

Desplazamiento interno en el Triángulo Norte de Centroamérica

Lineamientos para la formulación
de políticas públicas



**Políticas
Públicas**



OEA

Más derechos para más gente

OEA/Ser.L/V/II.

Doc. 101

27 Julio 2018

Original: Español

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Desplazamiento interno en el Triángulo Norte de Centroamérica

Lineamientos para la formulación de políticas públicas

2018
cidh.org

OAS Cataloging-in-Publication Data

Inter-American Commission on Human Rights.

Desplazamiento interno en el Triángulo Norte de Centroamérica: Lineamientos para la formulación de políticas públicas : aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 27 de julio de 2018 / [Preparado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos].

p. ; cm. (OAS. Documentos oficiales ; OEA/Ser.L)

ISBN 978-0-8270-6791-2

1. Human rights. 2. Emigration and immigration. 3. Civil rights. 4. Internally displaced persons. I. Title. II. Series.

OEA/Ser.L/V/II. Doc.101/18

Documento elaborado gracias al apoyo financiero de la Fundación Panamericana para el Desarrollo (PADF por sus siglas en inglés) en el marco del “Proyecto Regional de Derechos Humanos y Democracia”, con el apoyo del pueblo de Estados Unidos de América a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Las opiniones aquí expresadas pertenecen exclusivamente a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y no reflejan las posturas de PADF ni de USAID.



COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Miembros

Margarette May Macaulay

Esmeralda Arosemena de Troitiño

Luis Ernesto Vargas Silva

Francisco José Eguiguren Praeli

Joel Hernández García

Antonia Urrejola

Flávia Piovesan

Secretario Ejecutivo

Paulo Abrão

Secretaria Ejecutiva Adjunta para el Monitoreo, Promoción y
Cooperación Técnica en Derechos Humanos

María Claudia Pulido

Jefa de Gabinete de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH

Marisol Blanchard Vera

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 27 de Julio de 2018.

ÍNDICE

CAPÍTULO 1 INTRODUCCIÓN	9
A. <i>Objetivos y alcance</i>	9
B. <i>Metodología</i>	13
CAPÍTULO 2 EL DESPLAZAMIENTO INTERNO EN LOS PAÍSES DEL TRIÁNGULO NORTE	21
A. <i>Principales causas</i>	21
B. <i>Impacto en la protección de los derechos</i>	29
C. <i>El camino para afianzar el reconocimiento</i>	32
CAPÍTULO 3 ESTÁNDARES INTERAMERICANOS DE DERECHOS HUMANOS	43
A. <i>Consideraciones generales</i>	43
1. La obligación de prevenir el desplazamiento	48
2. La obligación de protección y asistencia durante el desplazamiento	52
3. La obligación de brindar asistencia humanitaria	56
4. La obligación de garantizar medidas de retorno, reasentamiento o reintegración local	57
CAPÍTULO 4 LINEAMIENTOS PARA LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS	63
A. <i>Consideraciones previas</i>	63
Lineamiento 1: Institucionalidad pública	64
Lineamiento 2: Recolección de datos, producción, análisis y difusión de información	66
Lineamiento 3: Medidas de prevención	69
Lineamiento 4: Reconocimiento y protección de derechos	72
Lineamiento 5: Inclusión del enfoque de género y diversidad	76
Lineamiento 6: Protección de grupos en situación de discriminación histórica	79
Lineamiento 7: Asistencia humanitaria	82
Lineamiento 8: Retorno, reasentamiento y reintegración local	84
Lineamiento 9: Acceso a la justicia y medidas de reparación	86
Lineamiento 10: Participación social	89
Lineamiento 11: Sustentabilidad y Presupuesto	91
Lineamiento 12: Cooperación regional e internacional	92
CAPÍTULO 5 CONCLUSIONES	95

CAPÍTULO 1

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

A. *Objetivos y alcance*

1. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión Interamericana”, “la Comisión” o “la CIDH”) tiene como función principal la promoción y protección de los derechos humanos en las Américas. Ejerce dichas funciones a través de diversos mecanismos, entre los que se encuentran la cooperación técnica y la asesoría a los Estados en materia de derechos humanos, de acuerdo a lo previsto en los artículos 106 de la Carta de la OEA¹ y 41 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos² (en adelante “la Convención Americana” o la “Convención”).
2. En función del mandato conferido de prestar asesoramiento a los Estados, la Comisión ha decidido elaborar este documento cuyo objetivo principal es brindar lineamientos para la formulación de políticas públicas que aborden el problema de derechos humanos referido al desplazamiento interno forzado.
3. Este documento se constituye en una iniciativa de la Comisión Interamericana de ofrecer recomendaciones prácticas para la formulación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos en materia de

¹ Carta de la OEA. Artículo 106: Habrá una Comisión Interamericana de Derechos Humanos que tendrá, como función principal, la de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y de servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia. Una convención interamericana sobre derechos humanos determinará la estructura, competencia y procedimiento de dicha Comisión, así como los de los otros órganos encargados de esa materia.

² Convención Americana sobre Derechos Humanos. Artículo 41: La Comisión tiene la función principal de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos, y en el ejercicio de su mandato tiene las siguientes funciones y atribuciones: b) formular recomendaciones, cuando lo estime conveniente, a los gobiernos de los Estados miembros para que adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos dentro del marco de sus leyes internas y sus preceptos constitucionales, al igual que disposiciones apropiadas para fomentar el debido respeto a esos derechos; c) preparar los estudios e informes que considere convenientes para el desempeño de sus funciones; e) atender las consultas que, por medio de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, le formulen los Estados miembros en cuestiones relacionadas con los derechos humanos y, dentro de sus posibilidades, les prestará el asesoramiento que éstos le soliciten.

desplazamiento interno, situación que viene siendo abordada por este organismo a través de sus distintos mecanismos de promoción y protección de derechos humanos.

4. La CIDH reconoce que el desplazamiento interno es un fenómeno complejo y multicausal. En su labor de monitoreo de derechos humanos ha identificado a lo largo de los últimos años, de conformidad con la información recibida a través de sus distintos mecanismos, un gran número de personas desplazadas internas en El Salvador, Guatemala y Honduras; región conocida como el Triángulo Norte de Centroamérica. Esta situación es, en buena medida, consecuencia de situaciones de violencia generalizada y de la presencia de megaproyectos y actividades económicas a gran escala (minería a cielo abierto, hidroeléctricas, turismo, entre otros) que estarían produciendo desalojos forzosos y vulneraciones de derechos de diversas poblaciones, comunidades indígenas y campesinas³.
5. En particular, la CIDH ha tomado conocimiento de un crecimiento gradual de la movilidad humana interna provocada por los altos niveles de violencia que están experimentando esos países; en gran parte, consecuencia del deterioro de las condiciones socioeconómicas y de seguridad. De acuerdo a las cifras que maneja el Observatorio sobre Desplazamiento Interno del Consejo Noruego para los Refugiados (IDMC por sus siglas en inglés) existen aproximadamente 700.000 (setecientas mil) personas desplazadas en el llamado Triángulo Norte de Centroamérica⁴. La Comisión ha podido advertir

³ Véase, entre otras, CIDH. Audiencia temática sobre Desplazamiento interno y derechos humanos en América solicitada por Secretaría General de la Red de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos del Continente Americano (Red - INDH), Defensoría del Pueblo de la República de Ecuador (DPE), Comisión Nacional de Derechos Humanos de México (CNDH), Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de la República de El Salvador, Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de la República de Honduras (CONADEH), Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile, Bufete Jurídico de Derechos Humanos (BDH), Convergencia por los Derechos Humanos, 1 de marzo de 2018, 167 Período de Sesiones, Bogotá, Colombia. Medidas cautelares: Resolución n° 11/2018 con respecto a Douglas Arquímedes Meléndez Ruíz y familia en El Salvador, adoptada el 24 de febrero de 2018; MC 872/17 - Familias desalojadas y desplazadas de la Comunidad Maya Q'eqchi "Nueva Semuy Chacchilla", Guatemala; Resolución 3/18MC 860/17 - Familias indígenas de la Comunidad Chaab'il Ch'och', Guatemala; Resolución n° 9/2018 con respecto a Ericka Yamileth Varela Pavón y familia en Honduras; Resolución 43/17 MC 678/17 - Periodistas de la "Revista Factum", El Salvador; Resolución 40/17 MC 448/17 - Señora Z y familia, Honduras; Resolución 36/17 MC 412/17 - Pobladores desalojados y desplazados de la Comunidad Laguna Larga, Guatemala. Comunicados de prensa No. 038/18, 23/18, 11/18, 211/17, 210/17, 174/17, 170/17. Informes de país: "Situación de los derechos humanos en Guatemala". OEA/Ser.L/V/II. Doc. 208/17, 31 diciembre 2017; "Situación de los derechos humanos en Guatemala: Diversidad, desigualdad y exclusión", OEA/Ser.L/V/II. Doc. 43/15 31 diciembre 2015; "Situación de derechos humanos en Honduras", OEA/Ser.L/V/II. Doc. 42/15 31 diciembre 2015.

⁴ [Internal Displacement Monitoring Center \(IDMC\). Global Report on Internal Displacement, 2017.](#)

que las personas desplazadas sufren un continuum de desprotección desde el desplazamiento interno hasta la huida en búsqueda de protección internacional.

6. Al respecto, la CIDH, a través de su Relatoría sobre los Derechos de los Migrantes, aprobó en 2015 un Informe sobre Movilidad Humana que presenta los estándares jurídicos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (en adelante “Sistema Interamericano”) con relación al alcance y contenido de los derechos de las personas en el contexto de la movilidad⁵. Esas definiciones han sido desarrolladas por los órganos del Sistema Interamericano de conformidad con las obligaciones derivadas de los instrumentos interamericanos, en particular las de la Convención Americana, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (en adelante “la Declaración Americana”), y las de otros instrumentos interamericanos e internacionales relevantes⁶.
7. En ese informe, la Comisión identificó y definió los derechos de las personas desplazadas internas y avanzó en la identificación de algunas de las obligaciones internacionales de los Estados para garantizarlos. Allí, la CIDH, de conformidad con los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de las Naciones Unidas (en adelante “Principios Rectores”), ha señalado que “desplazados internos” son aquellas personas o grupos de personas que han sido forzados u obligados a huir de sus hogares o lugares de residencia habitual, o a abandonarlos, en particular a causa de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o desastres naturales o causados por el ser humano, y que aún no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida⁷. En dicho

⁵ CIDH. Derechos Humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 46/15, 31 diciembre 2015.

⁶ Del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, véase: Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, “Convención de Belém do Pará”, Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”, Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia, Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia. Del Sistema Universal de Derechos Humanos, véase Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, Declaración de Cartagena sobre Refugiados, Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.

⁷ ONU. Informe del Representante del Secretario General sobre las Personas Internamente Desplazadas, Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos, Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, E/CN.4/1998/53/Add.2 de 11 de febrero de 1998, Introducción: Alcance y Finalidad.

informe, también se estableció que una persona es desplazada por el mero hecho de haberse visto compelida a abandonar el lugar de residencia habitual, independientemente del registro formal ante autoridades estatales⁸.

8. Las tres características descriptas definen la situación de las personas desplazadas internas: en primer lugar, que la movilidad o el desplazamiento no sea voluntario; en segundo lugar, que el desplazamiento sea consecuencia de situaciones de conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano; y en tercer lugar, que la persona permanezca bajo la jurisdicción de su país de origen o de residencia habitual, que en muchos casos es el responsable por la violación de los derechos o por la omisión de adoptar medidas para su protección. La combinación de estos factores expone a las personas desplazadas internas a una condición de extrema vulnerabilidad ya que se encuentran bajo la protección de su país de origen, que en muchos casos es también quien ha ocasionado su huida o que no ha logrado prevenirla.
9. Al respecto, la Comisión remarca que el abordaje de este documento se funda en la interpretación realizada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “Corte Interamericana” o “Corte IDH”) al referirse a que “[e]n razón de la complejidad del fenómeno del desplazamiento interno y de la amplia gama de derechos humanos que afecta o pone en riesgo, y en atención a dichas circunstancias de especial debilidad, vulnerabilidad e indefensión en que generalmente se encuentran los desplazados como sujetos de derechos humanos, su situación puede ser entendida como una condición individual de desprotección respecto del resto de personas que se encuentren en situaciones semejantes”⁹.
10. En ese sentido, y en el marco del 20 aniversario de la aprobación de los Principios Rectores de Naciones Unidas, la CIDH, con el apoyo de la Fundación Panamericana para el Desarrollo (PADF por sus siglas en inglés) en el marco del Proyecto “Democracia y Derechos Humanos”, ha decidido avanzar en un documento que presenta recomendaciones sobre políticas públicas para la atención del fenómeno del desplazamiento interno, con especial énfasis en Guatemala, Honduras y El Salvador
11. El objetivo es brindar una herramienta práctica a los y las funcionarios y funcionarias que tienen a su cargo el cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos así como a los y las representantes de

⁸ Corte IDH. Masacre de Ituango vs. Colombia. Sentencia de 1 de julio de 2006. párr. 2014.

⁹ Corte IDH. Masacre de Mapiripán Vs. Colombia. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134, párr. 177; Masacres de Ituango Vs. Colombia. Sentencia de 1 de julio de 2006 Serie C No. 148, párr. 210.

organizaciones sociales que trabajan en la promoción y protección de los derechos de las personas desplazadas internas y que demandan al Estado la adopción de medidas y de políticas públicas para dar respuesta a esta preocupante situación.

12. Mediante el presente documento de lineamientos, la CIDH pretende traducir algunos de los estándares interamericanos en materia de movilidad humana a orientaciones que puedan ser de utilidad para quienes diseñan, implementan, evalúan, o demandan la formulación de políticas públicas para la protección de los derechos de las personas desplazadas internas.
13. Igualmente, y más allá de la subregión en la que se enfoca el documento, las recomendaciones que la Comisión presenta aspiran a ser lo suficientemente amplias y flexibles como para poder servir como referencia en otros contextos sociales, culturales, políticos, y ambientales.
14. Por último, la CIDH manifiesta su voluntad y disposición para brindar cooperación técnica a los Estados, los organismos regionales, las organizaciones sociales y otras instituciones para el fortalecimiento institucional y la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas orientadas al fortalecimiento y respeto de los derechos humanos de las personas desplazadas internas, con base en los estándares interamericanos que rigen en la materia.

B. Metodología

15. El presente documento presentará un diagnóstico sobre las causas e impactos del desplazamiento forzado interno en los países del llamado Triángulo Norte de Centroamérica, abordará los principales estándares interamericanos para la protección de los derechos de esta población, y avanzará en lineamientos prácticos para la formulación de políticas públicas.
16. Con ese propósito, la Comisión Interamericana utiliza una metodología principalmente de carácter cualitativo. Este modelo se basa en el relevamiento documental de informes, publicaciones y documentación proveniente tanto de las instituciones públicas relevantes como de las organizaciones sociales, organismos internacionales, y centros de estudios identificados, complementado mediante el envío de encuestas estructuradas a referentes y responsables de instituciones estatales y de organizaciones de

la sociedad civil¹⁰. Fueron realizadas, asimismo, reuniones con los Estados, organizaciones sociales y centros académicos, una consulta regional en la Ciudad de Guatemala, y visitas *in loco* y de trabajo a dos de los países de la región¹¹.

17. Asimismo, el documento se nutre de informes, investigaciones e instrumentos realizados por organismos internacionales como el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, la Organización Internacional para las Migraciones, UNICEF, Médicos sin Fronteras, entre otros¹². Las anteriores fuentes de información han sido complementadas por el análisis de estudios e iniciativas llevadas adelante por organizaciones sociales y centros académicos de la región y de otras regiones¹³.
18. En el marco del Sistema Interamericano, fueron analizados los informes desarrollados por esta Comisión a partir del sistema de casos y peticiones, las medidas cautelares otorgadas, los informes temáticos y los informes de país correspondientes realizados en función de las visitas mencionadas

¹⁰ La CIDH diseñó y envió en el mes de diciembre de 2017 cuestionarios estructurados de consulta a las organizaciones sociales vinculados con la temática del desplazamiento interno en los países de la región y a los Estados.

¹¹ CIDH. Visita *in loco* a Guatemala, 31 de julio al 4 de agosto de 2017. Visita de trabajo a El Salvador, 20 al 22 de noviembre de 2017.

¹² ACNUR. Manual sobre restitución de viviendas (2007); Informe sobre Los desplazados internos en situación de desplazamiento prolongado: ¿Es la integración local una solución? Informe del Segundo Seminario de Expertos sobre Desplazamiento Interno Prolongado, 19-20 de enero de 2011, Ginebra, Suiza; Consejo Noruego para los Refugiados "Global Report on Internal Displacement" (2017); Univeristy of Bern. "Addressing Internal Displacement: A framework for national responsibility" (2005).

¹³ Mesa de Sociedad Civil contra el Desplazamiento Forzado por Violencia y Crimen Organizado en El Salvador. Informes "Desplazamiento interno por violencia y crimen organizado en El Salvador", años 2015, 2016 y 2017. Informe sobre Derechos Humanos del Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana de El Salvador (IDHUCA), 2016. Informes preliminar de Registros de la Procuraduría de Derechos Humanos de El Salvador, abril 2016-mayo 2017. Médicos Sin Fronteras "Forzados a Huir del Triángulo Norte de Centroamérica" 2017. Comisión Interinstitucional para la protección de personas desplazadas por la violencia de Honduras "Caracterización del desplazamiento interno en Honduras", 2015.

previamente¹⁴. Igualmente, fue revisada la jurisprudencia de la Corte Interamericana relacionada con la temática del desplazamiento¹⁵.

19. Dentro del Sistema Universal de Derechos Humanos se sistematizaron y revisaron las normas internacionales, los informes realizados por expertos independientes, las Observaciones Generales de los Comité de Cumplimiento de Tratados, entre otros instrumentos que son relevantes para el compendio de estándares internacionales en la materia¹⁶.
20. Un punto central para el levantamiento de la información fue la inclusión de encuestas estructuradas a actores clave. Para ello, la CIDH diseñó cuestionarios de relevamiento: un modelo diseñado para los Estados comprendidos en este informe y otro modelo para organizaciones sociales y centros de estudios.
21. El cuestionario destinado a los Estados buscó indagar y permitió contar con información sobre el reconocimiento estatal de la situación del desplazamiento forzado, la existencia de información cuantitativa y cualitativa sobre este fenómeno, y las capacidades y desafíos de los marcos institucionales, normativos y de políticas públicas vigentes.

¹⁴ CIDH. Derechos Humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 46/15 31 diciembre 2015; Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II.164 Doc. 147 7 septiembre 2017; Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 57, 31 diciembre 2009; Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América, OAS/Ser.L/V/II.rev.2 Doc. 36 12 noviembre 2015; Situación de derechos humanos de familias, niños, niñas y adolescentes no acompañados refugiados y migrantes en los Estados Unidos de América, OAS/Ser.L/V/II.155 Doc. 16 24 julio 2015; Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/13 30 de diciembre 2013; Guía práctica para reducir la prisión preventiva, OEA/Ser.L/V/II.163 Doc. 107; Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección, OEA/Ser.L/V/II.166 Doc. 206/17 30 noviembre 2017. Informes de país: “Situación de los derechos humanos en Guatemala”. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 208/17, 31 diciembre 2017; “Situación de los derechos humanos en Guatemala: Diversidad, desigualdad y exclusión”, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 43/15 31 diciembre 2015; “Situación de derechos humanos en Honduras”, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 42/15 31 diciembre 2015.

¹⁵ CORTE IDH.

¹⁶ OACDH. Consejo Económico y Social. Restitución de viviendas y de patrimonio con motivo del regreso de los refugiados y desplazados internos Informe definitivo del Relator Especial, Sr. Paulo Sergio Pinheiro “Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas” (2005); Informe del Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Walter Kälin; “Marco de soluciones duraderas para los desplazados internos” (2010); Observación General conjunta Nº 3 del Comité para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares y nº 21 del Comité de los Derechos del Niño, sobre los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes en el Contexto de la Migración Internacional, 2017.

