

Manual sobre desplazamiento interno

OFICINA DEL
ALTO COMISIONADO
DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA LOS REFUGIADOS
(ACNUR)
EN MÉXICO

DELEGACIÓN PARA MÉXICO
Y AMÉRICA CENTRAL
DEL COMITÉ INTERNACIONAL
DE LA CRUZ ROJA (CICR)
COORDINADORES



La Agencia de la ONU para los Refugiados



ICRC



Suprema Corte
de Justicia de la Nación



**DERECHOS
HUMANOS**



ESCUELA
FEDERAL DE
FORMACIÓN
JUDICIAL

Primera edición: junio de 2022

Coordinación por la ACNUR: Carolina Reyes Rosiñol
Coordinación por el CICR: Mónica Oehler Toca

D.R. © Suprema Corte de Justicia de la Nación
Avenida José María Pino Suárez núm. 2
Colonia Centro, Alcaldía Cuauhtémoc
C.P. 06060, Ciudad de México, México.

Prohibida su reproducción total o parcial por cualquier medio, sin autorización escrita de los titulares de los derechos.

El contenido de los documentos que conforman esta obra es responsabilidad exclusiva de los autores y no representa en forma alguna la opinión institucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en México y la Delegación para México y América Central del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR).

Esta obra estuvo a cargo de la Dirección General de Derechos Humanos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La edición y el diseño estuvieron al cuidado de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Manual sobre desplazamiento interno

OFICINA DEL
ALTO COMISIONADO
DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA LOS REFUGIADOS
(ACNUR)
EN MÉXICO

DELEGACIÓN PARA MÉXICO
Y AMÉRICA CENTRAL
DEL COMITÉ INTERNACIONAL
DE LA CRUZ ROJA (CICR)
COORDINADORES



**UNHCR
ACNUR**

La Agencia de la ONU para los Refugiados



ICRC



**Suprema Corte
de Justicia de la Nación**



**DERECHOS
HUMANOS**



ESCUELA
FEDERAL DE
FORMACIÓN
JUDICIAL

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Ministro Arturo Zaldívar
Presidente

Primera Sala

Ministra Ana Margarita Ríos Farjat
Presidenta

Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá
Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena
Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo
Ministra Norma Lucía Piña Hernández

Segunda Sala

Ministra Yasmín Esquivel Mossa
Presidenta

Ministro Luis María Aguilar Morales
Ministro Javier Laynez Potisek
Ministra Loretta Ortiz Ahlf
Ministro Alberto Pérez Dayán

Dirección General de Derechos Humanos

Mtra. Regina Castro Traulsen
Directora General

Contenido

Presentación	XI
Introducción	XV

Capítulo I

Los fundamentos de protección de las personas desplazadas internas

<i>Mónica Oehler Toca</i>	1
I. Introducción: Marco jurídico aplicable al desplazamiento interno.....	3
II. Normas y estándares Internacionales	5
III. Normas y estándares interamericanos.....	17
IV. La experiencia africana – Convención de Kampala	23
V. Normas e instrumentos nacionales	25
Bibliografía	37

Capítulo II

Conceptos y enfoques principales del desplazamiento interno

<i>Juan Pablo Terminiello</i>	43
I. Introducción.....	45

II. Definir a los desplazados internos: la definición de desplazados internos en los Principios Rectores.....	47
III. Las causas del desplazamiento interno en los Principios Rectores	52
IV. Desplazamiento arbitrario.....	79
V. Los desplazados internos como una categoría de especial atención.....	82
VI. Conclusiones.....	86
Bibliografía	88

Capítulo III

Derechos de las personas

desplazadas internas y riesgos de protección

<i>Carolina Reyes Rosiñol</i>	95
I. Introducción.....	97
II. Igualdad y no discriminación	100
III. Circulación y residencia.....	107
IV. Integridad personal	112
V. Protección de la familia, unidad y reunificación familiar	118
VI. Derecho a un nivel de vida adecuado	123
VII. Salud	131
VIII. Educación.....	135
IX. Medios de subsistencia, trabajo y seguridad social.....	140
X. Vivienda, tierra y propiedad	144
XI. Personalidad jurídica y acceso a documentación.....	153
XII. Participación política y el derecho al voto.....	155
XIII. Acceso a la justicia y recurso judicial efectivo.....	161
XIV. Participación de las personas desplazadas y representación en la toma de decisiones	166
Bibliografía	168

Capítulo IV

Responsabilidad estatal, actividades y herramientas para la protección de los derechos de las personas desplazadas internas <i>Brenda Gabriela Pérez Vázquez, Lígia de Aquino Barbosa Magalhães y Mariana Peguero Moreno</i>	175
I. Introducción.....	177
II. Responsabilidad estatal frente al desplazamiento interno.....	179
III. Marco para el cumplimiento de la responsabilidad nacional en materia de desplazamiento interno	185
Bibliografía	232

Capítulo V

Interseccionalidad y enfoque diferenciado en relación con las personas desplazadas internas <i>Álvaro Botero</i>	249
I. Introducción.....	251
II. Definiciones	257
III. Riesgos y vulnerabilidades particulares frente al desplazamiento interno: protección reforzada de grupos especialmente vulnerables	263
IV. Conclusiones.....	294
Bibliografía	297

Capítulo VI

El desplazamiento interno y su impacto en personas, comunidades y pueblos indígenas, minorías étnicas y otros grupos que guardan especial relación con sus tierras y territorios <i>Martha Laura Sánchez Flores</i>	311
I. Introducción.....	313
II. Impacto diferenciado.....	314

III. Derechos humanos de las personas, comunidades y pueblos indígenas, minorías étnicas y otros grupos que guardan especial relación con sus tierras y territorios en situación o riesgo de desplazamiento forzado interno.....	319
IV. Medidas específicas de prevención, atención, protección y solución.....	338
V. Conflictos intracomunitarios	351
Bibliografía	353

Capítulo VII

Medidas de reparación

<i>Iris Marín Ortiz</i>	359
I. Resumen	361
II. El derecho a la reparación	362
III. Los daños del desplazamiento forzado y las medidas de reparación aplicables	370
IV. Diferencias y complementariedades entre reparaciones, asistencia humanitaria y asistencia social	378
V. El derecho a un acceso efectivo a la reparación	381
VI. El derecho a la participación.....	389
VII. Conclusiones.....	393
Bibliografía	394

Capítulo VIII

Soluciones duraderas

<i>Martina Caterina</i>	399
I. Definiciones y principios	401
II. Planificación e implementación de soluciones duraderas	404
III. Conclusiones.....	427
Bibliografía	429

Capítulo IX

El desplazamiento arbitrario como delito

Mariana Teresa Peguero Moreno, Brenda Gabriela Pérez Vázquez y

Ligia de Aquino Barbosa Magalhães 433

I. Introducción..... 435

II. Desplazamiento arbitrario..... 436

III. El desplazamiento arbitrario como crimen internacional 439

IV. El desplazamiento como delito en la legislación interna..... 450

V. Elementos para un correcto abordaje del delito de
desplazamiento arbitrario 462

VI. Delitos conexos 474

Bibliografía 477

Presentación

En los últimos diez años, el derecho en nuestro país ha atravesado una verdadera revolución. La reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos, interpretada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dio lugar a un nuevo paradigma a partir del cual el lenguaje del derecho se ha transformado. En esta década se amplió el parámetro de regularidad constitucional, se consignaron herramientas interpretativas novedosas, se estableció la vinculatoriedad de las sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y recientemente se afirmó la obligación de las y los juzgadores federales de realizar un control oficioso de convencionalidad de todas las normas sujetas a su conocimiento, entre muchos otros logros.

A pesar de estos cambios dramáticos en nuestro sistema, el modelo de formación y capacitación de personal jurisdiccional y los materiales de apoyo se habían mantenido estáticos y no evolucionaron a la par. Por ello, desde el inicio de mi gestión como Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal sostuve la necesidad de consolidar un nuevo perfil de las personas juzgadoras, sustentado en la formación de las competencias y habilidades propias del nuevo paradigma constitucional.

En ese contexto, y teniendo en mente las necesidades formativas de nuestros operadores de justicia, la Dirección General de Derechos Humanos de la Suprema

Corte y la Escuela Federal de Formación Judicial diseñaron el proyecto editorial Manuales de Actuación, dirigido especialmente al personal jurisdiccional. Los Manuales buscan ser verdaderas herramientas didácticas que, por un lado, faciliten la resolución de los casos a la luz de los estándares más actualizados en derechos humanos, y por el otro, contribuyan a la formación especializada en temas esenciales para la impartición de justicia.

Así, los Manuales abordan temas que han sido poco explorados en la formación de las y los impartidores de justicia, aun cuando resultan trascendentales para su labor. Algunos Manuales desarrollan conocimientos transversales a la función jurisdiccional, con independencia de la materia. Otros buscan profundizar sobre temas específicos en diversas materias como penal, civil o laboral.

Cada Manual es coordinado académicamente por una persona experta en el tema. Por su parte, los capítulos son escritos por personas nacionales e internacionales que son cuidadosamente elegidas a partir de su formación y experiencia. El eje rector, en todo momento, ha sido fortalecer la impartición de justicia con herramientas pedagógicas, accesibles y claras, en línea con nuestra visión de una nueva formación judicial.

En ese contexto, me complace presentar el Manual sobre desplazamiento interno, de indudable relevancia en el contexto del incremento significativo de este fenómeno en los últimos años. Los desplazamientos internos generan a las personas que lo padecen diversas afectaciones o violaciones a sus derechos, por que resulta indispensable brindar un instrumento como éste a las y los juzgadores que conozcan casos de personas desplazadas, con el objetivo de garantizar el acceso a la justicia a quienes han sido víctimas de ello.

El desplazamiento interno es un tema complejo que impone importantes desafíos a las instituciones. Si bien en el ámbito nacional se han realizado algunas acciones encaminadas a la atención y abordaje de este fenómeno, las personas juzgadoras tienen un papel fundamental en esta tarea para la protección de los derechos de quienes lo sufren.

Asumiendo el compromiso de avanzar en la agenda de los derechos humanos para todas las personas, y tomando en cuenta que existe una necesidad de carácter urgente de que en México contemos con los instrumentos y mecanismos para que, tanto a las personas desplazadas internas como a las comunidades en riesgo de desplazamiento, se les garantice la protección de sus derechos, presentamos este Manual como una herramienta indispensable para hacer realidad ese objetivo.

A través de esta obra, las personas juzgadoras podrán adquirir conocimientos que les permitan adoptar todas las medidas necesarias para proteger los derechos de las personas desplazadas internas, incluyendo aquéllas de carácter positivo, así como identificar, prevenir y eliminar todos aquellos obstáculos y condiciones que limitan el acceso a la justicia para que dichas personas puedan ejercer sus derechos de manera plena, desde el momento que se genera el desplazamiento hasta el alcance de una solución duradera.

Con una estructura clara y didáctica, el texto ofrece aportaciones teóricas y académicas, así como análisis de criterios jurisprudenciales que han definido y creado estándares sobre el desplazamiento interno con el fin de ofrecer a las personas operadoras de justicia de nuestro país un panorama tanto teórico como práctico para identificar las buenas prácticas, las necesidades específicas de las personas desplazadas internas y las medidas aplicables en el análisis de casos sobre desplazamiento interno.

A través de los nueve capítulos que componen esta publicación, se exponen los criterios, estándares y elementos que las personas juzgadoras deberán tomar en cuenta en casos que involucren a personas desplazadas en cada una de las fases del desplazamiento interno: prevención, asistencia, y protección, soluciones duraderas y reparación integral del daño.

Para ello, las personas autoras abordan a lo largo del Manual algunos puntos clave: en primer lugar los fundamentos de protección y derechos de las personas desplazadas; también se delimita el concepto del desplazamiento interno, sus características y las causas que podrían generarlo, lo que sensibiliza la comprensión de la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran quienes lo viven; por

otro lado se realiza una descripción de los derechos de las personas desplazadas internas, así como algunas pautas para que las personas juzgadoras garanticen y protejan esos derechos en la labor jurisdiccional; asimismo, las principales obligaciones estatales en materia de desplazamiento interno, incluyendo las medidas de prevención, asistencia humanitaria, protección y soluciones duraderas.

Otra de las cuestiones relevantes que se tratan en el Manual es la necesidad de contar con un enfoque diferenciado que permita atender necesidades específicas de personas desplazadas internas pertenecientes a grupos históricamente discriminados. Por otra parte, se exponen los daños comunes que causa el desplazamiento; el derecho a la reparación al que pueden acceder las víctimas, su alcance y los obstáculos que suelen enfrentar; y los tipos de soluciones duraderas existentes. Finalmente, se aborda el desplazamiento interno como delito tanto desde la perspectiva internacional como interna, para obtener una visión integral de la situación.

Por ello, con miras a proporcionar herramientas que auxilien a las personas juzgadoras en su labor jurisdiccional en materia de desplazamiento interno, tomando en cuenta la importancia que conlleva contar con una guía en la que las personas juzgadoras encuentren las normas más relevantes y estándares de derechos humanos en materia de desplazamiento interno para garantizar los derechos humanos de las personas desplazadas en todas las decisiones judiciales, se ha creado este Manual, el cual estoy convencido facilitará el cumplimiento de esta importante labor.

Ministro Arturo Zaldívar

*Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
y del Consejo de Judicatura Federal*

Introducción

El desplazamiento interno es un fenómeno que afecta a gran parte de la población mundial. De acuerdo con el informe *Tendencias globales*¹ del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados —ACNUR—, en 2020 hubo cuarenta y ocho millones de personas desplazadas internas debido a conflictos y violencia. Por su parte, el Observatorio de Desplazamiento Interno —IDMC, por sus siglas en inglés— reportó que, de acuerdo con datos recogidos y triangulados por la Comisión Mexicana para la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos —CMDPDH— y el propio IDMC, se calcula que hasta 2021 en México había trescientas setenta y nueve mil personas desplazadas internas debido a la violencia y conflictos, así como 23 personas en situación de desplazamiento por desastres.²

Como se podrá observar a lo largo del presente manual, el desplazamiento interno es un fenómeno complejo que puede causar múltiples impactos y violaciones a los derechos de las personas que lo padecen. Frente a esta situación, las personas juzgadas tienen un papel crucial para asegurar que las y los desplazados internos y las comunidades en riesgo de desplazamiento accedan a mecanismos que garanticen la protección y restitución de sus derechos.

¹ Disponible en «<https://www.acnur.org/60cbddfd4.pdf>».

² Cf. IDMC, GRID 2022. *Children and youth in internal displacement*. Disponible en «https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/IDMC_GRID_2022_LR.pdf».

En el ámbito internacional, los estándares aplicables al desplazamiento interno recopilan diversas normas del derecho internacional que son una fuente importante en contextos donde ocurre este fenómeno. Sobre este punto, México reconoce un bloque de derechos, integrado por aquellos incluidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales firmados y ratificados por el Estado mexicano.

En 2019, el Gobierno de México reconoció por primera vez la ocurrencia del fenómeno del desplazamiento forzado interno en el ámbito nacional, por lo que realizó algunas acciones encaminadas a su abordaje, entre las que se encuentran la elaboración y publicación de estudios en la materia y la presentación de iniciativas legislativas para la creación de un marco jurídico especializado sobre desplazamiento forzado interno.³ De manera previa a dicho reconocimiento, se contaba con algunos avances importantes para su atención y abordaje, como la elaboración de leyes estatales en Chiapas, Guerrero y Sinaloa, así como la Ley General de Víctimas. Adicionalmente, se ha tipificado el desplazamiento arbitrario como delito en los estados de Sinaloa, Sonora y Guerrero.

Pese a los anteriores esfuerzos, son muy pocos los casos de desplazamiento interno que se han judicializado en el país hasta la fecha. Esta situación responde a diversos factores, entre los que se encuentra la situación de vulnerabilidad de las personas desplazadas, quienes a menudo pueden encontrarse con barreras para acceder a la justicia, como no contar con los documentos necesarios debido los impactos de la problemática, la falta de asesoría o representación jurídica, la desconfianza en las autoridades, la falta de acceso a la información sobre sus derechos y posibilidades de recibir asistencia y protección, así como la falta de respuestas adecuadas para el abordaje del desplazamiento interno, entre otras. Adicionalmente, respecto de los casos relacionados con el tema que han logrado ser judicializados, se ha observado que es una temática poco explorada en la que no siempre existe conocimiento adecuado para garantizar los derechos de las personas desplazadas internas.

³ Al momento de la redacción del presente documento, existen iniciativas de ley en el Senado de la República, una de ellas ya aprobada por la Cámara de Diputados.

Cabe destacar también que, si bien las personas desplazadas internas son personas nacionales o residentes que permanecen bajo la protección de sus Estados, la experiencia ha demostrado que la ausencia de marcos jurídicos específicos reduce la capacidad de abordar adecuadamente los desafíos causados por el desplazamiento interno.

Dada la situación de extrema vulnerabilidad en la que estas se pueden encontrar, corresponde al Estado y, por extensión, al Poder Judicial, proveer las medidas que garanticen sus derechos. En este sentido, el papel judicial en materia de desplazamiento interno en el contexto regional ha sido fundamental, pues ha permitido la creación de leyes y políticas públicas especializadas en la materia en países como Colombia⁴ y El Salvador⁵ y ha marcado la pauta para el correcto abordaje en la temática desde un enfoque diferencial atendiendo a las situaciones de vulnerabilidad específicas en las que se encuentran distintas personas desplazadas internas.

Debido a lo expuesto anteriormente, el presente manual busca ser una guía práctica para las y los impartidores de justicia en la que puedan encontrar las más altas normas y estándares de derechos humanos y derecho internacional en materia de desplazamiento interno —por ejemplo, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos—, así como estándares de derecho comparado que pueden ser útiles debido a la similitud en los contextos y las dinámicas de desplazamiento que se observan en el país.

Finalmente, el manual quiere ser una herramienta útil para las personas que im-
parten justicia, y tiene como objetivos principales los siguientes:

- Sensibilizar a las personas juzgadoras sobre el tema y recopilar los estándares internacionales e interamericanos más importantes aplicables

⁴ V. Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-025/04 y Sentencia T-025/04 22. Disponible en «https://www.refworld.org/cases,COL_CC,54884c2f4.html».

⁵ Corte Suprema de Justicia República de El Salvador, Amparo 411-2017. Disponible en «<https://www.refworld.org/es/docid/5b4f72e54.html>».

para que puedan consultarlos durante la resolución de casos relacionados con personas desplazadas internas y comunidades de acogida, particularmente con los derechos de las personas desplazadas internas y las obligaciones principales en torno a las medidas de prevención, asistencia humanitaria, protección y soluciones duraderas.

- Acercar a las personas juzgadoras la experiencia comparada en la atención de desplazamiento interno en contextos similares, como Colombia, El Salvador y la experiencia africana, con un énfasis especial en el papel judicial para la garantía de derechos de personas desplazadas internas.
- Contribuir a que las personas juzgadoras desempeñen su función esencial con base en un enfoque de derechos, así como enfoques diferenciados aplicables para los grupos en situación de discriminación histórica.
- Guiar a las personas juzgadoras en la determinación de violaciones a los derechos humanos de las personas desplazadas internas y su reparación integral, así como las responsabilidades vinculadas.
- Impulsar que, desde la judicatura, las autoridades cumplan con obligaciones asumidas en materia de derechos humanos en favor de las personas desplazadas internas o en riesgo de desplazamiento interno.

En este sentido, desde el ACNUR y el Comité Internacional de la Cruz Roja —CICR— reconocemos los loables esfuerzos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación —SCJN— por incluir un manual sobre desplazamiento interno, y consideramos que este proyecto resulta trascendental para contribuir a que las personas juzgadoras desempeñen su función de vigilancia y garantía de los derechos de las personas afectadas o en riesgo de desplazamiento interno.

Desde la coordinación agradecemos profundamente a las autoras y los autores sus calificadas contribuciones, que aseguran contar con un manual con los estándares

internacionales más relevantes en la materia, así como con su experiencia para el correcto aterrizaje de dichos estándares a la labor judicial en México. Finalmente, agradecemos a la SCJN por su confianza en el ACNUR y el CICR para realizar la coordinación académica de esta obra, así como por sus valiosos comentarios sobre el contenido de esta.

Giovanni Lepri

*Representante en México de la Oficina del Alto Comisionado
de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)*

Olivier Dubois

*Jefe de la Delegación Regional del Comité Internacional
de la Cruz Roja para México y América Central (CICR)*

Los fundamentos de protección de las personas desplazadas internas

Mónica Oehler Toca*

* Maestra en Derecho Internacional de los Derechos Humanos por la Universidad de Essex. Asesora jurídica de la delegación regional para México y América Central del Comité Internacional de la Cruz Roja.

Las opiniones expresadas en este artículo son exclusivamente de la autora y de ninguna manera constituyen la opinión o posición del CICR. La autora confirma que se ha hecho todo lo posible para cumplir con su deber de discreción continua con respecto a las actividades realizadas como empleada del CICR.

Los fundamentos de protección de las personas desplazadas internas. I. Introducción: Marco jurídico aplicable al desplazamiento interno; II. Normas y estándares internacionales; III. Normas y estándares interamericanos; IV. La experiencia africana-Convención de Kampala; V. Normas e instrumentos nacionales.

I. Introducción: Marco jurídico aplicable al desplazamiento interno

Para determinar el marco jurídico aplicable al tema de desplazamiento interno es importante recordar lo siguiente: las personas desplazadas internas no han cruzado una frontera internacionalmente reconocida y, por lo tanto, la protección y garantía de sus derechos humanos es responsabilidad primaria de su propio Estado. En este sentido, todo el engramado jurídico existente para la protección de los derechos de las personas sujetas de la jurisdicción de México es también aplicable para las personas desplazadas internas, en especial lo concerniente al derecho internacional de los derechos humanos.

Por lo anterior, son de particular importancia para abordar la situación de desplazamiento interno algunos derechos reconocidos en el derecho internacional de los derechos humanos —DIDH—. Como lo son el derecho a la libre circulación y residencia, igualdad y no discriminación, derecho a la vida, derecho a la integridad y la prohibición de tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes, salud física y mental, vivienda, educación, trabajo, asociación, unidad familiar, interés superior de la niñez, participación en la vida política, entre otros.

Ahora bien, en caso de que exista un conflicto armado, la *lex specialis* es el derecho internacional humanitario —DIH—. Este es el cuerpo normativo que regula los

conflictos armados internacionales —CAI—¹ y los conflictos armados no internacionales —CANI—,² y que limita, por razones humanitarias, el derecho de las partes en conflicto a elegir libremente los métodos y los medios utilizados en la guerra. Asimismo, protege a las personas y a los bienes afectados, o que pueden ser afectados por el conflicto.³

El DIH contiene una prohibición expresa de desplazamiento forzado; en CANI existe una prohibición general,⁴ mientras que en CAI la prohibición de deportar o trasladar a la fuerza a la población está prevista únicamente en caso de territorio ocupado.⁵ En ambos casos se establece como excepción la exigencia de seguridad de la población civil, o razones militares imperiosas. Cuando a pesar de esto ocurre el desplazamiento, el DIH exige que las personas sean protegidas y asistidas.⁶

La importancia de ambas ramas del derecho internacional ha sido reconocida y retomada en los Principios Rectores de los Desplazados Internos. Esto, al establecer que todas las autoridades y organismos internacionales deben respetar y hacer respetar las obligaciones del derecho internacional incluyendo el DIDH y el DIH en toda circunstancia, para prevenir y evitar la aparición de condiciones que puedan provocar el desplazamiento de personas.⁷

A pesar de que las personas desplazadas internas cuentan con protecciones en el derecho internacional, a menudo encuentran retos específicos para poder ejercer sus derechos y se encuentran en una situación de vulnerabilidad particular. Este

¹ Cf. Común de los Convenios de Ginebra (CG), art. 2. Cuando se recurre a la fuerza armada entre dos o más Estados. Disponible en «Los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos adicionales | Comité Internacional de la Cruz Roja (icrc.org)».

² Cf. CICR, Comentario al art. 3 Común CG, párrs. 394 y 423. Enfrentamientos armados prolongados entre fuerzas armadas gubernamentales y las fuerzas de uno o más grupos armados, o entre esos grupos armados, que surgen en el territorio de un Estado. Debe alcanzar un mínimo de intensidad y las partes que participan en el conflicto deben tener un mínimo de organización. Disponible en «<https://www.icrc.org/es/publication/convenio-del-convenio-de-ginebra-i-y-articulo-3>».

³ V. Swinarski, *Introducción al DIH*.

⁴ Base de Datos DIH Consuetudinario CICR, art. 17 del PAII y norma 129(B).

⁵ *Ibid.*, art. 49 del IVCG, norma 129(A).

⁶ *Id.*

⁷ Principios Rectores de los Desplazados Internos, principio 5.

contexto requiere la adopción de estándares y medidas específicas que permitan mitigar los desafíos existentes para su asistencia y protección.

El presente capítulo se enfoca en las normas y estándares en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario que abordan específicamente la situación del desplazamiento interno. Inicia con los instrumentos que se han desarrollado a nivel internacional, específicamente los Principios Rectores de los desplazamientos internos, que hoy en día, es el instrumento más importante a nivel internacional sobre el tema. Posteriormente, el capítulo aborda los avances a nivel regional en la materia, haciendo un breve recuento de la jurisprudencia existente en el Sistema Interamericano sobre Derechos Humanos y desarrollando brevemente la experiencia africana —en especial la Convención de la Unión Africana para la Protección y Asistencia de los Desplazados Internos en África: Convención de Kampala—. También, el capítulo aborda el desarrollo normativo que existe sobre desplazamiento interno en sede nacional. Sobre este punto, es importante mencionar que hasta el momento no se ha aprobado un marco jurídico especializado en desplazamiento interno a nivel federal. No obstante, existen normativas generales que permiten brindar asistencia y protección a personas desplazadas, tanto a nivel federal como estatal, mismas que se mencionan de manera breve. Finalmente, se mencionan los tres estados de la República —Chiapas, Guerrero y Sinaloa— que han avanzado hacia el desarrollo y publicación de marcos jurídicos especializados.

Las normas y estándares internacionales, regionales y nacionales, tanto a nivel federal como estatal, son imprescindibles para la correcta atención y protección de las personas desplazadas puesto que permiten abordar los desafíos específicos que estas encuentran. Esto es así, ya que permiten, entre otras cosas, establecer claridad sobre las responsabilidades de las autoridades, la necesidad de un presupuesto adecuado y el reconocimiento de los derechos de las personas desplazadas internas.

