad en las comunidades afectadas y se investigue y sancione a los responsables de los actos de violencia, se restituya a las comunidades de los bienes perdidos, y que se garantice el derecho a la alimentación, a la salud, a la educación y empleo a las personas desplazadas. Asimismo que se establezcan una comisión de seguimiento y evaluación del cumplimiento de acuerdos sobre dichas demandas, y el cumplimiento de la Ley 487 del Estado de Guerrero de acuerdo con los estándares internacionales en la materia.

Si bien no deseo prejuzgar la exactitud de estas acusaciones, deseo expresar mi preocupación por el elevado número de personas que se han visto forzosamente desplazadas de sus tierras y hogares en los territorios anteriormente referidos. Me preocupa especialmente lo que parece ser un patrón de desplazamiento causado por la violencia en esta región y la presunta continua falta de protección de la población

desplazada, que enfrenta violaciones de sus derechos a ser protegida como personas desplazadas internamente. Me gustaría expresar mi grave preocupación ante la situación en la que actualmente viven estas personas, en condiciones que no satisfacen sus necesidades básicas, y sin poder regresar a sus hogares debido a la ausencia de garantías para su seguridad. La presencia de menores de edad entre los grupos de desplazados resulta especialmente preocupante.

Asimismo, quisiera expresar mi profunda preocupación por la ausencia de seguridad y los altos índices de violencia causados por la presencia de grupos criminales, que han provocado los múltiples desplazamientos forzosos anteriormente referidos. En especial, me preocupa el control efectivo que ejercen sobre ciertos territorios. También me preocupan las alegaciones referidas a la inacción de las fuerzas de seguridad nacionales, quienes según la información recibida estarían permitiendo la libre circulación de estos grupos criminales. De igual manera, me preocupan gravemente los informes sobre los enfrentamientos armados entre dichos grupos, y especialmente las alegaciones recibidas referentes a disparos contra la población civil. También quisiera expresar mi preocupación ante las alegaciones de secuestros, desapariciones y trabajo forzado. Finalmente, deseo expresar mi grave preocupación ante los informes de asesinatos de pobladores de las comunidades referidas.

En relación con las alegaciones arriba mencionadas, sírvase encontrar adjunto el **Anexo de referencias al derecho internacional de los derechos humanos** el cual resume los instrumentos y principios internacionales pertinentes.

Es mi responsabilidad, de acuerdo con el mandato que me ha sido otorgado por el Consejo de Derechos Humanos, intentar clarificar las alegaciones llevadas a mi atención. En este sentido, estaría muy agradecida de obtener su cooperación y sus observaciones sobre los asuntos siguientes:

1. Sírvase proporcionar cualquier información adicional y/o comentario(s) que pueda tener sobre los hechos antes referidos. Sírvase proporcionar información sobre el número de personas víctimas de desplazamiento forzado en Guerrero.
2. Sírvanse proporcionar información sobre la asistencia humanitaria que se ha prestado hasta la fecha o qué medidas han previsto las autoridades para ayudar a las personas desplazadas en los territorios del estado de Guerrero, incluidos los alimentos y la vivienda, y los derechos de los pueblos indígenas, y en particular con respecto a la asistencia especial para mujeres y niños.
3. Sírvase proporcionar información sobre las medidas adoptadas por el Gobierno federal, y las autoridades estatales y municipales para garantizar la reubicación de las personas desplazadas y retorno seguro a quienes están dispuestos a regresar.

4. Por favor, proporcionen también información sobre la adopción de medidas para garantizar la participación de la población afectada en la toma de decisiones, así como sobre las medidas para la atención psicológica de todas las personas desplazadas.
5. Sírvase proporcionar información sobre si el Gobierno de su Excelencia prevé garantizar la seguridad en las comunidades afectadas por la amenaza de violencia de los grupos armados.
6. Sírvase proporcionar información sobre si el Gobierno de su Excelencia está investigando las denuncias de homicidios y otros actos de violencia, que dan lugar a un desplazamiento interno que afecta a las comunidades del estado de Guerrero. Por favor proporcione también información sobre cualquier medida procesal contemplada, así como medidas correctivas.
7. Sírvase proporcionar información sobre los planes o programas de desarme que estarían siendo implementados en el estado de Guerrero, para el desarme y desarticulación de grupos civiles armados que operan en la región y que estarían ocasionando episodios de desplazamiento forzado interno.
8. Sírvase proporcionar detalles sobre el estado de implementación de la Ley No. 487 para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno en el Estado de Guerrero, incluidas las medidas adoptadas para abordar los casos de desplazamiento de acuerdo con esta ley.
9. Sírvase proporcionar detalles de las leyes, políticas o programas nacionales directamente relacionados con la protección de las personas que sufren desplazamiento interno. En particular, proporcione información sobre las formas específicas en que los gobiernos municipales, locales y nacionales han aplicado las normas internacionales existentes sobre el desplazamiento interno en este contexto.

Esta comunicación y toda respuesta recibida del Gobierno de su Excelencia se harán públicas a través del sitio web de comunicaciones en un plazo de 60 días. También estarán disponibles posteriormente en el informe que se presentará al Consejo de Derechos Humanos.

A la espera de su respuesta, quisiera instar al Gobierno de su Excelencia a que adopte todas las medidas necesarias para proteger los derechos y las libertades de las personas mencionadas e investigar, procesar e imponer las sanciones adecuadas a cualquier persona responsable de las violaciones alegadas. Quisiera asimismo instarle a que tome las medidas efectivas para evitar que tales hechos, de haber ocurrido, se repitan.