22. Por su parte, el cuestionario dirigido a organizaciones sociales y centros de estudio procuró explorar y permitió obtener información cualitativa y cuantitativa sobre causas e impactos del desplazamiento, obstáculos y desafíos de los Estados para la atención y protección de derechos de la población desplazada, identificación de grupos en situación de discriminación histórica, y el acceso a la justicia y otras medidas de reparación para las personas desplazadas internas.
23. El envío de dichos cuestionarios fue realizado a partir de la identificación de los actores gubernamentales y sociales centrales en la temática del desplazamiento forzado en los países analizados.
24. Además, como parte de este análisis cualitativo se mantuvieron reuniones presenciales y virtuales con representantes de las organizaciones sociales y centros de estudios de los países de la región. En ellas se intentó profundizar la información que fue recopilada a través de los cuestionarios¹⁷.
25. Por último, una pieza fundamental de la metodología fue la realización de una consulta regional con organizaciones sociales, centros de estudios y funcionarios y funcionarias estatales el día 22 de febrero de 2018 en la Ciudad de Guatemala.
26. La consulta regional realizada por la Comisión tuvo el objetivo de identificar las principales causas e impactos del desplazamiento interno en cada uno de estos tres países; relevar los obstáculos y desafíos de los Estados en los ámbitos de actuación (institucional, normativo, gestión pública, etc.) para la protección de los derechos de las personas desplazadas internas; identificar buenas prácticas en materia de esquemas institucionales, normativas y políticas públicas para la protección de los derechos de las personas desplazadas internas; y reflexionar sobre las capacidades y oportunidades existentes en los Estados de la Región para avanzar en una agenda de trabajo de promoción y protección de derechos de la población desplazada interna.
27. La consulta estuvo dividida en 3 momentos: un primer momento dedicado a la escucha e intercambio con la sociedad civil, organismos internacionales y centros de estudio; un segundo momento de debate y reflexión exclusiva con los Estados; y un tercer momento de diálogo conjunto entre los Estados, la sociedad civil, los organismos internacionales y los centros de estudio.
28. Una vez realizado todo el levantamiento de datos se procedió a examinar sistemáticamente la información recolectada y generar el presente

¹⁷ Reuniones de trabajo sostenidas en la Ciudad de San Salvador, El Salvador, los días 15 y 16 de noviembre de 2017; y reuniones sostenidas en la Ciudad de Guatemala, Guatemala, el día 22 de febrero de 2018.

instrumento práctico de utilidad para los actores estatales y sociales vinculados a la temática.

CAPÍTULO 2

EL DESPLAZAMIENTO INTERNO
EN LOS PAÍSES DEL TRIÁNGULO
NORTE

EL DESPLAZAMIENTO INTERNO EN LOS PAÍSES DEL TRIÁNGULO NORTE

A. *Principales causas*

29. Durante los últimos años la CIDH ha monitoreado a través de diferentes mecanismos el aumento de situaciones de desplazamiento interno en los países del llamado Triángulo Norte de Centroamérica, El Salvador, Guatemala y Honduras. De la información disponible se desprende que dicha situación surge principalmente como consecuencia de la violencia de organizaciones como pandillas o maras, y carteles del narcotráfico, pero también en algunos casos como consecuencia del accionar de agentes estatales. Por su parte, la CIDH también ha venido observando cómo se viene generando una práctica de desalojos forzosos que conllevan al desplazamiento interno en perjuicio de comunidades indígenas y campesinas¹⁸.
30. Estos escenarios requieren de un abordaje integral y de análisis que eviten reduccionismos o generalizaciones. En ese sentido, la CIDH pretende realizar una primera aproximación a este fenómeno tan complejo, sino presentar la información recibida a través de los distintos mecanismos de promoción y protección de derechos humanos con los que cuenta.
31. La CIDH ha sido informada que las situaciones de violencia generalizada se ha convertido en uno de los principales factores que impulsan el desplazamiento interno de personas, grupos familiares y comunidades enteras en la región del Triángulo Norte¹⁹.

¹⁸ Supra nota 3.

¹⁹ Véase CIDH, Informes de país: “Situación de los derechos humanos en Guatemala”. Párr. 210. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 208/17, 31 diciembre 2017; Conclusiones de la visita de la CIDH a El Salvador del 20 al 22 de noviembre de 2017; Audiencia sobre Desplazamiento Interno y derechos Humanos en América, 1 de marzo de 2018, 167 Período de Sesiones, Bogotá, Colombia (supra nota 3). Asimismo, véase el Informe de la Mesa de Desplazamiento Interno de El Salvador que señala “los grupos familiares han manifestado la desconfianza y temor de acudir a las autoridades estatales de seguridad debido a que persiste el hecho que, miembros de la

32. Asimismo, la CIDH ha identificado que las personas desplazadas internas en estos países se ven expuestas a situaciones de alta peligrosidad, llegando a ser víctimas de abusos, violencia física y sexual, trata de personas o de explotación y viajes peligrosos²⁰.
33. La Comisión ha tomado conocimiento de situaciones de violencia de género, basadas en las relaciones de poder y en estructuras patriarcales que fomentan la violencia doméstica, los femicidios y los crímenes de odio²¹. Al contexto de violencia y discriminación estructural que enfrentan las mujeres y las niñas, se suman los riesgos ligados al control de grupos criminales, cuya

Policía Nacional Civil y Fuerzas Armadas de El Salvador, son victimarios que ejecutan actos de violencia en contra de los individuos o grupos familiares, justificando sus acciones con base a las nuevas implementaciones de seguridad del Estado en la lucha contra las pandillas y el Crimen Organizado”. Por su parte, la CIDH ha otorgado una Medida cautelar contra El Salvador para proteger la vida e integridad personal de una familia salvadoreña que habría sido víctima de desplazamiento forzado, producto de la violencia ejercida por parte de la “Pandilla 18”, como resultado de las denuncias presentadas a causa del presunto asesinato de integrantes del grupo familiar. Aun así, la familia asegura no contar con medidas efectivas de protección por parte del Estado. Igualmente, la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos, Cecilia Jiménez Damary, al finalizar la visita que realizó a El Salvador en agosto de 2017, sostuvo que “el fenómeno del desplazamiento interno provocado por la violencia generalizada y relacionada con las pandillas es una crisis significativa y, en gran medida, no reconocida en El Salvador, que afecta a miles de personas, familias y comunidades enteras”. Igualmente, la respuesta del Instituto de Investigación y Proyección sobre Dinámicas Globales y Territoriales, Universidad Rafael Landívar de fecha marzo de 2018 al cuestionario enviado por la CIDH en diciembre de 2017, en la que se señala “Durante el último semestre de 2016 e inicios de 2017 el Instituto de Investigación y Proyección sobre Dinámicas Globales y Territoriales, realizó un diagnóstico para determinar si en Guatemala hay desplazamiento forzado interno. Los resultados demostraron que sí hay desplazamiento interno y son principalmente por tres motivos: 1. Por la violencia cometida por el crimen organizado y bandas delincuenciales: actividades relacionadas a narcotráfico y actividades ilícitas; extorsiones y amenazas [...] La proliferación de la violencia y de las pandillas también refleja la exclusión y desigualdad del país, en 2012 la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito estimó que en Guatemala había unos 12.000 miembros de maras y que sus redes familiares y comunitarias les ofrecen asistencia y dependen de los ingresos que éstas generan”.

²⁰ Respuesta de la organización Cristosal de El Salvador de enero de 2018 al cuestionario enviado por la CIDH en el mes de diciembre de 2017: “Es importante reconocer el papel que juegan las pandillas y otras estructuras criminales organizadas dentro de la dinámica de la violencia en El Salvador, pero no hay que perder de vista que también existen otros factores como la pobreza, desigualdad, corrupción, desempleo, narcotráfico, el crecimiento urbano y desordenado, la disminución del capital social, el sistema escolar, el hacinamiento de las cárceles, alcohol, armas de fuego, etc., que interrelacionados contribuyen al aumento de la violencia social y dichas condiciones hacen más vulnerables a las víctimas. El crimen organizado, (narcotráfico, tráfico de armas, lavado de dinero, también llamado lavado de capitales, lavado de activos, blanqueo de dinero, blanqueo de capitales o legitimación de capitales, la trata de personas que conlleva a la explotación sexual y laboral, así como el tráfico de órganos) es un tipo de delincuencia que afecta muy gravemente las dinámicas de la sociedad que generan un clima de inseguridad difícil de combatir y cambiar una vez que estas dinámicas han permeado en comunidades y en instituciones estatales”.

²¹ Respuesta del Centro de Investigación y Promoción de Derechos Humanos de Honduras (CIPRODEH) de enero de 2018 al cuestionario de enviado por la CIDH en el mes de diciembre de 2017.

influencia se extiende al espacio público, escuelas, comercios y los centros penitenciarios.

34. La CIDH fue informada de los impactos diferenciados que la criminalidad genera en mujeres y niñas; lo que se ve reflejado en las presiones, amenazas y acosos que sufren muchas mujeres y adolescentes en el país para ser reclutadas de manera forzosa por organizaciones criminales y para ser obligadas a participar de actividades ilícitas²².
35. De igual manera, han sido identificadas prácticas de discriminación y violencia contra personas LGBTI, cuya consecuencia ha sido su desplazamiento forzado y el de sus familiares²³. Algunas organizaciones de los países de la región han señalado que los Estados no han adoptado medidas para remover los obstáculos culturales que le impiden a estos grupos acceder a derechos fundamentales, generando una posición de extrema vulnerabilidad y su exposición a situaciones de violencia y discriminación que los obliga a desplazarse de su lugar de residencia habitual²⁴.
36. Recientemente, en marzo de 2018, el Gobierno de El Salvador publicó su primer informe de caracterización de la movilidad interna a causa de la violencia, según el cual en el 1.1% de las familias residentes a finales de 2016 al menos uno de sus integrantes se vio obligado a cambiar su lugar de residencia habitual dentro del país entre 2006 y 2016 como resultado o para evitar los efectos de hechos de violencia²⁵.

²² Supra nota 3.

²³ Respuesta del Instituto de Investigación y Proyección sobre Dinámicas Globales y Territoriales, Universidad Rafael Landívar la Universidad de fecha marzo de 2018 (nota al pie 15) “Información de la Procuraduría de Derechos Humanos y de OACNUDH se refieren a una discriminación sistémica en contra de las personas LGBTI, la criminalización de sus defensores y el uso común de la violencia contra estas personas [...] Transexuales que son víctimas de golpes brutales en el espacio público por desconocidos y que al sobrevivir se han visto en la obligación de huir del lugar ya que se sienten en peligro por poder identificar al agresor. Las personas LGBTI suelen buscar otras regiones en las cuales puedan pasar desapercibidos, anónimos, ya sea solos o solas o en pareja, en particular las ciudades más grandes.”.

²⁴ Supra nota 19.

²⁵ Caracterización de la Movilidad Interna a causa de la violencia en El Salvador. Informe Final, marzo de 2018. Estudio realizado con el apoyo de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Joint IDP Profiling Service (JIPS), la Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO); con financiación de la Oficina de Ayuda Humanitaria y Protección de la Unión Europea (ECHO). En dicho informe se señala que La multi-causalidad de la movilidad interna en el país se constata al analizar los motivos de dicha movilización. Aunque la gran mayoría reportó un único motivo, un 6% de los casos indicó dos o más motivos. Las razones económicas -búsqueda de empleo, mejores condiciones de vida, etc.- y las razones familiares -matrimonio, divorcios, reunificación familiar- son

37. Datos del IDMC indican que para 2016 se estimaron más de 200.000 personas desplazadas en El Salvador²⁶. Ese mismo año, la Mesa de Sociedad Civil contra Desplazamiento Forzado por Violencia y Crimen Organizado documentó en ese país centenares de víctimas de desplazamiento forzado, en su mayoría provocado por amenazas, homicidios, tentativas de homicidio y/o lesiones²⁷.
38. Sin embargo, tal como lo sostuvo la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los desplazados internos en su declaración al concluir su visita a El Salvador en agosto de 2017, es necesario contar con información estadística precisa y actualizada sobre el número real de personas afectadas por el fenómeno del desplazamiento interno provocado por la violencia²⁸.
39. Por su parte, según el primer estudio de Caracterización del Desplazamiento Interno en Honduras del año 2015, liderado por la Comisión Interinstitucional para la Protección de Personas Desplazadas por la Violencia, en el año 2014 fueron identificadas 174.000 personas desplazadas internas en 20 municipios urbanos. Las causas del desplazamiento interno forzado identificadas por dicha Comisión se debieron a: el 67.9% a la persecución y la inseguridad de la comunidad; el 20% a las amenazas; 17% a asesinatos; 12% a lesiones personales; 10% a extorsiones, y finalmente a situaciones de violencia sexual, usurpación de vivienda, secuestro y reclutamiento forzoso conforman en su conjunto el 13% de los desplazamientos internos²⁹.
40. Respecto de Guatemala, las cifras que han sido publicadas por el IDMC señalan que a finales de 2016 se estimaron 257.000 personas desplazadas internas³⁰. Las organizaciones sociales que trabajan en la promoción y protección de los derechos humanos han señalado que el desplazamiento

los motivos reportados con mayor frecuencia (57% y 40% del total de familias donde al menos uno de sus integrantes se movilizó internamente, respectivamente). Aunque en menor cuantía (5%) que los factores económicos o familiares, los hechos de violencia se ubican en el tercer lugar de motivos reportados por las familias donde al menos uno de sus integrantes se movilizó internamente, superior a la incidencia de otros factores tales como razones de educación, salud o desastres naturales. Pág. 17

²⁶ Supra nota 4.

²⁷ Supra nota 23.

²⁸ Véase [comunicado de prensa en
http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21985&LangID=S](http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21985&LangID=S)

²⁹ Respuesta del Estado de Honduras, Nota: SSDHJ-0010-2018, de fecha 10 de enero de 2018, al cuestionario enviado por la CIDH en el mes de diciembre de 2017.

³⁰ Supra nota 4.

interno de personas encuentra su causa, en una gran proporción de los casos, en problemas de seguridad asociados con la presencia del crimen organizado y el narcotráfico, y la presencia de maras y pandillas, ligado al control de los territorios, cobro extorsiones y/o negativa a pagarlas, violencia sexual, asesinatos, reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes, entre otros³¹.

41. En mayo de 2018, se publicó el primer diagnóstico de 2010 a 2016 sobre desplazamiento interno en Guatemala coordinado por el Instituto de Investigación y Proyección sobre Dinámicas Globales y Territoriales de la Vicerrectoría de Investigación y Proyección de la Universidad Rafael Landívar de Guatemala, que contiene el contexto general que provoca los desplazamientos y las motivaciones individuales y grupales que obligan a desplazarse internamente, entre las que se encuentran la violencia cometida por crimen organizado, pandillas y delincuencia, las actividades empresariales de gran escala y los eventos naturales y climáticos³².
42. Igualmente, la Comisión también ha tomado conocimiento e intervención en situaciones de desplazamiento interno forzado vinculado con otras causas como son los denominados desalojos por actividades empresariales de gran escala (como el cultivo de caña de azúcar y de palma aceitera, la ganadería extensiva, la minería a cielo abierto, metálica y no metálica, e hidroeléctricas, avance de la agroindustria) en comunidades indígenas y campesinas³³.
43. La Comisión señala que el desplazamiento forzoso de comunidades indígenas y campesinas de sus territorios tiene impactos diferenciados que ponen en riesgo, entre otros, sus derechos a la vida, a la dignidad, a la

³¹ Respuesta de la Mesa de Migraciones de Guatemala de fecha 20 de febrero de 2018 al cuestionario enviado por la CIDH en el mes de diciembre de 2017.

³² Instituto de Investigación y Proyección sobre Dinámicas Globales y Territoriales de la Vicerrectoría de Investigación y Proyección de la Universidad Rafael Landívar de Guatemala, Diagnóstico Desplazamiento forzado interno en Guatemala, Diagnóstico 2010-2018.

³³ Véase CIDH. Situación de los derechos humanos en Guatemala". "Otro tipo de desplazamiento tiene que ver con la expansión de actividades empresariales como el cultivo de palma aceitera, caña de azúcar y la expansión de pastizales, que han reducido áreas de cultivo para alimentos. Debido a esto, muchas familias y comunidades se han desplazado, principalmente indígenas, ocasionando también daños a la naturaleza. Esta situación pone a las personas en riesgo de desnutrición y enfermedades. Adicionalmente, las empresas suelen recurrir a la violencia, daños materiales y físicos para forzar la venta de parcelas. De la misma manera, las empresas mineras y proyectos hidroeléctricos han realizado proyectos supuestamente de desarrollo, pero que no se han transformado en empleos formales ni en la protección de los recursos naturales. Estos proyectos han generado división en las comunidades provocando desplazamientos forzados internos en diversas áreas de Guatemala, principalmente en las rurales". Párr. 212. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 208/17, 31 diciembre 2017. Asimismo, la respuesta del Instituto de Investigación y Proyección sobre Dinámicas Globales y Territoriales, Universidad Rafael Landívar la Universidad de fecha marzo de 2018 (nota al pie 15).

seguridad y a la integridad. Al respecto, la CIDH ha señalado que “los megaproyectos de infraestructura o desarrollo, tales como carreteras, canales, represas, puertos o afines, así como las concesiones para la exploración o explotación de recursos naturales en territorios ancestrales, pueden afectar a las poblaciones indígenas con consecuencias particularmente graves, ya que ponen en peligro sus territorios y los ecosistemas que allí se encuentran, por lo cual representan un peligro mortal para su supervivencia en tanto pueblos, especialmente en los casos en que la fragilidad ecológica de sus territorios coincide con su debilidad demográfica”³⁴.

44. En su visita in loco en 2017 y en su audiencia “Denuncias de violaciones de derechos humanos en el contexto de desalojos en Guatemala”, la CIDH recibió información sobre la existencia de al menos 125 solicitudes de desalojo en el departamento del Petén. Al respecto, en los últimos meses, la CIDH ha otorgado medidas cautelares a personas desalojadas y desplazadas de la Comunidad Laguna Larga (MC 412/17) en septiembre de 2017³⁵, a las familias indígenas de Comunidad Chaab’il Ch’och’ (MC 860/17)³⁶, a la Comunidad Maya Q’eqchi “Nueva Semuy Chacchilla” (MC 872-17)³⁷ y a la Comunidad Maya Q’ueqchi “La Cumbre Sa’kuxhá” (MC 44/18), en enero, febrero y junio de 2018³⁸.
45. Al respecto, la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas resaltó que muchas veces se ejecutan los desalojos sin realizarse, considerarse o investigarse adecuadamente los potenciales derechos de propiedad de los pueblos indígenas sobre las tierras de las que son desalojadas. La Relatora especificó que “algunas de esas comunidades se encuentran en una situación de mozo colonato. Además, no se elaboran planes de reasentamiento de las comunidades antes de su desalojo, lo que provoca situaciones de emergencia humanitaria y violaciones añadidas de sus derechos humanos. Según la información recibida, varias comunidades recientemente desalojadas fueron también desplazadas hace años durante el conflicto armado interno, y se ven obligadas a experimentar el mismo

³⁴ CIDH. Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del sistema Interamericano de derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II, 30 de diciembre de 2009. párr. 205.

³⁵ CIDH, Medida Cautelar No. 412-17, Pobladores desalojados y desplazados de la Comunidad Laguna Larga respecto de Guatemala, 8 de septiembre de 2017.

³⁶ CIDH, Medida Cautelar No. 860-17 Familias indígenas de la Comunidad Chaab’il Ch’och’ respecto de Guatemala, 225 de enero de 2018.