II. Normas y estándares Internacionales

A nivel internacional no existe un instrumento jurídico vinculante que regule, específicamente, el fenómeno del desplazamiento interno. No obstante, es impor-

tante recordar que es aplicable el marco jurídico del propio Estado en el que se encuentran, al tratarse de personas que no han cruzado una frontera reconocida internacionalmente; mismo que incluye tanto las leyes de origen nacional como de origen internacional. En este sentido, las personas desplazadas son sujetas de todos los derechos reconocidos en el DIDH. Asimismo, en casos de conflictos armados, es también aplicable lo establecido en el DIH.

Este apartado se centra en los Principios Rectores de los Desplazados Internos —Principios Rectores— como principal instrumento internacional para la protección y asistencia de personas desplazadas internas.

1. Principios Rectores

Esta sección hace una revisión minuciosa sobre este primordial instrumento. Se aborda la historia de su surgimiento y su naturaleza jurídica, así como la importancia e influencia que ha tenido en la elaboración de leyes y políticas especializadas en la materia, tanto a nivel regional como a nivel nacional. Finalmente, se analiza su contenido y su estructura, haciendo énfasis en las distintas fases del desplazamiento interno.

A. Contexto histórico

Los Principios Rectores se incluyen como parte del informe presentado al ahora Consejo de Derechos Humanos por Francis M. Deng, después de haber sido nombrado el primer representante sobre la cuestión de los desplazados internos en 1992 por el Secretario General de Naciones Unidas.⁸ Su mandato consistía en estudiar las causas y consecuencias de los desplazados internos, el estatuto de las personas internamente desplazadas en derecho internacional, el grado de protección que les conceden los marcos institucionales existentes y la forma de mejorar su protección y asistencia.⁹

⁸ V. Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, resolución 1992/73.

⁹ V. Comisión de Derechos Humanos, Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la resolución 1997/39, párr. 2. Disponible en «Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, E/CN.4/1998/53/Add.2. 11/2/1998 (acnur.org)».

En la compilación y análisis examinó la normativa internacional de derechos humanos, el derecho humanitario y, por analogía, el derecho de los refugiados. Llegó a la conclusión de que, si bien el derecho vigente abarca muchos aspectos de particular importancia para las personas desplazadas, hay algunas esferas importantes en las que las leyes no contienen una base suficiente para su protección y asistencia.¹⁰ Asimismo, reconoció que dichas disposiciones se encuentran dispersas en una amplia variedad de instrumentos internacionales, “circunstancia que las hace demasiado difusas y periféricas para proporcionar suficiente protección y asistencia a los desplazados internos”.¹¹

En respuesta a la compilación y análisis y para superar las deficiencias del derecho vigente, la entonces Comisión de Derechos Humanos y la Asamblea General pidieron al Representante del Secretario General que preparara un marco adecuado para la protección y asistencia de los desplazados internos.¹² En consecuencia, y en colaboración permanente con el grupo de expertos que preparó la compilación y análisis, se inició la redacción de los Principios Rectores, mismos que este incorporó como anexo a su informe de 1998.

De acuerdo con el propio informe del Sr. Deng, los Principios Rectores son consistentes con la normativa internacional, por lo que reflejan y codifican las normas y estándares que son aplicables directamente a las personas desplazadas y que se encontraban dispersas en distintos instrumentos internacionales.¹³ Adicionalmente, estos esclarecen ambigüedades y lagunas encontradas en derecho internacional para la protección y asistencia específica a personas desplazadas.¹⁴ Cuentan también con una función preventiva, buscando orientar y concientizar a todos los actores involucrados en el tratamiento y la respuesta del fenómeno de los desplazamientos internos.¹⁵

¹⁰ *Ibid.*, párr. 7

¹¹ *Id.*

¹² *Id.*

¹³ *Ibid.*, párr. 9.

¹⁴ *Id.*

¹⁵ *Ibid.*, párr. 10.

B. Naturaleza jurídica

Los Principios Rectores son actualmente el instrumento internacional imprescindible para el abordaje del desplazamiento interno ya que recopilan y codifican las normas y estándares contenidas en el DIDH, el DIH y, en paralelo, en el derecho internacional de los refugiados; adecuándolas a las necesidades específicas de las personas desplazadas internas en las distintas fases del desplazamiento interno, y determinando los derechos y garantías para su protección.

Por sí mismos, los principios no son un instrumento vinculante, sin embargo, se basan en normas y estándares de derecho internacional que sí cuentan con carácter obligatorio. En este sentido, los Principios Rectores son parte del conocido derecho blando o *soft law*, y encuentran su sustento jurídico en garantías aplicables y relevantes para personas desplazadas en obligaciones de derecho vinculante o *hard law*.¹⁶

C. Importancia de los Principios Rectores y su influencia en la creación de leyes y marcos jurídicos especializados en materia de desplazamiento interno

Con el paso del tiempo, los Principios Rectores se han posicionado como el documento más importante para la protección de personas desplazadas internas debido al gran nivel de aceptación internacional con el que cuentan. En 2005, los Estados de las Naciones Unidas reconocieron que los Principios Rectores son un “importante marco internacional para la protección de las personas desplazadas”.¹⁷ Asimismo, el sistema de Naciones Unidas los utiliza como base normativa de sus marcos operativos.¹⁸

A nivel regional, los Principios Rectores han sido fundamentales tanto para el Sistema Africano de Derechos Humanos como para el Interamericano. Así, la Convención

¹⁶ Cf. Kálin, “Internal Displacement”, en *The Oxford Handbook of International Refugee Law*, p. 851.

¹⁷ ONU, Asamblea General, resolución 60/1, párr. 132. Disponible en «A/RES/60/1 2005 World Summit Outcome (un.org)».

¹⁸ Cf. Kálin, *op. cit.*, p. 852.

de Kampala reconoce explícitamente a los Principios Rectores en su preámbulo como “un importante marco internacional para la protección de los desplazados internos”. De manera similar, la Corte Interamericana de Derechos Humanos —Corte IDH— ha considerado que los Principios Rectores resultan directrices particularmente relevantes para dar luz y definir el contenido y alcance del artículo 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos —CADH—, ya que “se basan en la normativa internacional de derechos humanos y de derecho internacional humanitario”.¹⁹

A nivel nacional, los Principios Rectores han sido la base para la elaboración de marcos jurídicos y políticas públicas especializados en la materia. La base de datos global del *Global Protection Cluster* arroja que 26 países han adoptado legislación específica en materia de desplazamiento interno, que 60 países poseen políticas públicas en la materia y que 20 países se encuentran desarrollando leyes o políticas públicas relativas al desplazamiento.²⁰ De acuerdo con Walter Kälin, dichas leyes y políticas son consistentes completa o parcialmente con los Principios Rectores.²¹ Según un estudio reciente, en promedio, los países que han creado legislación específica para proteger a personas desplazadas de acuerdo con lo establecido en los Principios Rectores han demostrado ser eficaces, puesto que se ha observado un descenso importante en la magnitud del desplazamiento.²² Así, Cardona-Fox menciona que “la evidencia sugiere que un régimen basado en *soft law* ha hecho un cambio significativo en políticas y prácticas nacionales”.²³

Finalmente, la importancia de los Principios Rectores ha sido también reconocida en tribunales nacionales. Tal es el caso de la Corte Constitucional de Colombia, que en su sentencia T-025 de 2004 los reconoció como pertenecientes al cuerpo

¹⁹ Corte IDH. *Comunidad Moiwana vs. Suriname*, párr. 111; *Chitay Nech y otros vs. Guatemala*, párr. 140; *Masacres de Ituango vs. Colombia*, párr. 209.

²⁰ V. Global Protection Cluster, *Base de Datos Global en leyes y políticas públicas sobre desplazamiento interno*. Disponible en «Ongoing Normative Developments | Global Protection Cluster».

²¹ Cf. Kälin, *op. cit.*, p. 852.

²² Cf. Cardona-Fox, “Exile within Borders: A Global Look at Commitment to the International Regime to Protect Internally Displaced Persons”, 68. en Kälin, p. 852.

²³ *Id.*

de normas internacionales que debe ser considerado al interpretar derechos individuales de la constitución en el contexto de desplazamiento interno.

La sentencia reconoció una enorme brecha entre lo estipulado en la ley y la práctica, y declaró un “estado de cosas inconstitucional”. Una situación que, de acuerdo con la jurisprudencia colombiana, se configura debido a una repetida violación de derechos fundamentales de muchas personas y que dicha situación no era imputable únicamente a una autoridad, sino que tenía su origen en factores estructurales.²⁴ Así, ordenó diversas medidas, con enfoque diferenciado, para tutelar los derechos de las personas desplazadas, creó indicadores de seguimiento y se conformó una Sala de Seguimiento al interior de la corte.²⁵

En el mismo sentido, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador utilizó los Principios Rectores en la sentencia de amparo 411-2017 de 13 de julio de 2018; en donde reconoció que, si bien no existen tratados especializados en la materia, sí existen normas declarativas como los Principios Rectores.²⁶ Dicha sentencia reconoció por primera vez que en El Salvador existe un fenómeno de desplazamiento forzado de personas que tiene origen en el contexto de violencia e inseguridad.

Dicha corte ordenó, entre otras medidas, reconocer a las víctimas de violencia y del desplazamiento forzado, diseñar e implementar políticas públicas y protocolos de actuación orientados a prevenir el desplazamiento forzado, brindar medidas de protección a las personas desplazadas y celebrar los convenios de cooperación a nivel nacional e internacional para asegurar la protección de víctimas y testigos. En cumplimiento a esta sentencia, El Salvador expidió el 9 de enero de 2020 la Ley Especial para la Prevención y Protección Integral de Personas en Condición de Desplazamiento Forzado Interno.²⁷

²⁴ V. Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-025/04. Disponible en «T-025-04 Corte Constitucional de Colombia».

²⁵ *Id.*

²⁶ V. Sala de lo Constitucional de la Suprema Corte de Justicia, amparo 411-2017, 13, p. 24. Disponible en «Refworld | El Salvador: Sentencia sobre desplazamiento forzado. (Amparo 411-2017)».

²⁷ *Id.*

D. Contenido y estructura de los Principios Rectores

De manera general, es importante mencionar que los Principios Rectores no confieren un estatuto jurídico especial como sí lo tienen las personas refugiadas, sino que les reconocen la potestad de disfrutar de todos los derechos, en particular los que son de mayor relevancia para ellas.

Ahora bien, la estructura de los Principios Rectores obedece las distintas fases del desplazamiento interno, ubicando en cada etapa las obligaciones estatales específicas y los derechos de las personas desplazadas de la siguiente manera:

a. Introducción: alcance y finalidad

Los Principios Rectores:

- Contemplan las necesidades específicas de las personas desplazadas; definen derechos y garantías para su protección y asistencia —párr. 1—.
- Reflejan y no contradicen la normativa internacional. Sirven de orientación —párr. 3—.
- Se deben difundir y aplicar internacionalmente —párr. 4—.
- Define a las personas desplazadas internas —PDI—: personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida —párr. 2—.

b. Principios generales

- Igualdad y no discriminación —principio 1—.
- Observación por parte de todas las autoridades, grupos y personas. No pueden ser interpretados de forma que limite, modifique o menoscabe disposiciones de cualquier instrumento internacional o el derecho

interno. No afectarán el derecho de solicitar y obtener asilo en otro país —principio 2—.

- Las autoridades nacionales tienen la obligación y responsabilidad primarias de protección y asistencia a las PDI que se encuentren bajo su jurisdicción. No debe haber castigo ni persecución por solicitar apoyo —principio 3—.
- Las PDI tienen derecho a protección y asistencia específica requerida por su condición y un tratamiento que responda a sus necesidades —principio 4—.

c. Protección contra los desplazamientos

- Obligación de respetar obligaciones de derecho internacional en todas las circunstancias a fin de evitar la aparición de condiciones que puedan provocar desplazamiento —principio 5—.
- Prohibición de desplazamientos arbitrarios, que incluyen:
 - ✦ basados en políticas de apartheid, “limpieza étnica” o prácticas similares cuyo objeto o resultado sea la alteración de la composición étnica, religiosa o racial de la población afectada;
 - ✦ situaciones de conflicto armado, a menos que así lo requiera la seguridad de la población civil afectada o razones militares imperativas;
 - ✦ proyectos de desarrollo en gran escala, que no estén justificados por un interés público superior o primordial;
 - ✦ desastres, a menos que la seguridad y la salud de las personas afectadas requieran su evaluación; y
 - ✦ cuando se utilicen como castigo colectivo.

Los desplazamientos no tendrán una duración superior a la impuesta por las circunstancias. —principio 6—.

- Se deben explorar todas las alternativas para evitar el desplazamiento. Cuando no sea posible, se deben adoptar medidas para minimizar el desplazamiento y sus efectos adversos, como alojamiento adecuado y condiciones de seguridad —principio 7—.
- Derecho a la vida, dignidad y seguridad —principio 8—.

- Protección a personas que tienen especial apego a sus tierras —principio 9—.
- Derecho a la vida —principio 10—.
- Dignidad, integridad física mental o moral —principio 11—.
- Libertad y seguridad personales —principio 12—.
- Prohibición de alistar niñas, niños y adolescentes —NNA— en hostilidades; protección contra prácticas discriminatorias de alistamiento y prohibición de tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes por no enlistarse —principio 13—.
- Derecho de circulación y libertad de escoger su residencia —principio 14—.
- Derecho a buscar seguridad en otra parte del país, a abandonar su país y a solicitar asilo en otro país, así como derecho a la no devolución —principio 15—.
- Conocer el destino y paradero de familiares desaparecidos —principio 16—.
- Respeto a la vida familiar —principio 17—.
- Derecho a un nivel de vida adecuada —principio 18—.
- Las personas heridas o discapacitadas recibirán atención y cuidados médicos requeridos. Se prestará atención especial a necesidades sanitarias de mujeres, incluyendo acceso a servicios médicos, en particular salud reproductiva y asesoramiento a víctimas de abusos sexuales —principio 19—.
- Reconocimiento de personalidad jurídica —principio 20—.
- No privación arbitraria de propiedades o posesiones —principio 21—.
- No distinción en disfrute de derechos como libertad de pensamiento, conciencia o religión, derechos laborales, asociarse libremente y participar en asuntos comunitarios, derechos políticos y comunicarse en un idioma que comprendan —principio 22—.
- Derecho a la educación —principio 23—.

d. Asistencia humanitaria

- Asistencia humanitaria con los principios de humanidad, imparcialidad y sin discriminación. No se desviará la asistencia destinada a PDI —principio 24—.

- Obligación primaria de los Estados. Organizaciones humanitarias internacionales y otros órganos tienen derecho a ofrecer sus servicios. Conceder y facilitar el paso libre de asistencia humanitaria y permitir acceso rápido y sin obstáculos a PDI —principio 25—.
- Respeto y protección a las personas que prestan asistencia humanitaria, sus medios de transporte y sus suministros. No será objeto de ataques ni otros actos de violencia —principio 26—.
- Organizaciones internacionales y órganos competentes deben respetar normas y códigos de conducta —principio 27—.

e. Soluciones duraderas: regreso, reasentamiento y reintegración

- Establecer condiciones y medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno a su hogar, lugar de residencia habitual, o su reasentamiento voluntario en otra parte del país; facilitar la reintegración de PDI y esfuerzos especiales para garantizar la plena participación de las PDI en planificación y gestión. —principio 28—.
- No discriminación a PDI que hayan regresado o se hayan reasentado en base a su condición de desplazamiento. Prestar asistencia para la recuperación de propiedades o posesiones, o bien concederles indemnización adecuada u otra forma de reparación justa —principio 29—.
- Facilitar a organizaciones humanitarias internacionales y órganos competentes acceso rápido y sin obstáculos a PDI para asistencia en regreso o reasentamiento y reintegración —principio 30—.

2. Otros desarrollos internacionales: Principios Pinheiro y Principios Básicos, Directrices sobre los desalojos y el desplazamiento

Se han desarrollado instrumentos específicos para abordar las problemáticas propias de las personas en situación de desplazamiento, como aquellas relacionadas

a la propiedad y el patrimonio. Así surgieron los Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de las Personas Refugiadas y Desplazadas, conocidos como Principios Pinheiro. Estos principios siguen la línea de los Principios Rectores al sistematizar los derechos contenidos en el derecho internacional sobre el derecho a la restitución de viviendas, tierras y patrimonio, que es una de las problemáticas principales a las que suelen enfrentarse personas desplazadas internas y las personas refugiadas.

Estos principios establecen la responsabilidad del Estado de crear mecanismos legales, procesales e institucionales para que las personas desplazadas accedan a mecanismos de reclamación y restitución, consulta, participación en la adopción de decisiones, registro y documentación de viviendas, tierras y patrimonio, así como de indemnización.²⁸ Lo anterior es pertinente debido a que responden a una de las necesidades más importantes de las personas desplazadas ya que en muchos casos se ven obligadas a dejar sus viviendas y su patrimonio y a que, debido a su propia situación de vulnerabilidad, encuentran problemas sistémicos al intentar recuperarlas, como lo son la falta de registro, la falta de acceso a la justicia, entre otras.

Otro instrumento importante que se ha creado para una cuestión específica de desplazamiento interno son los Principios Básicos y Directrices sobre los Desalojos y el Desplazamiento generados por el desarrollo. Mismos que fueron desarrollados por el Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado. Dichos principios contienen obligaciones generales para los Estados y posteriormente desarrollan las etapas del desalojo y desplazamiento al establecer principios para antes, durante y después de los desalojos, así como los recursos en casos de desalojos forzosos.²⁹ Entre estas obligaciones se encuentran el explorar plenamente alternativas al desalojo, brindar información,

²⁸ V. Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas, 57 Periodo de Sesiones.

²⁹ V. Principios Básicos y Directrices sobre los Desalojos y el Desplazamiento generado 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/HR/4/18, A/HRC/4/18. Disponible en «A/HRC/4/18 07-10631 (ohchr.org)».

realizar consultas completas, asegurar que no generen personas sin hogar y asegurar una indemnización justa. Asimismo, establecen que debe garantizarse como mínimo acceso a servicios esenciales, como agua potable y saneamiento, vivienda, vestimenta apropiada, servicios médicos, fuentes de sustento, acceso a recursos de los que dependían, no separación y educación de niñas, niños y adolescentes.³⁰

Por otro lado, resulta relevante el Marco sobre Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos, mismo que fue desarrollado por el entonces relator Walter Kälin sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos, y que contiene: (i) las soluciones duraderas existentes; (ii) los principios fundamentales que deberían orientar la búsqueda de soluciones duraderas; (iii) la manera en la que se debe organizar un proceso basado en derechos para hallar una solución duradera y; (iv) los criterios que aplican para determinar la medida en que se ha alcanzado una solución duradera.³¹

Finalmente, resulta también importante mencionar el Marco Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres —2015-2030—, mismo que se adoptó en la tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas celebrada en Sendai, Japón, el 18 de marzo de 2015. En este documento se reconoció el desplazamiento generado por desastres, muchos exacerbados por el cambio climático.³² A este respecto, se reconoció la necesidad de promover: (i) la cooperación transfronteriza para facilitar políticas y planificación para aumentar la resiliencia y reducir el riesgo de desastres, incluyendo el riesgo de epidemias y desplazamientos;³³ y (ii) la realización de ejercicios periódicos de preparación, respuesta y recuperación ante los desastres con el fin de asegurar una respuesta rápida y eficaz a los desastres y los desplazamientos conexos, incluido el acceso a refugios y a suministros esenciales de socorro alimenticios y no alimenticios, según las necesidades locales.³⁴

³⁰ *Id.*

³¹ V. Informe del Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Marco sobre Soluciones Duraderas para los desplazados internos, A/HRC/13/21/Add.4. Disponible en «Microsoft Word - 1010052.doc (inform-durablesolutions-idp.org)».

³² V. ONU, Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, párr. 4. Disponible en «https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf».

³³ *Ibid.*, 28.d.

³⁴ *Ibid.*, 33.g.

III. Normas y estándares interamericanos

Las normas y estándares interamericanos son de especial importancia para el sistema jurídico mexicano ya que la Suprema Corte de Justicia de la Nación —SCJN—determinó que la jurisprudencia emitida por la Corte IDH es vinculante para todos los órganos jurisdiccionales, siempre que dicho precedente favorezca en mayor medida a las personas.³⁵ En el caso de la Corte IDH es importante mencionar que la jurisprudencia completa relacionada con casos de desplazamiento interno se puede encontrar en el Cuadernillo de Jurisprudencia.³⁶

1. Normas y estándares desarrollados por la Corte IDH

El derecho de libre circulación y residencia se encuentra en el artículo 22.1 de la CADH, el cual reconoce que “toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y, a residir en él con sujeción a las disposiciones legales”. Este artículo ha sido interpretado por la Corte IDH de manera evolutiva considerando que incluye el derecho a no ser desplazado forzosamente.³⁷

La Corte IDH ha establecido que el derecho de libre circulación y residencia puede ser vulnerado por existir restricciones formales a la circulación, pero también por condiciones *de facto* que impidan que las personas se desplacen libremente. Dichas afectaciones pueden ocurrir cuando una persona es víctima de amenazas y hostigamientos y el Estado no provee las garantías necesarias para transitar y residir libremente en el territorio que se trate, incluso si las amenazas y hostigamientos provienen de actores no estatales.³⁸ En el mismo sentido, la

³⁵ SCJN, Contradicción de tesis 293/2011. Disponible en «Suprema Corte de Justicia de la Nación (scjn.gob.mx)».

³⁶ Corte IDH, “Personas en Situación de Desplazamiento”, en *Cuadernillo de Jurisprudencia*, Núm. 3. Disponible en «<https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo3.pdf>».

³⁷ Corte IDH, *Masacre de Mapiripán vs. Colombia*, párr. 188; *Masacres de Ituango vs. Colombia*, párr. 207 y *Comunidades Afrodescendientes Desplazadas de la cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) vs. Colombia*, párr. 219.

³⁸ Corte IDH, *Yarce y otras vs. Colombia*, párr. 215.

falta de investigación efectiva de hechos violentos puede propiciar o perpetuar un exilio o desplazamiento forzado.³⁹

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha hecho énfasis en que el desplazamiento interno es una situación de desprotección *de facto* respecto del resto de personas. Lo anterior, debido a la amplia gama de derechos que se ven afectados, y dado que dicha situación pone en riesgo de desplazamiento. El sistema lo declara así en atención a la situación de especial vulnerabilidad e indefensión en la que generalmente se encuentran.⁴⁰ Esta situación de vulnerabilidad suele ser reforzada o acentuada en algunas situaciones, como tener una proveniencia rural, ser mujeres, que haya una crisis de seguridad, entre otras.⁴¹

Adicionalmente, se ha hecho énfasis en que el desplazamiento interno tiene diversos efectos nocivos, como la pérdida de la tierra y de la vivienda, marginación, pérdida del hogar, desempleo, deterioro de las condiciones de vida, incremento de las enfermedades y de la mortalidad, pérdida del acceso a la propiedad entre comuneros, la inseguridad alimentaria y la desarticulación social, graves repercusiones psicológicas, así como el empobrecimiento y el deterioro acelerado de las condiciones de vida.⁴² También, la Corte IDH ha hecho hincapié en que el desplazamiento interno es una violación continua a derechos humanos;⁴³ situación que se mantiene hasta que las personas puedan retornar a sus lugares de origen de manera voluntaria, digna y en condiciones de seguridad o se dé su reasentamiento voluntario en otra parte del país.⁴⁴

Siguiendo la línea de los Principios Rectores, la Corte IDH reconoce cuatro obligaciones principales para los Estados respecto al desplazamiento interno —en todas las fases se ha resaltado la importancia de garantizar la participación de las

³⁹ *Ibid.*, 218.

⁴⁰ Corte IDH, *Masacre de Mapiripán vs. Colombia...* cit., párr. 177.

⁴¹ Corte IDH, *Masacres de Ituango vs. Colombia...* cit., párr. 212.

⁴² Corte IDH, *Masacre de Mapiripán vs. Colombia...* cit., párr. 175.

⁴³ Corte IDH, *Comunidad Moiwana vs. Surinam...* cit., párr. 108.

⁴⁴ Corte IDH, *Chitay Nech y otros vs. Guatemala...* cit., párr. 149; *Comunidades Afrodescendientes desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) vs. Colombia...* cit., párrs. 220 y 320-324.

personas desplazadas—:⁴⁵ (i) prevenir el desplazamiento; (ii) proteger y brindar asistencia a los desplazados durante el desplazamiento; (iii) prestar y facilitar la asistencia humanitaria; y (iv) facilitar el retorno, reasentamiento y reintegración de los desplazados internos en condiciones de seguridad.

En el caso particular de México, la Corte IDH resolvió en el caso *Alvarado Espinoza* que el Estado mexicano no garantizó el derecho de circulación y residencia y el derecho a la protección de la familia en perjuicio de tres grupos familiares; quienes se vieron obligados a desplazarse debido a la desaparición forzada de sus familiares, amenazas, hostigamientos, muerte de un familiar, así como por no brindar las garantías de un retorno seguro.⁴⁶

Al resolver lo anterior, la Corte IDH estableció que los desplazamientos ocurridos correspondieron en gran parte a la falta de protección efectiva brindada por el Estado; ya que era evidente que las autoridades tenían conocimiento de que habían ocurrido amenazas y que el contexto era de riesgo en la región debido a que las y los familiares realizaban búsquedas para el esclarecimiento de las desapariciones forzadas, presentaban denuncias, realizaban señalamientos de participación de autoridades del ejército y participaban activamente en las investigaciones.⁴⁷ Adicionalmente, analizó que, si bien el Estado había adoptado algunas medidas, estas no se adecuaron a las necesidades de los familiares.⁴⁸

Finalmente, la Corte IDH mencionó que la protección de los derechos de las personas desplazadas conlleva no solo medidas de prevención, sino proveer las condiciones necesarias para facilitar un retorno voluntario, digno y seguro a su lugar de residencia habitual o a su reasentamiento voluntario en otra parte del país. Así fue que concluyó que en caso concreto no se habían tomado medidas para lograr lo anterior.⁴⁹

⁴⁵ Corte IDH. *Carvajal Carvajal y otros vs. Colombia*, párr. 190.