Tengo la intención de expresar públicamente mis preocupaciones en un futuro cercano, ya que considero que las informaciones recibidas son suficientemente fiables

para indicar que existe un asunto que justifica una atención inmediata. Además, considero que la opinión pública tiene que ser informada sobre las implicaciones potenciales relacionadas con las alegaciones arriba mencionadas. El comunicado de prensa indicará que he estado en contacto con el Gobierno de Su Excelencia para aclarar las cuestiones relevantes.

Acepte, Excelencia, la expresión de mi más distinguida consideración.

Cecilia Jimenez-Damary  
Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos



## **Anexo**

### **Referencias al derecho internacional de los derechos humanos**

Sin implicar, de antemano, una conclusión sobre los hechos, quisiera llamar la atención del Gobierno de su Excelencia sobre los estándares y normas internacionales aplicables a los asuntos expuestos con anterioridad.

Quisiera llamar la atención del Gobierno de su Excelencia sobre el Principio 1 de los Principios Rectores, que establece que los desplazados internos disfrutarán, en plena igualdad, de los mismos derechos y libertades en el derecho interno que otras personas en su país. Además, el Principio 3 (1) estipula que las autoridades nacionales tienen el deber y la responsabilidad primordiales de proporcionar protección y asistencia humanitaria a los desplazados internos dentro de su jurisdicción, sin discriminación de ningún tipo. También quisiéramos llamar la atención del Gobierno de su Excelencia sobre el Principio 9 de los Principios Rectores, que estipula que los Estados tienen una obligación particular de proteger contra el desplazamiento de los pueblos indígenas y otros grupos que experimentan una dependencia especial de su tierra o un apego particular a ella.

El Principio 18 de los Principios Rectores requiere que, como mínimo, independientemente de las circunstancias, y sin discriminación, las autoridades competentes proporcionen a los desplazados internos y garanticen el acceso seguro a: (a) alimentos esenciales y agua potable; (b) refugio y vivienda básicos; (c) ropa apropiada; y (d) servicios médicos esenciales y saneamiento. El Principio 19 establece que todos los desplazados internos heridos y enfermos, así como los discapacitados, recibirán, en la mayor medida posible y con la menor demora posible, la atención médica y la atención que necesiten, sin distinción por motivos distintos de los médicos. Cuando sea necesario, los desplazados internos tendrán acceso a servicios psicológicos y sociales. Se debe prestar especial atención a las necesidades de salud de las mujeres, incluido el acceso a proveedores y servicios de atención médica femenina, como la atención de la salud reproductiva. De acuerdo con el Principio 21, el Estado también tiene la responsabilidad de garantizar que las propiedades y posesiones que dejen los desplazados internos estén protegidas contra la destrucción y la apropiación, ocupación o uso arbitrario e ilegal.

El Principio 25 de los Principios Rectores estipula además que las organizaciones humanitarias internacionales y otros actores apropiados tienen derecho a ofrecer sus servicios en apoyo de los desplazados internos. Tal oferta no se considerará un acto hostil ni una injerencia en los asuntos internos de un Estado y se considerará de buena fe. No se retendrá arbitrariamente su consentimiento, particularmente cuando las autoridades involucradas no puedan o no quieran proporcionar la asistencia humanitaria requerida. Todas las autoridades interesadas deberán otorgar y facilitar el libre paso de la asistencia humanitaria y otorgar a las personas involucradas en la prestación de dicha asistencia un acceso rápido y sin obstáculos a los desplazados internos. Además, recordamos que el Principio 25 también estipula que el deber y la responsabilidad primarios de proporcionar asistencia humanitaria a los desplazados internos recae en las autoridades nacionales.

Quisiera recordar además el Principio 28 de los Principios Rectores, que establece que las autoridades competentes tienen el deber y la responsabilidad primarios de establecer las condiciones, así como proporcionar los medios que permitan a los desplazados internos regresar voluntariamente, con seguridad y con dignidad, a sus hogares o lugares de residencia habitual, o para reasentarse voluntariamente en otra parte del país. Dichas 7 autoridades se esforzarán por facilitar la reintegración de los desplazados internos retornados o reasentados. El Principio 30 señala además que todas las autoridades interesadas otorgarán y facilitarán a las organizaciones humanitarias internacionales y otros agentes apropiados, en el ejercicio de sus respectivos mandatos, un acceso rápido y sin obstáculos a los desplazados internos para ayudarlos a regresar o reasentarse y reintegrarse.

Quisiera también llamar la atención del Gobierno de su Excelencia sobre la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, adoptada por la Asamblea General el 13 de septiembre de 2007, con un voto afirmativo de México. En particular quisiera referirme al artículo 7.1 sobre el derecho a la vida, la integridad física y mental, la libertad y la seguridad de las personas indígenas y a los artículos 11 y 12 sobre los derechos culturales de los pueblos indígenas y el deber de los Estados de proporcionar reparación, incluyendo la restitución de bienes culturales, intelectuales, religiosos y espirituales de los que se hubieran visto privados sin su consentimiento libre, previo e informado o en violación de sus leyes, tradiciones y costumbres. También quisiera señalar los artículos 25 y 26 sobre los derechos de los pueblos indígenas a mantener su relación espiritual con sus tierras, territorios y recursos naturales que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado o adquirido y sus derechos “a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otro tipo tradicional de ocupación o utilización”.

Debido a la relación especial que tienen los pueblos indígenas con la tierra y el impacto profundo que tiene el desplazamiento forzoso en su supervivencia, los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos han manifestado su preocupación por el desplazamiento forzoso de los pueblos indígenas y han instado a los Estados a que les proporcionen reparación, haciendo hincapié en la obligación de que se les devuelvan sus tierras originales<sup>1</sup>.

El texto completo de las normas contenidas en los instrumentos internacionales que me permito recordar y de los estándares internacionales aplicables se encuentra disponible en la página web [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org), y puede ser proveído si se solicita.

---

<sup>1</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, recomendación general núm. 23.