³⁷ CIDH, Medida Cautelar No. 872-17, Familias desalojadas y desplazadas de la Comunidad Maya Q’eqchi “Nueva Semuy Chacchilla” respecto de Guatemala, 10 de febrero de 2018.

³⁸ CIDH, Medida Cautelar Comunidad Maya Q’ueqchi “La Cumbre Sa’kuxhá” (MC 44/18), 10 de febrero de 2018.

dolor que en el pasado, que sigue vivo en su memoria colectiva”³⁹. Por su parte, la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la Vivienda Adecuada expresó que “los hechos alegados parecen indicar una violación prima facie del derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para ella y su familia, incluyendo el derecho a una vivienda adecuada. La seguridad jurídica de la tenencia es un elemento esencial del derecho a la vivienda, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra los desalojos”⁴⁰.

46. De la información recibida se desprende que dichos desalojos no suelen ser notificados previamente, son realizados de manera sumaria y violenta por miembros de la Policía Nacional Civil, el Ejército y el Consejo Nacional de Áreas Protegidas, involucrando la quema y destrucción de viviendas, alimentos, animales, sin la previsión de medidas de retorno ni reubicación, sin posibilidades reales de un debido proceso ni de acceso a la justicia⁴¹. Estas situaciones, que han sido caracterizadas como desalojos forzosos, además, han tenido consecuencias en términos de la criminalización y persecución de defensores y defensoras de derechos humanos, defensores y defensoras de la tierra, líderes comunitarios, y periodistas, quienes sufren represalias y situaciones de violación de derechos a causa de su involucramiento en la protección de las víctimas, y se ven obligados y obligadas a desplazarse internamente o a través de las fronteras⁴².
47. La información recibida sobre los tres países de la región da cuenta de obstáculos por parte de los Estados para brindar respuestas frente a las denuncias realizadas y frente a las demandas de protección de las víctimas de las situaciones de violencia y de desalojos que se ven forzadas a desplazarse⁴³. Igualmente, se han informado a esta Comisión situaciones de

³⁹ Declaración final de la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, Victoria Tauli-Corpuz al concluir su visita a Guatemala, Visita el 1 al 10 de mayo de 2018.

⁴⁰ CIDH, Relatora Especial sobre la Vivienda Adecuada y Relatora Especial sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos de la ONU expresan su preocupación por situación de desalojos forzosos y desplazamiento interno en Guatemala, 20 de julio de 2018.

⁴¹ Véase CIDH. Situación de los derechos humanos en Guatemala”. “En su visita, la CIDH recibió abundante información sobre acciones de desalojos forzosos y el riesgo que enfrentan un número significativo de comunidades campesinas e indígenas de ser desalojadas por el Estado guatemalteco como resultado de la ejecución de órdenes judiciales”. Párr. 215. (supra nota 3) Y CIDH. Resolución 36/17 MC 412/17 - Pobladores desalojados y desplazados de la Comunidad Laguna Larga, Guatemala. Igualmente, véase Respuesta del del Instituto de Investigación y Proyección sobre Dinámicas Globales y Territoriales. Respuesta de la Universidad Rafael Landívar la Universidad de fecha marzo de 2018 (nota al pie 24).

⁴² Supra nota 24.

⁴³ Informe Mesa Desplazamiento Interno de El Salvador (nota al pie 23). “Que es necesario trabajar en la eliminación de las causas que generan el desplazamiento, la violencia que se produce en amplios territorios,

represalias frente a hechos denunciados [respecto de lo cual la CIDH otorgó medidas cautelares]⁴⁴ lo que ha generado un alto grado de desconfianza de la población en las instituciones públicas, obstaculizando así la posibilidad de acceso a la justicia y de demanda de la protección necesaria⁴⁵.

48. Por otra parte, la CIDH quisiera resaltar que, a pesar de que la violencia es el principal factor de desplazamiento interno en la región y que, como se ha señalado en el caso de Guatemala, existe una creciente situación de desalojos forzosos debido a la actividad económica de empresas transnacionales y megaproyectos, son múltiples los motivos que promueven el desplazamiento forzado interno en el llamado Triángulo Norte de Centroamérica.
49. En ese sentido, la Comisión Interamericana enfatiza que no se pueden dejar de lado las causas estructurales que rodean este fenómeno como son el deterioro y la agudización de la desigualdad social en el acceso a los derechos a la salud, a la educación, a la vivienda, a los medios de vida, a la tierra (siendo los más afectados quienes habitan en áreas rurales y marginalizadas), el predominio del sistema patriarcal, la dificultad de los Estados de garantizar el derecho a la seguridad, y los altos niveles de corrupción e impunidad⁴⁶.
50. Otra de las cuestiones que han sido señaladas por las organizaciones sociales y han llegado al conocimiento de la Comisión Interamericana, es el debilitamiento de la institucionalidad pública estatal, caracterizado por la falta de capacidad y recursos financieros que dificultan la adopción de medidas de fortalecimiento institucional, como por ejemplo la formación y capacitación de los funcionarios y funcionarias, la adecuación de las estructuras estatales de acuerdo al enfoque de derechos humanos, el

que afecta a una diversidad de actores y que alteran la vida cotidiana de muchas comunidades. A la fecha las medidas contenidas en el Plan “El Salvador Seguro” no han sido suficientes para encarar el enorme desafío de la violencia”.

⁴⁴ CIDH. Medida cautelar. Resolución n° 11/2018 con respecto a Douglas Arquímedes Meléndez Ruíz y familia en El Salvador, adoptada el 24 de febrero de 2018. “De acuerdo con el beneficiario, en su carácter de Fiscal General, adelantaría investigaciones en contra de altos ex funcionarios públicos, empresarios, fuerzas públicas y diversos grupos criminales. Por lo anterior, habría recibido amenazas y hostigamientos, los cuales atribuye a los grupos y personas que tendrían intereses opuestos a tales investigaciones. Asimismo, el beneficiario informó que recientemente un familiar suyo fue asesinado, presuntamente por “pandilleros”, considerando el solicitante que lo anterior podría constituir una posible represalia a sus labores. Pese a que el beneficiario contaría con un esquema de protección, las amenazas continuarían ocurriendo, siendo necesario fortalecer dicho esquema de manera permanente e integral, extendiéndose a su núcleo familiar”.

⁴⁵ Supra nota 19.

⁴⁶ Supra notas 3 y 19.

establecimiento de sistemas de información que permitan una adecuada formulación, implementación, monitoreo y evaluación de políticas, y la asignación presupuestaria y de recursos humanos correspondiente para dar respuesta a las necesidades de la población⁴⁷.

51. En ese sentido y para concluir, a pesar de que el principal factor de desplazamiento en el Triángulo Norte de Centroamérica identificado por los actores consultados al respecto es la violencia directa causada por las denominadas pandillas, organizaciones de crimen organizado y, en menor medida, agentes estatales, son múltiples los motivos que promueven el desplazamiento interno forzado, que deben ser abordados de manera integral y eficaz por los Estados.
52. Por último, la CIDH quisiera remarcar que a pesar de compartir características similares entre los tres países, las capacidades institucionales, las diferencias políticas, económicas, sociales, ambientales y geográficas incorporan elementos particulares del fenómeno en cuestión en cada uno de los casos.

B. Impacto en la protección de los derechos

53. La Comisión considera que el impacto del desplazamiento interno forzado se ve reflejado de manera directa en la afectación de un gran número de derechos humanos, entre los que se destacan, el derecho a un nivel de vida adecuado, a la libertad de circulación, a la libertad de residencia, a la vivienda, a la salud, a la educación, al empleo, y a la vida familiar.
54. La Comisión ha tomado conocimiento de algunos de los factores que aumentan el riesgo de violación a los derechos humanos de las personas desplazadas internas en los países del llamado Triángulo Norte de Centroamérica, entre los que se encuentran⁴⁸:
 - La represión y hostigamiento contra ciertos grupos en razón de un contexto específico ha marcado un patrón de violaciones a los derechos humanos, que ha obligado a diversos sectores a huir de su lugar de residencia. Los grupos que se encuentran de forma más frecuentes

⁴⁷ Supra nota 19.

⁴⁸ Respuestas de Cristosal El Salvador, IDHUCA, Cristosal Honduras, CIPRODEH, Servicio Social Pasionista de El Salvador al cuestionario enviado por la CIDH en el mes de diciembre de 2017.

expuestos a esta situación son: pueblos indígenas, personas campesinas, jóvenes, niñas y niños, población LGBTI, personas afrodescendientes, ex policías, comerciantes, transportadores, defensores y defensoras de derechos, periodistas comunicadores sociales, algunos operadores de justicia, grupos políticos opositores al gobierno y mujeres pertenecientes a grupos feministas⁴⁹.

- La falta de visibilidad de la problemática y ausencia de difusión y acceso a la información sobre los derechos de las personas desplazadas internas y las obligaciones de los Estados para protegerlos.
- La pérdida de viviendas y/o el acceso a las condiciones mínimas de vivienda adecuada que sufren la mayoría de las personas desplazadas, bien sea por los insuficientes recursos económicos o porque los hogares de paso al que llegan no tienen la capacidad para proveer las condiciones de las que gozaban con anterioridad⁵⁰. Asimismo, en los casos de desalojos, la pérdida de vivienda suele ser también una causa de desplazamiento.
- La pérdida de empleo de las personas adultas y cabezas de familia impide que se obtengan los recursos mínimos necesarios para alcanzar una vida digna. Como resulta de ello, la mayoría puede sufrir marginalización, explotación, abuso y condiciones pobreza y pobreza extrema.
- El gran número de niños, niñas y adolescentes desplazados que interrumpen su educación al verse obligados a desplazarse. En algunos casos existe la dificultad de acceder a centros educativos libres de violencia durante y después del desplazamiento, inhibiendo su integración al nuevo tejido social y fomentando el confinamiento⁵¹. Lo anterior se evidencia en el hecho de que en algunas localidades las escuelas no se consideran espacios seguros para los niños y niñas, los maestros reciben amenazas, las pandillas y maras operan dentro o a sus alrededores, y buscan reclutar niños y niñas para sus actividades delictivas, o bien como objetivos sexuales⁵².
- La separación de las estructuras sociales, como la familia y las comunidades, que deja en especial situación de vulnerabilidad a los niños,

⁴⁹ Supra nota 24.

⁵⁰ Respuesta del Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (IDHUCA) de El Salvador de fecha 16 de enero de 2018 al cuestionario enviado por la CIDH en el mes de diciembre de 2017.

⁵¹ Ibídem.

⁵² Informe de la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos acerca de su visita a El Salvador, 23 de abril de 2018, párr. 22.

niñas y adolescentes, madres cabeza de familias, personas con discapacidad y personas mayores.

- Las situaciones de pobreza y pobreza extrema en las que se encuentran muchas de las familias víctimas del desplazamiento forzado interno.
 - Los problemas relativos a la falta de certeza sobre las tierras y títulos de propiedad, especialmente de comunidades y campesinas, lo que ocasiona desalojos forzosos cuando dichas tierras son reclamadas por otras partes o declaradas áreas protegidas. La afectación de las pertenencias e identidades culturales de muchas de las poblaciones pertenecientes a comunidades indígenas y garífunas cuyo vínculo y derecho a la tierra y territorio se ve vulnerado por el desplazamiento forzoso.
 - La discriminación y hostigamiento que sufren las personas desplazadas internas al momento de acceder a servicios de salud general, salud sexual y reproductiva, y atención psicosocial.
 - El debilitamiento de la confianza de la población hacia las fuerzas de seguridad al no ser percibidas como agentes de protección sino en muchos casos como perpetradores y causantes del desplazamiento forzoso.
 - El debilitamiento de la confianza de la población hacia las instituciones estatales por la falta de respuestas o las represalias sufridas, ocasionando que no se denuncien los hechos violentos, obstaculizando el acceso a la justicia y limitando la adopción de medidas de protección por parte del Estado. En aquellos casos en los que se denuncia, se ha informado que los procesos fiscales y judiciales se desarrollan con lentitud y en ocasiones negligencia perpetuando la impunidad de los hechos⁵³.
55. La Comisión remarca que el desplazamiento forzado interno impacta inevitablemente de manera negativa en el acceso a los derechos humanos de las personas, familias y comunidades, lo que debe ser analizado en sus tres dimensiones: las violaciones de derechos que son la causa del desplazamiento, las violaciones de derechos que trae aparejada la situación propia de desplazamiento, y las violaciones de derechos que acarrea la falta de protección y soluciones duraderas por parte del Estado.
56. Estas tres dimensiones que coinciden con las obligaciones de los Estados de prevenir el desplazamiento, brindar asistencia durante el desplazamiento, protección y soluciones duraderas, deben ser tomadas en consideración al

⁵³ Supra nota 34.

analizar las obligaciones internacionales de los Estados y la demanda de adopción de soluciones a este fenómeno tan complejo.

C. El camino para afianzar el reconocimiento

57. La magnitud y complejidad de las dinámicas de desplazamiento interno que está sobrellevando el llamado Triángulo Norte de Centroamérica necesita de respuestas institucionales efectivas. Sin embargo, la Comisión nota que los mecanismos de protección y atención a la población desplazada son insuficientes y/o inexistentes a causa, en algunos casos, de la falta de reconocimiento integral y visibilidad oficial sobre la problemática⁵⁴.
58. Esto genera que el fenómeno y su impacto humanitario se encuentren, en determinados casos, invisibilizados⁵⁵ o minimizados a la hora de diseñar políticas públicas y marcos jurídicos que reconozcan y garanticen los derechos de las personas desplazadas internas⁵⁶.
59. Por otra parte, las pocas denuncias y limitados registros de los casos dificultan el monitoreo y caracterización de la población desplazada⁵⁷. Al

⁵⁴ “El Estado guatemalteco no reconoce el desplazamiento forzado interno, por ende no existen políticas, planes ni programas de atención ni prevención. No obstante, existen programas, normativos y leyes que de ponerse en práctica y articularse podrían prevenir el desplazamiento”. Respuesta de la Universidad Rafael Landívar de Guatemala de fecha marzo de 2018 al cuestionario enviado por la CIDH en diciembre de 2017.

⁵⁵ Informe de caracterización de El Salvador. “Únicamente el 31% de las familias con población movilizada internamente por violencia solicitó asistencia o apoyo; la gran mayoría pidió asistencia a algún pariente cercano o amigo. De aquellas que buscaron algún tipo de apoyo, el principal que recibieron fue ayuda económica (48%), seguida de asistencia para vivienda (39%) y apoyo alimentario (35%). Estas son usualmente las necesidades prioritarias en situación de emergencia como la que muchas familias movilizadas por violencia se ven enfrentadas”, pag. 37. Por su parte, la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos, Cecilia Jimenez Damary, al finalizar la visita que realizó a El Salvador en agosto de 2017, sostuvo que “el fenómeno del desplazamiento interno provocado por la violencia generalizada y relacionada con las pandillas es una crisis significativa y, en gran medida, no reconocida en El Salvador, que afecta a miles de personas, familias y comunidades enteras”.

⁵⁶ Informe de la Mesa de Desplazamiento Interno de El Salvador (nota al pie 15): “No existe actualmente un registro oficial de cuantos desplazados internos forzados por violencia existen en el país, debido, principalmente, a que, al negar la existencia del fenómeno, los casos concretos de personas que recurren por ayuda ante instancias públicas no son registrados”.

⁵⁷ Informe de caracterización de la movilidad por causa de violencia en El Salvador. “La denuncia de los hechos de violencia que obligan a las personas a movilizarse no es algo que ocurra con frecuencia, toda vez que solamente el 29% de las familias reportó haber hecho la denuncia ante autoridades o instituciones del Estado. El principal motivo reportado por la población respecto del porqué de la no denuncia es por amenazas, temor o miedo (87%). Las entrevistas a profundidad confirman que las personas no anteponen denuncias debido al temor de sufrir represalias por parte de las pandillas hacia ellos o personas que les ayudasen, a que la información brindada se filtrase a sus victimarios y/o por falta de confianza en las instituciones.”, pág. 36.

respecto, cabe reiterar que la Comisión ha recibido información sobre algunas de las razones por las cuales las personas no denuncian, entre las que se destacan: el miedo a sufrir represalias, la desconfianza en las instituciones estatales por sus altos niveles de impunidad, y la creencia de que el Estado no realizará las acciones pertinentes⁵⁸.

60. Pese a esta situación, existen en la región avances que deben ser destacados en el camino hacia el pleno reconocimiento y abordaje de este fenómeno.
61. Al respecto, el Estado de Honduras ha efectuado un reconocimiento oficial sobre la problemática del desplazamiento interno y el 2017 concluyó el borrador de la Ley para la prevención, atención y protección de personas desplazadas internamente, el cual fue desarrollado como un marco legal en el que se incorporan los instrumentos y estándares internacionales de derechos humanos y derecho internacional humanitario. Dicho proyecto sería presentado al Congreso Nacional en el presente año 2018. Igualmente, el Estado de Honduras ha informado a la CIDH que la Comisión Interinstitucional para la Protección de las Personas Desplazadas por la Violencia ha avanzado en la construcción de planes de respuesta locales al desplazamiento forzado para ser implementados en los municipios de San Pedro Sula y el Progreso en este año 2018. Los Planes contemplan una serie de actividades que difieren por municipio; sin embargo, se resaltan: la elaboración de rutas de protección, la construcción de políticas públicas municipales al desplazamiento interno, y la creación de una oficina en el municipio de Progreso⁵⁹.
62. Por su parte, en su visita de trabajo del 20 al 22 de noviembre de 2017, la Comisión instó al Estado de El Salvador a reconocer el fenómeno del desplazamiento interno, a elaborar un diagnóstico y a recolectar datos sobre las diferentes tipologías que adopta esta problemática. Asimismo, la CIDH instó al Estado a desarrollar e implementar políticas públicas y una ley

Respuesta de la organización Cristosal de El Salvador (nota al pie 16). “La carencia de los registros de información pública es una constante tanto en las instituciones de seguridad, como en las de salud, educación y otras. Una excepción positiva se ha producido en la PDDH, mediante un esfuerzo por identificar y registrar la condición de desplazados internos en casos de personas que requieren sus servicios”.

⁵⁸ La Mesa de Sociedad Civil contra el Desplazamiento Forzado por Violencia y Crimen Organizado en El Salvador identificó que las razones por las cuales las personas no denuncian son: 54.2% por miedo a sufrir represalias por denunciar; el 28.8% por desconfianza en las instituciones estatales por sus altos niveles de impunidad, seguido de un 6.8% que considera que el Estado no realizará las acciones pertinente; un 5.1% no tiene pruebas suficientes para hacerlo, y otro 5.1% por otras razones. De igual modo, la organización civil Cristosal Honduras en la respuesta al cuestionario enviado por la CIDH señala que los datos cualitativos son limitados, ya que el país no cuenta con las herramientas adecuadas para realizar un registro oficial de las personas desplazadas.

⁵⁹ Supra nota 24.

específica que estén dirigidas a la prevención del desplazamiento interno, así como a garantizar la protección, la asistencia humanitaria y la consecución de soluciones duraderas para las personas desplazadas internas, de conformidad con las obligaciones internacionales contraídas en materia de derechos humanos por el Estado salvadoreño y los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. Estas medidas deben garantizar la participación de las personas que se han visto forzadas a desplazarse internamente, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y organizaciones de la sociedad civil. De igual forma, la Comisión instó al Estado a designar un punto focal institucional para abordar esta problemática e implementar la política pública que se desarrolle para responder a esta problemática, política pública que debe contar con recursos presupuestarios adecuados para su efectiva implementación⁶⁰.