⁴⁶ Corte IDH, *Alvarado Espinoza y otros vs. México*, párr. 283.

⁴⁷ *Ibid.*, párr. 275.

⁴⁸ *Ibid.*, párr. 277.

⁴⁹ *Ibid.*, párr. 279.

2. Normas y estándares desarrollados por la CIDH

Gran parte de los estándares elaborados por la CIDH en materia de desplazamiento interno se encuentran en sus medidas cautelares. De acuerdo con las autoras Mariana Peguero y Laura Rubio, existen algunas similitudes en las medidas cautelares otorgadas de 1996 a mediados de 2018, destacando las siguientes:⁵⁰ (i) garantizar el retorno en condiciones de seguridad y dignidad; (ii) participación de personas desplazadas en la adopción de medidas; (iii) atención humanitaria a la luz de los Principios Rectores; (iv) creación de sistemas de protección de personas defensoras de derechos humanos desplazados; (v) solicitud de moratoria sobre las expulsiones de los campamentos de desplazados internos y (vi) proveer seguridad adecuada en los campamentos de personas desplazadas.⁵¹

Entre los estándares más recientes y novedosos se encuentran las medidas cautelares otorgadas a diversas comunidades en Guatemala debido a una práctica de desalojos forzosos que generó, entre otras cuestiones, desplazamiento interno. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos —CIDH— desarrolló estándares específicos, entre los que destacan los siguientes: (i) que se realicen únicamente en observancia a normas de derecho humano y a los principios de excepcionalidad, legalidad, proporcionalidad e idoneidad, con la finalidad legítima de promover el bienestar social; (ii) cumplir el más estricto procedimiento, incluyendo una auténtica oportunidad de consultar a las personas afectadas; (iii) plazo suficiente y razonable de notificación con antelación a la fecha prevista para el desalojo; (iv) recursos y asistencia jurídica y establecimiento con suficiente antelación de un plan de contingencia, reasentamiento y alternativas de vivienda.⁵²

⁵⁰ V. Peguero Moreno y Rubio Díaz Leal, “El desplazamiento interno forzado en México: respuestas del Estado y litigio estratégico”, en *La práctica del Derecho Mexicano*.

⁵¹ *Id.*

⁵² CIDH, Comunicado de Prensa, CIDH y expertas de la ONU expresan su preocupación por situación de desalojos forzosos y desplazamiento interno en Guatemala.

Las medidas cautelares otorgadas⁵³ hacen énfasis en la importancia de satisfacer las necesidades más básicas de las personas desplazadas, así como en que se deben otorgar medidas culturalmente adecuadas. Es decir, aquellas dirigidas a mejorar las condiciones y tomando en cuenta que podría afectarse la cohesión social del colectivo en la identidad cultural de las comunidades indígenas, generándose así la fractura del tejido social, el debilitamiento y la fragmentación comunitaria, y en los casos más graves suponer la pérdida total o el serio deterioro de su identidad étnica y cultural.⁵⁴

3. Medidas cautelares vs México en materia de desplazamiento interno

En el caso de México, la CIDH otorgó medidas cautelares a comunidades tsotsiles en Chiapas en 2018 y 2021, ambas por desplazamiento generado al encontrarse en una situación de riesgo debido a agresiones, hostigamientos y amenazas por presencia de personas armadas en la zona:

- Comunidades indígenas tsotsiles de Chalchihuitán y Chenalhó, Chiapas, 2018.⁵⁵ Grupos armados originaron el desplazamiento de 5,000 personas indígenas tsotsiles de 10 comunidades en el marco de un conflicto agrario. Si bien el Estado tomó medidas para reforzar la seguridad y atender la situación de desplazamiento —como alimentación, salud y abrigo—, no se logró acreditar que el riesgo generado por los grupos armados hubiera sido mitigado.⁵⁶
- Familias indígenas tsotsiles de doce comunidades en Aldama, Chiapas⁵⁷ en 2021. Quienes habían sido desplazadas en diversos momentos y

⁵³ CIDH, Comunidad Laguna Larga, (MC 412/17); familias indígenas de Comunidad Chaab'il Ch'och' (MC 860/17); Comunidad Maya Q'eqchi "Nueva Semuy Chacchilla" (MC 872-17); y la Comunidad Maya Q'ueqchi "La Cumbre Sa'kuxhá" (MC 44/18).

⁵⁴ CIDH, Medida Cautelar Núm. 860-17, Familias indígenas de la Comunidad Chaab'il Ch'och' respecto de Guatemala, párr. 27.

⁵⁵ CIDH, Resolución 15/2018, Medida Cautelar Núm. 882-17, Comunidades indígenas tsotsiles de Chalchihuitán y Chenalhó respecto de México.

⁵⁶ *Id.*

⁵⁷ Comunidades de Koko' (Coco'), Tabak (Tabac), Cotsilnam (San Pedro Cotzilnam), Stselej Potop, Xuxchen (Xuxch'en), Puente, Yoctontik, Sepelton y la cabecera municipal de Aldama o Magdalena de

por diversos lapsos temporales.⁵⁸ La CIDH valoró que, pese a la implementación de diversas medidas de protección a favor de estas personas —como brindar atención humanitaria— estas no han permitido mitigar la situación de riesgo. A pesar de contar con un acuerdo de no agresión entre Aldama y Chenalhó, para el que estuvieron presentes en la firma el Subsecretario de Gobernación, el gobernador del estado de Chiapas, la presidenta municipal de Aldama y el alcalde de Chenalhó.⁵⁹ La CIDH hizo mención sobre la necesidad de resolver los factores subyacentes detrás de los desplazamientos que viven las comunidades; como conflictos territoriales y políticos, la presencia del crimen organizado y grupos armados; mediante procesos de investigación, sanción, reparación y justicia.⁶⁰

En ambas medidas cautelares, la CIDH solicitó la adopción de medidas de seguridad necesarias⁶¹ para proteger la vida e integridad personal de las personas, y en específico, garantizar su seguridad al interior de sus comunidades y durante sus desplazamientos, con miras a prevenir amenazas, hostigamientos, intimidaciones o actos de violencia armada.⁶²

Mediante su función de monitoreo, la CIDH documentó la situación de desplazamiento interno en México en 2015, recomendando al Estado: (i) elaborar un diagnóstico nacional para caracterizar el desplazamiento interno y adoptar una política nacional y medidas para dar una respuesta conforme a los estándares en la materia; particularmente los Principios Rectores; (ii) adoptar legislación específica a nivel federal y estatal; y (iii) asegurar que a nivel federal haya una institución a cargo de la protección de las personas desplazadas.⁶³

la Paz. V. CIDH, Resolución 35/2021, Medida Cautelar Núm. 284-18, Familias indígenas tsotsiles de doce comunidades identificadas de Aldama, Chiapas, respecto de México, párr. 1

⁵⁸ *Ibid.*, Resolución 35/2021, Medida Cautelar Núm. 284-18, Familias indígenas tsotsiles de doce comunidades identificadas de Aldama, Chiapas, respecto de México.

⁵⁹ *Ibid.*, párr. 6.

⁶⁰ *Ibid.*, párr. 47.

⁶¹ En el caso de la Medida Cautelar Núm. 35/2021 se agrega “y culturalmente pertinentes”.

⁶² Medida Cautelar Núm. 284-18, ... *cit.*, párr. 55 y Medida Cautelar Núm. 882-17 ...*cit.*, párr. 37.

⁶³ CIDH, *Situación de los Derechos Humanos en México*, OEA/Ser.LV/II, Doc. 44/15, Recomendaciones 57 a 59.

Finalmente, la CIDH, bajo su función de asesoramiento a los Estados en materia de derechos humanos, elaboró una guía práctica sobre lineamientos para la formulación de políticas públicas en materia de desplazamiento interno, en donde recopila recomendaciones de manera didáctica para abordar esta situación.⁶⁴ Asimismo, este documento retoma el *Informe de Desplazamiento Interno en el Triángulo Norte de Centroamérica* en donde la comisión también realizó recomendaciones específicas sobre esta temática que podrían resultar de utilidad.⁶⁵

IV. La experiencia africana – Convención de Kampala

La Convención de la Unión Africana para la Protección y Asistencia de los Desplazados Internos en África —Convención de Kampala— es el primer tratado regional sobre la protección de personas desplazadas internas que abarca a un continente entero.⁶⁶ Fue adoptada el 23 de octubre de 2009 y entró en vigor en 2012. Actualmente, 31 de los 55 Estados de la Unión Africana han ratificado la Convención de Kampala y 40 lo han firmado.⁶⁷

Si bien la Convención de Kampala está basada en los derechos de personas desplazadas —los cuales se encuentran mayoritariamente reconocidos ya en los Principios Rectores— está redactada de manera que incluye obligaciones estatales y, de manera novedosa, de otros actores, como organizaciones humanitarias internacionales y otras organizaciones —artículo 6—, grupos armados —artículo 7—, la Unión Africana —artículo 8—.⁶⁸ Es así que la Convención de Kampala

⁶⁴ CIDH, *Guía Práctica: Lineamientos para la formulación de políticas públicas en materia de desplazamiento interno*, OEA/Ser.L/V/II. Doc.101/18. Disponible en «GuiaPracticaDesplazamiento_ES (oas.org)».

⁶⁵ CIDH, *Desplazamiento Interno en el Triángulo Norte de Centroamérica – Lineamientos para la Formulación de Políticas Públicas*. Disponible en «Desplazamiento Interno en el Triángulo Norte de Centroamérica - Lineamientos para la formulación de Políticas Públicas - Guatemala | ReliefWeb».

⁶⁶ ACNUR, Convención de la Unión Africana para la Protección y Asistencia de los Desplazados Internos en África (Convención de Kampala), *Breve resumen de la Convención realizado por el ACNUR y Unión Interparlamentaria (UIP)*. Disponible en «Breve resumen de la Convención realizado por ACNUR y Unión Interparlamentaria (UIP), 2010 (oas.org)».

⁶⁷ Unión Africana, *Lista de países que han firmado, ratificado o se han adherido a la Convención de Kampala*. Disponible en «36846-sl-AFRICAN UNION CONVENTION FOR THE PROTECTION AND ASSISTANCE OF INTERNALLY DISPLACED PERSONS IN AFRICA (KAMPALA CONVENTION).pdf (au.int)».

⁶⁸ Kálin, *op. cit.*, pp. 852 y 853.

retoma la estructura de los Principios Rectores al incluir lo siguiente: (i) una parte general con definiciones, objetivo y obligaciones; (ii) prevención del desplazamiento interno; (iii) obligaciones relativas a la protección y asistencia; (iv) obligaciones relativas a la protección durante el desplazamiento; y (v) la identificación de soluciones duraderas.

La Convención de Kampala es el primer tratado a nivel regional que reconoce la necesidad de adoptar medidas específicas en relación con los desastres, incluyendo el cambio climático —artículo 5.4—. Contempla tanto a las personas que se desplazan debido a estos motivos directamente, como a las que lo hacen con anticipación para evitar los efectos de dichos desastres. Entre otras cosas innovadoras, establece la obligación de incorporar los mandatos derivados de la misma a la legislación nacional, mediante la promulgación o modificación de las leyes sobre la protección y asistencia a las personas desplazadas internas de conformidad con sus obligaciones en virtud de derecho internacional —artículo 3.2.a—.

La definición de desplazamiento interno adoptada en la Convención de Kampala es la misma que la de los Principios Rectores —artículo 1.k—. Sin embargo, al mencionar las causas que, sin ser exhaustivas, se reconocen para desplazamientos arbitrarios, la Convención de Kampala va más allá de los Principios Rectores reconociendo situaciones específicas a la realidad africana; entre ellas se encuentran el desplazamiento debido a prácticas nocivas, el ocasionado por violencia generalizada o violaciones al DIH y el desplazamiento utilizado como método de guerra —artículo 4.4—.

En materia de prevención, la Convención de Kampala establece alertas tempranas y reducción de amenazas en zonas de riesgos como medidas para prevenir y mitigar efectos de desplazamientos por desastres — artículo 4.2—. Mientras que, sobre protección y asistencia, contempla la importancia de tomar en cuenta las necesidades de las comunidades de acogida para las estrategias y políticas sobre desplazamiento interno que se adopten —artículo 3.2.c—.

La convención reconoce también la necesidad de un enfoque especializado para personas que tienen necesidades particulares, incluyendo NNA separados o no acompañados, mujeres embarazadas, mujeres con infancias, personas con discapaci-

tidades, entre otras —artículo 9.2.c—. Entre estos enfoques reconoce la necesidad de medidas especiales para proteger y velar por la salud sexual y reproductiva de las mujeres desplazadas, así como la necesidad de brindar apoyo psicosocial adecuado a víctimas de abusos sexuales y otros relacionados —artículo 9.2.d—.

Adicionalmente, establece la obligación de proveer servicios básicos al máximo de su capacidad disponible y con el menor retraso posible —artículo 9.2.b—. Establece una obligación de consultar a las PDI para que participen en las decisiones sobre su asistencia y protección, así como sobre sus alternativas para alcanzar soluciones duraderas; para lo anterior es fundamental brindar información para que puedan tomar decisiones con conocimiento de causa —artículo 9.2.k—.

También establece protección especial a las personas que tienen un vínculo especial con sus tierras debido a su cultura particular y valores espirituales, excepto por imperiosas y convincentes razones de interés público —artículo 4.5—. Asimismo, se establece que los Estados adoptarán medidas apropiadas, cuando sea posible, para restaurar las tierras de estas comunidades —artículo 11.5—.

Finalmente, obliga a los Estados a asegurar la responsabilidad individual por actos de desplazamiento arbitrario o complicidad en tales actos a actores estatales —artículo 3.1.g—, agentes no estatales, empresas multinacionales o empresas de seguridad privada o militares —artículo 3.1.h— y agentes no estatales que participan en actividades de exploración y explotación de recursos económicos y naturales que originan desplazamiento —artículo 3.1.i—.

V. Normas e instrumentos nacionales

Las personas desplazadas internas continúan bajo la jurisdicción del Estado mexicano, por lo tanto, deben gozar de la aplicación del marco jurídico desde la perspectiva general. Normas que, aunque no hagan referencia específica a personas desplazadas, sean de utilidad para brindarles asistencia y protección.

A la fecha, en México no se cuenta a nivel nacional con un marco jurídico especializado en materia de desplazamiento interno. Sin embargo, existen normas

que son especialmente relevantes para las personas desplazadas en algunos instrumentos, los más notables se enlistan a continuación.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)

El artículo 11 de la CPEUM establece el derecho de libre circulación y residencia al establecer que “toda persona tiene derecho de entrar a la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes”. *Contrario sensu*, este derecho incluye el derecho a no ser desplazado de manera forzada.

Al tratarse de derechos humanos resulta fundamental recordar que, a partir de la reforma constitucional en esta materia “las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”.⁶⁹ Al respecto, la SCJN resolvió mediante la Contradicción de Tesis 293/201 dos cuestiones fundamentales para la protección y garantía de los derechos humanos en México. Estableció lo siguiente:

- Existe un reconocimiento en conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son tanto la Constitución como los tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano es parte. Así, “los derechos humanos, con independencia de su fuente, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme a la cual debe analizarse la validez de todas las normas y actos de autoridad que forman parte del ordenamiento jurídico”.⁷⁰
- Que “los criterios de la Corte IDH son vinculantes con independencia de que el Estado mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tri-

⁶⁹ V. CPEUM, art. 1, párr. 2.

⁷⁰ SCJN, Contradicción de tesis 293/2011, «“SCJN determina que las normas sobre derechos humanos contenidas en Tratados Internacionales tienen rango constitucional”».

bunal, pues constituyen una extensión de los tratados internacionales que interpreta, toda vez que en dichos criterios se determina el contenido de los derechos humanos previstos en ellos”.⁷¹

Lo anterior cobra especial relevancia dado que existen instrumentos fundamentales, como los Principios Rectores, basados precisamente en obligaciones internacionales de las que México es parte, además de la robusta jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Lo anterior, a pesar de la inexistencia de un instrumento internacional vinculante que aborde específicamente la situación de desplazamiento interno a nivel internacional o regional en las Américas, tal como se expuso en la introducción. Estos instrumentos brindan un marco jurídico suficiente para hacer frente al desplazamiento y a las problemáticas relacionadas con este.

2. Ley General de Víctimas

La Ley General de Víctimas —LGV— fue aprobada en 2013 con el objetivo de reconocer y garantizar los derechos de las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos; en especial los derechos a la asistencia, protección, atención, verdad, justicia, reparación integral, debida diligencia y todos los demás consagrados en esta ley, la Constitución, los tratados internacionales de derechos humanos de los que el Estado mexicano es parte y demás instrumentos de derechos humanos.⁷² Establece como órgano operativo a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas —CEAV— en coordinación con las autoridades gubernamentales a nivel federal, estatal y municipal para que las víctimas puedan ser debidamente atendidas y reparadas.⁷³

Las personas desplazadas podrían buscar protección de conformidad con la LGV. En el acuerdo se estableció claramente que “la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas tiene la obligación de garantizar el acceso de las víctimas a todos sus

⁷¹ *Id.*

⁷² LGV, art. 2.

⁷³ *Cf. Peguero Moreno et al., op. cit., p. 99.*

derechos, lo cual comprende a las víctimas de desplazamiento interno”.⁷⁴ La comisión reconoció que “la situación de desplazamiento interno debe considerarse como un hecho victimizante autónomo que requiere ser atendido con un enfoque diferencial y especializado”.⁷⁵

A pesar de que la ley no establece una definición del desplazamiento interno, sí reconoce que las personas desplazadas están en situación de vulnerabilidad y que son uno de los grupos más expuestos a mayor riesgo de violación a sus derechos. Debido a esta situación se deben aplicar garantías especiales y de protección con un enfoque diferencial y especializado —artículo 5—. Asimismo, debe valorarse la situación de vulnerabilidad para estimar la prioridad en su asistencia, la prestación de servicios y la implementación de acciones —artículos 5 y 28—.

La LGV establece explícitamente algunos derechos para las personas desplazadas internas. En situaciones de emergencia prevé el derecho a recibir ayuda provisiona, oportuna y rápida de los Recursos de Ayuda de la Comisión Ejecutiva o de las Comisiones de víctimas de las entidades federativas, para satisfacer sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, atención médica y psicológica de emergencia, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas y seguras —artículo 8—.

Asimismo, reconoce los derechos de alojamiento y alimentación en condiciones de seguridad y dignidad, mismos que se deben brindar durante el tiempo que sea necesario para garantizar que la víctima no solo supere las condiciones de emergencia, sino que alcance una solución duradera y pueda retornar libremente en condiciones seguras y dignas a su hogar —artículo 38—. Adicionalmente, la LGV reconoce explícitamente el derecho de las personas desplazadas al acceso a la educación con enfoque transversal de género y diferencial, de inclusión social

⁷⁴ CEA, *Acuerdo del Pleno, por el que se reconoce que la situación focalizada de desplazamiento interno por actos de violencia debe ser, primero, reconocida por la CEA como un hecho victimizante adicional al que originalmente haya motivado la solicitud de inscripción de una persona en el Registro Nacional de Víctimas y, segundo, atendida con un enfoque diferencial y especializado*, considerando sexto. Disponible en «Acta 43_dosvotos_acuerdo_Nota.pdf (ceav.gob.mx)».

⁷⁵ *Ibid.*, *Acuerdo Único*.

y con perspectiva de derechos, buscando garantizar la exención de todo tipo de costos académicos —artículo 47—.

Otra cuestión relevante en la LGV es que contempla que las personas desplazadas no siempre se encuentran en su entidad federativa de origen, por lo que establece que la CEAV y las comisiones ejecutivas en el ámbito de sus competencias garantizarán su debido registro, atención y reparación —artículo 79—. Al respecto, el acuerdo establece que la CEAV puede intervenir en casos que sean de competencia originaria de las comisiones ejecutivas de atención a víctimas de las entidades federativas en los casos en que se requiera la intervención de autoridades de distintos órdenes de gobierno en diferentes entidades federativas, o cuando el hecho victimizante haya ocurrido en dos o más entidades.⁷⁶

Para acceder a los mecanismos de protección de la LGV, las personas desplazadas deben ser registradas como víctimas. Al respecto, el artículo 101 de la LGV establece el proceso para la valoración de la información recogida, mismo que se rige bajo el principio de buena fe valorando el formato único con la documentación que acompañe el formato. Ese mismo artículo establece que no es necesaria la valoración cuando se cuenta con sentencias condenatorias de autoridades jurisdiccionales, recomendaciones, conciliaciones o medidas precautorias de la CNDH o el reconocimiento de la calidad de víctima que un ministerio público pueda realizar.

Por su parte, el artículo 110 establece a las autoridades facultadas para hacer el reconocimiento de la calidad de víctima, entre ellas se encuentran las personas juzgadoras, organismos públicos de protección a derechos humanos, organismos internacionales, el Ministerio Público y la propia CEAV. En este sentido, el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito determinó que de la lectura del numeral 110, fracción VII de la LGV se obtiene que la CEAV es una institución “que por sí misma, puede otorgar la calidad de víctima a una persona o grupo de personas que acudan a solicitar le sea otorgada esa calidad”, facultad

⁷⁶ *Ibid.*, considerando cuarto.

que además apunta “no es autónoma ni discrecional, en tanto que está delimitada expresamente en la LGV”.⁷⁷

El Tribunal Colegiado estableció que cuando una persona desplazada solicita el reconocimiento de la condición de víctima, la CEAV debe hacer lo siguiente:⁷⁸

- Valorar la información recogida en el Formato Único de Registro de Víctimas;
- Valorar la información remitida que acompañe a dicho formato;
- Solicitar la información que considere necesaria a cualquiera de las autoridades del orden local o municipal, mismas que tienen la obligación de suministrar la información requerida.

Es importante mencionar que, de conformidad con la resolución anterior, la CEAV es un órgano autónomo para la determinación de la condición de víctima. Las personas desplazadas deben ser registradas como víctimas directas de violaciones a derechos humanos —entre ellos el derecho de libre circulación y residencia— en el Registro Nacional de Víctimas —RENAVI—, desde el momento que se logra acreditar el daño o menoscabo de derechos, sin importar si las personas hayan iniciado algún procedimiento administrativo o judicial.⁷⁹

3. Otras menciones en leyes federales explícitas al desplazamiento interno

Existen otras leyes a nivel federal que mencionan específicamente a personas desplazadas, como la Ley de Asistencia Social que en su artículo 4 establece que “tienen derecho a asistencia social todos los individuos y familias que, por sus condiciones físicas, mentales, jurídicas, económicas o sociales, requieran de

⁷⁷ CMDPDH, *Décimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito determina la facultad de la CEAV para realizar el reconocimiento y registro de víctimas de desplazamiento interno forzado*. Disponible en «Décimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito determina la facultad de la CEAV para realizar el reconocimiento y registro de víctimas de desplazamiento interno forzado | Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (cmdpdh.org)».

⁷⁸ *Id.*

⁷⁹ *Cf. Peguero Moreno et al, op. cit., p. 102.*

servicios especializados para su protección y su plena integración al bienestar”. Dentro de los grupos preferentes de asistencia social, se mencionan específicamente a personas indígenas desplazadas.

Por su parte, el artículo 89 de la Ley General de los Derechos de NNA menciona que se deben tomar en cuenta medidas especiales para garantizar la protección de NNA en el contexto de la movilidad humana. Adicionalmente, el artículo 9.XI de la Ley General de Educación establece que las autoridades educativas deben promover medidas para facilitar y garantizar la incorporación y permanencia a los servicios educativos públicos a las NNA que “hayan sido repatriados a nuestro país, regresen voluntariamente o enfrenten situaciones de desplazamiento o migración interna”.

Finalmente, es importante mencionar que el Plan Nacional de Derechos Humanos 2020-2024 es el primer documento de política pública a nivel nacional que reconoce el desplazamiento interno como una de las crisis en materia de derechos humanos que se vive en el país.⁸⁰ En este sentido, reconoce que el desplazamiento implica más que un cambio de residencia ya que las personas desplazadas enfrentan mayores dificultades para ejercer sus derechos humanos y se ven forzadas a abandonar sus lazos comunitarios y redes de protección.⁸¹ Siguiendo esta línea, se establecen las siguientes estrategias prioritarias para atender a esta situación:

- Difundir información sobre el fenómeno de desplazamiento interno para sensibilizar a la población, evitar ambientes de discriminación y estigmatización, y prevenir violaciones a los derechos de las personas en esta situación.⁸²
- Impulsar un marco normativo en materia de desplazamiento forzado interno que reconozca la problemática, brinde atención integral a las

⁸⁰ *Diario Oficial de la Federación*, Programa Nacional de Derechos Humanos 2020-2024, párr. 6.2. Disponible en «https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/666833/DOF-Diario_Oficial_de_la_Federacion-PNDH_2020-2024_Programa.pdf».

⁸¹ *Id.*

⁸² *Ibid.*, párr. 1.6.3.

víctimas, proporcione soluciones duraderas y contemple un registro de personas desplazadas.⁸³

- Implementar medidas especiales de atención integral para el retorno, acogida, integración o reubicación voluntaria de las personas en situación de desplazamiento forzado interno, en condiciones seguras y dignas.⁸⁴
- Realizar análisis de riesgos, desde un enfoque diferencial de género y especializado, para identificar, prevenir y atender de forma oportuna las causas del desplazamiento forzado interno.⁸⁵
- Garantizar la implementación de mecanismos de participación de las personas en situación de desplazamiento forzado interno, en los procesos de prevención, atención y reparación integral.⁸⁶
- Promover la elaboración de un diagnóstico sobre la situación del desplazamiento forzado interno para conocer, prevenir y atender integralmente la problemática.⁸⁷
- Promover acciones de capacitación y sensibilización dirigidas a las personas servidoras públicas, en el ámbito de sus atribuciones, en materia de desplazamiento forzado interno.⁸⁸

4. Leyes estatales especializadas en desplazamiento interno de Chiapas, Guerrero y Sinaloa

En el ámbito estatal, es importante mencionar que, hasta el momento, tres estados han desarrollado marcos jurídicos especializados en materia de desplazamiento interno:

⁸³ *Ibid.*, párr. 1.7.5.

⁸⁴ *Ibid.*, párr. 2.2.3.