63. El Estado de El Salvador ha señalado que, desde el segundo semestre del 2017, la Dirección de Atención a Víctimas del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública que lidera la Mesa Nacional de Atención a Víctimas, inició una serie de proyectos que tuvieron como objetivo la formulación de documentos bases para los siguientes esfuerzos: i) Anteproyecto de la Ley Especial para la Atención, Protección y Reparación Integral a Víctimas de Delito, ii) Política Nacional de Atención Integral a Víctimas de Violencia, y iii) Hoja de Ruta de Coordinación Interinstitucional para la Atención y Protección Integral de las Víctimas de Movilidad Interna a Causa de la Violencia.
64. El Estado de El Salvador informó a la Comisión que estos documentos se encuentran en construcción y que con ellos se pretende garantizar la atención y protección de las víctimas en situación de movilidad interna a causa de la violencia, por medio de la coordinación y articulación interinstitucional⁶¹. Igualmente, como ha sido mencionado, dicho Estado ha publicado recientemente el primer estudio de caracterización de la movilidad interna a causa de la violencia, en el cual se abordan las causas y los impactos del desplazamiento, y se describen las estrategias y respuestas que están siendo brindadas por el Estado⁶².

⁶⁰ CIDH, Conclusiones y observaciones sobre la visita de trabajo de la CIDH a El Salvador, 29 de enero de 2018.

⁶¹ Supra nota 32.

⁶² Informe de caracterización de El Salvador. El informe presenta la descripción del Eje 4 de Atención y protección a Víctimas del Plan El Salvador Seguro que “persigue como resultado la existencia de un marco legal y una oferta institucional para garantizar la atención integral y protección a las víctimas con el fin de establecer sus derechos y de reducir el impacto del daño provocado por la violencia delincuencia y criminalidad. Esto se logrará mediante la construcción de un modelo, una política y un marco legal para la articulación de la oferta

65. Asimismo, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador se pronunció por primera vez sobre el desplazamiento interno a través de sus sentencias del 6 y 13 de octubre de 2017, en las cuales, fundado en estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, ordenó la adopción de medidas de protección a favor de dos familias que habían sido víctimas de desplazamiento forzado interno como consecuencia de amenazas, extorsión, golpes, acoso y violación por parte de la pandilla Mara 18⁶³.
66. Posteriormente, mediante sentencia del 13 de julio de 2018, la Suprema Corte declaró que en El Salvador existe un fenómeno de desplazamiento forzado de personas que tiene origen en el contexto de violencia e inseguridad que afecta gravemente a colectivos en situación de vulnerabilidad de distintas zonas geográficas del país controladas por pandillas y en las afectaciones sistemáticas a derechos fundamentales como la vida, la integridad física, la libertad y la propiedad, entre otros, lo cual constituye un estado de cosas inconstitucionales. La Suprema Corte ordenó i) reconocer a las víctimas de la violencia y del desplazamiento forzado dicha calidad, como sujetos de derechos, y categorizarlos normativamente; (ii) diseñar e implementar políticas públicas y protocolos de actuación orientados a prevenir el desplazamiento forzado, por lo que deberán promover y adoptar —en el marco de sus competencias— medidas para recobrar el control territorial de las zonas dominadas por las pandillas y evitar futuros desplazamientos y la continuidad de las afectaciones sistemáticas a derechos fundamentales; (iii) brindar medidas de protección a quienes ya tienen de facto la condición de desplazados y, además, garantizarles la posibilidad de retorno a sus residencias; y (iv) celebrar los convenios de cooperación a nivel nacional e internacional para asegurar la protección de víctimas y testigos⁶⁴.
67. Por su parte, el Estado de Guatemala ha señalado en la respuesta brindada al cuestionario enviado por la Comisión Interamericana que “el Plan Alianza para la Prosperidad en el Triángulo Norte de Centroamérica contempla diversos derechos y garantías para la población desplazada como lo son: desarrollo económico, reunificación familiar, oportunidades laborales, evitar la migración, mejorar la seguridad ciudadana y acceso a la justicia.

institucional orientada a garantizar la atención integral y la protección de las personas, familias y comunidades víctimas de la violencia”. Pág. 43.

⁶³ CIDH 169/17, CIDH y la Relatora Especial de la ONU sobre desplazados internos saludan decisiones en El Salvador, 27 de octubre de 2017.

⁶⁴ Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Amparo 411-2017, San Salvador, 13 de julio de 2018.

Adicionalmente, se exalta que a pesar de no contar con una oficina estatal que se ocupe específicamente del tema de desplazamiento interno, las diferentes dependencias del Estado velan por la protección y restitución de los derechos humanos de sus ciudadanos”⁶⁵.

68. Asimismo, existen en la región estudios oficiales de caracterización de la población desplazada interna que cuentan con datos cuantitativos y cualitativos que permiten tener una aproximación a la problemática en algunos de los países. Uno de ellos es el referido Estudio de Caracterización de Desplazamiento Interno en Honduras del año 2015 que evidencia un total de 41,000 hogares desplazados internamente individualizando a 174,000 personas en 20 municipios urbanos, de las cuales el 49% son hombres y un 51% mujeres entre los 25 y 27 años de edad. La CIDH recibió información de que la Secretaria de Derechos Humanos, en coordinación con el Instituto Nacional de Estadísticas, la Comisión Interinstitucional para la protección de personas desplazadas por la violencia con el apoyo técnico del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y el Joint IDP Profiling Service) se encuentra en el proceso de actualización del Estudio de Caracterización⁶⁶.
69. El Estado de Guatemala remitió información a la CIDH de la Procuraduría General de la Nación y de Pobladores desalojados y desplazados de la Comunidad Laguna Larga del Petén, quienes cuentan con “un total de 345 personas desplazadas, 246 hombres (57%) y 192 mujeres (44%). De dicha población se registran 89 núcleos familiares conformados por 3 o más integrantes, y 24 casos de personas solteras, algunas viven solas y otras aún con los padres/madres. El 32% de la población oscila entre las edades de 7 a 65 años o más, no saben leer y escribir”⁶⁷. Por su parte, la CIDH ha sido informada que centros de estudio con el apoyo de organismos internacionales están realizando estudios que procuran caracterizar y avanzar en la información estadística de personas desplazadas internas en Guatemala⁶⁸.
70. El Estado de El Salvador en su informe de Caracterización de la movilidad interna a causa de la violencia determinó que, a partir de la enumeración a 41,650 familias (integradas por 157,684 personas), los resultados del

⁶⁵ Ibídem.

⁶⁶ Supra nota 29.

⁶⁷ Supra nota 32.

⁶⁸ Información brindada por la Universidad Rafael Landívar de Guatemala en el marco de la consulta regional sobre desplazamiento interno que realizó la CIDH el día 22 de febrero de 2018 en la Ciudad de Guatemala, Guatemala.

levantamiento denotan que la movilidad interna es un fenómeno de incidencia en la sociedad salvadoreña, toda vez que en un 22% de las familias consultadas al menos uno de sus integrantes ha cambiado de residencia al interior del país durante el periodo 2006-2016. El 46% de la población desplazada corresponde al género masculino mientras que el 54% al femenino. Dichas familias en su mayoría se encuentran conformadas por una población joven con edad promedio de 29.5 años, siendo la presencia de adolescentes (12-17 años) y jóvenes adultos (18-29 años) mayoritaria debido a que son la población más vulnerable a hechos de violencia. Asimismo, se exalta que el 3% de las personas padece de alguna condición de discapacidad permanente⁶⁹.

71. Las organizaciones sociales de El Salvador están, por su parte, generando información a partir de los casos y denuncias que reciben directamente o que le son remitidos desde las instituciones estatales. En los primeros seis meses del año 2017, la Mesa de Sociedad Civil contra el Desplazamiento Forzado por Violencia y Crimen Organizado tuvo un registro de casos atendidos por las organizaciones miembros en el que se muestra un total de 86 casos, dentro de los cuales se han contabilizado 331 personas atendidas; 162 de éstas han sido víctimas afectadas directamente por hechos delictivos y 169 han denunciado ser víctimas indirectas en los mismos; 209 personas dentro de estos casos se vieron forzadas a desplazarse mientras que 121 no pudieron hacerlo o se vieron forzados a confinarse en sus hogares de origen por diversas razones⁷⁰.
72. La Comisión quisiera reiterar que los datos existentes tanto de fuentes oficiales como aquellos producidos por organizaciones sociales, centros de estudio y organismos internacionales no reflejan la realidad de la situación del desplazamiento interno en la región. Esto se debe principalmente a dos razones: por un lado, buena parte de la población desplazada no acude ante una institución estatal u organización de derechos humanos a fin de solicitar protección, muchas veces tampoco se reconocen como víctimas de desplazamiento interno, y, por tanto, no es posible registrar sus casos; y por otro lado, no todos los casos que se presentan ante instituciones son registrados como desplazamiento interno, debido a la falta de reconocimiento oficial como tal o debido a la falta de precisión sobre la definición y alcance del desplazamiento interno⁷¹.

⁶⁹ Supra nota 24. Pág. 17.

⁷⁰ Supra nota 23.

⁷¹ Supra nota 35.

73. Sin embargo, pese a la falta de certeza en cuanto a las cifras del desplazamiento forzado interno en la región, la Comisión afirma que se trata de un problema que afecta a un gran número de personas y que requiere de la urgente atención, visibilización y reconocimiento integral por parte de los Estados⁷².
74. La Comisión resalta los esfuerzos referidos por los Estados de la región pero reitera el llamado a la necesidad de que, aquellos que aún no lo han hecho, reconozcan públicamente la existencia de la problemática del desplazamiento interno forzado y asuman la responsabilidad estatal para atenderlo de manera prioritaria⁷³.
75. En esa línea, remarca la importancia de la obligación de los Estados de elaborar diagnósticos y recolectar los datos necesarios a fin de contar con información que les permita la formulación adecuada de políticas públicas para la protección de los derechos de las personas desplazadas internas. Al respecto, la Relatora Especial sobre los derechos humanos de las personas desplazadas internas se ha pronunciado sobre la necesidad de ahondar en la recopilación y análisis de datos para comprender cabalmente la situación del desplazamiento interno, determinar las tendencias, las características y los perfiles de riesgo, y averiguar la localización, necesidades, requisitos de protección y las intenciones de las personas desplazadas internas⁷⁴.
76. En el mismo sentido, la Comisión Interamericana insta a los Estados a desarrollar e implementar políticas públicas y leyes específicas que estén dirigidas a la prevención del desplazamiento interno, así como a garantizar la protección, la asistencia humanitaria y la consecución de soluciones duraderas para las personas desplazadas internas, de conformidad con las obligaciones interamericanas contraídas en materia de derechos humanos, en especial lo establecido en los Principios Rectores de los Desplazamientos

⁷² Véase Audiencia de la CIDH sobre Desplazamiento interno y derechos humanos en América, 1 de marzo de 2018, 167 Período de Sesiones de la CIDH, Bogotá, Colombia (supra nota 3). Asimismo, Como fuera señalado (nota al pie 4), las cifras que maneja el IDMC dan cuenta de un fenómeno de enormes magnitudes que se torna difícil de desconocer. Según dicha organización, para el 2016 existían aproximadamente 257,000 personas desplazadas en Guatemala, 190,000 en Honduras, y 220,000 en El Salvador.

⁷³ Informe de la Mesa de Desplazamiento de El Salvador (nota al pie 23): “El Estado salvadoreño no reconoce oficialmente que existe un problema de desplazamiento interno forzado por violencia generalizada, no cuenta con programas ni instituciones que brinden atención de protección eficaz ni efectiva ante las necesidades de estas víctimas que en su mayoría constituyen núcleos familiares”.

⁷⁴ Informe de la Relatoría Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos acerca de su visita a El Salvador, 23 de abril de 2018, párr.74 b); Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos acerca de su misión a Honduras, 5 de abril de 2016, párr. 84.

Internos y en los Principios sobre la Restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas.

77. Estas medidas deben garantizar la participación de las personas que se han visto forzadas a desplazarse internamente, de las Procuradurías para la Defensa de los Derechos Humanos y de las organizaciones de la sociedad civil y centros de estudios. De igual forma, la Comisión insiste en la necesidad de que los Estados designen un punto focal institucional para abordar esta problemática con los recursos presupuestarios adecuados para la efectiva implementación de las medidas diseñadas⁷⁵.
78. El desplazamiento forzado interno es un problema de grandes dimensiones y con impactos negativos desproporcionados en determinadas poblaciones, que requiere no sólo de un lugar prioritario en la agenda pública sino que interpela a los Estados y otros actores involucrados a repensar estrategias de intervención que logren dar una respuesta integral adecuada a un fenómeno de tan complejas características.
79. La CIDH aspira a que los Estados avancen en el reconocimiento de la problemática y en la adopción de medidas estructurales, tanto administrativas como judiciales y legislativas, para la promoción y protección de los derechos humanos de las personas desplazadas internas. A tal fin, reitera su voluntad de prestar cooperación técnica a los Estados para el fortalecimiento de su institucionalidad y sus políticas públicas bajo una perspectiva de derechos humanos.
80. Con esa finalidad y como una primera aproximación, se presentan en los siguientes capítulos los estándares interamericanos esenciales en la materia que luego se traducirán en recomendaciones para la formulación de políticas públicas de promoción y protección de los derechos humanos de las personas desplazadas internas en la región.

⁷⁵ Ibídem.

CAPÍTULO 3
ESTÁNDARES
INTERAMERICANOS DE
DERECHOS HUMANOS

ESTÁNDARES INTERAMERICANOS DE DERECHOS HUMANOS

A. *Consideraciones generales*

81. La Comisión Interamericana ha señalado que, dentro del derecho internacional, la protección de los derechos de las personas en el contexto de la migración se divide en dos grandes regímenes normativos que deben ser interpretados de manera complementaria y teniendo en cuenta el principio pro persona como criterio rector de interpretación: por un lado, el derecho internacional de los derechos humanos y, por otro, los regímenes específicos de protección para refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas, y personas desplazadas internos⁷⁶.
82. En ese sentido, en 2015 la Comisión profundizó la definición de los estándares interamericanos en materia de movilidad humana. Para dichos efectos, realizó una interpretación armónica de los distintos instrumentos y jurisprudencia del Sistema Interamericano y del Sistema Universal relativos al alcance y contenido de los derechos humanos de migrantes, solicitantes de asilo y refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y personas desplazadas internas⁷⁷.
83. En este nuevo documento, la CIDH busca avanzar algunas precisiones respecto de las obligaciones internacionales de los Estados Miembros para la protección de las personas contra el desplazamiento interno forzado, así como para su protección y asistencia durante el desplazamiento y durante el retorno, el reasentamiento y la reintegración.
84. A tal fin, serán analizados los instrumentos interamericanos más relevantes, en particular, la Declaración Americana, la Convención Americana, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la

⁷⁶ CIDH. “Derechos Humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano”. Párr. 82

⁷⁷ Ibídem.

Violencia contra la Mujer (en adelante, “Convención de Belem do Pará), y el Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante “Protocolo de San Salvador”), todos ellos a la luz de los Principios Rectores de las Naciones Unidas y otros Tratados relevantes en la materia del Sistema Universal de Derechos Humanos⁷⁸.

85. Tanto la Comisión Interamericana como la Corte IDH han considerado que los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, resultan de particular relevancia para determinar el alcance y contenido del artículo 22.1 de la CADH en el contexto del desplazamiento interno⁷⁹. En este sentido, la Corte IDH ha establecido que una interpretación evolutiva del artículo 22.1 de la Convención Americana permite sostener que este derecho no solo puede ser vulnerado por existir restricciones formales o legales a la circulación de la población, sino también por condiciones de facto que impidan a la población desplazarse libremente⁸⁰.
86. En esa línea, la CIDH ha manifestado que, de conformidad con la Convención Americana y otras normas de derecho internacional, las personas desplazadas internas tienen derecho a disfrutar libremente de los mismos derechos y libertades que el resto de los nacionales⁸¹. No obstante, en la práctica, rara vez pueden hacerlo, puesto que el desplazamiento interno contradice per se el goce efectivo de los derechos humanos. Lo anterior se debe a que una de sus características principales consiste en que sus víctimas se han visto forzadas a huir de sus hogares o lugares de residencia habitual, lo cual implica dejar atrás sus proyectos de vida y en la mayoría de casos, la pérdida de tierras, viviendas y otros bienes y componentes del patrimonio, así como la afectación de diversos derechos que se derivan del desarraigo y del desplazamiento⁸².

⁷⁸ Véase Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, Declaración de Cartagena sobre Refugiados.

⁷⁹ CIDH, Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia, párr. 536.

⁸⁰ Corte IDH. Caso Yarce y otras vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2016, párr. 214.

⁸¹ CIDH, Tercer informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia (1999), Capítulo VI, Desplazamiento Forzado Interno, párr. 1, sección C; y CIDH, Informe sobre las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia, párr. 85.

⁸² CIDH. “Derechos Humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano”. Párr. 234.

- Situación de vulnerabilidad de personas desplazadas internas

87. La Comisión ha señalado que las personas desplazadas internas se encuentran en situación especial de vulnerabilidad debido a que huyen en el interior de sus países en busca de seguridad y protección como consecuencia de conflictos armados, situaciones de violencia generalizada, violaciones de derechos humanos o catástrofes naturales o provocadas por el ser humano; por ende, permanecen bajo la protección de su país de origen o residencia habitual, aun en los casos en que ha sido ese mismo Estado quien ha ocasionado su huida o quien no ha podido prevenirla. Estas situaciones, sin dudas, favorecen la situación de vulnerabilidad e invisibilidad de dichas personas con respecto al ejercicio de sus derechos humanos⁸³.
88. En este sentido, la CIDH ha señalado que las mujeres, niños, niñas y personas mayores se encuentran en una situación de vulnerabilidad acentuada, lo que exige a los Estados tomar medidas especiales.
89. En el caso de niños y niñas, la Comisión ha establecido que la situación de desprotección de las personas desplazadas obliga a los Estados a otorgar un trato preferente a su favor y a adoptar medidas de carácter positivo para revertir los efectos de la condición de debilidad, vulnerabilidad e indefensión⁸⁴. Por su parte, en el caso de mujeres, ha reconocido un impacto particular sobre ellas vinculado a su género al verse afectadas desproporcionadamente por el desplazamiento por una profundización de distintos patrones de discriminación y violencia de género⁸⁵.
90. Respecto a los pueblos indígenas y otras comunidades o pueblos tribales, como pueden ser las afrodescendientes, la situación de vulnerabilidad se acrecienta por la especial relación que tienen los pueblos con las tierras de las cuales han sido desplazados; en estos casos la protección del derecho a la propiedad, uso y goce de su territorio son necesarios para garantizar su supervivencia⁸⁶. Asimismo, la Corte IDH ha reconocido el significado especial que tiene la convivencia familiar en el contexto de las familias

⁸³ Ibídem. Párr. 59

⁸⁴ CIDH. Informe No. 86/13. Casos 12.595, 12.596 y 12.621. Fondo Ana Teresa Yarce y otras (Comuna 13) Colombia, 4 de noviembre de 2013, párr. 310.

⁸⁵ CIDH. Ibídem, párr. 370.

⁸⁶ CIDH, Informe No. 64/11. Caso 12.573. Informe sobre Fondo Marino López y otros (Operación Génesis). Colombia, 31 de marzo de 2011, párr. 342.

indígenas, las que pueden incluir a las distintas generaciones que componen al núcleo familiar, e incluso a la comunidad de la que forman parte⁸⁷.

91. En este sentido, la CIDH estableció en su resolución de medida cautelar a las familias indígenas de la Comunidad Chaab'il Ch'och' respecto a Guatemala que la dispersión de las familias del lugar donde solían habitar, podría afectar la cohesión social del colectivo e impactar en la identidad cultural del mismo, generándose la ruptura del tejido social, el debilitamiento y la fragmentación comunitaria, y en los casos más graves suponer la pérdida total o serio deterioro de su identidad étnica y cultural⁸⁸.