⁸⁵ *Ibid.*, párr. 2.3.2.

⁸⁶ *Ibid.*, párr. 4.5.3.

⁸⁷ *Ibid.*, párr. 4.6.5.

⁸⁸ *Ibid.*, párr. 5.2.4.

- Chiapas, con la Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno del estado de Chiapas —Ley de Chiapas—, aprobada el 22 de febrero de 2012;
- Guerrero, con la Ley número 487 para Prevenir y Atender el Desplazamiento Interno en el estado de Guerrero —Ley de Guerrero—, aprobada el 22 de julio de 2014; y
- Sinaloa, con la Ley para Prevenir, Atender y Reparar Integralmente el Desplazamiento Forzado Interno en el estado de Sinaloa —Ley de Sinaloa—, aprobada el 21 de agosto de 2020.

En estas leyes, se resaltan los puntos analizados a continuación.

1. Definición de desplazamiento interno

Las definiciones de las leyes de Chiapas⁸⁹ y de Guerrero⁹⁰ sobre desplazamiento interno están redactadas en conformidad con los estándares internacionales, ya que recogen la definición contenida en los Principios Rectores. Asimismo, establecen que las leyes son aplicables para las personas desplazadas que no hayan cruzado los límites territoriales del estado. Por su parte, la Ley de Sinaloa únicamente reconoce como causal de desplazamiento interno a las situaciones de violencia —ya sea como resultado o para evitar estas situaciones—. ⁹¹

Tanto la ley de Chiapas como la de Guerrero contienen un listado de prácticas por las que se considera que el desplazamiento es arbitrario. La definición establecida en la ley de Chiapas retoma de manera literal la que se encuentra en los Principios Rectores;⁹² mientras que la de Guerrero agrega como causal a la “violencia generalizada” y no incluye a las prácticas cuyo objeto o resultado sea la

⁸⁹ V. Ley de Chiapas, art. 3.

⁹⁰ V. Ley de Guerrero, art. 2.V.

⁹¹ V. Ley de Sinaloa, art. 2.

⁹² V. Ley de Chiapas, art. 25.

alteración de la composición étnica, política, racial, religiosa o social de la población afectada.⁹³ Por su parte, la Ley de Sinaloa no contiene una definición de desplazamiento arbitrario ya que únicamente reconoce como causal a las situaciones de violencia, como ya fue mencionado.

2. *Prevención del desplazamiento*

En las tres leyes estatales se prevé la necesidad adoptar medidas y formular políticas para la prevención del desplazamiento interno⁹⁴ y se contempla que, en caso de haberlo, no debe durar más de lo necesario.⁹⁵ Por su parte, tanto la ley de Chiapas como la de Guerrero establecen que el desplazamiento debe ser la última alternativa⁹⁶ y que deben aplicarse medidas cautelares y ofrecer soluciones tan pronto como sea posible.⁹⁷

3. *Protección durante los desplazamientos*

Las tres leyes reconocen un amplio listado de derechos a las personas desplazadas, incluyendo los siguientes: el derecho a la no discriminación;⁹⁸ enfoque diferenciado y medidas especiales para personas en situación de vulnerabilidad como personas indígenas, NNA, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, entre otras;⁹⁹ respeto a su libertad, seguridad, dignidad e integridad;¹⁰⁰ libre circulación,¹⁰¹ identidad y reconocimiento de personalidad jurídica;¹⁰² protección de propiedad;¹⁰³ ser consultados y participar en decisiones que les afecten y recibir información;¹⁰⁴ condiciones satisfactorias de vida, incluyendo salud e higiene,

⁹³ Véase art. 3 de la Ley de Guerrero.

⁹⁴ V. Ley de Chiapas, art. 17; Ley de Guerrero, art. 6; Ley de Sinaloa, art. 46.

⁹⁵ V. Ley de Chiapas, art. 26; Ley de Guerrero, art. 32; Ley de Sinaloa, art. 39.

⁹⁶ V. Ley de Chiapas art. 27; Ley de Guerrero, art. 32.

⁹⁷ V. Ley de Chiapas, art. 26; Ley de Guerrero, art. 31.

⁹⁸ V. Ley de Chiapas, art. 5; Ley de Guerrero, art. 5; Ley de Sinaloa, art. 7.

⁹⁹ V. Ley de Chiapas, art. 6; Ley de Guerrero, art. 6; Ley de Sinaloa, art. 8.

¹⁰⁰ V. Ley de Chiapas, art. 8; Ley de Guerrero, art. 10.

¹⁰¹ V. Ley de Chiapas, art. 9; Ley de Guerrero, art. 11; Ley de Sinaloa, art. 12.

¹⁰² V. Ley de Chiapas, art. 11; Ley de Guerrero, art. 13.

¹⁰³ V. Ley de Chiapas, art. 12; Ley de Guerrero, art. 10; Ley de Sinaloa, art. 24.

¹⁰⁴ V. Ley de Chiapas, art. 15; Ley de Guerrero, art. 18; Ley de Sinaloa, art. 19.

seguridad, alimentos, agua, alojamiento, vestido, educación básica obligatoria;¹⁰⁵ trabajo;¹⁰⁶ reunión o asociación pacífica;¹⁰⁷ unión familiar¹⁰⁸ acceso a la justicia y medios de defensa efectivos y, en su caso, reparación.¹⁰⁹

4. Asistencia humanitaria

En las tres leyes se establece claramente que la responsabilidad primaria de brindar asistencia humanitaria es del Estado¹¹⁰ y que, correlativamente, la comunidad internacional puede brindar ayuda humanitaria.¹¹¹ Asimismo, establecen la necesidad de conceder y facilitar el paso libre de ayuda humanitaria y su rápido acceso a la población.¹¹²

5. Soluciones duraderas

Las leyes mencionadas reconocen las tres soluciones duraderas establecidas en los Principios Rectores: (i) regreso voluntario, seguro y digno a su lugar de residencia habitual; (ii) reasentamiento voluntario en otra parte del territorio estatal; y (iii) integración local.¹¹³

Algunas cosas interesantes que se prevén en la etapa de soluciones duraderas son la no discriminación por el desplazamiento,¹¹⁴ su participación en los procesos que les afectan¹¹⁵ y el apoyo para la recuperación de propiedades o posesiones que abandonaron o que fueron desposeídos cuando se desplazaron.¹¹⁶

¹⁰⁵ V. Ley de Chiapas, arts. 10 y 11; Ley de Guerrero, art. 12; Ley de Sinaloa, art. 13.

¹⁰⁶ V. Ley de Chiapas, art. 13; Ley de Guerrero, art. 21.

¹⁰⁷ V. Ley de Chiapas, art. 13; Ley de Guerrero, art. 15.

¹⁰⁸ V. Ley de Chiapas, art. 14; Ley de Guerrero, art. 17.

¹⁰⁹ V. Ley de Chiapas, art. 16; Ley de Guerrero, art. 19.

¹¹⁰ V. Ley de Chiapas, art. 31; Ley de Guerrero, art. 45; Ley de Sinaloa, art. 18.

¹¹¹ V. Ley de Chiapas, art. 31; Ley de Guerrero, art. 45; Ley de Sinaloa, art. 15.

¹¹² V. Ley de Chiapas, art. 34; Ley de Guerrero, art. 48; Ley de Sinaloa, art. 17.

¹¹³ V. Ley de Chiapas, art. 36; Ley de Guerrero, art. 51; Ley de Sinaloa, art. 5.I.

¹¹⁴ V. Ley de Chiapas, art. 38; Ley de Guerrero, art. 55.

¹¹⁵ V. Ley de Chiapas, art. 36; Ley de Guerrero, art. 18; Ley de Sinaloa, art. 19.

¹¹⁶ V. Ley de Chiapas, art. 39; Ley de Guerrero, art. 56.

Por su parte, las tres leyes establecen que una vez que sea alcanzada una solución duradera se superará la condición de persona desplazada, siempre que se hayan resuelto las necesidades de protección y asistencia y se disfrute de todos los derechos.¹¹⁷ Para determinar lo anterior, las leyes de Guerrero y la de Chiapas establecen criterios para identificar la superación de la condición de desplazado, entre los que se encuentran la seguridad, condiciones dignas de vida, mecanismos de restitución de vivienda, documentación, reunificación familiar y acceso a la justicia.¹¹⁸ Algo interesante que se establece en la Ley de Guerrero es la obligación de promover acciones para generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada.¹¹⁹

6. Autoridades y registro

En las tres leyes se mencionan las autoridades específicas para atender el fenómeno del desplazamiento interno,¹²⁰ mismas que se coordinan con otras autoridades para poder garantizar la asistencia y protección necesaria a las personas desplazadas. Asimismo, se contempla la participación de personas desplazadas, organizaciones de la sociedad civil, comisiones estatales de derechos humanos y organismos internacionales. Como parte de las obligaciones de las autoridades, se establece en las tres leyes el elaborar planes estatales para atender el desplazamiento interno,¹²¹ asignar recursos humanos y materiales suficientes¹²² y crear registros estatales de población desplazada.¹²³

¹¹⁷ V. Ley de Chiapas, art. 40; Ley de Guerrero, art. 57; Ley de Sinaloa, art. 27.

¹¹⁸ V. Ley de Chiapas, art. 41; Ley de Guerrero, art. 58.

¹¹⁹ V. Ley de Guerrero, art. 54.

¹²⁰ En Guerrero la Dirección General de Seguimiento, Control y Evaluación de Asuntos de Derechos Humanos (Ley de Guerrero, art. 23); en Chiapas el Consejo Estatal de Atención Integral al Desplazamiento (Ley de Chiapas, art. 20); en Sinaloa la Comisión Intersectorial (Ley de Sinaloa, art. 45).

¹²¹ Programa para la atención y protección de Personas Desplazadas (Ley de Sinaloa, cap. V); Programa Estatal para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno (Ley de Guerrero, cap. IV); y Programa Estatal para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno (Ley de Chiapas, cap. III).

¹²² V. Ley de Chiapas, 20 XI; Ley de Guerrero, cap. VI; Ley de Sinaloa, art. 40.

¹²³ V. Ley de Chiapas, 20 X; Ley de Guerrero, art. 33; Ley de Sinaloa, cap. III.

7. Tipificación del delito¹²⁴

El desplazamiento interno como delito se ha tipificado en los estados de Guerrero,¹²⁵ Sinaloa¹²⁶ y Sonora.¹²⁷ En las tres leyes se prevén penas de prisión¹²⁸ y agravantes cuando se cometa en contra de NNA, persona defensora de derechos humanos o periodistas, en el caso de Sinaloa, y grupos en situación de vulnerabilidad en el caso de Guerrero. En las tres se establece que no se entenderá por desplazamiento el movimiento de población que realice la autoridad cuando tenga por objeto la seguridad de la misma.

Bibliografía

Cardona Fox, G., *Exile within Borders: A Global Look at Commitment to the International Regime to Protect Internally Displaced Persons*, Series: International Refugee Law Series, volumen 15, 2019.

Global Protection Cluster, *Base de Datos Global en leyes y políticas públicas sobre desplazamiento interno*. Disponible en «Ongoing Normative Developments | Global Protection Cluster».

Kálin, W., “Internal Displacement”, en Cathryn Costello, Michelle Foster and Jane McAdam (comp.), *The Oxford Handbook of International Refugee Law*, Oxford 2021.

Peguero Moreno, M., y Rubio Díaz Leal, L., *El desplazamiento interno forzado en México: respuestas del Estado y litigio estratégico*, Tirant lo blanch: La práctica del Derecho Mexicano, México, 2019.

¹²⁴ Para ahondar en este tema, ver el capítulo IX sobre el desplazamiento arbitrario como delito.

¹²⁵ Código Penal para el estado libre y soberano de Guerrero, art. 220 Bis.

¹²⁶ Código Penal del estado de Sinaloa, art. 175 Bis.

¹²⁷ Código Penal del estado de Sonora, art. 241-A.

¹²⁸ De 6 a 12 años en Guerrero y en Sinaloa, y de 2 a 8 años en Sonora.

Unión Africana, *Lista de países que han firmado, ratificado o se han adherido a la Convención de Kampala*. Disponible en «36846-sl-AFRICAN UNION CONVENTION FOR THE PROTECTION AND ASSISTANCE OF INTERNALLY DISPLACED PERSONS IN AFRICA (KAMPALA CONVENTION).pdf (au.int)».

Jurisprudencia y normas

CEAV, *Acuerdo del Pleno, por el que se reconoce que la situación focalizada de desplazamiento interno por actos de violencia debe ser, primero, reconocida por la CEAV como un hecho victimizante adicional al que originalmente haya motivado la solicitud de inscripción de una persona en el Registro Nacional de Víctimas y, segundo, atendida con un enfoque diferencial y especializado*, 29 de julio de 2014, considerando sexto. Disponible en «Acta 43_dosvotos_acuerdo_Nota.pdf (ceav.gob.mx)».

CIDH, *Desplazamiento Interno en el Triángulo Norte de Centroamérica – Lineamientos para la Formulación de Políticas Públicas*, 20 de agosto de 2019. Disponible en «Desplazamiento Interno en el Triángulo Norte de Centroamérica - Lineamientos para la formulación de Políticas Públicas - Guatemala | ReliefWeb».

_____, *Guía Práctica: Lineamientos para la formulación de políticas públicas en materia de desplazamiento interno*, OEA/Ser.L/V/II. Doc.101/18. Disponible en «GuiaPracticaDesplazamiento_ES (oas.org)».

_____, *Resolución del 8/09/2017 (Caso Pobladores desalojados y desplazados de la Comunidad Laguna Larga respecto de Guatemala)*, Medida Cautelar Núm. 412-17, Resolución 36/2017.

_____, *Resolución del 25/01/2018 (Caso Familias indígenas de la Comunidad Chaab'il Ch'och' respecto de Guatemala)*, Medida Cautelar Núm. 860-17, Resolución 3/2018.

_____, Resolución del 10/02/2018 (Caso *Comunidad Maya Q'eqchi "Nueva Semuy Chacchilla" respecto de Guatemala*), Medida Cautelar Núm. 872-17, Resolución 7/2018.

_____, Resolución del 18/06/2018 (Caso *Comunidad Maya Q'ueqchi "La Cumbre Sa'kuxhá" respecto de Guatemala*), Medida Cautelar Núm. 44-18, Resolución 43/2018.

_____, Resolución del 24/02/2018 (Caso *Comunidades indígenas tsotsiles de Chalchihuitán y Chenalhó respecto de México*), Medida Cautelar Núm. 882-17, Resolución 15/2018.

_____, Resolución del 23-04-2021 (Caso *Familias indígenas tsotsiles de doce comunidades identificadas de Aldama, Chiapas, respecto de México*), Medida Cautelar Núm. 284-18, Resolución 35/2021.

_____, *Situación de los Derechos Humanos en México*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 44/15, 31 de diciembre de 2015. Disponible en «<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/mexico2016-es.pdf>».

Congreso de la Unión, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México.

_____, Ley de Asistencia Social, México.

_____, Ley General de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, México.

_____, Ley General de Víctimas, México.

Congreso del estado de Chiapas, Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno en el estado de Chiapas.

Congreso del estado de Guerrero, Código Penal para el estado libre y soberano de Guerrero.

_____, Ley número 487 para Prevenir y atender el desplazamiento interno en el estado de Guerrero.

Congreso del estado de Sinaloa, Código Penal del estado de Sinaloa.

_____, Ley para prevenir, atender y reparar integralmente el desplazamiento forzado interno de Sinaloa.

Congreso del estado de Sonora, Código Penal del estado de Sonora.

Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Convención de la Unión Africana para la protección y asistencia de los desplazados internos en África (Convención de Kampala).

Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-025/04, sentencia del magistrado ponente Dr. Manuel José Cepeda Espinosa, 17/06/2004.

Corte IDH, *Alvarado Espinoza y otros vs. México*, (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), sentencia de 28 de noviembre de 2018.

_____, *Carvajal Carvajal y otros Vs. Colombia*, (Fondo, Reparaciones y Costas), sentencia de 14 de marzo de 2018.

_____, *Yarce y otras Vs. Colombia*, (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), sentencia de 22 de noviembre de 2016.

_____, *Comunidades Afrodescendientes Desplazadas de la cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) Vs. Colombia*, (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), sentencia de 20 de noviembre de 2013.

_____, *Chitay Nech y otros vs. Guatemala*, (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), sentencia de 25 de mayo de 2010.

_____, *Masacres de Ituango vs. Colombia*, (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), sentencia de 1 de julio de 2006.

_____, *Masacre de Mapiripán vs. Colombia*, (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), sentencia de 15 de septiembre de 2005.

_____, *Comunidad Moiwana vs. Suriname*, (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), sentencia de 15 de junio de 2005.

_____, “Personas en Situación de Desplazamiento”, *Cuadernillo de Jurisprudencia*, Núm. 3 Disponible en «<https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo3.pdf>».

Principios Básicos y Directrices sobre los Desalojos y el Desplazamiento generado por el Desarrollo

Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.

Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas

SCJN, Pleno, Contradicción de Tesis 293/2011, 24 de junio de 2011.

_____, Sala de lo Constitucional, amparo 411-2017, 13/07/2018.

Otros

ACNUR, Convención de la Unión Africana para la Protección y Asistencia de los Desplazados Internos en África (Convención de Kampala), *Breve resumen de la Convención realizado por el ACNUR y Unión Interparlamentaria (UIP)*, 22 de marzo de 2010. Disponible en «Breve resumen de la Convención realizado por ACNUR y Unión Interparlamentaria (UIP), 2010 (oas.org)».

Asamblea General de Naciones Unidas, Resolución 60/1, 24 de octubre de 2005. Disponible en «A/RES/60/1 2005 World Summit Outcome (un.org)».

CICR, *Puesta en práctica de la Convención de Kampala*, 13 de febrero de 2017. Disponible en «<https://www.icrc.org/es/publication/puesta-en-practica-de-la-convencion-de-kampala>».

CIDH, Comunicado de Prensa, *CIDH y expertas de la ONU expresan su preocupación por situación de desalojos forzados y desplazamiento interno en Guatemala*, 20 de julio de 2018.

CMDPDH, *Décimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito determina la facultad de la CEAV para realizar el reconocimiento y registro de víctimas de desplazamiento interno forzado*, 6 de marzo de 2019. Disponible en «Décimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito determina la facultad de la CEAV para realizar el reconocimiento y registro de víctimas de desplazamiento interno forzado | Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (cmdpdh.org)».

Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Resolución 1992/73, 5 de marzo de 1992.

Informe del Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Walter Kälin, en el Marco de Soluciones Duraderas para los desplazados internos, A/HRC/13/21/Add.4, 9 de febrero de 2010. Disponible en «Microsoft Word - 1010052.doc (inform-durablesolutions-idp.org)».

Naciones Unidas, Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. Disponible en «https://www.unisdr.org/files/43291_spanish-sendaiframefordisasterri.pdf».

Secretaría de Gobernación, Programa Nacional de Derechos Humanos 2020-2024, 10 de diciembre de 2020. Disponible en «<https://www.gob.mx/segob/documentos/programa-nacional-de-derechos-humanos-2020-2024>».

Swinarski, C., *Introducción al Derecho Humanitario*, 1 de enero de 1984, CICR. Disponible en «Introducción al Derecho Internacional Humanitario - CICR (icrc.org)».

Conceptos y enfoques principales del desplazamiento interno

Juan Pablo Terminiello*

* Abogado por la Universidad de Buenos Aires y magíster en Derecho Constitucional y Derechos Humanos por la Universidad de Palermo. Se desempeña desde 2020 como oficial legal principal del Bureau para las Américas de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados —ACNUR—. Las opiniones expresadas en este artículo son del autor y no necesariamente representan la posición del ACNUR o de la Organización de las Naciones Unidas —ONU—.

Conceptos y enfoques principales del desplazamiento interno. I. Introducción; II. Definir a los desplazados internos: la definición de desplazados internos en los Principios Rectores; III. Las causas del desplazamiento interno en los Principios Rectores; IV. Desplazamiento arbitrario; V. Los desplazados internos como una categoría de especial atención; VI. Conclusiones.

I. Introducción

Hacia inicios de la década de 1990 se estimaba que casi veinticuatro millones de personas en el mundo, en su gran mayoría mujeres, niñas y niños, habían sido arrancadas de sus hogares como consecuencia de la persecución, la violencia, los conflictos armados internos, la violencia comunitaria y el impacto de los desastres naturales, y permanecían dentro de los límites de sus Estados de origen. El desarrollo de los primeros esfuerzos en pos de una respuesta de la comunidad internacional a los problemas que enfrentaban las personas desplazadas internas —PDI— debe verse en el contexto más amplio de la posguerra fría, en la que los conflictos étnicos y religiosos largamente reprimidos se habían desatado con violencia en muchas partes del mundo, forzando a miles de personas a abandonar sus hogares para salvar sus vidas.¹

Por encontrarse dentro del territorio de sus propios Estados, la realidad y necesidades de las PDI escapaba al ámbito de aplicación de la definición y normativa sobre personas refugiadas adoptada a finales de la Segunda Guerra Mundial, dejando abierta la cuestión acerca de la atención de sus necesidades de protección

¹ ONU, Comisión de Derechos Humanos, *Comprehensive study of the Representative of the Secretary-General on the human rights issues related to internally displaced persons*, E/CN.4/1993/35. Disponible en «<https://www.refworld.org/pdfid/45377b620.pdf?msclkid=6f7990c3aa0611ecaa7b78ef7d9ef6cf>».

y asistencia. La razón por la que el desplazamiento interno no se incluyó en el ámbito de aplicación de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados² refleja la decisión de definir a las personas refugiadas a partir de dos propiedades constitutivas: personas que se encuentran fuera de su propio Estado y que carecen de su protección.³ En la práctica, ocurrió que las PDI no accedían a la misma protección legal que las personas refugiadas, aunque a menudo huían de los mismos conflictos e incluso se encontraban en una situación aún más vulnerable a los efectos de la violencia por su proximidad con los conflictos.⁴

A inicios de la década de 1990, la necesidad de desarrollar normas internacionales que acordaran un marco de protección y asistencia a las PDI se presentó como una consecuencia directa del estallido de numerosos conflictos y tensiones violentas que provocaron el desplazamiento de decenas de millones de personas dentro de sus propios países. La decisión de la entonces Comisión de Derechos Humanos de la ONU de designar un Representante del Secretario General sobre el desplazamiento interno, en 1992, significó un paso clave en los esfuerzos por avanzar en la consolidación de una herramienta legal para abordar los desafíos de protección que plantea este tipo de desplazamiento. Tras años de intensa investigación, abogacía y diplomacia, la Comisión, el Representante Especial y el equipo de juristas que acompañó la tarea de analizar los marcos legales y las alternativas para la consolidación de un marco de principios que abordaran la protección de las PDI vieron cristalizados sus esfuerzos en la adopción los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos —en adelante, Principios Rectores—.⁵

Su aporte a la consolidación de un marco de protección y soluciones para el desplazamiento interno continúa siendo fundamental a más de veinte años de su

² V. ONU, Asamblea General, Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Disponible en «<https://www.refworld.org/es/docid/47160e532.html>».

³ Cf. Orchard, “The Contested Origins of Internal Displacement”, en *International Journal of Refugee Law*. Disponible en «<https://academic.oup.com/ijrl/article/28/2/210/2223311/The-Contested-Origins-of-Internal-Displacement>».

⁴ Ferris, “Internally displaced persons: A neglected issue on the international agenda”, en *New Routes* 4/2008, 2008. Disponible en «https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/8515962AEF080C1F4925754C0004B18E-Full_Report.pdf».

⁵ ONU, Comisión de Derechos Humanos, Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, E/CN.4/1998/53/Add.2. Disponible en «<https://www.refworld.org/es/docid/5d7fbce6a.html>».

adopción. Los Principios Rectores plasman, en 30 principios, el significado específico que las garantías generales del derecho internacional de los derechos humanos —DIDH— y del derecho internacional humanitario —DIH— adoptan para esta población. Asimismo, estos principios cubren las fases del desplazamiento interno: la fase previa al desplazamiento, la situación durante el desplazamiento y la fase de retorno o reasentamiento y reintegración. Los Principios Rectores reafirman de manera explícita el reconocimiento del derecho a no ser desplazado arbitrariamente, detallan los derechos de los que son titulares las personas desplazadas⁶ y reformulan la noción de soberanía como una forma de responsabilidad nacional hacia las poblaciones vulnerables, aunque reconociendo un papel para la comunidad internacional cuando los gobiernos no tienen la capacidad o voluntad de proteger a sus poblaciones desarraigadas.⁷

Aunque los Principios Rectores no representan un instrumento legalmente vinculante —como podría ser un tratado—, reafirman normas del DIDH y del DIH que sí son vinculantes, y su autoridad y validez emanan de la aceptación internacional que han adquirido en la tarea de determinar el contenido de las obligaciones de protección de los Estados frente a las poblaciones internamente desplazadas.

En este capítulo se presenta uno de los principales aportes de los Principios Rectores a la consolidación de un marco de referencia para la protección de las PDI: el concepto de *desplazados internos*, incluido el análisis de las causas del desplazamiento cubierto por dicha conceptualización.

II. Definir a los desplazados internos: la definición de desplazados internos en los Principios Rectores

A pesar de ser un término arraigado en el lenguaje de los derechos humanos y la acción humanitaria, la conceptualización de término “*desplazados internos* continúa

⁶ Kálin, “The Guiding Principles on Internal Displacement as international minimum standard and protection tool”, en *Refugee Survey Quarterly*, pp. 27-36. Disponible en «<http://www.jstor.org/stable/45053999>».

⁷ Cohen, “The Guiding Principles on Internal Displacement: An Innovation in International Standard Setting”, en *Global Governance*, pp. 459-480. Disponible en «https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/cohenr_20041001.pdf».

siendo objeto de amplio debate, aun después de más de dos décadas de adoptados los Principios Rectores. Se plantean todavía debates en ciertos ámbitos respecto del uso de este término para referirse únicamente a personas desarraigadas por efecto de situaciones de conflicto, violencia y persecución, es decir, personas que en caso de llegar a cruzar una frontera internacional serían consideradas personas refugiadas. Varios de los reportes estadísticos que se publican en el mundo sobre las PDI contribuyen de algún modo a este entendimiento, al concentrarse en la situación del desplazamiento por conflicto y violencia. Otras miradas y aproximaciones a la definición de desplazados internos plantean un enfoque más amplio del *desplazamiento interno* que abarca no solo a quienes escapan de la violencia, los conflictos y la persecución, sino también a las millones de personas desarraigadas por el impacto de los desastres naturales y proyectos de desarrollo.

Este artículo examinará el concepto de desplazamiento interno tal como se encuentra plasmado en el texto de los Principios Rectores, analizando los elementos mencionados en la definición de PDI. En primer lugar, se discutirán cuestiones de definición y los diferentes puntos de vista sobre su aplicación. En segundo lugar, se explorarán la naturaleza y las causas del desplazamiento interno consideradas en la definición. El análisis del concepto *personas desplazadas internas* espera aportar a las operadoras y operadores del sistema de justicia mayor claridad sobre el concepto y el ámbito de aplicación personal y situacional de los Principios Rectores, como una guía dirigida a informar la respuesta de protección y búsqueda de soluciones del Estado.

Los Principios Rectores definen a las PDI como:

Toda persona o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.⁸

⁸ ONU, Comisión de Derechos Humanos, "Preámbulo", en Principios Rectores... *cit.*

Dos elementos clave y característicos de la definición de PDI empleada en los Principios Rectores emergen con claridad. El primero de ellos, el carácter no voluntario del desplazamiento. La definición es clara en este sentido al referirse al hecho de que las PDI se han visto forzadas u obligadas a huir. El carácter involuntario o forzado del desplazamiento distingue a las PDI de la situación de aquellas que abandonan su hogar como resultado de una elección personal, a pesar de que podían haberse quedado en el lugar donde residían en condiciones de seguridad. Aun cuando la salida del hogar puede ser planificada y organizada, es importante considerar que no todas las personas desplazadas huyen de un momento a otro y que muchas veces la decisión de desplazarse puede conllevar cierto grado de planeación; lo determinante reside en el hecho de que esa decisión no responde a una elección voluntaria y obedece principalmente a la necesidad de escapar de los efectos de situaciones que representan una amenaza para la persona o grupo de personas.

Al haber introducido una referencia expresa a la posibilidad de que la persona o grupo de personas se hayan visto “obligadas” a abandonar su hogar o lugar de residencia habitual, la definición empleada en los Principios Rectores deja abierta la consideración de situaciones en las cuales el desplazamiento es impuesto a la población. Tal es el caso de los desplazamientos de personas que no responden a un evento o decisión espontánea o de agencia individual de desplazarse para salvaguardar sus derechos, sino que son resultado de una política organizada y sistemática empleada por actores, incluido en algunos casos el propio Estado.

El segundo elemento característico que emerge de la definición es el hecho de que dicho movimiento o desplazamiento tiene lugar dentro de las fronteras del Estado y no involucra el cruce de una frontera internacional. Este segundo elemento permite distinguir con claridad la situación de las PDI de la situación de las personas refugiadas, quienes, por definición, se encuentran fuera de su país de nacionalidad o residencia habitual. A pesar de esta distinción, es una realidad que ambos grupos suelen enfrentar riesgos y necesidades bastante similares.⁹

⁹ V. Grupo de Trabajo del Grupo Sectorial Global de Protección, “Parte I. Los fundamentos de la protección de los desplazados internos”, en *Manual para la protección de los desplazados internos*. Disponible en «[https://reliefweb.int/report/world/manual-para-la-proteccion%C3%B3n-de-los-desplazados-internos?msclkid=1ea0c290b02c11ecb0d9c861b43e9383](https://reliefweb.int/report/world/manual-para-la-proteccion-de-los-desplazados-internos?msclkid=1ea0c290b02c11ecb0d9c861b43e9383)».

La definición de *desplazados internos* que finalmente se incorporó a los Principios Rectores no requiere, para su aplicación, de situaciones masivas o de grandes números de personas viéndose forzosamente desplazadas. La definición, al referirse a “toda persona o grupo de personas”, refleja la realidad del desplazamiento en el sentido de que las personas desplazadas pueden huir tanto en pequeños números o incluso de forma individual, así como en el contexto de desplazamientos masivos que incluyen números considerables de personas, familias o hasta comunidades forzadas a escapar. La definición acogida por la comunidad internacional no plantea ningún requerimiento o condición vinculada al número o a la cantidad de personas que se deben ver afectadas para que se pueda considerar una situación de desplazamiento interno.

Otro punto para destacar de la definición es el reconocimiento de que las personas pueden convertirse en desplazadas aun antes de haber sufrido los efectos de las situaciones que se plantean como causas del desplazamiento. El desplazamiento interno puede resultar como consecuencia directa de un hecho victimizante que afectó a las personas que huyeron de sus hogares. Asimismo, el desplazamiento puede producirse incluso cuando no se haya registrado un hecho victimizante, como una medida dirigida a evitar los efectos de las situaciones que ocasionan el desplazamiento forzado. La definición incluida en los Principios Rectores de 1998 establece que las personas desplazadas se han visto obligados a huir de su hogar “como resultado o para evitar los efectos” de las causas planteadas a continuación en la definición y que serán analizadas con mayor detenimiento más adelante. Todas las causas listadas en la definición tienen la capacidad de afectar el normal funcionamiento de las comunidades afectadas y poner en riesgo el bienestar y los derechos humanos de las personas. El modo en que los Principios Rectores definen a las PDI no exige a la persona o grupo de personas haber experimentado o sufrido los efectos de tales eventos: es suficiente que la persona se haya desplazado con el fin de ponerse a salvo de estos. Las palabras “como resultado o para evitar los efectos de” reconocen que las personas pueden volverse internamente desplazadas ya sea después de sufrir los efectos de la coacción o en previsión y/o anticipo de tales efectos.¹⁰

¹⁰ V. Kálin, *Guiding Principles on Internal Displacement. Annotations*. Disponible en «https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/spring_guiding_principles.pdf».

La definición de *desplazado interno* de los Principios Rectores no requiere que la persona o grupo de personas afectadas por tal situación sean ciudadanas del país en cuestión, por lo que también considera a aquellas personas que se han visto obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual. En este sentido, nacionales de un país, personas refugiadas, apátridas o incluso otras categorías de no nacionales que tienen su residencia habitual en un determinado país podrían verse afectados por situaciones de desplazamiento interno.¹¹ La noción de *residencia habitual* no está condicionada a ninguna formalidad legal, como podría ser para los extranjeros la titularidad de algún permiso o autorización de estadía migratoria, o para nacionales o extranjeros alguna formalidad referida a la constitución del domicilio de la persona en un determinado lugar. La residencia habitual suele, por tanto, determinarse tanto objetivamente, en términos de la presencia de la persona o grupo de personas durante un cierto periodo, como subjetivamente, en términos de su “intención de permanecer o residir” en un determinado lugar.

En relación con la conceptualización del lugar de residencia habitual resultan relevantes las consideraciones planteadas en las recomendaciones internacionales y el Manual del Grupo de Expertos Internacionales sobre Estadísticas de Refugiados y Desplazados Internos —EGRIS—, en tanto sostienen que, según la definición internacional, el lugar de residencia habitual es donde residía la persona en el momento de su desplazamiento inicial, es decir, su lugar de residencia habitual antes del desplazamiento. Al respecto, la residencia habitual se define como el lugar en el que la persona vive y ha permanecido durante algún tiempo o en el que tiene la intención de permanecer por algún tiempo. En el caso de pastores o poblaciones nómadas, el concepto de lugar de residencia habitual debe sustituirse por espacio de *vida habitual* o área en la que obtienen su sustento o donde pastan sus animales. En el caso de desplazamiento de una población noma-

¹¹ Brookings-Bern Project on Internal Displacement, *Protecting Internally Displaced Persons: A Manual for Law and Policymakers*. Disponible en «<https://www.refworld.org/docid/4900944a2.html>».

da, la residencia habitual son las tierras tradicionales a las que ya no se puede acceder debido al evento o fenómeno causante del desplazamiento.¹²

III. Las causas del desplazamiento interno en los Principios Rectores

Los Principios Rectores aportan, en su párrafo segundo, un listado no exhaustivo de causas o situaciones cuyos efectos, o la mera amenaza de estos, pueden ocasionar situaciones de desplazamiento interno. La enumeración resulta clave a los fines de comprender y analizar la definición de *desplazados internos*; sin embargo, dicha enumeración requiere un anuncio de precaución: no hay nada en los Principios Rectores ni resoluciones complementarias que planteen el carácter taxativo de las causas enumeradas. Las causas enumeradas en los Principios Rectores son ejemplificativas y en modo alguno excluyen la posibilidad de considerar otras situaciones cuyos efectos o la posible ocurrencia de estos puedan conducir a situaciones de desplazamiento interno. En reconocimiento de que el desplazamiento interno no se limita necesariamente a las causas enumeradas en el párrafo 2, la definición en los Principios antepone a la lista de causas el calificativo “en particular”, con miras a evitar que se excluya la posibilidad de considerar como causas del desplazamiento otras situaciones que puedan conducir al movimiento involuntario de personas dentro del territorio de su país de residencia habitual.¹³

Formulada esta aclaración sobre su carácter ejemplificativo, resulta útil dar una mirada a las causas enunciadas en los Principios Rectores:

¹² Expert Group on Refugee and IDP Statistics (EGRIS), *International Recommendations on Internally Displaced Persons Statistics (IRIS)*. Disponible en «<https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/600188974/international-recommendations-internally-displaced-persons-statistics-iris.html>».

¹³ A manera de ejemplo, la Convención de Kampala adopta un enfoque innovador mediante la formulación de respuestas adaptadas a las características específicas del desplazamiento en África. De esta manera, además de las causas señaladas en los Principios Rectores, incluye otras, como la discriminación racial y prácticas equivalentes; traslados forzados de población incompatibles con el DIH; conflictos y violencia generalizada; evacuaciones forzadas asociadas a los desastres cuando no están justificadas por motivos de seguridad o de salud; violaciones de los derechos humanos, como la violencia de género y otras prácticas nocivas y trato inhumano o degradante; y cualquier otro “acto, evento, factor o fenómeno de gravedad comparable a todo lo anterior y que no esté justificado en virtud del derecho internacional”.

- conflicto armado
- situaciones de violencia generalizada
- violaciones de los derechos humanos
- catástrofes naturales o provocadas por el ser humano

De las cuatro causas que se plantean en la definición, tres de ellas —conflicto armado, violencia generalizada y violaciones de derechos humanos— remiten a situaciones históricamente asociadas al desplazamiento de personas refugiadas. De acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados —ACNUR—, la cantidad de personas desplazadas dentro de sus propios países debido a conflictos armados, violencia generalizada o violaciones de los derechos humanos continuó creciendo en 2020, hasta alcanzar la cifra histórica de más de cuarenta y ocho millones de PDI a finales de ese año. Los datos que arroja el reporte estadístico del ACNUR, enfocado en la situación de personas afectadas por situaciones de desplazamiento interno a causa de tres de las cuatro situaciones planteadas en la definición de los Principios Rectores —conflicto armado, violencia generalizada y violaciones de derechos humanos—, revelan que en el lapso de una década el número de PDI se triplicó en todo el mundo, pasando de aproximadamente quince millones a fines de 2010 a más de cuarenta y ocho millones 10 años después.¹⁴

El estallido de nuevos conflictos o tensiones o el agravamiento de los ya existentes continúa operando como factor clave que incide en las cifras y realidades del desplazamiento interno originado en conflictos, violencia o situaciones de violación a los derechos humanos. Al final de la década, los países con los mayores aumentos netos de desplazamiento interno se encontraban principalmente en África, donde cada vez más personas se vieron obligadas a huir del conflicto y la violencia. La región de África Oriental, el Cuerno de África y los Grandes Lagos atestiguaron un nuevo desplazamiento interno masivo debido principalmente al estallido del conflicto en la región de Tigray, en Etiopía, mientras que en África Occidental y Central también se dieron aumentos significativos del número de

¹⁴ ACNUR, *Tendencias Globales: Desplazamiento forzado en 2020*. Disponible en «<https://www.acnur.org/60cbddfd4.pdf>».

personas afectadas por situaciones de desplazamiento interno debido a la escalada de violencia en el Sahel y la cuenca del lago Chad. En varias de estas situaciones, la interacción de los conflictos y la violencia con el impacto del cambio climático se torna más palpable.¹⁵

En relación con las causas del desplazamiento, como se adelantó, es importante destacar que el lenguaje empleado en los Principios Rectores remite, al menos en relación con las tres causas antes enumeradas —conflicto armado, violencia generalizada y violaciones de los derechos humanos—, a un lenguaje ya habitual en la determinación de la condición de refugiado. Estas tres causas o eventos situacionales ya citados se presentan, con una formulación bastante similar, en la definición regional de *persona refugiada* que puede encontrarse en la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, de 1984.¹⁶ Esta plantea —como complemento de la definición de *refugiado* de la Convención de 1951— que se considere como refugiadas a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, los conflictos internos o la violación de los derechos humanos.

A diferencia de lo que ocurre con la definición regional de refugiado de la Declaración de Cartagena, y en general con el concepto de refugiado, la definición de *desplazado interno* de los Principios Rectores considera asimismo como PDI a aquellas que se han visto obligadas a huir de sus hogares como resultado o para evitar los efectos de desastres. La inclusión de la mención a desastres en los Principios Rectores no resultó sencilla. En la década de 1990 apenas había consenso sobre si debían incluirse en la definición a quienes podía llegar a verse desarraigados debido a los desastres. Quienes se oponían argumentaban que únicamente debían considerarse PDI aquellas personas que huían de la persecución y la violencia

¹⁵ *Id.*

¹⁶ Instrumentos Regionales sobre Refugiados y temas relacionados, Declaración de Cartagena sobre Refugiados, Adoptado por el Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios. Disponible en «<https://www.refworld.org/es/docid/50ac93722.html>».

“La definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región es aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.

o, dicho de otro modo, aquellas que, en caso de cruzar una frontera, reunieran las condiciones para ser reconocidas como refugiadas.¹⁷ La presión de varios Estados, la Academia y la sociedad civil resultó clave para incluir los desastres en la definición de PDI. Ya en 1990 el primer reporte de evaluación del Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático —IPCC, por sus siglas en inglés— había alertado que una de las principales consecuencias del cambio climático se daría en el ámbito de la migración humana;¹⁸ es una realidad que, en la mayoría de los casos, el desplazamiento de hombres, mujeres, niñas y niños ocurre dentro del territorio del propio Estado de nacionalidad o residencia habitual.

Analicemos ahora con mayor atención las causas enumeradas en la definición de *desplazados internos* de los Principios Rectores.

1. Conflicto armado

Las últimas dos décadas han visto cambios significativos en el número y la complejidad de los conflictos armados a nivel mundial. Como se observó al inicio de este capítulo, los niveles de desplazamiento por efecto de los conflictos armados han observado una marcada tendencia de crecimiento, principalmente en cuanto al número de PDI. La mayor parte de las personas desplazadas por conflictos armados permanece en el territorio de sus propios Estados de residencia habitual. Las situaciones prolongadas de desplazamiento se han vuelto cada vez más comunes y el desplazamiento se ha tornado cada vez más urbano y disperso. En lugar de campos o asentamientos, la realidad es que cada vez más PDI se instalan en áreas urbanas.¹⁹

¹⁷ V. Cohen, “El vacío institucional para los desplazados internos por desastres naturales”, en *Revista Migraciones Forzadas*, pp. 58-59. Disponible en «<https://www.fmreview.org/es/apatridas.htm>».

¹⁸ El Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático —Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC— fue establecido en 1988 por la Organización Meteorológica Mundial —World Meteorological Organization, WMO— y el Programa Ambiental de las Naciones Unidas —United Nations Environment Programme, UNEP— con el objetivo de analizar la información científica, técnica y socio-económica relevante para la comprensión de los elementos científicos relativos al cambio climático de origen antropogénico, así como sus posibles repercusiones y riesgos y sus posibilidades de atenuación y adaptación.

¹⁹ Bradley, *The Impact of Armed Conflict on Displacement*, Institut Barcelona d'Estudis Internacionals. Disponible en «https://www.researchgate.net/profile/Miriam-Bradley/publication/327976746_The_

A pesar de que los conflictos armados constituyen una de las principales causas de desplazamiento forzado, la definición del término *conflicto armado* continúa rodeada de ambigüedades y polémicas. El derecho internacional no aborda de forma sistemática el espectro de desafíos que los conflictos armados plantean en materia de desplazamiento, tanto interno como a través de fronteras internacionales, y la realidad es que existen diversas disposiciones relevantes para el desplazamiento por conflicto armado en varios instrumentos legales. A pesar de compartir el objetivo de brindar protección contra los abusos, el DIH, el derecho internacional de los refugiados y el DIDH han desarrollado su abordaje de la situación del desplazamiento por conflicto armado a partir de sus específicas fuentes, instituciones y propósitos. El foco puesto en la complementariedad entre estas ramas del derecho internacional, si bien ha contribuido a ampliar el espectro de la protección, ha condicionado el desarrollo de un enfoque holístico sobre la cuestión.²⁰

A fin de simplificar la tarea de considerar el término *conflicto armado* al momento de analizar las causas del desplazamiento interno, una primera aproximación al concepto viene determinada por la aplicación de las disposiciones del DIH. En este sentido, el término *conflicto armado* es un concepto disparador que pone a operar las normas del DIH, que es el cuerpo normativo especial aplicable en estas situaciones. *Conflicto armado* es un término que posee, por tanto, importantes efectos legales en relación con la protección de los derechos de las personas involucradas o afectadas por este.

El DIH hace una distinción entre dos tipos de conflictos armados:

- Conflictos armados internacionales, en los que se enfrentan dos o más Estados.

Impact_of_Armed_Conflict_on_Displacement/links/5bb111e192851ca9ed3213b2/The-Impact-of-Armed-Conflict-on-Displacement.pdf».

²⁰ Chetail, “Armed Conflict and Forced Migration: A Systematic Approach to International Humanitarian Law, Refugee Law, And International Human Rights Law”, en *The Oxford Handbook of International Law in Armed Conflict*. Disponible en «<https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/law/9780199559695.001.0001/law-9780199559695-e-28#:~:text=Under%20humanitarian%20law%2C%20freedom%20to,%5D%20territory%27%20of%20asylum%20states>».

- Conflictos armados no internacionales, entre fuerzas gubernamentales y grupos armados no gubernamentales, o entre esos grupos únicamente.²¹

Desde el punto de vista del DIH estos son los tipos de conflicto armado existentes. Sin embargo, es importante poner de relieve que una situación de violencia puede evolucionar hacia un tipo de conflicto armado u otro, según los hechos que se puedan desarrollar en un momento y contexto determinados.²²

En relación con la caracterización de conflicto armado internacional, el artículo 2 común a los Convenios de Ginebra de 1949 establece:

Aparte de las disposiciones que deben entrar en vigor ya en tiempo de paz, el presente Convenio se aplicará en caso de guerra declarada o de cualquier otro conflicto armado que surja entre dos o varias Altas Partes Contratantes, aunque una de ellas no haya reconocido el estado de guerra. El Convenio se aplicará también en todos los casos de ocupación total o parcial del territorio de una Alta Parte Contratante, aunque tal ocupación no encuentre resistencia militar.

De acuerdo con las disposiciones relevantes del DIH, un conflicto armado internacional se da cuando se enfrentan “Altas Partes Contratantes” —entendidas como Estados partes en los Convenios de Ginebra—, en el sentido de que “uno o más Estados recurren a la fuerza armada contra otro Estado, independientemente de las razones o la intensidad del enfrentamiento”. La existencia de un conflicto armado internacional no requiere oficialmente una declaración de guerra o un reconocimiento de la situación por parte de las partes que en él intervienen: depende de lo que efectivamente ocurre sobre el terreno. El derecho internacional no condiciona la aplicabilidad del DIH al concepto formal o técnico de la existencia de una declaración de guerra y se ha inclinado hacia criterios más fácticos. La determinación de una situación de conflicto armado internacional se

²¹ V. Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), “¿Cuál es la definición de ‘conflicto armado’ según el derecho internacional humanitario? Disponible en «<https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/article/other/armed-conflict-article-170308.htm?msclid=18d158a6b65911ecbec9175a45002ef0>».

²² V. *id.*

basa en las condiciones de hecho e incluso puede darse, aunque uno de los beligerantes no reconozca al Gobierno de la parte adversaria.²³

Los comentarios actualizados de los Convenios de Ginebra de 1949 reconocen, además, que la diferencia que surja entre dos Estados no necesaria o únicamente debe involucrar la intervención de sus fuerzas armadas, ya que, por ejemplo, el uso de la fuerza armada de manera unilateral por un Estado contra otro también resulta suficiente para que se considere una situación de conflicto armado internacional, aun cuando el otro Estado no responda militarmente o no pueda hacerlo. Asimismo, el uso de la fuerza armada que no se dirige contra las fuerzas armadas del enemigo, sino solo contra el territorio enemigo, su población civil o bienes de carácter civil, constituye un conflicto armado internacional. “El tema de ‘quién’ participa en el enfrentamiento armado entre Estados no debería afectar significativamente la clasificación de una situación como conflicto armado internacional. Cuando un Estado recurre a métodos y medios bélicos contra otro Estado, la situación se considera conflicto armado internacional, con independencia de las agencias u organismos del Estado que empleen esos métodos y medios”.²⁴

Sobre la cuestión específica de la ocupación, es importante señalar que el artículo 2 común de los Convenios de Ginebra establece que “[e]l Convenio se aplicará también en todos los casos de ocupación total o parcial del territorio de una Alta Parte Contratante, aunque tal ocupación no encuentre resistencia militar”.²⁵ La ocupación se define por el artículo 42 del Reglamento de La Haya de 1907, que establece que “se considera territorio ocupado cuando está realmente bajo la autoridad del ejército enemigo”. La noción de *ocupación* requiere que el ocupante ejerza un control territorial efectivo, sustituyendo por su propia autoridad la autoridad del Estado territorial, sin el consentimiento del gobierno.²⁶ Al respecto, los comentarios actualizados de los Convenios de Ginebra de 1949 establecen tres elementos que determinan la ocupación: la presencia no consentida de fuerzas extranjeras,

²³ *V. id.*

²⁴ CICR, *Comentario del Primer Convenio de Ginebra: Convenio (I) para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña*, párrs. 223, 224 y 228. Disponible en «<https://www.icrc.org/es/publication/comentario-del-primer-convenio-de-ginebra>».

²⁵ *Ibid.*, párr. 193.

²⁶ *Ibid.*, párrs. 303 y 304.

la capacidad de las fuerzas extranjeras para ejercer autoridad sobre el territorio en cuestión en reemplazo del soberano local y la consecuente incapacidad de este último para ejercer su autoridad sobre el territorio. Tomados en conjunto, estos elementos constituyen la denominada “prueba del control efectivo”, que se emplea para determinar si una situación puede clasificarse como ocupación.²⁷

Además de los conflictos armados regulares entre Estados, el Protocolo Adicional I amplía la aplicación de la definición de *conflicto armado internacional* para incluir “los conflictos armados en que los pueblos luchan contra la dominación colonial y la ocupación extranjera y contra los regímenes racistas, en el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación”,²⁸ entre los que pueden considerarse las denominadas guerras de liberación nacional.²⁹ La inclusión de referencias expresas a la lucha contra la dominación colonial y los regímenes racistas es un reflejo de las preocupaciones que animaban las discusiones internacionales al momento en que el Protocolo Adicional I fue negociado, así como una respuesta al deseo, principalmente de los países en desarrollo, de legitimación de quienes participan en las luchas de liberación. Sin embargo, la realidad es que el Protocolo Adicional I no se ha aplicado prácticamente en ninguna de esas situaciones, en cuya determinación la pregunta clave identificada por la disposición es si un movimiento está luchando en el ejercicio del derecho a la autodeterminación, un punto clave para ser determinado por referencia al derecho internacional general.³⁰

²⁷ V. *id.*

²⁸ *Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I)*. Disponible en «<https://www.refworld.org/es/docid/5d7fbd01d.html>».

“El presente Protocolo, que completa los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 para la protección de las víctimas de la guerra, se aplicará en las situaciones previstas en el artículo 2 común a dichos Convenios.

Las situaciones a que se refiere el párrafo precedente comprenden los conflictos armados en que los pueblos luchan contra la dominación colonial y la ocupación extranjera y contra los regímenes racistas, en el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación, consagrado en la Carta de las Naciones Unidas y en la Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas”.

²⁹ V. CICR, “¿Cuál es la definición de ‘conflicto armado’ según...?”, *cit.*

³⁰ V. Akande, “The Effect of Security Council Resolutions and Domestic Proceedings on State Obligations to Cooperate with the ICC”, en *Journal of International Criminal Justice*. Disponible en «https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2038217».

La conceptualización de *conflicto armado internacional* también ha sido objeto de análisis por parte de tribunales penales internacionales *ad hoc* para juzgar crímenes internacionales. En este sentido, es oportuno señalar que el Tribunal Penal Internacional para ex-Yugoslavia —TPIY— propuso una definición general de *conflicto armado internacional*. En su decisión en el caso de *Tadić*, el Tribunal se pronunció sobre este concepto al afirmar que “existe conflicto armado cuando se recurre a la fuerza armada entre Estados”.³¹ La definición avanzada por el TPIY ha sido desde entonces adoptada en las decisiones de otros organismos internacionales.

Las disposiciones de DIH, su interpretación doctrinaria e incluso valiosas decisiones internacionales han sido efectivas para caracterizar los conflictos armados internacionales a partir del hecho de que un Estado hace uso de fuerza armada en contra de otro, lo cual da lugar a la aplicabilidad de los Convenios de Ginebra. Afirmar que existe un conflicto armado internacional siempre que se recurre a las armas o la fuerza por parte de los Estados sugiere que el umbral para un conflicto de este tipo no es especialmente alto, si se considera que casi todo uso de la fuerza armada por parte de un Estado contra otro lo pondrá en vigor.

En cambio, la determinación de qué se entiende por conflicto armado no internacional plantea un desafío más complejo. No siempre será fácil determinar cuándo una situación de violencia que se plantea dentro del territorio de un Estado podrá ser clasificada como un conflicto armado no internacional. Cuando se considera una situación de violencia meramente como una de tensiones o disturbios interiores, el DIH considera que no se alcanza el umbral del conflicto armado a los fines de su aplicación a ese determinado contexto.³² En este sentido, el elemento clave será determinar, en el caso específico, que efectivamente se ha alcanzado el umbral requerido para considerar que una situación de violencia interna que está teniendo lugar en un determinado contexto constituye en definitiva un conflicto armado no internacional.