- Desplazamiento como una violación continua y múltiple de derechos humanos

92. El Sistema Interamericano ha establecido también que el desplazamiento interno es una violación continua y múltiple de derechos humanos. En este sentido, la Corte IDH ha señalado que la situación de desplazamiento se mantiene hasta que las personas puedan retornar a sus lugares de origen de manera voluntaria, digna y en condiciones de seguridad o su reasentamiento voluntario en otra parte del país⁸⁹.
93. Como lo ha destacado la misma Corte IDH la situación de desplazamiento interno forzado conlleva múltiples violaciones a los derechos humanos, entre los que se destacan: el derecho a un nivel de vida adecuado; el derecho de circular libremente en el territorio del Estado; el derecho de escoger libremente el lugar de residencia; el derecho a la integridad personal; el derecho a la vida privada y familiar; el derecho a la propiedad; el derecho al trabajo; el derecho a la salud; el derecho a la identidad; y los derechos políticos. Asimismo, a juicio de la Corte, la crisis de desplazamiento interno provoca a su vez una crisis de seguridad, dado que los grupos de desplazados internos se convierten en un nuevo foco o recurso de reclutamiento para los propios grupos paramilitares, de narcotráfico y de la guerrilla⁹⁰.
94. A su vez, en el caso de los niños, las niñas y los adolescentes, se pueden enumerar ciertos derechos específicos como el derecho a no ser separados de la familia, el derecho a una especial protección y cuidado, y el derecho a la educación. En el caso de comunidades y pueblos indígenas y

⁸⁷ Corte IDH. Caso Masacres de Río Negro vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de septiembre de 2012, párr. 159.

⁸⁸ CIDH, Medida Cautelar No. 860-17 Familias indígenas de la Comunidad Chaab'il Ch'och' respecto de Guatemala, 225 de enero de 2018.

⁸⁹ Corte IDH. Caso Yarce y otras vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2016, párr. 241.

⁹⁰ Corte IDH, Caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia. Sentencia de 1 de julio de 2006, párr. 212.

afrodescendientes, el derecho a sus tierras y territorios ancestrales y tradicionales, y el derecho a su cultura.

95. Igualmente, la Corte IDH ha señalado que el desplazamiento forzado implica una vulneración al derecho a la integridad personal en distintas formas. La afectación al derecho a la integridad personal se produce tanto por las circunstancias que conducen al desplazamiento forzado (amenazas, hostigamientos, agresiones) como por las condiciones en que vive la población desplazada (por ejemplo, falta de acceso a servicios básicos)⁹¹.

- Efectos nocivos del desplazamiento

96. La situación de desplazamiento además de vulnerar el derecho a la libre circulación y residencia, afecta el derecho de las víctimas y sus familiares a una vida digna⁹². En este sentido, el desplazamiento interno provoca una serie de efectos nocivos, como la pérdida de la tierra y de la vivienda, la marginación, graves repercusiones psicológicas, desempleo, empobrecimiento y deterioro de las condiciones de vida, incremento de enfermedades y de mortalidad, pérdida del acceso a la propiedad, inseguridad alimentaria y desarticulación social⁹³.
97. Siguiendo el criterio establecido por los Principios Rectores, los Estados tienen cuatro obligaciones principales respecto de las personas desplazadas internas: (i) la obligación de prevenir el desplazamiento; (ii) la obligación de proteger y brindar asistencia a los desplazados durante el desplazamiento; (iii) la obligación de prestar y facilitar la asistencia humanitaria; y (iv) la obligación de facilitar el retorno, reasentamiento y reintegración de los desplazados internos en condiciones de seguridad⁹⁴.
98. A 20 años de su aprobación, los Principios Rectores deben ser interpretados tomando en cuenta los actuales contextos sociales, políticos, económicos, culturales y ambientales que impactan en el desplazamiento interno de personas y que obligan a repensar el rol y las obligaciones de los Estados en la efectiva protección de los derechos. Con esa finalidad, a continuación, la Comisión Interamericana presentará de manera resumida la interpretación de cada una de esas cuatro obligaciones a la luz de los instrumentos interamericanos e internacionales señalados en este apartado.

⁹¹ Corte IDH. Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia. Sentencia de 31 de enero de 2006. Párr. 162.

⁹² Corte IDH. Caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia. Sentencia de 1 de julio de 2006. Párr. 234.

⁹³ Corte IDH. Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia. Sentencia de 31 de enero de 2006. Párr. 212.

⁹⁴ CIDH, Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia, párr. 537.

1. La obligación de prevenir el desplazamiento

99. La Comisión ha señalado que los Estados, en su posición de garante de los derechos humanos, tienen, respecto de las personas que se encuentran bajo su jurisdicción, la obligación jurídica de prevenir que se produzcan violaciones a los derechos humanos que serían evitables. Cuando el Estado incumple esa obligación, y con ello se genera una violación a los derechos humanos que podría haber sido prevenida, abandona su posición de garante⁹⁵.
100. La Comisión además ha precisado que el desplazamiento interno forzado de personas es en sí mismo, una grave vulneración de derechos humanos, ya que vuelve ilusorio el pleno goce y ejercicio de determinados derechos que son irrealizables en el marco de la situación de movilidad forzada. En ese sentido, a través de su jurisprudencia, los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos han interpretado el derecho de circulación y de residencia, reconocido en el artículo 22.1 de la Convención Americana, de forma que también incluye la obligación de los Estados de no llevar a cabo acciones que obliguen al desplazamiento interno de personas en contra de su voluntad, ni de coadyuvar con terceros en la perpetración de hechos generadores de esa situación⁹⁶.
101. La Comisión reitera que para cumplir efectivamente con el deber de prevenir situaciones que ponen en riesgo el ejercicio efectivo de los derechos humanos, y que obligan a las personas a desplazarse, es imperativo que el

⁹⁵ CIDH, Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México, párr. 356.

⁹⁶ Véase, Corte IDH. Caso Masacre de Santo Domingo Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 30 de noviembre de 2012, Serie C No. 259, párr. 255; Caso Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de septiembre de 2012, Serie C No. 248, párr. 220; Caso Valle Jaramillo Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008, Serie C No. 192, párr. 138; Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia. Sentencia de 1 de julio de 2006, Serie C No. 148, párr. 206; y Caso de la Masacre de Mapiripán Vs. Colombia. Sentencia de 15 de septiembre de 2005, Serie C No. 134, párr. 168. Corte IDH. Caso Masacres de Río Negro Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones, y Costas. Sentencia de 4 de septiembre de 2012, Serie C No. 248, párr. 172; Caso de la Masacre de Mapiripán Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134, párr. 188; y Chitay Nech y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones, y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010. Serie C No. 212, párr. 139.

Estado adopte e implemente medidas en dos niveles: i) medidas generales; y ii) medidas específicas⁹⁷.

102. Las medidas generales de prevención incluyen todas aquellas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos, tales como un marco jurídico de protección idóneo, la adecuación y fortalecimiento de los esquemas institucionales, la adopción de medidas para la implementación efectiva de los marcos normativos, el establecimiento de políticas de prevención, con prácticas que permitan actuar de una manera eficaz ante las denuncias, así como campañas de sensibilización, entre muchas otras.
103. Por otra parte, en los casos en los que es evidente que determinadas personas enfrentan un riesgo real e inmediato de ser víctimas de violencia o discriminación cuya consecuencia será su desplazamiento, el Estado tiene la obligación de implementar medidas específicas para prevenir que tales hechos se materialicen⁹⁸. En esta etapa, resulta fundamental que los Estados exploren plenamente todas las posibles alternativas para prevenir el desplazamiento.
104. Igualmente, entre las obligaciones de prevención que tiene el Estado en esta materia se encuentra la de minimizar las causas que provocan el desplazamiento y sus efectos adversos. Esto implica que en aquellos casos en los que no quede otra alternativa más que el desplazamiento, el Estado debe adoptar las medidas necesarias para garantizar que se realice en condiciones de seguridad, dignidad, alimentación, salud e higiene, y de no separación de los miembros de la familia. Asimismo, el Estado debe prever la adopción de todas las medidas apropiadas, hasta el máximo de los recursos disponibles para garantizar que se disponga o se ofrezca vivienda adecuada alternativa, reasentamiento o acceso a tierras productivas, según el caso⁹⁹.
105. En casos de megaproyectos o de desalojos se debe asegurar que todas las personas involucradas tengan acceso a la información, consultas completas

⁹⁷ CIDH, Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México, párr. 376.

⁹⁸ CIDH, Derechos Humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano. Párr. 161.

⁹⁹ ACNUR, Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo, Anexo I del Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado A/HCR/4/18, párr. 44.

y plena participación durante todo el proceso, así como de proponer alternativas que las autoridades deben examinar, tal como está establecido en los Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generado por el desarrollo de Naciones Unidas¹⁰⁰. Antes de cualquier desalojo, las autoridades deben demostrar que el desalojo es inevitable y corresponde a fin de proteger el bienestar general.

106. Una vez decidido el desalojo debe anunciarse por escrito a todas las personas afectadas, en el idioma local y con suficiente antelación para permitir que las personas hagan un inventario de sus bienes que puedan verse dañados. De acuerdo con los Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento, dicho anuncio debe contener una justificación detallada de la decisión, en particular sobre: a) la ausencia de alternativas razonables; b) todos los detalles de la alternativa propuesta; y c) cuando no hay alternativas, todas las medidas adoptadas y previstas para reducir al mínimo los efectos perjudiciales de los desalojos. Todas las decisiones definitivas deben ser sujetas de revisión administrativa y judicial y se debe garantizar el acceso a la justicia¹⁰¹.
107. Asimismo, es fundamental que se brinde a las personas que puedan ser desalojadas recursos jurídicos para su defensa. Al respecto el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (en adelante, “Comité DESC”) ha establecido que esta protección es igualmente válida y apropiada para otras situaciones similares, como los procedimientos de ejecución hipotecaria, en que el derecho a la vivienda puede ser seriamente afectado¹⁰². El Comité DESC estableció que las diligencias de notificación de los actos y órdenes más relevantes de los procedimientos administrativos o judiciales se deben practicar de forma adecuada y efectiva, de manera que las personas afectadas tengan oportunidad de participar en el procedimiento en defensa de sus derechos¹⁰³.
108. Existe también una obligación específica de tomar medidas de protección en contra de desplazamiento de pueblos indígenas, minorías, campesinos, pastores y otros grupos que experimentan una dependencia especial de su

¹⁰⁰ ACNUR, Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo, Anexo I del Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado A/HCR/4/18.

¹⁰¹ ACNUR, Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo, Anexo I del Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado A/HCR/4/18, párr. 41 y 42.

¹⁰² Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Comunicación núm 2/2014, Falta de acceso efectivo a los tribunales para proteger el derecho a una vivienda adecuada, párr. 12.1

¹⁰³ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Comunicación núm 2/2014, Falta de acceso efectivo a los tribunales para proteger el derecho a una vivienda adecuada, párr 12.2

tierra o un apego particular a ella, en los términos previstos en el Principio 9 de los Principios Rectores.

109. Por último, en el marco de las medidas de prevención que el Estado tiene la obligación de adoptar, la Comisión destaca el deber de investigar, procesar y sancionar. La investigación y sanción de los hechos que son la causa del desplazamiento interno forman parte, a juicio de esta Comisión, de las obligaciones que el Estado tiene para prevenir violaciones de derechos humanos.
110. Al igual que la Corte IDH, la CIDH sostiene que este deber se mantiene aún en los casos en los que los hechos sean cometidos por particulares, cuando se trata de situaciones de público conocimiento que el Estado no puede desconocer¹⁰⁴. La Corte IDH ha establecido que puede verse vulnerado el derecho de libre circulación y residencia cuando una persona es víctima de amenazas y hostigamientos y el Estado no provee las garantías necesarias para que pueda transitar libremente en el territorio, incluso cuando se trata de actores no estatales; lo mismo ocurre cuando existe una falta de investigación efectiva de hechos violentos, lo que puede propiciar o perpetuar el desplazamiento¹⁰⁵. Esta afirmación es de particular importancia ya que el contexto actual de los países del llamado Triángulo Norte da cuenta de la situación que afecta a los derechos de las personas desplazadas, que es conocida por el Estado y frente a la cual tiene la obligación de intervenir.
111. La Comisión sostiene que la obligación de debida diligencia en el marco de los procesos de investigación, sanción y reparación a las víctimas del desplazamiento interno forzado, debe funcionar como mecanismo de garantía para la prevención de las situaciones que dan lugar al desplazamiento.

¹⁰⁴ CIDH. Derechos Humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano. Párr. 165

¹⁰⁵ Corte IDH, Caso Miembros de la Aldea Chichupac y comunidades vecinas del Municipio de Rabinal vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de noviembre de 2016. Párr. 174.

2. La obligación de protección y asistencia durante el desplazamiento

112. La Corte Interamericana ha establecido que “en los términos de la Convención Americana, la situación diferenciada en que se encuentran los desplazados obliga a los Estados a otorgar un trato preferente a su favor y a adoptar medidas de carácter positivo para revertir los efectos de su referida condición de debilidad, vulnerabilidad e indefensión, incluso actuaciones vis-à-vis y prácticas de terceros particulares”¹⁰⁶.
113. En ese sentido, la Comisión Interamericana entiende que una interpretación armónica de las obligaciones asumidas en virtud de la Convención Americana a la luz de los Principios Rectores de Naciones Unidas y otros instrumentos universales e interamericanos de derechos humanos¹⁰⁷ pone en cabeza de los Estados de origen o de residencia habitual adoptar las medidas necesarias para la protección de los derechos de las personas que se encuentran en situación de desplazamiento interno.
114. La Comisión señala que la falta de adopción de medidas positivas de protección de los derechos de las personas en situación de desplazamiento interno por parte de los Estados puede acarrear, en particular, la violación al principio de igualdad y no discriminación. Esta situación tiene lugar cuando las personas desplazadas internas no pueden acceder a los derechos en función de medidas que, en apariencia son neutrales, pero que al no atender su particular situación de vulnerabilidad, tienen un impacto negativo que las coloca en una situación de desigualdad respecto del resto de las personas bajo la jurisdicción del Estado.
115. Al respecto, la Comisión llama a los Estados a visibilizar la situación de las personas desplazadas internas para poder así adoptar medidas positivas que permitan equiparar las condiciones de acceso y goce de sus derechos.
116. Por otra parte, la Comisión quisiera reiterar que el desplazamiento interno acarrea la vulneración de un gran número de derechos humanos cuya realización el Estado tiene la obligación de garantizar. Sin entrar en el detalle de cada uno de los derechos que el Estado tiene la obligación de proteger, la Comisión quisiera remarcar algunas de las obligaciones que revisten una especial importancia en el contexto del desplazamiento interno forzado.

¹⁰⁶ Corte IDH Caso de la Masacre de Mapiripán vs. Colombia. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Párr. 179.

¹⁰⁷ Corte IDH. Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional. Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014. Serie A No. 21. Párr. 280. Observación General conjunta N° 3 del Comité para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares y n° 21 del Comité de los Derechos del Niño, sobre los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes en el Contexto de la Migración Internacional.

117. En particular, los Estados tienen la obligación de garantizar y proteger el derecho a un nivel de vida adecuado. La realización de este derecho en el contexto del desplazamiento interno está íntimamente vinculada con la adopción de medidas de asistencia humanitaria, conforme será definido en el punto siguiente. Al respecto, la CIDH ha otorgado medidas cautelares para proteger la vida e integridad personal de personas desalojadas y desplazadas de la Comunidad Laguna Larga en septiembre de 2017, en donde solicitó al Estado de Guatemala que:

a. Adopte las medidas necesarias para proteger los derechos a la vida y la integridad personal de las personas beneficiarias, a través de medidas dirigidas a mejorar, entre otros aspectos, las condiciones sanitarias y de salud, en especial de los niños, niñas, mujeres y personas mayores. En particular, a través de medidas que garanticen, entre otros aspectos:

i. El acceso a una alimentación adecuada en términos nutricionales y culturales adecuados así como de agua potable para la población desplazada, en concordancia con los niveles considerados aceptables por organizaciones internacionales como la Organización Mundial de la Salud (OMS). Especialmente, adoptar medidas de carácter inmediato para la protección de la vida e integridad de niños y niñas que padecen desnutrición, y con la finalidad de prevenir casos futuros;

ii. El alojamiento en condiciones adecuadas de habitabilidad y salubridad así como vestimenta que ofrezcan protección del calor, la lluvia, el viento y otras amenazas a la salud, así como condiciones de seguridad;

iii. El acceso seguro a la zona donde antes habitaban para la recolección de bienes, enseres y cosechas requeridos para la subsistencia de la población;

iv. La continuidad en la educación y servicios de asistencia y cuidado básicos para niños y niñas;

v. Tratamiento médico adecuado para las patologías, padecimientos y enfermedades de la población beneficiaria de conformidad con los estándares internacionales aplicables, incluyendo un tratamiento médico especializado para quienes padezcan enfermedades crónicas, así como de servicios de atención especializados en salud de la mujer, salud materna, así como para niños, niñas y personas mayores en condiciones de asequibilidad y accesibilidad;

b. Adopte las medidas necesarias para proteger los derechos a la vida y la integridad personal de la población desplazada frente a posibles actos de violencia por parte de terceros o de agentes del Estado. Lo anterior, garantizando a su vez la protección de los enseres, propiedades y cosechas que fueron abandonadas en la comunidad antes de su desplazamiento.

c. Adopte las medidas necesarias para continuar con los diálogos y consultas correspondientes con las personas desalojadas, para alcanzar una solución duradera para la situación de las personas desalojadas y desplazadas.

d. Concierte las medidas a adoptarse con los beneficiarios y sus representantes; e e. Informe sobre las acciones adoptadas a fin de investigar los hechos que dieron lugar a la adopción de la presente medida cautelar y así prevenir su repetición.

118. La CIDH otorgó también medidas cautelares a favor de las familias indígenas de Comunidad Chaab'il Ch'och' en enero de 2018, y a la Comunidad Maya Q'eqchi "Nueva Semuy Chacchilla" en febrero de 2018.
119. Asimismo, los Estados se encuentran obligados a adoptar medidas tendientes a garantizar el derecho a la vida familiar. En particular, cuando haya niños o niñas involucrados en el desplazamiento los Estados deben garantizar el respeto al principio y al derecho al interés superior del niño en cualquier medida que se adopte¹⁰⁸.
120. Respecto de la protección del derecho a la propiedad, el sistema interamericano ha establecido que las personas que pierden sus hogares, pierden también el lugar donde desarrollaban su vida privada, en tanto no puedan volver a su lugar de residencia habitual, por lo que el Estado vulnera el derecho a la vida privada y al domicilio al llevar injerencias arbitrarias¹⁰⁹.
121. Asimismo, en un caso del año 2011 la Comisión determinó que las personas desplazadas tienen derecho, después de regresar a su lugar de origen, a que se les restituyan los bienes de que se les privó durante el desplazamiento y a ser indemnizados debidamente por los bienes que no se les puedan restituir. La violación al derecho a la propiedad no sólo se comete por

¹⁰⁸ Ibídem.

¹⁰⁹ Corte IDH. Caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia. Sentencia de 1 de julio de 2006, párr. 197.

obstaculizar el acceso a los bienes de las personas desplazadas internas, sino también por impedir su uso y goce, provocar el desuso y deterioro, y por las implicaciones que la negación del acceso, uso, y goce tienen, en determinados casos, sobre las posibilidades de trabajo, en particular, cuando se trata de recursos naturales ¹¹⁰.