³¹ TPIY, *Prosecutor vs. Dusko Tadić aka “Dule”* (Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction), párr. 70. Disponible en «<https://www.refworld.org/cases,ICTY,47fdb520.html>».

³² Cf. *Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II)*, art. 1, párr.2. Disponible en «<https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/protocolo-ii.htm>».

En esta tarea, es útil tener como referencia y examinar dos normas que provienen del DIH: el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949 y el artículo 1 del Protocolo Adicional II.

Al respecto, el artículo 3 común de los Convenios de Ginebra se aplica en casos de “conflicto armado que no sea de índole internacional y que surja en el territorio de una de las Altas Partes Contratantes [...]. Puede ser un conflicto armado en que participen uno o más grupos armados no gubernamentales. Según la situación, puede haber hostilidades entre las fuerzas armadas gubernamentales y grupos armados no gubernamentales o entre esos grupos únicamente”.³³ Lamentablemente, el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 no especifica la noción de *conflicto armado no internacional*, y se refiere únicamente a que el artículo aplicará a un “conflicto armado que no sea de carácter internacional”. Una vez más los desarrollos del derecho penal internacional vienen en nuestro auxilio. En el caso *Tadić*, la Sala de Apelaciones del TPIY se refirió a un conflicto armado no internacional como una situación de “violencia armada prolongada entre autoridades gubernamentales y grupos armados organizados o entre tales grupos dentro de un Estado”.³⁴ El umbral que marca la decisión del TPIY también se adopta en el artículo 8(2)(f) del Estatuto de la Corte Penal Internacional. Adicionalmente, el Estatuto de la Corte indica que un conflicto armado no internacional excluye “situaciones de disturbios internos y tensiones, tales como motines, actos de violencia aislados y esporádicos u otros actos de similar naturaleza”. Esto se encuentra reflejado con anterioridad en el Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra.³⁵

Para que un conflicto armado no internacional se plantee en los términos del artículo 3 común debe existir un conflicto entre un Estado y un grupo armado no estatal o, alternativamente, puede tratarse de un conflicto que surja entre grupos armados no estatales. Así, la jurisprudencia de los tribunales internacionales ha desarrollado un enfoque basado en dos elementos clave para la determinación de

³³ CICR, “¿Cuál es la definición de ‘conflicto armado’ según...?”, *cit.*, p. 3.

³⁴ TPIY, *op. cit.*, párr. 70.

³⁵ *Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949*, *cit.*, art. 1, párr. 2.

un conflicto armado no internacional: la intensidad de la violencia y la organización de las partes.³⁶ Con respecto al criterio de *organización*, se plantea que las fuerzas armadas no estatales deben estar organizadas en el sentido de que “deben estar bajo cierta estructura de mando y tener la capacidad de sostener operaciones militares. Si bien no se requiere que el grupo armado no estatal posea el mismo nivel de organización que las fuerzas armadas estatales, debe contar al menos con cierto nivel de jerarquía o disciplina”.³⁷ El TPIY ha señalado que factores indicativos de la organización del grupo armado no estatal residen en la existencia de una estructura de mando, así como de reglas y mecanismos disciplinarios dentro del grupo; la existencia de un cuartel general; el hecho de que el grupo controle cierto territorio; la capacidad del grupo de obtener acceso a armas y material militar, reclutas y entrenamiento; su capacidad de planificar, coordinar y realizar operaciones militares; su capacidad de definir una estrategia militar unificada; así como la capacidad del grupo comunicarse, negociar y concertar acuerdos a través de una voz unificada.³⁸

Por otra parte, las hostilidades deben alcanzar un nivel mínimo de intensidad. Puede ser el caso, por ejemplo, cuando estas son de índole colectiva o cuando el Gobierno tiene que recurrir a la fuerza militar contra los insurrectos, en lugar de recurrir únicamente a las fuerzas de policía.³⁹ Nuevamente, la jurisprudencia de tribunales internacionales aporta factores indicativos que pueden utilizarse para evaluar la intensidad de la violencia, tales como la gravedad de los ataques y si ha habido un aumento de los enfrentamientos armados, la propagación por el territorio y a lo largo del tiempo, la movilización de fuerzas gubernamentales y la distribución de armas entre las partes en conflicto, así como si el conflicto ha llamado la atención del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y si se han adoptado resoluciones en la materia. Otros aspectos considerados tienen en

³⁶ V. TPIY, *op. cit.*, párrs. 561-568; V. también TPIY, *The Prosecutor vs. Fatmir Limaj*, párr. 84.

³⁷ CICR, *Comentario del Primer Convenio de Ginebra... cit.*, párr. 429.

³⁸ V. *ibid.*, párrs. 427-430. V. también, TPIY, *Haradinaj case* (fallo en primera instancia), párr. 60; TPIY, *Boškoski and Tarčulovski case* (fallo en primera instancia), párrs. 199-203; y *Limaj case* (fallo en primera instancia), párrs. 94-134. Algunos de estos elementos también han sido aplicados por la CPI: V. *Lubanga case* (fallo en primera instancia), párr. 537; *Katanga case* (fallo en primera instancia), párr. 1186; y *Bemba case* (fallo en primera instancia), párrs. 134-136.

³⁹ V. CICR, “¿Cuál es la definición de ‘conflicto armado’ según...?”, *cit.*

cuenta el número de civiles desplazados de las zonas de combate; los tipos de armas empleadas, el bloqueo o el sitio de ciudades y el bombardeo de esas ciudades; el número de tropas y unidades desplegadas; la ocupación de territorio, pueblos y ciudades; la existencia de acuerdos de cese de las hostilidades; y los posibles intentos de negociar y aplicar acuerdos de cese de las hostilidades.⁴⁰

Una definición más restringida de *conflicto armado no internacional* fue adoptada para los fines específicos del Protocolo Adicional II. Este instrumento se aplica a los conflictos armados “que se desarrollen en el territorio de una Alta Parte Contratante entre sus fuerzas armadas y fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas y aplicar el presente Protocolo”.⁴¹

Al respecto, es importante señalar que el umbral para la aplicación del Protocolo Adicional II para la consideración de conflictos armados no internacionales es más alto que el del artículo 3 común. Es claro que el Protocolo Adicional II no se aplica a situaciones de disturbios y tensiones internas, como actos de violencia aislados y esporádicos. Sin embargo, condiciona su aplicación a los conflictos que tienen lugar en el territorio de una parte “entre sus fuerzas armadas y disidentes u otros grupos armados organizados que, bajo mando responsable, ejerzan control sobre una parte de su territorio que les permita llevar a cabo de manera sostenida y concertada operaciones militares”.⁴²

El umbral más riguroso que plantea el Protocolo Adicional II se presenta de varias maneras. En primer lugar, excluye los conflictos que surgen únicamente entre grupos armados no estatales y solo se aplica si fuerzas gubernamentales están invo-

⁴⁰ Cf. CICR, *Comentario del Primer Convenio de Ginebra... cit.*, párrs. 431 y 432. V también TPIY, *Bošković and Tarčulovski case* (fallo en primera instancia), párr. 177 (las notas al pie con referencias a la jurisprudencia del TPIY han sido borradas); *Haradinaj case* (fallo en primera instancia), párrs. 49 y 90-99; y *Limaj case* (fallo en primera instancia), párrs. 90 y 135-170. Algunos de estos elementos también han sido aplicados por la CPI: V. *Lubanga case* (fallo en primera instancia), párr. 538; *Katanga case* (fallo en primera instancia), párr. 1187; y *Bemba case* (fallo en primera instancia), párrs. 137-141.

⁴¹ CICR, “¿Cuál es la definición de ‘conflicto armado’ según...?”, *cit.*

⁴² *Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, cit.*, art. 1 párr.1.

lucradas en el conflicto armado. En segundo lugar, está el requisito de que el grupo armado organizado ejerza control sobre el territorio. La formulación parece diseñada para cubrir situaciones en las que un grupo no estatal tiene la capacidad de desafiar la autoridad del Gobierno en relación con una parte de territorio. El requisito de control sobre territorio está vinculado a la capacidad de llevar a cabo operaciones militares sostenidas y concertadas y no parece requerir la realización real de tales operaciones, sino simplemente la capacidad para hacerlo.

En los conflictos armados, el desplazamiento es frecuentemente causado por violaciones o por el riesgo de que se violen el DIH o los derechos humanos. En efecto, si las partes involucradas en los conflictos armados, ya sean internacionales o no internacionales, se apegaran al cumplimiento de las normas existentes en lo que se refiere a la protección y a la abstención de atacar a la población civil o a quienes ya no participan en las hostilidades, la mayoría de las personas desplazadas por la violencia de dichas situaciones podría permanecer en sus hogares. Pero la realidad es que las normas a menudo no son observadas, y las partes involucradas en los conflictos armados muchas veces incumplen sus obligaciones. Muchas de las disposiciones del DIH reafirman cuestiones básicas, como la prohibición de ataques sobre civiles y bienes civiles, de hacer padecer hambre a la población civil como método de guerra, las represalias, el uso de civiles como escudos humanos, la destrucción de objetos esenciales para su supervivencia y la obstrucción de los suministros de socorro y la asistencia necesarios para la supervivencia de la población civil. Su incumplimiento determina los riesgos y amenazas que obligan a las personas a tener que abandonar sus hogares.

A pesar del carácter jurídicamente vinculante del DIH, actores estatales y no estatales muchas veces incumplen sus reglas, lo que pone a la población civil en una situación de riesgo inminente en la que el desplazamiento opera muchas veces como la única alternativa de supervivencia.

2. Violencia generalizada

Como se dijo en la sección anterior, no toda situación de violencia en un determinado contexto equivale a —o plantea la existencia de— un conflicto armado.

La violencia es un problema de larga data en las sociedades humanas, y a menudo es utilizada como una herramienta de opresión contra sectores de la sociedad o grupos minoritarios. La violencia, que es siempre un factor determinante en la consideración de la situación del Estado de derecho y los derechos humanos en un determinado contexto, pone invariablemente en riesgo los derechos básicos, la propiedad, y resulta muchas veces en la pérdida de vidas humanas. Existen numerosas razones para la ocurrencia y el aumento de la violencia en diversos contextos. La codicia, las presiones políticas o religiosas, las tensiones sociales o étnicas y la inseguridad socioeconómica suelen presentarse como causas recurrentes de las actividades violentas.

La violencia es un problema global común; sin embargo, los actos e intensidad de la violencia pueden diferir de un lugar a otro. Por ejemplo, en algunas regiones, los disturbios y la violencia intracomunitaria fundada en tensiones étnicas o religiosas son un tipo común de violencia colectiva. En otras, el creciente control, actividad y accionar de grupos criminales puede determinar altos niveles de violencia que afectan a la población civil. Las autoridades responsables tratan de detectar y detener la violencia antes de que comience, pero a menudo son incapaces de hacerlo, lo que resulta en perturbaciones, desequilibrios y riesgos a la sociedad, incluida la posible ocurrencia de situaciones de desplazamiento.

A pesar de ser un término incluido en la definición de desplazados internos que adoptan los Principios Rectores y en la definición regional de refugiado de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984, la realidad es que *violencia generalizada* no es un término técnico ni tiene un significado estricto o definido en el derecho internacional. Se recomienda suplir esta falta de definición específica o técnica a través de la adopción de un enfoque casuístico en la aplicación de este término, con el objeto de extender su alcance a situaciones caracterizadas por violencia que se presenta de forma indiscriminada y/o suficientemente amplia hasta el punto de afectar a grandes grupos de personas o poblaciones enteras. En este punto, es recomendable utilizar la referencia al DIDH para determinar si prevalece una situación de violencia generalizada, a través de la identificación de indicadores factuales relacionados con el número y el tipo de incidentes de

seguridad, así como con el nivel general de violencia en el país y su efecto sobre la población civil.⁴³

Las situaciones de violencia generalizada implican violaciones masivas y riesgos graves a la vigencia de los derechos humanos. La violencia generalizada se establece a través de la intensidad o dispersión geográfica de la violencia, o mediante una combinación de estas. En este sentido, es posible abordar la caracterización de una situación de violencia generalizada a través de las consideraciones de ciertos parámetros clave:

- Los reportes, indicadores e información disponible sobre incidentes de seguridad y violencia en un determinado contexto, incluidos la información disponible sobre la evolución en las tasas de ciertos delitos específicos —homicidios, lesiones, violencia sexual, secuestros, extorsiones— y el número de víctimas en el territorio o partes del territorio, o la existencia de investigaciones o informes confiables sobre las dinámicas e impacto de la violencia en la población civil.
- El sufrimiento infligido por la violencia a la población, y la consideración de las manifestaciones particularmente atroces de la violencia, tales como masacres, uso de la tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes, ejecuciones sumarias, secuestros, desapariciones de personas. El impacto que las formas de violencia pueden tener en la generación de temor en la población civil.
- La consideración y el análisis del impacto específico que la violencia puede tener sobre sectores o grupos en situación de mayor vulnerabilidad, incluida la situación específica de la violencia sexual y basada en género en contra de mujeres y niñas, o las formas específicas de la

⁴³ V. ACNUR, *Directrices sobre Protección Internacional No. 12: Solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con situaciones de conflicto armado y violencia bajo el artículo 1A(2) de la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados y las definiciones regionales de refugiado*. Disponible en «<https://www.refworld.org/docid/583595ff4.html>».

violencia contra niñas, niños y adolescentes, incluido el riesgo de reclutamiento, por ejemplo, a manos de bandas o grupos criminales u otros actores perpetradores de la violencia.

- La capacidad y vocación real del Estado de brindar protección frente a las diferentes formas de la violencia en un determinado contexto, incluido el acceso a la justicia y mecanismos efectivos de protección. En numerosos contextos de desplazamiento, el impacto de la violencia se ve reforzado por la limitada capacidad del Estado de prevenir o responder a la violencia, y por las limitaciones que enfrentan ciertos grupos para poder acceder a la justicia u otros mecanismos de protección.

Al respecto, resulta oportuno señalar que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos —CIDH— ha ensayado una serie de indicadores para describir las situaciones de violencia generalizada, que incluyen:

- El número de incidentes violentos, así como el número de víctimas de esos incidentes, es muy alto.
- La violencia existente inflige grave sufrimiento a la población.
- La violencia se manifiesta en las formas más atroces, como masacres, tortura, mutilación, tratos crueles, inhumanos y degradantes, ejecuciones sumarias, secuestros y desapariciones de personas.
- La realización de los actos de violencia con frecuencia está destinada a causar terror y, finalmente, a crear tal situación que las personas no tienen otra opción más que huir de la zona afectada.
- La violencia puede emanar de agentes estatales y no estatales, y cuando emana de los primeros, o de otros que actúan por instigación o con el consentimiento de las autoridades del Estado, los autores gozan de impunidad.
- Cuando la violencia emana de agentes no estatales, las autoridades no pueden controlarlos eficazmente.

- El nivel y alcance de la violencia es tal que el funcionamiento normal de la sociedad se ve gravemente perjudicado.⁴⁴

A pesar de la falta de una definición específica, un elemento clave sobre el cual existe acuerdo es la consideración de que las situaciones de violencia generalizada abarcan la violencia llevada a cabo tanto por actores estatales como por actores no estatales. El tema en cuestión es la situación sobre el terreno, y los riesgos que la violencia presenta en un contexto determinado.⁴⁵ La consideración de actores no estatales como posibles causantes o responsables de situaciones de violencia generalizada reviste vital importancia en el contexto de las Américas, donde el control, la actividad y violencia creciente ejercida por organizaciones criminales —maras, pandillas, cárteles— ha conducido a situaciones de desplazamiento interno en varios países de la región.

Tras haber superado décadas de inestabilidad política, guerras civiles y crisis de refugiados, una nueva realidad de desplazamiento y complejos desafíos se presentan en los países del norte de Centroamérica —El Salvador, Guatemala y Honduras— y en México, donde la violencia perpetrada por organizaciones criminales se ha convertido en un factor alarmante y creciente de desplazamiento forzado. Las cifras y estimaciones de las que disponen estos países⁴⁶ se suman a las historias personales de familiares y amigos sobre situaciones recientes de desplazamiento que afectan a diferentes estratos de la sociedad. El desplazamiento forma hoy parte de los desafíos que enfrenta la región y requiere de un abordaje urgente que debe partir del reconocimiento acerca del impacto que el control, actividad

⁴⁴ Cf. CIDH, *El conflicto armado en Colombia y su impacto en las mujeres*, en *Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia*, p. 11; CIDH, “Seguridad ciudadana y derechos humanos” y “Administración de justicia”, en *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Jamaica*, pp. 7 y 31; y CIDH, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en la República de Guatemala* —en especial los apartados “Introducción” y “Conclusiones y recomendaciones.”

⁴⁵ V. CICR, *Comentario del Primer Convenio de Ginebra... cit.*

⁴⁶ Se estima que más de trescientas dieciocho mil personas se encuentran internamente desplazadas en El Salvador y Honduras sobre la base de estudios oficiales desarrollados en dichos países (<https://data2.unhcr.org/es/situations/cam>), aunque se reconoce que el número podría ser aún mayor dado el tiempo transcurrido desde la realización de estos y las nuevas dinámicas de violencia y desplazamiento constatadas a nivel del terreno.

y poder creciente de las organizaciones criminales tiene sobre la población civil, incluido el riesgo creciente de desplazamiento forzado.⁴⁷

La violencia a manos de organizaciones criminales ha devenido una característica de la vida cotidiana en algunos países de la región. La CIDH afirma que las situaciones de violencia generalizada se han convertido en uno de los principales factores que impulsan el desplazamiento interno de personas, grupos familiares y comunidades enteras en los países del norte de Centroamérica.⁴⁸ Comunidades enteras pueden encontrarse bajo el control de maras, pandillas o cárteles y sus mecanismos de control social. La violencia empleada afecta a hombres, mujeres, niñas y niños por igual. Muchas de las víctimas son jóvenes a quienes las organizaciones criminales quieren reclutar para la reafirmación de su control sobre la comunidad y poder llevar a cabo sus actividades delictivas. Extorsión, robo, asesinato, prostitución, secuestro, la trata y tráfico de personas, el tráfico de drogas y armas y la apropiación y explotación de tierras y propiedades son prácticas comunes de las organizaciones criminales para recaudar fondos y mantener el control en sus respectivos territorios.

Individuos, negocios locales, autobuses y taxis, así como profesionales y pequeños productores, pueden estar sometidos al pago de “extorsión” y a las amenazas de violencia si se niegan a cumplir con estas exigencias. El uso de la violencia sexual y de género en contra de mujeres y niñas, así como la violencia ejercida en contra de personas de identidad de género u orientación sexual diversas, también forma parte de los dispositivos de violencia empleados por las organizaciones criminales para disciplinar y controlar a la población en los territorios donde estas operan. La violencia en contra de personas o instituciones percibidas en una posición de disputa al control de las organizaciones criminales —como puede ser el trabajo de periodistas, personas defensoras de derechos humanos, líderes o lideresas sociales o religiosas y dirigentes juveniles— también configura la realidad de la violencia en las zonas bajo control del crimen organizado.

⁴⁷ V. Cantor, “The New Wave: Forced Displacement Caused by Organized Crime in Central America and Mexico”, en *Refugee Survey Quarterly*, pp. 34-68. Disponible en «<https://doi.org/10.1093/rsq/hdu008>».

⁴⁸ CIDH, *Desplazamiento Interno en el Triángulo Norte de Centroamérica. Lineamientos para la formulación de políticas públicas*. Disponible en «<https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/DesplazamientoInterno.pdf>».

El reconocimiento de las organizaciones criminales, maras, pandillas y cárteles como agentes capaces, a través de su accionar, de generar situaciones de violencia y desplazamiento forzado, tanto al interior como a través de fronteras internacionales, es un tema ampliamente reconocido en la literatura y desarrollado en los ámbitos global y regional sobre desplazamiento.⁴⁹ Estas organizaciones violentas, ya sea que se presenten en la forma de maras, pandillas o cárteles, aunque motivadas más por el beneficio económico que por la ideología política, tienen mucho en común con otros grupos armados: buscan ejercer un control casi absoluto del territorio y sobre las vidas de quienes viven en dichos territorios. Exigen lealtad de sus miembros y no dudan en dirimir sus diferencias involucrando a los miembros directos o indirectos de su entorno. Entran en conflicto tanto con el Estado y sus fuerzas de seguridad como con otras organizaciones criminales. Su número y capacidad organizativa superan en muchos contextos a los de las fuerzas de seguridad gubernamentales. Su accionar alcanza de manera creciente una naturaleza transnacional.⁵⁰ El accionar de las organizaciones criminales reviste entidad suficiente para generar situaciones caracterizadas por violencia que se presenta de forma indiscriminada y/o suficientemente amplia hasta el punto de afectar a grandes grupos de personas o poblaciones enteras en una comunidad.

3. Violación de derechos humanos

La existencia de un cuadro de situación marcado por las violaciones a los derechos humanos se plantea en la definición de los Principios Rectores como otra de las causas enumerativas generadoras de situaciones de desplazamiento interno. Al respecto, es preciso señalar que el elemento situacional *violaciones de derechos humanos* tradicionalmente referenciado en los contextos de desplazamiento no cuenta con una definición acordada en ningún instrumento de derecho internacional.⁵¹

⁴⁹ V. ACNUR, *Nota de orientación sobre las solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con las víctimas de pandillas organizadas*. Disponible en «<https://www.refworld.org/es/docid/4bf4e1522.html>»; CIDH, Audiencia sobre Desplazamiento Interno y Derechos Humanos en América, 167 periodo de sesiones.

⁵⁰ Ferris, “Gangs, Violence and Displacement in Central America”, en *Brookings-LSE: News and Press Release*. Disponible en «<https://www.brookings.edu/blog/up-front/2013/11/07/gangs-violence-and-displacement-in-central-america/>».

⁵¹ Geneva Academy, *What amounts to a “serious violation of international human rights law”? An analysis of practice and expert opinion for the purpose of the 2013 Arms Trade Treaty*. Disponible en «

En el ámbito de la ONU, en 1967 se utilizó por primera vez el término *violaciones notorias o flagrantes de derechos humanos* por parte de la antigua Comisión de Derechos Humanos en la adopción de una de sus resoluciones. Sin embargo, no se llegó en esa instancia a plantear una definición de la terminología. Será en 1993 cuando la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías presente ante la Comisión de Derechos Humanos de la ONU un documento de trabajo sobre la definición de las violaciones manifiestas y masivas de los derechos humanos.⁵² El documento plantea asimismo que uno de los problemas más arduos radica en distinguir entre los casos individuales y las violaciones masivas de los derechos humanos. Aunque la definición del caso individual no presenta dificultades, no es posible enunciar criterios para definir las violaciones masivas mientras estas se compongan de casos individuales. El documento anticipa los desafíos que plantea la imposibilidad de determinar cuántos casos individuales de violación de derechos humanos se requiere constatar en un contexto determinado para que se pueda afirmar la existencia de un cuadro de violaciones de derechos humanos.

En sus conclusiones, el documento presentado ante la Comisión de Derechos Humanos plantea que el genocidio, las desapariciones forzadas y actos similares son violaciones masivas y que, aunque la tortura o la detención arbitraria o prolongada pueden ser violaciones individuales, en la práctica, si quedan impunes, suelen constituirse como prácticas reiteradas o sistemáticas, lo cual puede dar lugar a la consideración de una situación de violación masiva de los derechos humanos. A pesar de los esfuerzos por aportar algo de claridad al asunto, se puede observar que las diferencias entre los distintos conceptos son borrosas. Sin embargo, se adelantan dos enfoques que aportarán elementos para la consideración de cuándo se pueden estar produciendo situaciones de violaciones de derechos

academy.ch/joomlatools-files/docman-files/Publications/Academy%20Briefings/Briefing%206%20What%20is%20a%20serious%20violation%20of%20human%20rights%20law_Academy%20Briefing%20No%206.pdf».

⁵² Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, *Definición de las violaciones manifiestas y masivas de los derechos humanos como crímenes internacionales. Documento de trabajo presentado por el Sr. Stanislav Chernichenko de conformidad con la decisión 1992/109 de la Subcomisión, E/CN.4/Sub.2/1993/10/Corr.1*. Disponible en «<https://digitallibrary.un.org/record/169733#record-files-collapse-header>».

humanos que potencialmente configuren el evento situacional o causa generadora, entre otros efectos, de situaciones de desplazamiento forzado: un enfoque marcado por el tipo de derecho vulnerado, otro enfoque determinado por la magnitud de las violaciones de derechos humanos que se verifican en un contexto dado.

En resumen, es posible afirmar que el concepto de *violaciones de los derechos humanos* es mucho más amplio e incluye violaciones de derechos sociales, económicos, culturales, así como derechos civiles y políticos. En términos de criterios, la determinación de una situación de violación de derechos humanos, para poder ser considerada como causa de una situación de desplazamiento, incluye una gama amplia de violaciones de derechos humanos cuyo análisis debe considerar cuestiones como:

- la naturaleza de las obligaciones de derechos humanos en juego
- la condición de las víctimas —en determinadas circunstancias—
- el impacto de las violaciones⁵³

Al considerar diversas situaciones de violación de derechos humanos para analizar el cuadro situacional o causa planteada en la definición de los Principios Rectores, es importante señalar que no se requiere, en modo alguno, que las violaciones deban ser “generalizadas”, “sistemáticas” o “graves” para que se configure la causal de violaciones de los derechos humanos contenida en los Principios Rectores.

Como se dijo al inicio de este capítulo, la violación de derechos humanos aparece mencionada como una causa o evento situacional que daría lugar al reconocimiento de la condición de refugiado de personas que se desplazan a través de fronteras internacionales al amparo de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984. En este sentido, los desarrollos que se han dado en torno a la aplicación de la definición ampliada o regional de *persona refugiada* resultan también de utilidad para la conceptualización de la violación de derechos humanos como causa de desplazamiento interno.

⁵³ V. Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949... cit.

En este sentido, resultan de relevancia las consideraciones plasmadas en el marco de la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos —CIREFCA—, que reunió a expertas y expertos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos para plantear pautas de orientación sobre la interpretación y aplicación de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados.⁵⁴ En el marco de la CIREFCA, se considera la existencia de un cuadro de violaciones masivas a los derechos humanos, en los términos de la Declaración de Cartagena, “cuando se producen violaciones en gran escala que afectan los derechos humanos y las libertades fundamentales consagradas en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos relevantes”. En particular, pueden considerarse violaciones masivas de derechos humanos la negación de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales en una forma grave y sistemática, así como aquellas que son objeto de la Resolución 1503.⁵⁵ A pesar de que han transcurrido más de treinta años desde la CIREFCA, es importante destacar su aporte innovador a la consideración de situaciones de violación de derechos humanos en el sentido de que la formulación abarcaría no solo las violaciones de derechos civiles y políticos, sino también las de derechos económicos y sociales. Los aportes en torno a la Declaración de Cartagena y la cuestión de la violación de derechos humanos plantean dos aproximaciones válidas, que no resultan mutuamente excluyentes, a los fines de considerar la aplicación del elemento situacional de violación masiva de los derechos humanos previsto en la definición ampliada o regional de *refugiado*: i) se ha presentado un extenso número de violaciones de derechos humanos, y ii) las violaciones son de naturaleza particularmente seria.⁵⁶

⁵⁴ La Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos —conocida por sus siglas en español CIREFCA— se llevó a cabo en mayo de 1989, y culminó los intentos de la década anterior para resolver la crisis regional de refugiados, desplazados y retornados en Centroamérica, donde aproximadamente dos millones de personas fueron desarraigadas por los conflictos civiles que azotaron la región. La CIREFCA tuvo como propósito buscar una solución duradera a los problemas de los refugiados, retornados y desplazados en el marco del desarrollo social y económico de la región. En el ámbito humanitario, la CIREFCA representó la culminación de una serie de esfuerzos anteriores para extender la protección a los refugiados, comenzando con la Declaración de Cartagena de 1984. Más información sobre la CIREFCA en «<https://www.unhcr.org/research/evalreports/3bd410804/review-of-the-cirefca-process.html>».

⁵⁵ CIREFCA, *Principios y criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos en América Latina*. Disponible en «<https://www.refworld.org/es/docid/57f7941f26.html>».

⁵⁶ Fortin, “Doctrinal review of the broader refugee definition contained in the Cartagena Declaration”, en *Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los refugiados 1984-2004*, pp. 273-306. Disponible en «<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8996.pdf>».

El ACNUR, por su parte, ha reiterado la importancia de la orientación interpretativa que sobre las “violaciones masivas de los derechos humanos” presenta la ya citada jurisprudencia de la Corte IDH; asimismo, destaca que la verificación de situaciones de esta índole está relacionada con el grado o la magnitud de las violaciones reportadas —por ejemplo, en contextos donde la identificación precisa de las víctimas es difícil debido al alcance de las violaciones de los derechos humanos perpetradas contra grupos de personas o comunidades enteras—. También ha resaltado la circunstancia particular que se presenta cuando los efectos de las violaciones van más allá de las víctimas reales o directas y afectan a otros segmentos de la población o incluso a la sociedad como tal, lo que justifica la apelación a la existencia de una situación de derechos humanos como causa o evento situacional generador de desplazamiento forzado.⁵⁷

Es importante notar que la inclusión de la causal *violación de derechos humanos* en la definición de desplazamiento interno no condiciona su aplicación o consideración al hecho de que tales violaciones de derechos humanos sean serias, graves o sistemáticas. Esta formulación determina un ámbito de mayor flexibilidad al momento de determinar la aplicación de la causal. En este sentido, las violaciones a derechos humanos por acciones u omisiones en las que incurran las autoridades estatales pueden considerarse causa de desplazamiento interno, ya sea que las violaciones se deriven de la ejecución de una conducta que de manera directa incumple con las obligaciones de prevenir, garantizar, proteger o respetar los derechos humanos, ya sea que las violaciones impliquen la abstención o falta de acción del Estado frente a una situación en la que debió haber actuado para proteger los derechos humanos. La violación de derechos por omisión del Estado se configura, entonces, cuando, a pesar de tener conocimiento sobre una situación de riesgo razonablemente previsible que puede generar la violación de derechos y desplazamiento forzado, el Estado no tomó las medidas necesarias para prevenirla. La violación de derechos por omisión también se puede configurar frente a la ausencia de una investigación adecuada sobre las situaciones o amenazas que

⁵⁷ ACNUR, *Reunión de expertos. Interpretación de la definición ampliada de refugiado contenida en la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984*. Montevideo, Uruguay 15 y 16 de octubre de 2013. Resumen de las conclusiones sobre la interpretación de la definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena de 1984. Disponible en «<https://www.refworld.org/es/docid/5d261b224.html>».

fuerzan al desplazamiento interno, lo que implica la violación del deber de garantizar el derecho de acceso a la justicia de las personas desplazadas.⁵⁸

La ocurrencia de situaciones que ponen en riesgo la vigencia de los derechos humanos de la población —ya sea en función de la naturaleza de los derechos que se ven amenazados o de la escala o magnitud de violaciones a los derechos que afectan a la población— se constituye en una causa con la capacidad suficiente para generar situaciones de desplazamiento interno cubierta por la definición que aportan los Principios Rectores. Los elementos de planificación y organización de parte del autor de tales violaciones, ya sea estatal o no estatal, podrían ser indicios en la consideración de la causa, aunque no un requisito. En los casos de actores no estatales, la responsabilidad del Estado está comprometida cuando las autoridades no quieren o no pueden proteger a sus ciudadanos al no prevenir, investigar, juzgar y sancionar estas violaciones. En este contexto, el desplazamiento forzado puede en sí mismo equivaler a una situación de violación de los derechos humanos o provocar otras graves violaciones de estos.

4. Desastres

La mayor parte de las personas desplazadas como consecuencia de los efectos los desastres permanecen dentro de las fronteras del territorio de su propio Estado. Diversos reportes sostienen que en todo el mundo la gran mayoría de las personas desplazadas por desastres naturales permanece como desplazadas internas. En otras palabras, la gran mayoría de los desplazamientos en contextos de desastre tiene lugar dentro de los países. Durante el periodo 2009-2019, el Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno —IDMC— registró un promedio de 22.7 millones de nuevas personas desplazadas por desastres cada año, lo que representa casi tres veces el número de personas desplazadas por el conflicto y la violencia durante el mismo periodo.⁵⁹

⁵⁸ V. Comisión Nacional de Derechos Humanos, Informe Especial sobre el Desplazamiento Forzado Interno (DFI) en México. Disponible en «http://informe.cndh.org.mx/uploads/menu/15008/2016_IE_DesplazadosD.pdf».

⁵⁹ V. Platform on Disaster Displacement, *Internal Displacement in the Context of disasters and the Adverse Effects of Climate Change. Submission to the High-Level Panel on Internal Displacement by the Envoy of the*

En este sentido, debe resultar claro que las personas que se desplazan dentro del territorio de su propio Estado como consecuencia del cambio climático y los desastres entran en el ámbito de la definición de *desplazados internos* consagrada en los Principios Rectores. La definición de PDI que recoge estos principios asegura igualdad de trato a las personas internamente desplazadas, ya sea que estas se hayan visto afectadas por conflictos armados, violencia generalizada, violaciones de derechos humanos o desastres naturales. La definición universalmente reconocida de PDI considera expresamente la situación particular de las personas desplazadas por los desastres.

A pesar de la claridad que existe respecto de que las personas desarraigadas por los desastres naturales entran en el ámbito de protección de los Principios Rectores,⁶⁰ desde distintos sectores se ha intentado resistir la denominación de *desplazados internos* para aludir a las personas desplazadas por los efectos de los desastres naturales. Gobiernos e incluso agencias humanitarias han desafiado el uso de la noción de desplazados internos para referirse a los desarraigados por desastres naturales. Un argumento común a este tipo de posturas es que esta denominación debe reservarse para referir exclusivamente a las personas desplazadas por conflictos. En la experiencia de distintos desastres naturales de gran magnitud ocurridos durante los últimos años, se ha podido identificar que los Estados han optado por referirse a las personas desplazadas como *personas sin techo, refugiados*,

Chair of the Platform on Disaster Displacement. Disponible en «https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2020/05/27052020_HLP_submission_SCREEN_compressed.pdf».

⁶⁰ No existen elementos para cuestionar la inclusión de las personas que huyen, son evacuadas o desarraigadas de sus hogares o lugares de residencia habitual como consecuencia de los efectos de los desastres naturales en el ámbito de la definición de desplazados internos y beneficiarse del marco legal de protección que implican los Principios Rectores. Además de haber sido claramente reflejado en los Principios Rectores, el tema ha sido objeto de específicos señalamientos por parte de la Asamblea General y el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. El Consejo de Derechos Humanos le reiteró, en 2007, al representante del secretario general sobre los derechos humanos de los desplazados internos que “prosiga [...] sus esfuerzos para promover la protección de los derechos de los desplazados internos en el contexto de los desastres naturales”. Asimismo, una resolución de la Asamblea General de la ONU del 2009 reafirmó que los desastres naturales son una de las principales causas de desplazamiento interno en el mundo. Sin embargo, desde distintos sectores se ha resistido la aplicación de los Principios Rectores a las personas desplazadas por desastres naturales. V. ONU, Consejo de Derechos Humanos, Resolución 6/32. Mandato del Representante del Secretario General sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos, A/HRC/RES/6/32; ONU, Asamblea General, Protección y Asistencia para los Desplazados Internos, A/C.3/64/L.34/Rev.1.

evacuados o simplemente como *víctimas de desastre* antes que emplear el término más apropiado *desplazados internos*.⁶¹

Reconocer a los desastres como causa de desplazamiento interno conlleva el reconocimiento de las personas desplazadas por efectos de tales desastres como desplazados internos y su inclusión en el ámbito de protección de los Principios Rectores, en el sentido de que estos determinan un conjunto de estándares que habrán de guiar el accionar del Estado para asegurar el cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos respecto de las PDI. La mayoría de las personas internamente desplazadas por efectos de los desastres suelen ser nacionales o residentes habituales del Estado en cuyo territorio se encuentran, y, por tanto, continúan teniendo derecho a la plena protección de sus derechos al amparo de las normas nacionales e internacionales de derechos humanos vinculantes para dicho Estado. La situación de desplazamiento no despoja a dichas personas de la titularidad de sus derechos ni habilita distinción desfavorable alguna en cuanto a su ejercicio.

Al igual que en el caso de las personas internamente desplazadas por efectos de los conflictos armados, la violencia generalizada o la violación de los derechos humanos, la responsabilidad principal de garantizar la protección de los derechos y la seguridad de las PDI reside en los Gobiernos de los Estados en cuyo territorio se encuentran.

La aplicación de los Principios Rectores en casos de desplazamiento interno de personas por efecto de desastres también ha sido ampliamente reconocida por los Estados en ámbitos supranacionales. La Resolución AG/RES 2417 (XXXVIII-O/08) de la Organización de Estados Americanos —2008— expresamente aborda la situación de las personas desplazadas por desastres naturales al requerir a los Estados que “en la atención a los desplazados internos en situaciones de desastres

⁶¹ A modo de ejemplo, en Estados Unidos diversos reportes de la Agencia Federal para el Manejo de Emergencia —FEMA, por su siglas en inglés— y del Departamento de Seguridad Interior utilizan en sus distintos reportes sobre el huracán Katrina la palabra *evacuados* para referirse a las personas que se vieron forzadas a abandonar su hogares.

naturales y provocados por el ser humano, protejan sus derechos humanos mediante un enfoque integral para el socorro en casos de desastre y la reconstrucción”.⁶²

Tal como lo ha estipulado la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas —UNDRR, por sus siglas en inglés—, un desastre se puede definir como una seria interrupción en el funcionamiento de una comunidad o sociedad que ocasiona una gran cantidad de muertes y pérdidas e impactos materiales, económicos y ambientales que exceden la capacidad de la comunidad o la sociedad afectada para hacer frente a la situación mediante el uso de sus propios recursos. En el marco de la Iniciativa Nansen, el término desastres se refiere a interrupciones provocadas por o vinculadas con fenómenos hidrometeorológicos y climatológicos y peligros naturales, incluidos los peligros relacionados con calentamiento global antropogénico, así como peligros geofísicos.⁶³ Mientras que los desastres de efecto repentino se vinculan con peligros hidrometeorológicos como inundaciones, tormentas de viento o deslizamientos de tierra, y geofísicos como terremotos, tsunamis o erupciones volcánicas, los desastres de evolución lenta se relacionan con la sequía, el aumento del nivel del mar y procesos de degradación ambiental como la desertificación y salinización.

En este sentido, es importante aclarar que se entiende por *desplazamiento por desastre* a las situaciones en las que las personas se ven obligadas a abandonar sus hogares o lugares de residencia habitual como resultado de un desastre o para evitar el impacto de un evento inmediato y un previsible peligro natural.⁶⁴ Tal desplazamiento

⁶² Organización de Estados Americanos, Asamblea General, Desplazados Internos, AG/RES. 2417 (XXXVIII-O/08). Disponible en «https://www.oas.org/dil/esp/AG-RES-2417_XXXVIII-O-08_esp.pdf».

⁶³ Iniciativa Nansen, *Agenda para la protección de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y cambio climático. Borrador final*. Disponible en «<https://www.refworld.org/es/docid/60201b814.html>».

La Iniciativa Nansen es un proceso consultivo, liderado por los Estados, cuyo propósito es identificar prácticas eficaces y generar consenso con respecto a principios y elementos clave para responder a las necesidades de protección y asistencia de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres, lo que incluye los efectos adversos del cambio climático. La Iniciativa Nansen se fundamenta en la promesa de los gobiernos de Suiza y Noruega, apoyados por varios otros países, de cooperar con los Estados interesados y otros interesados pertinentes y se lanzó en octubre de 2012.

⁶⁴ ACNUR, *Conceptos clave sobre el desplazamiento por cambio climático y desastres*. Disponible en «<https://www.refworld.org/es/docid/59f751964.html>».

resulta del hecho de que las personas afectadas se encuentran expuestas a un peligro natural en una situación en la que, por lo general, son demasiado vulnerables y carecen de la resiliencia para poder afrontar o resistir los impactos de ese peligro. Es clave reconocer que el desplazamiento por desastres es inherentemente multicausal y ocurre dentro de un espectro de escenarios en el que los peligros naturales se combinan con otros factores para producir situaciones de desastre.

La dinámica del desplazamiento, así como las medidas para hacer frente a estas situaciones, varía ampliamente según el escenario que se pueda llegar a presentar, incluidos los desastres repentinos, los desastres de evolución lenta, los desastres de amenazas múltiples y los desastres en situaciones de conflicto. El desplazamiento interno originado en situaciones de desastre es visto comúnmente como un fenómeno temporal, particularmente en comparación con el desplazamiento por conflicto. Sin embargo, no es raro que el desplazamiento por desastres se prolongue cuando el regreso de las personas o comunidades afectadas no es posible y las medidas para reubicar o integrar localmente personas internamente desplazadas son limitadas o inexistentes. Las PDI en contextos de desastres comparten muchas de las mismas necesidades de protección y asistencia que quienes se desplazan internamente por situaciones de conflicto o violencia, incluida la necesidad de soluciones duraderas. Al mismo tiempo, la prevención del desplazamiento por desastres presenta grandes oportunidades, dada la naturaleza conocida o cíclica o la posibilidad de anticipar la ocurrencia de muchos peligros naturales. La adecuada consideración de las personas desarraigadas por efecto de los desastres como desplazadas internas resulta un paso clave en la reafirmación de sus derechos y protección y el fortalecimiento de los actores que deben asumir un rol y funciones para su protección y búsqueda de soluciones.

IV. Desplazamiento arbitrario

Los Principios Rectores señalan el derecho de toda persona a no ser desplazada de manera arbitraria, y enuncian en el principio 6 una lista no exhaustiva de situaciones en las que el desplazamiento está prohibido por ser arbitrario; entre otros, incluye los desplazamientos:

- basados en políticas de *apartheid*, “limpieza étnica” o prácticas similares cuyo objeto o resultado sea la alteración de la composición étnica, religiosa o racial de la población afectada
- en situaciones de conflicto armado, a menos que así lo requiera la seguridad de la población civil afectada o razones militares imperativas
- en casos de proyectos de desarrollo en gran escala que no estén justificados por un interés público superior o primordial
- en casos de desastres, a menos que la seguridad y la salud de las personas afectadas requieran su evacuación
- cuando se utilicen como castigo colectivo⁶⁵

El antedicho principio indica también que, en aquellos casos en los que el desplazamiento es inevitable, se deben establecer ciertas garantías para que sea legítimo.

Si bien en el capítulo diez de este manual se abordará con mayor detalle el tema del desplazamiento arbitrario, a continuación se mencionarán brevemente algunas consideraciones en torno a los desalojos arbitrarios, dado el contexto en la región y considerando que la prohibición de los desalojos forzados incluye el desplazamiento arbitrario.⁶⁶

El desalojo forzoso es “el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos”.⁶⁷ La prohibición de desalojos forzados no se aplica a desalojos llevados a cabo tanto de conformidad con la ley como con las disposiciones de los tratados internacionales de derechos humanos. Asimismo, es importante recordar que: i) una resolución administrativa o judicial por sí misma no se traduce necesariamente en un desalojo justificado; ii) no implican necesariamente el uso de

⁶⁵ Cf. ONU, Comisión de Derechos Humanos, Principios Rectores... *cit.*, principio 6.

⁶⁶ ONU, Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos —ACNUDH—, *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*, párr. 19. Disponible en «<https://www.refworld.org/es/docid/5b609db94.html>».

⁶⁷ ACNUDH, *Desalojos forzosos, Folleto informativo N° 25/Rev 1*, p. 3. Disponible en «https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FS25.Rev.1_sp.pdf».

la fuerza física; y iii) la protección de desalojos no está vinculada a los derechos de propiedad, por lo que incluye a los asentamientos informales.⁶⁸

Los desalojos forzados violan, directa o indirectamente, los derechos humanos, como la vida, la integridad, la seguridad personal, el derecho a un nivel de vida adecuado, circulación y residencia, salud, educación, trabajo, recurso efectivo, entre otros. Dichas violaciones se pueden atribuir tanto a la forma en la que se deciden los desalojos, en la que se planifican y en la que se llevan a cabo como a sus resultados.⁶⁹

Derivado de lo anterior, y de acuerdo con *los Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo*, los Estados deben garantizar que los desalojos se produzcan únicamente en circunstancias excepcionales y con una plena justificación, dados sus efectos adversos sobre una gran cantidad de derechos humanos. Así, dichos principios señalan que cualquier desalojo debe:

- estar autorizado por la ley
- llevarse a cabo de acuerdo con el derecho internacional relativo a los derechos humanos
- hacerse únicamente con el fin de promover el bienestar general
- ser razonable y proporcional
- estar reglamentado de tal forma que se garantice una indemnización y rehabilitación completas y justas
- realizarse de acuerdo con las presentes directrices

La protección que ofrecen estos requisitos de procedimiento se aplica a todas las personas vulnerables y a los grupos afectados, independientemente de si poseen un título de propiedad sobre el hogar o los bienes en virtud de la legislación nacional.⁷⁰

⁶⁸ Cf. *ibid.*, p. 4.

⁶⁹ Cf. *ibid.*, p. 7.

⁷⁰ ONU, ACNUDH, *Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo... cit.*, párr. 21. Disponible en «<https://www.refworld.org/es/docid/5b609db94.html>».

Para ampliar lo anterior, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales —Comité DESC— ha considerado que las protecciones procedimentales que se deben dar en un desalojo son:

- una oportunidad genuina de consulta con las personas afectadas
- notificación adecuada y razonable para todas las personas afectadas antes del día destinado para el desalojo
- información sobre la propuesta de desalojo
- presencia de autoridades durante el desalojo
- todas las personas que lleven a cabo el desalojo deben estar propiamente identificadas
- no deben realizarse cuando haya mal clima o durante la noche, a menos que las personas concuerden con esto
- posibilidad de apelar y de acceder a la justicia
- asistencia jurídica.⁷¹

Finalmente, para mayor protección jurídica contra los desalojos forzados, es importante adoptar medidas dirigidas a “otorgar seguridad jurídica de la tenencia a las personas, los hogares y las comunidades que ahora carecen de esa protección, en particular aquellos que no tienen títulos oficiales de propiedad sobre el hogar y la tierra”.⁷²

V. Los desplazados internos como una categoría de especial atención

Una vez que se ha analizado la definición de *personas desplazadas internas*, es importante resaltar que esta definición es de naturaleza descriptiva y no jurídica, en el sentido de que simplemente describe o conceptualiza la situación de hecho de

⁷¹ V. Comité DESC, General Comment No. 4; *report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living: basic principles and guidelines on development-based evictions and displacement* (A/HRC/4/18, annex I); Commission on Human Rights resolution 1993/77, “Forced evictions”.

⁷² ONU, ACNUDH, *Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo...* cit., párr. 25. Disponible en «<https://www.refworld.org/docid/5b609db94.html>».

una persona desarraigada en su propio país de residencia. La verificación de que una persona o grupo de personas se encuentran comprendidos en el ámbito de la definición de *desplazados internos* no confiere a estos un estatuto jurídico ni derechos específicos, como sí ocurre en el caso de personas refugiadas.⁷³

Por el hecho de encontrarse dentro de su país de origen o residencia habitual, las PDI mantienen todos sus derechos y garantías, como cualquier ciudadana y ciudadano o residente habitual en su país, y no requieren por tal motivo del reconocimiento de un estatuto especial de protección. El hecho de que se haga hincapié en la situación de las PDI y en los esfuerzos por brindarles una mayor protección no implica que se establezca una diferenciación o privilegio frente a otros grupos. En efecto, se aboga para que las PDI accedan a los mismos derechos que el resto de la población de su país, dando debida atención a la situación de vulnerabilidad y los desafíos que enfrentan como consecuencia misma del desplazamiento. El desplazamiento interno también conlleva riesgos y desafíos específicos al acceso y ejercicio de derechos. Es importante comprender estos riesgos y abordarlos para proteger y garantizar los derechos de las PDI, pues estas personas se han visto obligadas a abandonar sus hogares y a menudo no pueden regresar a causa de los riesgos a los que se enfrentarían en sus lugares de origen, frente a los cuales las autoridades del Estado no tienen la capacidad o la voluntad de protegerlas.

Una vez que se descarta por completo la idea de un estatuto diferenciado para las PDI, suelen surgir todavía cuestionamientos acerca de si debiesen ser objeto de especial atención y considerarse como una categoría específica de preocupación. Una objeción a la consideración de las personas desplazadas internas como un grupo que requiere de especial atención para la protección de sus derechos surge de la preocupación de que singularizar a este grupo los privilegiará y conducirá a discriminación en contra de otros sectores. Se plantean objeciones a la identificación de las PDI como un grupo especialmente vulnerable que requiere de especial atención para la protección de sus derechos.

⁷³ V. Grupo de Trabajo del Grupo Sectorial Global de Protección, *Manual para la protección de los desplazados internos*.

Sin embargo, hay muchos y persuasivos argumentos para afirmar la importancia de identificar a las personas desplazadas como un grupo diferenciado cuyas necesidades merecen una atención específica. Para empezar, se puede señalar el hecho de que, en muchos casos, estas personas son víctimas de una política deliberada dirigida a forzarlas a desplazarse. Grupos minoritarios han sido particularmente vulnerables a esta práctica, que a menudo afecta a minorías en contextos de tensiones políticas, sociales, étnicas o religiosas que ya enfrentaban limitaciones y desafíos al ejercicio de sus derechos.

En el ámbito del derecho internacional y con base en disposiciones que aportan el DIDH, el DIH y el derecho penal internacional se consolida el reconocimiento al derecho a no ser desplazado arbitrariamente.⁷⁴ Esta situación determina que el mismo hecho de que una persona sea una desplazada interna implica per se un abuso deliberado de derechos. Asimismo, una vez que se produce una situación de desplazamiento interno se presentan diversas circunstancias que determinan que la persona o grupo de personas enfrenten situaciones y altos niveles de vulnerabilidad. Las personas afectadas por situaciones de desplazamiento interno desde un inicio se ven privadas del cobijo y la protección básicos que brinda el hogar. Desarraigadas de su hogares y lugares de residencia habituales, medios de vida tradicionales y medios de generar ingresos, y obligadas a dejar atrás todas sus posesiones, excepto unas pocas, las PDI de repente se encuentran despojadas de sus medios de supervivencia. Al mismo tiempo, se ven arrancadas de sus redes de apoyo familiar y comunitarias. El desplazamiento conduce a una “pérdida masiva no solo de productos básicos como el hogar, ingresos, tierras u otras formas de propiedad, sino también de bienes simbólicos menos tangibles, como el patrimonio cultural, la amistad y el sentido de pertenencia a un lugar en particular”. Sus “efectos negativos sobre las personas, las familias y las comunidades” son de gran alcance e incluyen “empobrecimiento, aislamiento social, exclusión de la salud, bienestar y la provisión de educación, la ruptura de las relaciones

⁷⁴ V. Morel, Stavropoulou y Durieux, “The history and status of the right not to be displaced”, en *Forced Migration Review*. Disponible en «<https://www.fmreview.org/preventing/morel-et-al#:~:text=In%20addition%2C%20the%20right%20not%20to%20be%20displaced,through%20other%20human%20rights%20is%20no%20longer%20necessary>».

sociales y las estructuras de apoyo, y el debilitamiento de las estructuras de autoridad y los roles sociales”.⁷⁵

En el caso de niñas, niños y adolescentes, el desplazamiento no solo interrumpe su educación y normal desarrollo, también resulta frecuentemente en situaciones de separación familiar y, por tanto, en mayores riesgos de abuso y explotación. La situación de las PDI puede verse incluso agravada cuando deben enfrentar situaciones de estigmatización, o cuando son percibidas con sospecha y hostilidad en las áreas a las que huyen. Es una realidad que las PDI son especialmente vulnerables a actos de violencia y violaciones de derechos humanos, incluyendo detención, reclutamiento forzoso y violencia sexual o de género.