122. Al respecto, los Principios Pinheiro sobre la Restitución de las viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas establecen que todas las personas refugiadas y desplazadas tienen derecho a que se les restituyan las viviendas, las tierras y el patrimonio de que hayan sido privadas arbitraria o ilegalmente o a que se les indemnice por cualquier vivienda, tierra o bien cuya restitución sea considerada de hecho imposible por un tribunal independiente e imparcial¹¹¹. El sistema interamericano se ha pronunciado también sobre el agravamiento al derecho a la propiedad cuando se destruyen hogares que son el referente social de personas que, en algunos casos, habían residido todas sus vidas en el mismo poblado. En estos casos, la Corte IDH entendió que la destrucción de las casas causó en los pobladores la pérdida de sus más básicas condiciones de existencia¹¹².
123. Por otra parte, se ha reconocido la vinculación estrecha que los pueblos indígenas y otras comunidades o pueblos tribales, como pueden ser las afrodescendientes, guardan con sus tierras, así como con los recursos naturales de los territorios ancestrales. En este sentido, la protección del derecho a la propiedad, uso y goce sobre su territorio es necesario para garantizar su supervivencia¹¹³.
124. Por último, la Comisión quisiera enfatizar la obligación de los Estados de garantizar y proteger los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de las personas desplazadas internas, considerando su especial situación de vulnerabilidad y teniendo en cuenta el impacto desproporcionado que la situación de desplazamiento tiene en

¹¹⁰ CIDH, Informe No. 64/11. Caso 12.573. Caso Marino López y otros (Operación Génesis) (Colombia). Informe de Fondo, párr. 348. Al pronunciarse, la CIDH precisó: “Durante el periodo de desplazamiento hasta el retorno a sus tierras, los desplazados vieron afectado el acceso a sus bienes individuales y comunitarios, a sus tierras y derecho al uso y goce de los recursos naturales que en ellas se encuentran. Por otro lado, fueron afectados en su derecho a la propiedad por el desuso y deterioro de sus tierras y de sus bienes muebles e inmuebles, tanto comunitarios como individuales. Asimismo, el desplazamiento forzado les generó detrimento en su posibilidad de trabajo, el cual, a su vez, les ocasionó un lucro cesante. Los desplazados vieron afectado su derecho a la propiedad toda vez que durante el periodo de desplazamiento no tuvieron acceso al derecho al uso y goce de los recursos naturales de sus tierras tradicionales —como la madera— entre otros recursos que han sido usados tradicionalmente por los miembros de las comunidades de la Cacarica”.

¹¹¹ Principio 2. Derecho a la restitución de las viviendas y el patrimonio, Principios Pinheiro sobre la Restitución de las viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas por la Sub-Comisión de Protección y Promoción de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, agosto 2005.

¹¹² Corte IDH. Caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia. Sentencia de 1 de julio de 2006, párr. 182.

¹¹³ Corte IDH. Caso de las Comunidades Afrodescendientes. Desplazadas de la Cuenca del Río Cacaria (Operación Génesis) vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2013, párr. 346.

determinados grupos, como las mujeres, los niños, niñas y adolescentes, los pueblos indígenas y tribales, las comunidades campesinas, y la población LGBTI.

3. La obligación de brindar asistencia humanitaria

125. La Comisión Interamericana advierte que los Estados tienen la obligación de adoptar las medidas necesarias para garantizar el acceso a un nivel de vida adecuado de las personas desplazadas internas y de brindar a tal fin, si fuera necesario, la asistencia humanitaria indispensable en dicho contexto.
126. La obligación de asistencia humanitaria en el contexto de situaciones de desplazamiento interno se encuentra íntimamente vinculada con la obligación de asegurar los niveles mínimos esenciales de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas y comunidades¹¹⁴. En particular, este deber está asociado con la protección de los derechos a la alimentación, a la vivienda, al agua, a la salud, a la vestimenta, y, en definitiva, con la realización del derecho a un nivel de vida adecuado.
127. En este sentido, la Corte IDH ha considerado que la insuficiencia estatal en la asistencia básica durante el desplazamiento puede comprometer la responsabilidad del Estado respecto al derecho a la integridad personal si las condiciones físicas y psíquicas que debieron enfrentar las víctimas no están acordes con estándares mínimos exigibles en este tipo de casos¹¹⁵. En particular, la Corte determinó en el caso Operación Génesis que el hacinamiento, la alimentación, el suministro y manejo del agua, así como la falta de adopción de medidas en materia de salud evidencian incumplimiento de obligaciones estatales de protección con posterioridad al desplazamiento¹¹⁶.
128. En ese sentido, entendiendo la particular situación de las personas en situación de desplazamiento interno forzado, los Estados tienen la obligación de adoptar, de conformidad con los principios humanitarios de imparcialidad y no discriminación, medidas para garantizar la asistencia humanitaria oportuna, adecuada y necesaria de las personas desplazadas interna, las que incluyen alimentos, agua, saneamiento, vivienda, atención

¹¹⁴ CIDH. Pobreza y Derechos Humanos. Párr. 34.

¹¹⁵ Corte IDH. Caso Yarce y otras vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2016, párr. 226.

¹¹⁶ Corte IDH. Caso de las Comunidades Afrodescendientes desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) vs. Colombia, sentencia de 20 de noviembre de 2013, párr. 323.

médica, saneamiento, educación y otros servicios sociales necesarios, como el apoyo psicosocial.

129. La Comisión reconoce la importancia que tiene la cooperación internacional para garantizar programas de asistencia humanitaria adecuados de acuerdo a los contextos específicos de los países y conforme a las particularidades de la población desplazada interna. Sobre este punto, los Principios Rectores establecen el derecho de las organizaciones humanitarias internacionales y otros partícipes competentes de ofrecer sus servicios en apoyo de las personas desplazadas.
130. Igualmente, la Comisión destaca la relevancia de garantizar la efectividad de la asistencia humanitaria, en orden de que sea accesible, asequible, aceptable y adaptable. Y para eso, la participación de la población desplazada interna en la definición, implementación y evaluación de dichos programas se torna absolutamente indispensable¹¹⁷.

4. La obligación de garantizar medidas de retorno, reasentamiento o reintegración local

131. Considerando la grave afectación a los derechos humanos que la situación de desplazamiento interno acarrea, una de las principales obligaciones de los Estados es la adopción de medidas que garanticen soluciones duraderas a esta población, permitiendo así su sostenibilidad económica y social.
132. En ese sentido, en el ámbito universal los Principios Rectores contemplan que “la obligación y responsabilidad primarias de establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar o su lugar de residencia habitual, o su reasentamiento voluntario en otra parte del país”¹¹⁸.
133. En esa línea, la CIDH comparte los términos de la recomendación del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de las Naciones Unidas (CEDR) según la cual había recomendado que las personas desplazadas internamente tienen derecho a regresar libremente a su lugar de origen en

¹¹⁷ ACNUR. Manual para la protección de los desplazados internos. Grupo de Trabajo del Grupo Sectorial Global de Protección, Marzo 2010. Pág. 403.

¹¹⁸ ONU. Principios Rectores. Principio N° 28.

condiciones de seguridad y que los Estados Parte tienen la obligación de garantizar el regreso de esas personas sea voluntario¹¹⁹.

134. Para garantizar el retorno de las personas se debe tomar en cuenta también el vínculo especial de pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes con sus tierras. En este sentido, en el caso de la Comunidad Moiwana, la Corte IDH estableció que se había afectado la integridad personal de los miembros de la comunidad por el sufrimiento que les causa la obstaculización, a pesar de sus esfuerzos persistentes, para poder obtener justicia por el ataque a su aldea, particularmente a la luz del énfasis de los N'djula en sancionar apropiadamente las violaciones cometidas. En este sentido, para poder regresar de manera permanente, para la comunidad era fundamental obtener justicia y así lograr aplacar a los espíritus enfurecidos de sus familiares y purificar su tierra tradicional y dejar de temer que se hostilice a su comunidad¹²⁰.
135. Esta obligación presenta algunos elementos que deben ser tomados en consideración por los Estados al momento de diseñar sus políticas. Al respecto, la obligación de garantizar soluciones duraderas a las personas desplazadas internas debe realizarse sin discriminación y de forma segura, digna, informada y voluntaria.
136. En ese sentido, resulta fundamental garantizar la participación de la población desplazada a fin de considerar sus necesidades y opiniones respecto de las medidas que se adoptarán. Los Estados tienen la obligación no sólo de asegurar la participación sino de garantizar la decisión libre e informada de las personas desplazadas internas sobre las posibles soluciones que se les brinde.
137. Igualmente, los Estados deben garantizar las condiciones de seguridad y dignidad duraderas que suponen, entre otras, la adopción de medidas tendientes a la protección de los derechos económicos, sociales, culturales, y ambientales y la prevención y erradicación de situaciones de discriminación y estigmatización de las personas desplazadas internas que han retornado o se han integrado a una nueva comunidad.
138. Por último, la Comisión enfatiza que la obligación de reparación que los Estados tienen frente a las víctimas del desplazamiento interno forma parte de las soluciones duraderas. En esa línea, las compensaciones económicas, la restitución de bienes, las medidas de atención psicosocial y de salud, los programas de vivienda, las garantías de seguridad y vida digna de las

¹¹⁹ CIDH. Informe No. 64/11. Caso 12.573. Informe sobre Fondo Marino López y otros (Operación Génesis). Colombia, 31 de marzo de 2011. Párr. 351.

¹²⁰ Corte IDH. Caso de la Comunidad Moiwana vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de junio de 2005.

personas para el retorno, entre otras reparaciones que el Estado debe impulsar conforman el conjunto de soluciones integrales que debe ser garantizado en cada caso.

CAPÍTULO 4

LINEAMIENTOS PARA LA
FORMULACIÓN DE POLÍTICAS
PÚBLICAS

LINEAMIENTOS PARA LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A. *Consideraciones previas*

139. La Comisión Interamericana, en cumplimiento del mandato previsto en el artículo 41 de la CADH y en el artículo 106 de la Carta de la OEA de prestar asesoramiento a los Estados en materia de derechos humanos, ha decidido elaborar este documento cuyo objetivo principal es brindar lineamientos para la formulación de políticas públicas en materia de desplazamiento interno forzado.
140. En función de la problemática del desplazamiento interno en los países del llamado Triángulo Norte de Centroamérica analizada en el presente informe, y a la luz de los estándares interamericanos en la materia, a continuación se presentan recomendaciones que apuntan a orientar la actuación de los Estados para la formulación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos, así como brindar herramientas a la sociedad civil y a las personas desplazadas internas para demandar, acompañar, incidir y controlar la actuación estatal.
141. La CIDH quisiera remarcar el carácter progresivo de algunas de las medidas que los Estados deben adoptar en el cumplimiento de sus obligaciones internacionales, considerando las capacidades y recursos actuales. En ese sentido, el camino hacia el cumplimiento integral de las recomendaciones que aquí se presentan demanda la priorización y diseño de estrategias graduales que permitan a los Estados intervenir en función de sus capacidades reales y de sus necesidades más urgentes. A tal fin, la CIDH insta a los Estados, y se pone a disposición de los mismos, para poder desarrollar una planificación estratégica que permita avanzar en la protección de los derechos humanos de la población desplazada interna de manera coherente y realista.
142. En ese entendimiento, se presentan lineamientos u orientaciones dirigidas a los distintos Poderes de los Estados de acuerdo a sus competencias y funciones, y divididas metodológicamente de acuerdo a los principales temas que la Comisión Interamericana entiende conforman las obligaciones que los Estados han asumido a nivel internacional para garantizar los derechos de las personas desplazadas internas (en adelante “PDI”).

LINEAMIENTO 1

Institucionalidad pública

Poderes Ejecutivo y Legislativo

Adecuar y/o crear la estructura institucional de conformidad con los estándares interamericanos de derechos humanos para poder brindar respuestas efectivas para la protección de los derechos de las PDI.

Poder Legislativo

- **Establecer** por ley formal un **esquema institucional responsable de la formulación, implementación, monitoreo y evaluación** de las políticas públicas dirigidas a las PDI.
- **Garantizar** que dicho esquema se encuentre **fundado en los principios del enfoque de derechos humanos** en materia de institucionalidad pública. A tal fin se sugiere:
 - El diseño de esquemas institucionales integrales que respondan a los principios de indivisibilidad, universalidad e interdependencia de los derechos humanos.
 - El diseño de mecanismos efectivos de coordinación interinstitucional a nivel horizontal entre las distintas áreas sectoriales involucradas y a nivel vertical entre los distintos niveles de gobierno.
 - La incorporación de la transversalización del enfoque de derechos humanos en todos los niveles de coordinación estatal.
- **Definir** en la normativa las **funciones y responsabilidades** de las instituciones involucradas en la protección de los derechos de las PDI.
- **Establecer** con claridad las diferentes **funciones y responsabilidades** de los distintos niveles de gobierno, nacional y local.
- **Asegurar** que los diseños normativos cuenten con **participación social**, lo que involucra no sólo a organizaciones sociales que trabajan en la promoción y protección de derechos de las PDI sino también a las PDI.
- **Garantizar** la progresividad en la **cobertura presupuestaria** para la sostenibilidad del esquema institucional.

Poder Ejecutivo

- **Identificar** un organismo/punto focal responsable por la implementación de la política pública para la protección de los derechos de las PDI.
- **Implementar** los mecanismos de coordinación interinstitucional en los niveles horizontal y vertical que garanticen la protección integral de los derechos de las PDI.
- **Diseñar e implementar** protocolos de actuación que permitan identificar con claridad las responsabilidades y funciones de los distintos niveles de gobierno, nacional y local.
- **Asegurar y ejecutar**, progresivamente, el presupuesto para la sostenibilidad del esquema institucional.
- **Capacitar** al personal de los organismos que formarán parte del esquema institucional de respuesta al desplazamiento interno a fin de garantizar el conocimiento y sensibilización sobre los derechos de las PDI y las obligaciones del Estado para su garantía y protección. En particular se deberá tener especialmente en cuenta:
 - La capacitación a todo el personal respecto de la promoción y protección de los derechos humanos y su rol como operadores públicos.
 - La capacitación dirigida de manera exclusiva al personal de fuerzas de seguridad en materia de promoción y protección de derechos humanos.
 - La capacitación sobre la incorporación del enfoque de género, diversidad y de los enfoques diferenciados en todas las medidas que el personal de estos organismos adopte.
 - La capacitación y sensibilización sobre los derechos de las PDI y la obligación del Estado y sus funcionarios y funcionarias para garantizarlos y protegerlos.

Poder Judicial

- **Capacitar** a los operadores de justicia en materia de **promoción y protección** de los derechos de las PDI. En particular se deberá tener especialmente en cuenta:
 - La capacitación a todo el personal respecto de la promoción y protección de los derechos humanos y su rol como operadores judiciales.
 - La capacitación sobre la incorporación del enfoque de género, diversidad y de los enfoques diferenciados en todas las decisiones que se adopten en el marco de las causas judiciales.
 - La capacitación y sensibilización sobre los derechos de las PDI y, en particular, del derecho al acceso a la justicia .

LINEAMIENTO 2

Recolección de datos, producción, análisis y difusión de información

Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial

Adoptar medidas orientadas a la producción, sistematización, análisis y difusión de la información vinculada a las PDI garantizando procesos de transparencia y rendición de cuentas

Poder Legislativo

- **Sancionar** las leyes necesarias para otorgarle la mayor **legitimidad y sostenibilidad** al sistema de información.
- **Sancionar** las leyes necesarias para garantizar el derecho al **acceso a la información** de las PDI.

Poder Judicial

- **Diseñar e implementar** procedimientos para que, siempre que se estime conveniente, la información sobre los casos y las PDI sea remitida en carácter de confidencialidad al **sistema de información** sobre desplazamiento interno.
- **Diseñar e implementar** procedimientos para que la información que recibe y procesa el Poder Judicial sea remitida, en carácter de confidencialidad, a las **instancias gubernamentales** encargadas de la formulación, implementación, monitoreo y evaluación de políticas públicas.
- **Impulsar** mecanismos de producción de información que permitan contar con **datos relativos a los procesos de tutela y amparo judicial**, preservando el carácter de confidencialidad de las PDI involucradas en dichos procesos.

Poder Ejecutivo

- **Desarrollar** un sistema de información de carácter confidencial que permita el **registro de los casos**, de las PDI, y de la información vinculada a las medidas de protección que el Estado haya adoptado. Ese sistema deberá tomar en consideración lo siguiente:
 - La inclusión de las PDI en el sistema de información no les concede un estatus jurídico especial. La situación de desplazamiento interno es una situación de hecho y los derechos de las PDI y las obligaciones estatales consecuentes no están sujetas a la incorporación de las DPI en un sistema de información
 - El objetivo del sistema debe ser poder contar con información sobre la cantidad, las características, y la localización de las PDI a fin de que el Estado pueda adoptar las medidas adecuadas para la protección de sus derechos
 - El sistema debe garantizar los principios de no discriminación y de igualdad para las PDI y debe establecer de manera clara, flexible, y conforme a los principios del derecho internacional de los derechos humanos, los requisitos para el registro de las PDI
 - El sistema de información debe promover que la asistencia humanitaria y otro tipo de medidas se prevean de conformidad con las necesidades de las PDI
 - El sistema debe, además, ayudar a garantizar el acceso a otros derechos, como por ejemplo la documentación de las PDI y otros derechos sociales
 - El sistema debe prever en su diseño la posibilidad de apelación de las PDI cuya solicitud de inscripción haya sido rechazada
 - El sistema debe garantizar un alcance territorial que permita la incorporación de todas las PDI a lo largo del país
 - La participación de los gobiernos locales a lo largo de todo el proceso de diseño y gestión del sistema de información
- **Designar** el **organismo responsable** por la gestión y actualización del sistema de información.
- **Asignar** la **partida presupuestaria** correspondiente para asegurar la sostenibilidad del sistema.
- **Estipular** que ser una PDI y las medidas de protección que dicha situación acarrea es una **situación de hecho que no depende ni está sujeta** al ingreso en el Sistema de Información.
- **Diseñar** el mecanismo a través del cual se alimentará el Sistema de Información y se garantizará la **integración de la mayor cantidad de fuentes**, asegurando la **participación** de las organizaciones sociales en el proceso de producción y remisión de información.
- **Asegurar** que los datos se encuentren desagregados, como mínimo, por **raza, etnia, edad, orientación sexual, identidad y expresión de género, referencia geográfica, condición de discapacidad, pertenencia a pueblo indígena**.

- **Garantizar** condiciones de **absoluta seguridad** de las PDI que ingresen en el sistema de información.
- **Garantizar** la absoluta **confidencialidad de los datos** del sistema de Información.
- **Asegurar** la **actualización** de la información y la **sustentabilidad** del sistema.
- **Capacitar** al personal encargado de la **inscripción y el registro de datos**, que tome en consideración:
 - La formación en materia de promoción y protección de los derechos de las PDI
 - Las características propias del desplazamiento interno y su impacto en el acceso a los derechos
 - La valoración adecuada para la inscripción de las PDI en función de la normativa vigente
 - La no revictimización de las PDI que son inscriptas
 - La formación en materia de enfoque de género y diversidad y la especial atención a grupos en situación de discriminación histórica
 - La formación para que el personal pueda brindar la información necesaria a las PDI en torno a sus derechos y las obligaciones del Estado
- **Diseñar e implementar** mecanismos de producción y análisis de información sobre las medidas adoptadas para la **protección de los derechos** de las PDI.
- **Identificar** las **fuentes de información** provenientes de organismos públicos, organizaciones sociales, organismos internacionales, centros académicos, procuradurías de derechos humanos, otros mecanismos de reclamo y denuncia administrativos y judiciales, entre otros.
- **Incorporar** en los procesos de formulación, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas la **sistematización y análisis** de la información generada.
- **Diseñar e implementar** mecanismos de **difusión** de la información respecto de las medidas adoptadas por el Estado, su impacto y resultados concretos, promoviendo una cultura de transparencia de la gestión pública, y garantizando la **seguridad y dignidad** de los beneficiarios de dichas medidas.
- **Publicar** información sobre la situación del desplazamiento forzado interno y las medidas adoptadas por el Estado para la protección de los derechos de las PDI en **formatos accesibles, fácil de entender y comprensible para los actores interesados**.

LINEAMIENTO 3

Medidas de prevención

Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial

Reconocer la situación de desplazamiento interno forzado como un problema de derechos humanos que debe ser abordado desde la integralidad del Estado y adoptar medidas orientadas a eliminar o mitigar sus causas.

Poder Ejecutivo

- **Realizar diagnósticos cualitativos y cuantitativos** sobre la situación del desplazamiento interno de personas en el país. Dichos diagnósticos deberían arrojar, entre otros, los siguientes resultados:
- Las causas y circunstancias que están provocando el desplazamiento interno forzado de personas.
 - La identificación, características y número de personas que están siendo víctimas del desplazamiento interno forzado, desagregadas por grupos sociales históricamente discriminados, entre otros: mujeres, niños, niñas y adolescentes, personas LGTBI, personas mayores, personas con discapacidad, pueblos indígenas, comunidades campesinas, personas afrodescendientes, personas migrantes.
 - La identificación y características de las zonas geográficas que están siendo impactadas por las causas del desplazamiento interno.
 - La identificación de los actores que están directa y/o indirectamente involucrados con las causas del desplazamiento interno.
 - El relevamiento de normativa aplicable a la situación del desplazamiento interno.
 - El relevamiento de medidas estatales que están siendo implementadas para atender la situación de las personas desplazadas internas.
 - La identificación de las instituciones responsables por la adopción de medidas para la atención de las personas desplazadas internas.
 - La identificación de instituciones de la sociedad civil que se encuentran directa o indirectamente trabajando en la temática.
 - La identificación de organismos internacionales que se encuentran directa o indirectamente trabajando en la temática.

Poder Ejecutivo y Poder Legislativo

- **Adoptar** medidas específicas para la **prevención de las causas** que están provocando el desplazamiento interno forzado de personas, entre las que se destacan:
 - El desarrollo de una estrategia integral para la protección de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales que apunte a disminuir la brechas de desigualdad en la población¹²¹.
 - El desarrollo de una estrategia integral sobre seguridad ciudadana que, fundada en los estándares interamericanos de derechos humanos, incorpore, entre otras, medidas orientadas a combatir el crimen organizado, los delitos producidos por maras y pandillas, el control territorial ejercido por grupos delincuenciales.
 - El desarrollo de planes de acción sobre empresas y derechos humanos orientados a establecer un control y regulación de las actividades económicas que impactan en comunidades indígenas y campesinas.
 - El desarrollo de protocolos que regulen el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas afectados por los megaproyectos o actividades económicas, los que deben incorporar los estándares interamericanos en la materia.
- **Adoptar** una política pública integral con enfoque de derechos humanos para la prevención del desplazamiento forzado y para la protección de los derechos de las personas desplazadas internas, **establecida por ley formal**, que pueda recoger los siguientes aspectos:
 - Principios fundamentales del enfoque de derechos humanos: igualdad y no discriminación, participación social, mecanismos de reclamo y acceso a la justicia, producción y acceso a la información, protección prioritaria a grupos en situación de discriminación histórica, perspectiva de género, diversidad e interculturalidad.
 - Estándares interamericanos y universales para la protección de los derechos humanos de las personas desplazadas internas.
 - Conformación y/o designación de la institucionalidad pública competente.
 - Mecanismo de participación social para el diseño, implementación y evaluación.
 - El diseño y la inclusión de sistemas de alerta temprana para monitorear y advertir sobre situaciones de riesgo y/o violencia que puedan provocar el desplazamiento de personas e identificar el procedimiento para la adopción de medidas de prevención. Dicho sistema debe contar con la participación de todas las entidades competentes, sociedad civil y estar bajo el liderazgo de los organismos de control.
 - El diseño y desarrollo de planes de contingencia para garantizar la respuesta a desplazamientos internos colectivos.
 - Mecanismo de monitoreo y evaluación.
 - Inclusión de la asignación presupuestaria.
 - Medidas relativas a la difusión y acceso a la información.
- **Promover un diálogo y debate interinstitucional** para la efectiva aplicación y evaluación de las políticas formuladas para la prevención del desplazamiento forzado y la protección de los derechos de las personas desplazadas internas.

¹²¹ Al respecto, cabe referir a las recomendaciones efectuadas por esta Comisión en el Informe sobre Pobreza y Derechos Humanos vinculadas a las políticas públicas destinadas a erradicar la pobreza y la pobreza extrema, fundadas en los principios de integralidad, transversalidad y del enfoque de derechos humanos. CIDH. Informe Pobreza y Derechos Humanos. Pág. 196.

- **Involucrar** a la **sociedad civil** en todo el proceso de formulación, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas, a fin de asegurar que su ejecución resulte **integral, participativa e inclusiva**.
- **Involucrar** a las **personas desplazadas internas, en condiciones de seguridad**, en todo el proceso de formulación, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas, a fin de asegurar que su ejecución resulte **integral, participativa e inclusiva**.
- **Garantizar** que los niveles de **gobierno local participen desde el inicio del proceso de diseño y formulación de las políticas públicas** destinadas a la prevención del desplazamiento interno forzado y a la protección de los derechos de las PDI.
- **Tipificar** el delito de desplazamiento interno de acuerdo con **normas y estándares internacionales** en la materia.

Poder Judicial

- **Promover** la realización de audiencias públicas sobre desplazamiento interno que permitan **visibilizar la problemática** y en la cual puedan escucharse las voces de organizaciones sociales y otros actores relevantes.
- **Fortalecer** los mecanismos judiciales que garanticen el **acceso a la justicia** de los casos relativos a situaciones de desplazamiento interno.
- **Avanzar** en interpretaciones jurídicas fundadas en los estándares interamericanos de derechos humanos que permitan determinar **violaciones de derechos y responsabilidad del Estado** en las causas del desplazamiento interno.
- **Impulsar** la **investigación judicial** bajo los principios de debida diligencia de aquellos hechos que pueden ser causa del desplazamiento interno.
- **Robustecer** los mecanismos judiciales que permiten la **identificación de responsabilidades** vinculadas a la violación de derechos de las personas desplazadas internas.
- **Promover** bajo el principio de debida diligencia la **sanción a los responsables** de dichas violaciones de derechos.

LINEAMIENTO 4

Reconocimiento y protección de derechos

Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial

Adoptar medidas que permitan el reconocimiento y la efectiva protección de los derechos fundamentales de las personas desplazadas internas.



(La Ventosa, Istmo, Oaxaca)
Carlos Hernández

Poder Judicial

- **Fortalecer** los mecanismos judiciales para garantizar el **principio de igualdad** en el acceso a la justicia de las personas desplazadas internas.
- **Incorporar** en sus **decisiones** los estándares y las recomendaciones emanadas de los Sistemas Interamericano y Universal de Protección de los Derechos Humanos.
- **Impulsar** la creación de **sistemas de información y registro** a partir de los casos recibidos vinculados a PDI
- **Promover**, a partir de las medidas que crean convenientes, la **visibilización** de la situación de desigualdad estructural de las PDI.
- **Capacitar** al personal del Poder Judicial en materia de derecho internacional de los **derechos humanos y derecho humanitario**.

Poder Legislativo

→

Sancionar una ley formal que **reconozca los derechos de las personas desplazadas internas**, que cuente con participación social, y tome en consideración los siguientes aspectos:

- Los derechos reconocidos en los instrumentos internacionales e interamericanos de derechos humanos, específicamente los Principios Rectores de los desplazamientos internos.
- La interpretación que el Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha realizado sobre los derechos que tienen las personas desplazadas internamente.
- El reconocimiento y protección del derecho a no ser desplazado.
- El reconocimiento y protección de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.
- El reconocimiento y protección del derecho a la asistencia humanitaria.
- El reconocimiento y protección del derecho a la vida familiar.
- El reconocimiento y protección del derecho al retorno y/o reasentamiento en condiciones de seguridad y dignidad.
- La inclusión del enfoque de género, diversidad e interculturalidad en la norma.
- La protección de bienes abandonados.
- Políticas de protección, restitución y garantías de no repetición.

→

Derogar toda disposición que, aunque en apariencia neutral, pueda tener un impacto negativo en el acceso a los derechos de las personas desplazadas internas.

→

Incluir un enfoque diferenciado para las personas desplazadas internas en disposiciones de alcance general.

→

Adoptar una disposición que tipifique como delito al desplazamiento forzado causado de manera arbitraria, por situaciones de violencia y/o por violaciones a los derechos humanos.

Considerando las dificultades que encuentran las personas desplazadas internas para acceder a sus derechos, se sugiere la derogación de aquellas normas que, a pesar de no tener la intencionalidad de restringir los derechos de esta población, al no contemplar su situación particular de desventaja en el acceso a los derechos, tienen un impacto negativo. Un ejemplo de una buena práctica sería la derogación de normas que establecen la presentación de determinando tipo de documentación para la obtención de subsidios u otro tipo de prestaciones, ya que en muchos casos las PDI no tienen acceso a la documentación que han dejado en los hogares que debieron abandonar.

Ello implica la incorporación de enfoques diferenciados en normas de alcance general, o sea la inclusión de disposiciones que puedan contemplar la situación particular de las PDI para lograr equiparar su situación a las del resto de las personas en cuanto al acceso a los derechos. Un ejemplo de una buena práctica sería la inclusión de la excepción para las personas desplazadas internas al requisito administrativo de presentación de certificados de residencia para la inscripción escolar.

Poder Ejecutivo

- **Adoptar** las medidas necesarias para garantizar la efectiva **protección de los derechos** de las personas desplazadas internas. Entre las medidas que podrían adoptarse se encuentran:
- Medidas tendientes a garantizar la vida familiar, esto implica no sólo garantizar la no separación de la familia sino garantizar la reunificación familiar, en particular el derecho de niños, niñas y adolescentes a que su interés superior se encuentre garantizado en toda medida que se adopte.
 - La eliminación de obstáculos administrativos y la prioridad en la atención de la salud de las personas desplazadas internas, en particular de niños, niñas y adolescentes, mujeres embarazadas, personas mayores y personas con discapacidad.
 - La eliminación de obstáculos administrativos y la prioridad en la inscripción escolar de niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento interno.
 - El establecimiento de mecanismos para facilitar los procedimientos de documentación de las personas desplazadas internas.
 - La adopción de medidas para garantizar la seguridad de las propiedades de las personas desplazadas internas, y evitar la ocupación, destrucción y/o la apropiación ilegal.
 - La búsqueda de cooperación internacional para la satisfacción del derecho a la vivienda adecuada de las personas desplazadas internas.
 - El establecimiento de procedimientos administrativos y judiciales rápidos y sencillos que posibiliten el reclamo de las personas desplazadas internas sobre sus posesiones, propiedades y/o tierras, y una solución efectiva para garantizar su derecho a la propiedad.
 - La prioridad de las personas desplazadas internas en el acceso a programas de empleo y capacitación laboral.
 - La previsión de medidas destinadas a otorgar a las personas desplazadas internas micro créditos, incentivos, distribución de materiales, suplementos y recursos para emprendimientos laborales, en zonas urbanas y rurales.
 - La identificación de obstáculos en el acceso a los derechos políticos de las PDI y el diseño de soluciones por parte de los organismos encargados de las cuestiones electorales.
 - El establecimiento de beneficios de seguridad social diseñados e implementados teniendo en cuenta la particular situación de las personas desplazadas internas.

Esto implica, entre otras cuestiones, por ejemplo, eliminar obstáculos administrativos para la obtención de dichos beneficios como puede ser un certificado de residencia o la presentación de otro tipo de documentación a las que las PDI no tienen acceso por la situación de desplazamiento en la que se encuentran.

- **Crear y/o identificar y designar** a una **institución responsable** por la implementación de las medidas de protección de derechos.
- **Diseñar e implementar** mecanismos de **difusión** sobre los derechos de las PDI que tengan un alcance territorial amplio.
- **Garantizar la asignación y ejecución** de los **recursos financieros** necesarios para que las medidas de protección de derechos sean efectivamente **implementadas** y puedan ser **accesibles** a la mayor cantidad de personas desplazadas internas a lo largo del país.
- **Garantizar** que los niveles de **gobierno local participen** desde el inicio del proceso de **diseño y formulación** de las medidas destinadas a la protección de los derechos de las PDI.

LINEAMIENTO 5

Inclusión del enfoque de género y diversidad

CONSIDERACIONES PREVIAS

LA PERSPECTIVA DE GÉNERO DEBE TOMAR EN CONSIDERACIÓN¹²²:

- La discriminación histórica y estereotipos de género que han afectado a las mujeres, niñas y adolescentes en el ejercicio de sus derechos.
- El impacto diferenciado que tiene para las mujeres, niñas y adolescentes la situación de desplazamiento interno forzado.
- La situación especial de riesgo a la violencia en todas sus manifestaciones (física, psicológica, sexual, económica, obstétrica, espiritual, entre otras) que sufren niñas, adolescentes y mujeres en los países de la región.
- El hecho de que en algunos casos la causa del desplazamiento es la violencia ejercida contra mujeres, niñas y/o adolescentes.
- El hecho de que la gran mayoría de los incidentes de violencia contra las mujeres, niñas y adolescentes terminan en impunidad.

LA PERSPECTIVA DE DIVERSIDAD DEBE TOMAR EN CONSIDERACIÓN:

- La discriminación histórica y estereotipos que han afectado a personas LGBTI en el ejercicio de sus derechos.
- El impacto diferenciado que tiene para las personas LGBTI la situación de desplazamiento interno forzado.
- La situación especial de riesgo a la violencia en todas sus manifestaciones (física, psicológica, sexual, económica, obstétrica, espiritual, entre otras) que sufren las personas LGBTI en los países de la región
- El hecho de que en algunos casos la causa del desplazamiento es la violencia ejercida contra personas LGBTI.
- El hecho de que la gran mayoría de los incidentes de violencia contra las personas LGBTI terminan en impunidad.
- Los riesgos específicos de personas con orientaciones sexuales, identidades y expresiones de género diversas o no normativas, o cuyos cuerpos varían del estándar corporal femenino y masculino.

Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial

Garantizar que toda medida que se adopta para la protección de los derechos de las PDI incorpore el enfoque de género y diversidad conforme los estándares interamericanos de derechos humanos.

Poder Legislativo

- **Asegurar** que las normas que se sancionen relacionadas con la protección de los derechos de las PDI **incorporen la perspectiva de género y diversidad**, considerando el impacto diferenciado que tiene para estos grupos las causas y situación del desplazamiento interno.
- **Asegurar** que las normas que se sancionen **no incluyan** en sus disposiciones **conceptos estereotipados de funciones y roles de las mujeres** que perpetúan una discriminación de facto en su contra y generan obstáculos para el pleno ejercicio de sus derechos¹²³.
- **Garantizar** que las normas que se sancionen prevean una **protección** especial para que los **derechos de las mujeres y de las personas LGBTI** sean efectivamente respetados y garantizados.

Poder Judicial

- **Promover** la incorporación del **enfoque de género y diversidad** en el tratamiento que reciban las mujeres y personas LGBTI a lo largo de todo el proceso judicial, **erradicando situaciones de discriminación y violencia** desde los operadores judiciales.
- **Impulsar investigaciones** bajo el principio de debida diligencia de las **denuncias de violencia basada en género y/o en la orientación sexual** e impulsar mecanismos de prevención del desplazamiento interno.
- **Fortalecer** los **mecanismos de sanción** de los responsables de la violencia contra las mujeres y contra las personas LGBTI.
- **Adoptar** las medidas necesarias para **garantizar la seguridad de las mujeres, personas LGBTI y sus familiares** en el marco de los procesos judiciales y una vez finalizados los mismos.
- **Capacitar** a los operadores judiciales en la **promoción y protección** de los derechos de las mujeres y de las personas LGBTI y en la incorporación de dichos enfoques en todas las medidas que se adopten en el Poder Judicial.

Poder Ejecutivo

- **Garantizar** que el **enfoque de género y diversidad** sea una **consideración primordial** en el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de las medidas que se adopten.
- **Asegurar** que las diversas situaciones de discriminación y violencia que sufren mujeres, niñas, adolescentes y personas LGBTI cuya consecuencia es en muchos casos el desplazamiento interno forzado sean un **tema de especial atención en las medidas de prevención y protección de derechos** que se adopten.
- **Establecer medidas especiales y prioritarias de protección de derechos** para estos grupos en situación de desplazamiento interno.
- **Asegurar** de carácter prioritario las **condiciones de seguridad** para las mujeres y personas LGBTI cuya causa de desplazamiento haya sido la **violencia** en virtud de su género u orientación sexual.
- **Asegurar** la **incorporación del enfoque de género y diversidad en el tratamiento** que reciban las mujeres y personas LGBTI, erradicando situaciones de discriminación y violencia desde los funcionarios y las funcionarias públicas.
- **Adoptar** medidas tendientes a disminuir el impacto negativo del desplazamiento interno en las mujeres y personas LGBTI. A tal fin, por ejemplo, se sugiere contar con **programas de apoyo psicosocial, y programas de salud sexual y reproductiva** prioritarios para estas poblaciones.
- **Capacitar** a los **funcionarios y las funcionarias** en la promoción y protección de los derechos de las mujeres y de las personas LGBTI y en la incorporación de dichos enfoques en todas las medidas que se adopten, con especial énfasis en los **miembros de las fuerzas de seguridad**.

LINEAMIENTO 6

Protección de grupos en situación de discriminación histórica

CONSIDERACIONES PREVIAS

EL ENFOQUE DIFERENCIADO IMPLICA CONSIDERAR¹²⁴:

- Condiciones de vulnerabilidad particulares.
- Factores que incrementan el riesgo a actos de violencia y discriminación que puedan motivar el desplazamiento interno: posición económica, raza, etnia, edad, discapacidad, país de nacimiento, entre otros.
- La frecuente interseccionalidad de los factores mencionados, que puede acentuar la situación de riesgo de las personas en situación de desplazamiento interno.



Migrantes (Ayutla migración desplazados de Guadalupe)
Adrián Acevedo

Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial

Adoptar enfoques diferenciados para la efectiva protección de los derechos de las PDI pertenecientes a grupos en situación de discriminación histórica.

Garantizar la incorporación de una perspectiva interseccional e intercultural, que tome en cuenta la posible agravación y frecuencia de violaciones a los derechos humanos en razón de factores como la raza, etnia, edad, el país de nacimiento, o la posición económica¹²⁵.

¹²⁴

CIDH. Guía Práctica para la reducción de la prisión preventiva. Pág. 50.

¹²⁵

Ibídem

Poder Legislativo

- **Asegurar** que las normas que se sancionen relacionadas con la protección de los derechos de las PDI incorporen **enfoques diferenciados**, considerando los distintos impactos que tiene para estos grupos las causas y situación del desplazamiento interno.
- **Garantizar** que las normas que se sancionen prevean una **protección especial** para que los derechos de los grupos en situación de discriminación histórica sean efectivamente respetados y garantizados.
- **Incorporar** en todas las normas el **principio y el derecho del interés superior del niño** como una consideración primordial que debe ser tenida en cuenta en toda medida adoptada desde el Estado.
- **Reconocer la relación especial de las personas indígenas con su territorio** y el hecho de que forzarlas a salir de su comunidad las puede colocar en una situación de especial vulnerabilidad que incluso puede generar un claro **riesgo de extinción, cultural o físico**.
- **Reconocer y regular el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas** conforme a los instrumentos internacionales de derechos humanos y a los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos en la materia.

Poder Judicial

- **Asegurar** la incorporación del **enfoque diferenciado en el tratamiento** que reciban las PDI pertenecientes a grupos en situación de discriminación histórica a lo largo de todo el proceso judicial, erradicando situaciones de discriminación y violencia desde los operadores judiciales.
- **Garantizar** que el **principio y el derecho del interés superior del niño** sea una consideración primordial en toda decisión judicial que tenga impacto en la vida de niños, niñas y/o adolescentes en situación de desplazamiento interno.
- **Investigar** con la debida diligencia las denuncias de violencia que perpetúen o demuestren la situación de discriminación histórica que sufren estos grupos a fin de **atacar la impunidad e impulsar mecanismos de prevención** del desplazamiento interno.
- **Capacitar** a los **operadores judiciales** en la promoción y protección de los derechos de los grupos en situación de discriminación histórica y en la incorporación de un enfoque diferenciado en todas las medidas que se adopten en el Poder Judicial.
- **Garantizar la prioridad y celeridad** en la resolución de los casos de PDI pertenecientes a grupos en situación de discriminación histórica.

Poder Ejecutivo

- **Garantizar** que la **protección de los grupos en situación de discriminación histórica** sea una consideración primordial en el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de las medidas que se adopten.
- **Garantizar** que el **principio y el derecho del interés superior del niño** sea una consideración primordial en toda medida adoptada desde el Estado.
- **Asegurar** que las diversas situaciones de discriminación y violencia que sufren estos grupos sean un **tema de especial atención** en las medidas de prevención y protección de derechos que se adopten.
- **Asegurar** la incorporación del **enfoque diferenciado en el tratamiento** que reciban las personas pertenecientes a estos grupos, erradicando situaciones de discriminación y violencia desde los funcionarios y las funcionarias públicas.
- **Adoptar** medidas específicas de protección considerando las **particularidades propias de los pueblos indígenas**, así como su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres para prevenir y revertir efectos de desplazamiento interno.
- **Adoptar** medidas específicas conforme a los estándares del SIDH para garantizar el ejercicio del derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas mediante procesos que aseguren una **amplia participación, acceso a la información, y sean de naturaleza pública o estatal**.
- **Capacitar** a los **funcionarios y las funcionarias** en la promoción y protección de los derechos de los grupos en situación de discriminación histórica y en la incorporación de un enfoque diferenciado en todas las medidas que se adopten.
- **Designar** la **prioridad financiera** a la atención y protección de derechos de las PDI pertenecientes a grupos en situación de discriminación histórica.
- **Adoptar** medidas tendientes a **disminuir el impacto negativo** del desplazamiento interno en las personas pertenecientes a estos grupos. A tal fin, por ejemplo, se sugiere **contar con programas de apoyo psicosocial, programas de salud mental, gerontología, entre otros**.

LINEAMIENTO 7

Asistencia humanitaria

Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial

Adoptar, de conformidad con los principios humanitarios de imparcialidad y no discriminación, medidas para garantizar la asistencia humanitaria oportuna, adecuada y necesaria de las PDI que incluya alimentos, agua, saneamiento, vivienda, atención médica, educación y otros servicios sociales necesarios, como el apoyo psicosocial.

Poder Ejecutivo

- **Identificar y solicitar la cooperación internacional**, la cooperación de organizaciones de la sociedad civil y de otros actores relevantes **para garantizar la asistencia humanitaria** a las PDI.
- **Garantizar la seguridad e integridad física** del personal encargado de brindar la asistencia humanitaria a las PDI.
- **Diseñar** mecanismos de evaluación sobre la **eficacia y el impacto** de la asistencia humanitaria que se entrega a las PDI.
- **Asegurar** que la asistencia humanitaria tome en **consideración la edad, la cultura, el género y diversidad** de las PDI, y sea adaptada antes, durante y después del desplazamiento.
- **Asegurar la disponibilidad** en cantidad y calidad suficientes, la **accesibilidad** a todas las PDI, la **aceptabilidad** por parte de quienes reciben la asistencia, y la **adaptabilidad** a las necesidades cambiantes en las diferentes etapas del desplazamiento interno.
- **Garantizar** que los **niveles de gobierno local participen** a lo largo de todo el proceso asociado a la prestación de asistencia humanitaria a las PDI.



Poder Ejecutivo y Poder Judicial

- **Generar los mecanismos administrativos y judiciales apropiados** para la procedencia de los reclamos de las PDI destinados a obtener asistencia humanitaria.
- **Admitir**, en los casos procedentes, **los reclamos de asistencia humanitaria** de las PDI y **demandar** al Estado la adopción de las medidas correspondientes.
- **Garantizar la seguridad e integridad física** de las PDI que solicitan protección y asistencia, resguardando sus derechos a **no ser perseguidos, procesados ni castigados**.

LINEAMIENTO 8

Retorno, reasentamiento y reintegración local

Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial

Adoptar medidas para garantizar soluciones duraderas a las PDI, sin discriminación y de forma segura, digna, informada y voluntaria, entre las que se encuentran, medidas de retorno, integración local y/o reasentamiento.

Poder Legislativo

- **Adoptar** el marco legal que reconozca y garantice los **derechos** de las PDI al retorno, la integración local o el reasentamiento voluntario **en condiciones de seguridad y dignidad**.

Poder Ejecutivo

- **Diseñar e implementar** programas destinados a brindar **soluciones duraderas** a las PDI, los que deberán incluir, entre otros, los siguientes elementos:
 - Contar con la participación de las PDI a fin de considerar sus necesidades y opiniones.
 - Contar con la participación de organizaciones sociales que trabajan en la promoción y protección de los derechos de las PDI y de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, Procuradurías de Derechos Humanos o Defensorías del Pueblo.
 - Desarrollo de políticas claras de descentralización que permitan contar con la participación de los gobiernos locales, con el fin de garantizar la complementariedad, concurrencia y subsidiariedad. Coordinar las tareas de implementar y evaluar los programas.
 - Llevarse a cabo con la cooperación regional e internacional en los casos en los que resulte necesario.
 - Garantizar la decisión libre e informada de las PDI sobre las posibles soluciones que se les brinde.
 - Asegurar las condiciones de seguridad y dignidad duraderas.

- Asegurar el trabajo de sensibilización con la comunidad receptora a fin de evitar situaciones de discriminación, estigmatización o violación de derechos de las PDI.
 - Proporcionar a las PDI asesoramiento legal respecto de las soluciones ofrecidas.
 - Garantizar el acceso a programas de integración económica, acceso a empleo y generación de ingresos y formación profesional.
 - Impulsar programas de microcréditos para garantizar la estabilidad económica.
 - Impulsar subsidios destinados a vivienda.
 - Garantizar el acceso y la titulación de tierras.
 - Garantizar el acceso a programas de apoyo psicosocial.
 - Establecer los mecanismos de difusión de la información vinculada a los programas para que pueda ser conocida por las PDI.
- **Garantizar** los mecanismos para que, en caso de ser la voluntad de la PDI, pueda **acceder a la protección internacional** fuera del país.
- **Diseñar** los mecanismos de **seguimiento y evaluación** de las medidas adoptadas. Estos mecanismos deben tener en cuenta:
- La realización de informes de monitoreo periódicos que contengan información cuantitativa y cualitativa que den cuenta de la disminución (o no) de los obstáculos en el acceso a derechos de las PDI.
 - La realización de informes de monitoreo periódicos que contengan información cuantitativa y cualitativa que den cuenta de la disminución (o no) de las brechas de desigualdad identificadas al momento de la definición del problema.
 - La realización de encuestas de satisfacción o de otro tipo de instrumentos de evaluación que permitan conocer las percepciones de las PDI.
 - La utilización de la información que se produce a partir de los mecanismos de reclamo como pauta de evaluación del funcionamiento de la política.
 - La realización de consultas u otros mecanismos de participación con actores sociales relevantes para el monitoreo y la evaluación sobre la política.
 - La realización de un proceso de evaluación que cuente con la participación social y que logre determinar la efectividad de la política en términos de realización de derechos y disminución de brechas de desigualdad.
 - La difusión de la información sobre la evaluación de la política en un formato accesible, fácil de entender, y comprensible para los actores involucrados.
- **Garantizar** que los **niveles de gobierno local participen** desde el inicio del proceso de diseño y formulación de las políticas públicas y/o **programas destinados al retorno, reasentamiento y reintegración local.**

Poder Judicial

- **Resolver**, entre las medidas de reparación que se establezcan en el marco de los procesos judiciales, y de conformidad con los estándares interamericanos de derechos humanos, **la obligación de los Estados** de brindar soluciones duraderas para las PDI.

LINEAMIENTO 9

Acceso a la justicia y medidas de reparación

Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial

Adoptar medidas para garantizar el acceso efectivo a la justicia y otras medidas de reparación de las PDI, sin discriminación y en condiciones de dignidad y seguridad.

Poder Legislativo

- **Adoptar** normas que establezcan los **remedios judiciales y administrativos adecuados** para la protección de los derechos de las PDI y el acceso a las medidas de reparación.
- **Establecer** el marco legal eficaz para **proporcionar una compensación justa y equitativa y otras formas de reparación**, según proceda, a las PDI por la violación a sus derechos y los daños incurridos como resultado del desplazamiento.
- **Garantizar** la **autonomía e independencia** de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos/Procuradurías de Derechos Humanos y consolidarlos como **actores clave** en la recepción de denuncias y en la búsqueda de soluciones y reparaciones efectivas para las PDI.

Poder Ejecutivo

- **Asegurar** la **existencia y el cumplimiento de los remedios judiciales y administrativos adecuados** para la protección de los derechos de las PDI y el acceso a las medidas de reparación y a medios de compensación justos y eficaces.
- **Asegurar** la existencia y el acceso a **vías de reclamo administrativas gratuitas, rápidas, sencillas, seguras, y conocidas** por las PDI a partir de las cuales puedan demandar la protección de sus derechos en el marco de la situación de desplazamiento.

- **Garantizar el cumplimiento** de las medidas judiciales y administrativas que determinan la adopción de medidas de reparación a las PDI.
- **Adoptar una política de reparación integral** de las víctimas del desplazamiento interno forzado que incluya, entre otros, los siguientes elementos:
 - Distintos tipos de medidas, como por ejemplo, medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.
 - La participación y consulta a las PDI en el proceso de diseño de la política.
 - La inclusión del enfoque de derechos humanos en todo el ciclo de la política pública, diseño, implementación, monitoreo y evaluación.
 - La participación de las PDI a lo largo de los procesos de implementación de las medidas de reparación.
 - La identificación de la institución estatal responsable de la implementación de las medidas de reparación y la adopción de medidas de fortalecimiento institucional.
 - La asignación presupuestaria correspondiente que garantice la efectiva implementación de las medidas de reparación.
- **Garantizar la autonomía e independencia** de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, Procuradurías de Derechos Humanos o Defensorías del Pueblo y consolidarlos como **actores clave** en la recepción de denuncias y en la búsqueda de soluciones y reparaciones efectivas para las PDI.



El jale (Tapanatepec, Istmo, Oaxaca) / Carlos Hernández



Asomados (Nitepec, Istmo, Oaxaca) / Carlos Hernández

Poder Judicial

- **Garantizar** la **admisibilidad de las denuncias** realizadas por las PDI para la protección de sus derechos.
- **Investigar** con la debida diligencia las denuncias realizadas sobre las situaciones de violencia y violación a los derechos humanos que han sido la **posible causa** del desplazamiento interno.
- **Emitir** decisiones fundadas en el derecho internacional de los derechos humanos y en cumplimiento de las obligaciones que han adoptado los Estados para el **respeto de los derechos humanos** de las PDI. **Incorporar** en el análisis y resolución de los casos las normas internacionales y los estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.
- **Ponderar** en las decisiones la particular situación en la que se encuentran las PDI y la necesidad de **priorizar las medidas de protección y asistencia** que se adopten desde el Estado.
- **Incorporar** en todas las decisiones los **enfoques de género, y de diversidad y los enfoques diferenciados** para la efectiva protección de derechos de las personas DPI pertenecientes a grupos en situación de discriminación histórica.
- **Avanzar** en la **sanción de los responsables** de la violación de derechos de las PDI y de la comisión de delitos que son la causa del desplazamiento interno.
- **Adoptar** las medidas necesarias para **garantizar la seguridad** de las PDI y sus familiares en el marco de todo el proceso judicial y una vez finalizado el mismo.
- **Capacitar** a los **operadores judiciales** en la promoción y protección de los derechos de las PDI y en las obligaciones asumidas por los Estados en función de los tratados internacionales de derechos humanos.
- **Garantizar** medidas de reparación que incluyan una **compensación justa y equitativa** por los daños sufridos a raíz del desplazamiento interno.
- **Encomendar** al Poder Ejecutivo las medidas necesarias para **garantizar la reparación de los daños** y la protección de los derechos de las PDI.

LINEAMIENTO 10

Participación social

Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial

Garantizar la más amplia y efectiva participación de organizaciones sociales, actores sociales y comunitarios vinculados con la temática del desplazamiento interno, personas desplazadas internas e instituciones nacionales de derechos humanos en el proceso de formulación, implementación, monitoreo y evaluación de políticas y/o programas para la protección de los derechos de las PDI.



Migrantes (Ayutla migración desplazados de Guadalupe)
Adrián Acevedo

Poder Legislativo

- **Reconocer y garantizar** en los marcos legales correspondientes el **derecho a la participación social** y la obligación del Estado de asegurar los mecanismos apropiados a tal fin.
- **Asegurar la autonomía e independencia** de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, Procuradurías de Derechos Humanos o Defensorías del Pueblo para el ejercicio de sus funciones y competencias de promoción y protección de los derechos de las PDI.

Poder Ejecutivo

- **Diseñar**, con las organizaciones de la sociedad civil, los **mecanismos para la participación social efectiva** en todo el proceso de formulación, implementación, monitoreo y evaluación de políticas y/o programas destinados a las PDI.
- **Establecer** los **procesos de evaluación** de los mecanismos de participación a fin de verificar la efectividad de los mismos en función de las **opiniones de los protagonistas y corregir y/o ajustar** lo necesario en virtud de los resultados obtenidos.
- **Garantizar**, a partir de medios fehacientes, que las opiniones de las PDI y de las organizaciones sociales que participen de dichos procesos sean **tenidas en cuenta**. Esto puede demostrarse a partir de las modificaciones o aportes que se visualicen en el diseño, en la implementación, en el monitoreo o en la evaluación de las políticas.
- **Destinar financiamiento** para la implementación de los mecanismos de participación social.
- **Asegurar** que los mecanismos **incorporen los enfoques de género y diversidad y el enfoque diferenciado** necesarios para la efectiva participación de los grupos en situación de discriminación histórica.
- **Promover** un **diálogo y debate** entre el Estado y la sociedad civil para la **visibilización de la problemática** del desplazamiento interno y la búsqueda conjunta de soluciones.
- **Garantizar** las **condiciones de seguridad y dignidad** de las PDI que decidan participar de todos estos procesos.
- **Promover** un **ambiente seguro** en el cual las personas defensoras de derechos humanos se encuentren **empoderadas para ejercer libremente su derecho a defender los derechos humanos**, garantizando todos los derechos que son necesarios para llevar adelante su trabajo dentro de la jurisdicción del Estado¹²⁶.

Poder Judicial

- **Asegurar la participación** de las PDI en los procesos judiciales en **condiciones de seguridad y dignidad**.
- **Encomendar** al Poder Ejecutivo, en las medidas de reparación que se establezcan en el marco de los procesos judiciales, el cumplimiento del derecho a la participación de las PDI para **incluir sus opiniones e intereses** en la implementación de las soluciones.

LINEAMIENTO 11

Sustentabilidad y Presupuesto

Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial

Garantizar la asignación y ejecución presupuestaria para la sustentabilidad de la institucionalidad y las políticas públicas para la protección de los derechos de las PDI

Poder Legislativo

- **Garantizar** por ley formal la **asignación presupuestaria** para las políticas e instituciones encargadas de proteger los derechos de las PDI.
- **Asegurar** que en las leyes de presupuesto generales se **incorpore la previsión** destinada a las políticas para la protección de los derechos de las PDI.

Poder Ejecutivo

- **Asegurar** la asignación y ejecución del **presupuesto para las políticas e instituciones** encargadas de proteger los derechos de las PDI.
- **Asegurar** que la asignación y ejecución presupuestaria **abarque todas las etapas de la formulación de la política pública**. Esto es, desde los diagnósticos de situación, el diseño, la ejecución, el monitoreo y la evaluación.
- **Desarrollar** una **estrategia de búsqueda de fondos** que pueda apoyar los esfuerzos estatales y garantizar la sustentabilidad de las medidas.
- **Identificar fuentes externas de financiamiento** e impulsar los acuerdos correspondientes para la obtención de cooperación internacional.

Poder Judicial

- Garantizar, a través de las medidas de reparación judiciales, la ejecución presupuestaria asignada a la protección de los derechos de las PDI.
- Instar al Poder Ejecutivo, en el marco de los procesos judiciales, la ejecución de los recursos asignados para la adopción de soluciones duraderas.

LINEAMIENTO 12

Cooperación regional e internacional

Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial

Impulsar acuerdos de cooperación regional e internacional para la promoción y protección de los derechos de las PDI.

- **Diseñar una estrategia de cooperación regional e internacional** que apoye los esfuerzos nacionales y promueva la búsqueda de soluciones a nivel regional.
- **Identificar organismos de cooperación** que trabajen en la promoción y protección de derechos humanos a fin de **solicitar la asistencia técnica** correspondiente.
- **Identificar** instituciones públicas de otros países de la región a fin de **coordinar** respuestas conjuntas para un fenómeno que requiere de **soluciones articuladas entre los países de origen, tránsito y destino.**
- **Identificar** buenas prácticas en países de otras regiones a fin de **impulsar el intercambio de experiencias** y evaluar las posibilidades de cooperación técnica.
- **Impulsar** encuentros entre los países de la región a fin de **intercambiar los diagnósticos, las buenas prácticas, los obstáculos y las distintas experiencias** en materia de soluciones al desplazamiento interno forzado.

CAPÍTULO 5

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

143. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos en cumplimiento del mandato establecido en el artículo 41 de la Convención Americana y en el artículo 106 de la Carta OEA de prestar asesoramiento a los Estados en materia de derechos humanos ha decidido elaborar este documento cuyo objetivo principal es brindar lineamientos para la formulación de políticas públicas en materia de desplazamiento interno forzado.
144. Durante los últimos años, la CIDH ha monitoreado a través de diferentes mecanismos el aumento de situaciones de desplazamiento interno en los países del llamado Triángulo Norte de Centroamérica, El Salvador, Guatemala y Honduras, principalmente como consecuencia de la violencia de organizaciones como pandillas o maras, y carteles del narcotráfico, pero también en algunos casos como consecuencia del accionar de agentes estatales, produciendo violación de derechos humanos de las personas desplazadas.
145. Asimismo, la CIDH también ha venido observando cómo se viene generando una práctica de desalojos forzosos que conllevan al desplazamiento interno en perjuicio de comunidades indígenas y campesinas, con un impacto devastador en los derechos de estos grupos.
146. Sin embargo, a pesar de la entidad de este problema de derechos humanos, todavía hay un largo camino por recorrer por parte de los Estados, que va desde el reconocimiento oficial del desplazamiento interno forzado hasta la adopción de medidas efectivas para prevenir las causas y dar respuestas a las necesidades protección de derechos durante y después de la situación de desplazamiento.
147. En ese sentido, con la intención de colaborar con los esfuerzos que los Estados, las Instituciones de Derechos Humanos y las organizaciones de la sociedad civil están realizando para visibilizar la problemática y avanzar en la protección de los derechos de las personas desplazadas internas, la Comisión desarrolló este documento que presenta recomendaciones para orientar la actuación estatal.
148. La CIDH está convencida del importante rol que el Sistema Interamericano ejerce en la transformación de las causas estructurales que provocan, profundizan y alientan la vulneración de derechos fundamentales y las

situaciones de desigualdad como es el desplazamiento interno forzado de personas.

149. Para ello, la CIDH pone a disposición de los Estados, las organizaciones de la sociedad y otros actores interesados este documento que presenta un conjunto de lineamientos que aspiran a traducir los principales estándares interamericanos en materia de obligaciones estatales en recomendaciones para la formulación de políticas públicas para la protección de los derechos humanos de las personas desplazadas internas.
150. Por último, la CIDH reitera su voluntad y disposición para brindar cooperación técnica a los Estados, los organismos regionales, las organizaciones sociales y otras instituciones para el fortalecimiento institucional y la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas orientadas al fortalecimiento y respeto de los derechos humanos de las personas desplazadas internas con base en los estándares interamericanos que rigen en la materia.