En resumen, es difícil negar que las PDI tienen ciertas necesidades de protección distintas a las de la población general y que requieren una atención especial. Lo que distingue de algún modo a las PDI son las necesidades únicas y las mayores vulnerabilidades que surgen como resultado del desplazamiento forzado, incluida la necesidad de y los desafíos para acceder a una solución duradera. El hecho objetivo de ser una persona desplazada interna implica necesidades particulares y expone a las y los afectados a riesgos adicionales que justifican una mayor atención para la protección de sus derechos. La clave para la comprensión de este enfoque se fundamenta en el concepto de vulnerabilidad, así como en el principio de igualdad. En resumen, garantizar que las PDI puedan disfrutar de sus derechos humanos en plena igualdad con los demás requiere prestar atención y abordar las necesidades y riesgos específicos a los que se enfrenta la experiencia del desplazamiento interno.⁷⁶ La Corte Constitucional de Colombia ha afirmado al respecto que “[d]esde el punto de vista jurídico, el concepto de desplazado no es un derecho o facultad sino una noción que describe una situación fáctica cambiante, de la

⁷⁵ Castles y Van Hear, *Developing DFID's Policy Approach to Refugees and Internally Displaced Persons, Volume 1: Consultancy Report and Policy Recommendations*. Disponible en «https://www.compas.ox.ac.uk/wp-content/uploads/ER-2005-Refugees_Policy_DfID1.pdf».

⁷⁶ V. Mooney, “The Concept of Internal Displacement and the Case for Internally Displaced Persons as a Category of Concern”, en *Refugee Survey Quarterly*, pp. 9-26. Disponible en «<http://doc.rero.ch/record/299905/files/hdi049.pdf>».

cual se desprende la exigibilidad de derechos y garantías para el afectado y su núcleo familiar”.⁷⁷

VI. Conclusiones

La decisión y acciones del Estado dirigidas a reconocer y abordar las situaciones de desplazamiento interno que se plantean en su territorio representan un paso clave en la afirmación del Estado de derecho, la democracia y la protección de los derechos humanos. Reconocer las situaciones de desplazamiento existentes es un paso fundamental en el marco de los esfuerzos por proteger los derechos, superar las vulnerabilidades y abordar la búsqueda de soluciones duraderas para las PDI.

A más de veinte años de su adopción, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos continúan representando un aporte fundamental a la consolidación de un marco de protección y soluciones para el desplazamiento interno a través de la formulación del significado específico que las garantías generales de los derechos humanos y del derecho humanitario adoptan para esta población y la superación de las vulnerabilidades y riesgos que surgen ante la realidad del desplazamiento. Los Principios Rectores siguen representando una guía clave para la identificación de las situaciones de desplazamiento interno y el desarrollo de abordajes dirigidos a garantizar la protección y búsqueda de soluciones para las personas afectadas.

La adecuada conceptualización y comprensión del término *desplazados internos* y de las situaciones generadoras de desplazamiento interno por parte de las autoridades encargadas de diseñar e influenciar políticas de prevención, atención y soluciones, y de velar por la protección de los derechos de las PDI, resulta central en los esfuerzos por dar respuesta al desplazamiento interno. En este sentido, cobran relevancia los esfuerzos por promover una adecuada comprensión de la noción de desplazados internos y el reconocimiento de la población desplazada como un grupo de especial atención en relación con los esfuerzos que comprometen al Estado y otros actores para promover la superación de las vulnerabilidades

⁷⁷ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-372-09. Disponible en «<https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2009/C-372-09.htm>».

que limitan o comprometen el acceso y ejercicio de los derechos humanos fundamentales de las PDI.

La definición de *desplazados internos* de los Principios Rectores plantea causas puntuales por las cuales las personas pueden verse forzadas a abandonar sus hogares y desplazarse dentro del territorio de su Estado de residencia habitual. Los conflictos armados, la violencia generalizada, las violaciones de derechos humanos y los desastres como situaciones cuyos efectos reales o potenciales pueden conducir a situaciones de desplazamiento interno deben considerarse desde un enfoque abierto y flexible que tenga en cuenta no solo las definiciones o construcciones conceptuales establecidas para cada una de estas causas o eventos situacionales, sino también la situación real que se verifica en el terreno y su capacidad de incidir en la decisión de personas o grupos de personas de abandonar sus hogares como estrategia de supervivencia y autoprotección. También debe considerar el hecho de que el desplazamiento no siempre es el resultado de una decisión espontánea de los afectados y que muchas veces responde a planes o políticas sistemáticas dirigidas a forzar el desarraigo o desplazamiento de sectores de la población.

No solo es necesaria una interpretación amplia de las causas de desplazamiento enumeradas en la definición de *personas desplazadas internas*, sino que se requiere asimismo flexibilidad respecto de la consideración de otras situaciones no enumeradas en la definición que también pueden conducir a situaciones de desplazamiento interno y, por lo tanto, merecen el mismo grado de atención que el desplazamiento generado por los conflictos, la violencia o los desastres. El desplazamiento de población impuesto en el marco de proyectos de desarrollo o incluso de protección ambiental, o generado a partir del agravamiento de las tensiones intracomunitarias en el marco de disputas por tierra u otros recursos escasos—como el agua o la tierra de pasturas—, y el desplazamiento originado en la confluencia de desafíos de seguridad, económicos y climáticos son situaciones que, de modo creciente, generan situaciones de desplazamiento interno que deben ser asimismo abordadas desde la óptica y aplicación práctica de las disposiciones y recomendaciones de los Principios Rectores. Como se analizó a lo largo de este trabajo, la enumeración de causas que plantea la definición de los Principios Rectores en modo alguno debe considerarse taxativa; debe, más bien, promoverse su interpre-

tación dinámica, no solo respecto de las causas en ella expresamente enumeradas, sino también de otras situaciones que guardan la capacidad de generar desplazamiento interno de población.

Po último, es importante reafirmar la existencia de argumentos sólidos que justifican la consideración de los desplazados internos no como beneficiarios de un estatuto legal específico, sino como personas que se encuentran dentro de su país pero que, por la especial situación de vulnerabilidad que enfrentan, requieren de una especial atención para la superación de dichas vulnerabilidades y el ejercicio pleno de sus derechos. Garantizar que las PDI puedan disfrutar de sus derechos humanos en plena igualdad con los demás miembros de la sociedad requiere prestar atención y abordar las necesidades y riesgos específicos a los que se enfrentan debido a la experiencia del desplazamiento interno. Este enfoque resulta plenamente compatible con el principio de igualdad y otros principios fundamentales relativos a la protección de los derechos humanos.

Bibliografía

Artículos y revistas

Akande, Dapo, “The Effect of Security Council Resolutions and Domestic Proceedings on State Obligations to Cooperate with the ICC”, *Journal of International Criminal Justice*, vol. 10, núm. 2, Oxford Legal Studies Research Paper núm. 19, 2012. Disponible en «https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2038217».

Berganza Setién, I., Feline Freier, L. y Blouin, C., “El elemento situacional de violación masiva de derechos humanos de la definición ampliada de Cartagena: hacia una aplicación en el caso venezolano”, *Revista Chilena de Derecho*, vol. 47, núm. 2, pp. 385-410. Disponible en «<https://dx.doi.org/10.4067/S0718-34372020000200385>».

Bradley, Miriam, *The Impact of Armed Conflict on Displacement*, Institut Barcelona d’Estudis Internacionals, diciembre de 2017. Disponible en «<https://www>.

researchgate.net/profile/Miriam-Bradley/publication/327976746_The_Impact_of_Armed_Conflict_on_Displacement/links/5bb111e192851ca9ed3213b2/The-Impact-of-Armed-Conflict-on-Displacement.pdf».

Cantor, David, “The New Wave: Forced Displacement Caused by Organized Crime in Central America and Mexico”, *Refugee Survey Quarterly*, vol. 33, núm. 3, 2014, pp. 34-68. Disponible en «<https://doi.org/10.1093/rsq/hdu008>».

Castles, S. y Van Hear, N., *Developing DFID's Policy Approach to Refugees and Internally Displaced Persons, Volume 1: Consultancy Report and Policy Recommendations*, Refugee Studies Centre, University of Oxford, Oxford, 2005. Disponible en «https://www.compas.ox.ac.uk/wp-content/uploads/ER-2005-Refugees_Policy_DfID1.pdf».

Chetail, Vincent, “Armed Conflict and Forced Migration: A Systematic Approach to International Humanitarian Law, Refugee Law, and International Human Rights Law”, *The Oxford Handbook of International Law in Armed Conflict*, 2014. Disponible en «<https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/law/9780199559695.001.0001/law-9780199559695-e-28#:~:text=Under%20humanitarian%20law%2C%20freedom%20to,%5D%20territory%27%20of%20asylum%20states>».

Cohen, Roberta, “El vacío institucional para los desplazados internos por desastres naturales”, *Revista Migraciones Forzadas*, núm. 32, Refugee Studies Centre, 2009, pp. 58-59. Disponible en «<https://www.fmreview.org/es/apatridas.htm>».

—————, “The Guiding Principles on Internal Displacement: An Innovation in International Standard Setting”, *Global Governance*, vol. 10, 2004, pp. 459-480. Disponible en «https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/cohenr_20041001.pdf».

Ferris, Elizabeth, “Gangs, Violence and Displacement in Central America”, *Brookings-LSE: News and Press Release*, 2013. Disponible en «<https://www.brookings.edu/blog/up-front/2013/11/07/gangs-violence-and-displacement-in-central-america/>».

_____, “Internally displaced persons: A neglected issue on the international agenda”, *New Routes* 4/2008, 2008. Disponible en «https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/8515962AEF080C1F4925754C0004B18E-Full_Report.pdf».

Fortin, Antonio, “Doctrinal review of the broader refugee definition contained in the Cartagena Declaration”, *Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los refugiados 1984-2004*, Editorama, San José, 2005, pp. 273-306. Disponible en «<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8996.pdf>».

Kälin, Walter, *Guiding Principles on Internal Displacement Annotations* (Studies in Transnational Legal Policy, núm. 38), The American Society of International Law and The Brookings Institution-University of Bern, 2008. Disponible en «https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/spring_guiding_principles.pdf».

_____, “The Guiding Principles on Internal Displacement as international minimum standard and protection tool”, *Refugee Survey Quarterly*, vol. 24, núm. 3, Oxford University Press, 2005, pp. 27-36. Disponible en «<http://www.jstor.org/stable/45053999>».

Mooney, Erin, “The Concept of Internal Displacement and the Case for Internally Displaced Persons as a Category of Concern”, *Refugee Survey Quarterly*, vol. 24, núm. 3, 2005, pp. 9-26. Disponible en «<http://doc.rero.ch/record/299905/files/hdi049.pdf>».

Morel, M., Stavropoulou, M. y Durieux, J. F., “The history and status of the right not to be displaced”, *Forced Migration Review*, núm. 41, 2012. Disponible en «<https://www.fmreview.org/preventing/morel-et-al#:~:text=In%20addition%2C%20the%20right%20not%20to%20be%20displaced,through%20other%20human%20rights%20is%20no%20longer%20necessary>».

Orchard, Phil, “The Contested Origins of Internal Displacement”, *International Journal of Refugee Law*, vol. 28, núm. 2, agosto de 2016. Disponible en

«<https://academic.oup.com/ijrl/article/28/2/210/2223311/The-Contested-Origins-of-Internal-Displacement>».

Libros, manuales e informes

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Directrices sobre Protección Internacional Núm. 12: *Solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con situaciones de conflicto armado y violencia bajo el artículo 1A(2) de la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados y las definiciones regionales de refugiado*, HCR/GIP/16/12, 2 de diciembre de 2016. Disponible en «<https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opensslpdf.pdf?reldoc=y&docid=58c654244>».

_____, *Nota de orientación sobre las solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con las víctimas de pandillas organizadas*, 2010. Disponible en «<https://www.refworld.org/es/docid/4bf4e1522.html>».

_____, *Reunión de expertos. Interpretación de la definición ampliada de refugiado contenida en la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984. Montevideo, Uruguay 15 y 16 de octubre de 2013. Resumen de las conclusiones sobre la interpretación de la definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena de 1984*, 7 de julio de 2014. Disponible en «<https://www.refworld.org/es/docid/5d261b224.html>».

_____, *Tendencias Globales: Desplazamiento forzado en 2020*, junio de 2021. Disponible en «<https://www.acnur.org/60cbddfd4.pdf>».

Brookings-Bern Project on Internal Displacement, *Protecting Internally Displaced Persons: A Manual for Law and Policymakers*, octubre de 2008. Disponible en «<https://www.refworld.org/docid/4900944a2.html>».

Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos, *Principios y criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos en América Latina*, abril de 1989, CIREFCA 89/9. Disponible en «<https://www.refworld.org/es/docid/57f7941f26.html>».

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Desplazamiento Interno en el Triángulo Norte de Centroamérica. Lineamientos para la formulación de políticas públicas*, OEA/Ser.LV/II.Doc. 101, 2018. Disponible en «<https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/DesplazamientoInterno.pdf>».

Comité Internacional de la Cruz Roja, “¿Cuál es la definición de ‘conflicto armado’ según el derecho internacional humanitario?” (documento de opinión), 2008. Disponible en «<https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/article/other/armed-conflict-article-170308.htm?msclkid=18d158a6b65911ecbec9175a45002ef0>».

—————, *Comentario del Primer Convenio de Ginebra: Convenio (I) para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña*, 2016, párrs. 223, 224 y 228. Disponible en «<https://www.icrc.org/es/publication/comentario-del-primer-convenio-de-ginebra>».

Comisión Nacional de Derechos Humanos, Informe Especial sobre el Desplazamiento Forzado Interno (DFI) en México, mayo de 2016. Disponible en «http://informe.cndh.org.mx/uploads/menu/15008/2016_IE_DesplazadosD.pdf».

Expert Group on Refugee and IDP Statistics (EGRIS), *International Recommendations on Internally Displaced Persons Statistics (IRIS)*, 2021. Disponible en «<https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/600188974/international-recommendations-internally-displaced-persons-statistics-iris.html>».

Geneva Academy, *What amounts to a “serious violation of international human rights law”? An analysis of practice and expert opinion for the purpose of the 2013 Arms Trade Treaty*, 2014. Disponible en «https://www.geneva-academy.ch/joomlatools-files/docman-files/Publications/Academy%20Briefings/Briefing%206%20What%20is%20a%20serious%20violation%20of%20human%20rights%20law_Academy%20Briefing%20No%206.pdf».

Grupo de Trabajo del Grupo Sectorial Global de Protección, “Parte I. Los fundamentos de la protección de los desplazados internos”, en *Manual para la*

protección de los desplazados internos, IASC, 2010. Disponible en «<https://reliefweb.int/report/world/manual-para-la-protecci%C3%B3n-de-los-desplazados-internos?msclkid=1ea0c290b02c11ecb0d9c861b43e9383>».

Jurisprudencia y normas

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-372-09. Disponible en «<https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2009/C-372-09.htm>».

Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Barrios Altos vs. Perú*, fondo, serie C, núm. 75, 14 de marzo de 2001, párr. 41. Disponible en «https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_75_esp.pdf».

Instrumentos Regionales sobre Refugiados y temas relacionados, Declaración de Cartagena sobre Refugiados, Adoptado por el Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios, 22 de noviembre de 1984. Disponible en «<https://www.refworld.org/es/docid/50ac93722.html>».

ONU, Asamblea General, Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 28 de julio de 1951 (Serie Tratados de Naciones Unidas, vol. 189, núm. 2545, p. 137. Disponible en «<https://www.refworld.org/es/docid/47160e532.html>».

ONU, Comisión de Derechos Humanos, *Comprehensive study of the Representative of the Secretary-General on the human rights issues related to internally displaced persons*, E/CN.4/1993/35, 21 de enero de 1993. Disponible en «<https://www.refworld.org/pdfid/45377b620.pdf?msclkid=6f7990c3aa0611ecaa7b78ef7d9ef6cf>».

———, Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 Febrero 1998. Disponible en «<https://www.refworld.org/es/docid/5d7fbce6a.html>».

ONU, Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, *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, 2007. Disponible en «<https://www.refworld.org/es/docid/5b609db94.html>».

Tribunal Penal Internacional para ex-Yugoslavia, *Prosecutor vs. Dusko Tadić aka “Dule”* (Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction), IT-94-1, 2 de octubre, 1995. Disponible en «<https://www.refworld.org/cases,ICTY,47fdb520.html>».

Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I), 8 de junio de 1977. Disponible en «<https://www.refworld.org/es/docid/5d7fbd01d.html>».

Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II), 8 de junio de 1977. Disponible en «<https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/protocolo-ii.htm>».

Derechos de las personas desplazadas internas y riesgos de protección

Carolina Reyes Rosiñol*

* Licenciada en Derecho por la Universidad Marista de Mérida, cursante del Máster “Estado de Derecho Global y Democracia Constitucional” de la Universidad de Génova y la Universidad de Girona. Asociada Principal de Protección en la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados —ACNUR— en México, para temas sobre desplazamiento interno. Las opiniones expresadas en este artículo son de la autora y no necesariamente representan la posición del ACNUR o de la Organización de las Naciones Unidas —ONU—.

Derechos de las personas desplazadas internas y riesgos de protección. I. Introducción; II. Igualdad y no discriminación; III. Circulación y residencia; IV. Integridad personal; V. Protección de la familia, unidad y reunificación familiar; VI. Derecho a un nivel de vida adecuado; VII. Salud; VIII. Educación; IX. Medios de subsistencia, trabajo y seguridad social; X. Vivienda, tierra y propiedad; XI. Personalidad jurídica y acceso a documentación; XII. Participación política y el derecho al voto; XIII. Acceso a la justicia y recurso judicial efectivo; XIV. Participación de las personas desplazadas y representación en la toma de decisiones.

I. Introducción

Las personas desplazadas internas deben gozar de todos los derechos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales, como cualquier persona ciudadana o residente en el país, en condiciones de igualdad y sin discriminación.

Sin embargo, a menudo las personas desplazadas se enfrentan a vacíos de protección, así como a obstáculos de diversa índole. Esto se debe, principalmente, a la falta de un marco legal que dé una respuesta integral al fenómeno del desplazamiento interno, y que proteja a las personas desplazadas debido a la situación de vulnerabilidad que ocasiona dicho fenómeno y sus impactos. Por esta razón, las personas desplazadas internas tienen diversos retos para acceder de manera efectiva a sus derechos.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos —Corte IDH— ha entendido el desplazamiento interno como una violación continua y múltiple de los derechos humanos.¹ También ha señalado que, “esta situación puede ser entendida como una condición individual *de facto* de desprotección respecto del

¹ V. Corte IDH, *Masacres de Río Negro vs. Guatemala*.

resto de personas que se encuentren en situaciones” de vulnerabilidad semejantes.² Esto se debe a la complejidad del fenómeno, así como a la amplia gama de derechos humanos que este afecta o pone en riesgo, así como en atención a las circunstancias de especial debilidad, vulnerabilidad e indefensión, en las que generalmente se encuentran las personas desplazadas como sujetos de derechos humanos.

La Corte IDH también ha señalado que, si bien no se limita de manera formal la libertad de circulación y de residencia, dicha libertad se encuentra limitada por una grave restricción *de facto*. La cual se puede originar, por ejemplo, por amenazas y hostigamientos que han provocado la huida de la población, o cuando el Estado no estableció las condiciones ni los medios que permitirían a los miembros de la comunidad regresar voluntariamente, en forma segura y con dignidad.³

En este sentido, conforme a la Convención Americana de Derechos Humanos —CADH— la situación del desplazamiento forzado “obliga a los Estados a adoptar medidas de carácter positivo para revertir los efectos de su condición de debilidad, vulnerabilidad e indefensión, incluso *vis-à-vis* las actuaciones y prácticas de terceros particulares”.⁴

En materia de derechos humanos, los Estados tienen obligaciones específicas para su respeto, protección y garantía. Para el cumplimiento de estas obligaciones, en relación con los derechos fundamentales de la población desplazada interna, las autoridades deben: por un lado, abstenerse de obrar de tal forma que directa o indirectamente afecten los derechos de este grupo poblacional; y por el otro lado, deben actuar con acciones positivas que tengan la finalidad de remover cualquier obstáculo que impida el acceso a los derechos.

Sobre el primer punto, considerando el derecho comparado, podemos poner como ejemplo a la Corte Constitucional de Colombia en la importante sentencia

² V. Corte IDH, “*Masacre de Mapiripán*” vs. Colombia, párr. 177.

³ V. Corte IDH, *Chitay Nech y otros vs. Guatemala; Comunidad Moiwana vs. Suriname*.

⁴ Corte IDH, “*Masacre de Mapiripán*” vs. Colombia... cit., párr. 177.

T-025 de 2004. Este tribunal indicó que el nivel mínimo de satisfacción de los derechos fundamentales de personas desplazadas internas incluye que las autoridades en ningún caso puedan obrar de forma tal que terminen por desconocer, lesionar o amenazar el núcleo esencial de los derechos fundamentales constitucionales de las personas desplazadas internas.⁵

En cuanto al segundo punto, la Corte Suprema de Justicia de la República de El Salvador al resolver el amparo 411-2017 señaló que las omisiones de las autoridades competentes coadyuvaron a que la situación de indefensión y de vulnerabilidad de las víctimas de violencia se prolongara en el tiempo, y a que sus derechos continuaran siendo transgredidos por grupos criminales.⁶ Dichas omisiones consistieron en la falta para adecuar el ordenamiento jurídico al contexto propio del desplazamiento interno, y de diseñar la política de seguridad y protocolos de actuación para la protección de las víctimas.

Cabe destacar que ambas cortes han tenido un papel decisivo para activar respuestas institucionales a favor de la población desplazada interna; sobre la base de promover el respeto y garantía de los derechos de una población que se encuentra en una situación de tal vulnerabilidad.⁷

Por lo tanto, es importante enfatizar en el papel fundamental que deben desempeñar las y los operadores de justicia para salvaguardar el pleno respeto de los derechos de todas las personas, incluyendo a las personas desplazadas internas. Y aunque en México no se cuente todavía a nivel nacional con una legislación específica de protección y asistencia para las y los desplazados internos, esto no debe ser un obstáculo para que se apliquen los instrumentos de protección contenidos en el ordenamiento jurídico general vigente, así como del derecho internacional de los derechos humanos —DIDH— y del derecho internacional humanitario —DIH—.

⁵ Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-025/04 22, Disponible en «https://www.refworld.org/cases,COL_CC,54884c2f4.html».

⁶ Corte Suprema de Justicia República de El Salvador, amparo 411-2017. Disponible en «<https://www.refworld.org/es/docid/5b4f72e54.html>».

⁷ V. Para más información, sentencia T-025/04 22... *cit.*, y amparo 411-2017... *cit.* (n. 5 y n. 6).

Con el fin de garantizar el pleno respeto de todos sus derechos, en igualdad de condiciones y sin discriminación.

A continuación, se mencionan los derechos más relevantes que guardan un vínculo con la protección y asistencia a las personas desplazadas internas.

II. Igualdad y no discriminación

Existen determinados derechos humanos que no pueden suspenderse en ninguna circunstancia, como lo es el principio de igualdad y no discriminación. Dicho principio es reconocido en la CADH en el artículo 1º, numeral 1, que indica:

Los Estados Parte en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.⁸

Mencionando también en el artículo 24 que “Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley”.⁹

A nivel interno, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos —CPEUM o Constitución Política— en el artículo 1º reconoce también dicho principio de la siguiente manera “Todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección”,¹⁰ prohibiendo lo siguiente:

⁸ CADH, art. 1, numeral 1.

⁹ CADH, art. 1, numeral 24.

¹⁰ CPEUM, art. 1, párr. 1.

toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.¹¹

Si bien las disposiciones anteriores no mencionan explícitamente la prohibición de la discriminación como consecuencia del desplazamiento interno, esta puede incluirse al realizar una interpretación amplia bajo la prohibición de la discriminación motivada por “cualquier otra índole”, o “cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”, como sería la discriminación basada en la condición de desplazamiento interno.

Lo anterior, también se encuentra en sintonía con los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos —Principios Rectores—, en los cuales el primer principio indica que las personas desplazadas internas “disfrutarán en condiciones de igualdad de los mismos derechos y libertades que el derecho internacional y el derecho interno reconocen a los demás habitantes del país”, y que “no serán objeto de discriminación alguna en el disfrute de sus derechos y libertades por el mero hecho de ser desplazados internos”.¹²

Estos Principios Rectores también abordan el principio de igualdad y no discriminación en el apartado de soluciones duraderas. Refiriendo que las personas desplazadas internas “que regresen a su hogar o a su lugar de residencia habitual o que se hayan reasentado en otra parte del país no serán objeto de discriminación alguna basada en su desplazamiento.” También indica que estas personas “Tendrán derecho a participar de manera plena e igualitaria en los asuntos públicos a todos los niveles y a disponer de acceso en condiciones de igualdad a los servicios públicos”.¹³

¹¹ *Ibid.*, párr. 5.

¹² Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, principio 1.

¹³ *Ibid.*, principio 29.

Este último aspecto también será desarrollado de manera más específica en el capítulo IX *sobre soluciones duraderas* de este manual.

Para profundizar en la protección a este derecho, la Suprema Corte de Justicia de la Nación —SCJN— ha interpretado que la prohibición de discriminación contenida en el artículo 1º, numeral 1, de la CADH se extiende al derecho interno de los Estados parte. De manera que estos “tienen la obligación de no introducir o eliminar de su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias, combatir las prácticas de este carácter y establecer normas y otras medidas que reconozcan y aseguren la efectiva igualdad ante la ley de todas las personas”.¹⁴

Por su parte, la Corte IDH ha reiterado que en virtud del vínculo indisoluble entre las obligaciones *erga omnes* —de respetar y garantizar los derechos humanos— y el principio de igualdad y no discriminación —el cual posee carácter de *jus cogens*—, los Estados deben abstenerse de realizar acciones que de cualquier manera vayan dirigidas, directa o indirectamente, mediante acciones u omisiones, a crear escenarios de discriminación *de jure* o *de facto*; así como deben adoptar medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades, en perjuicio de determinado grupo de personas.¹⁵

Cabe destacar, que la discriminación puede ser tanto directa como indirecta. La SCJN ha señalado que, la discriminación no solo ocurre cuando las normas y prácticas invocan explícitamente un factor prohibido de discriminación, es decir, discriminación por objeto o discriminación directa; sino también señala que puede ocurrir la discriminación por resultado o indirecta cuando las normas y prácticas son aparentemente neutras. Pero el resultado de su “contenido o aplicación constituye un impacto desproporcionado en personas o grupos en situación de desventaja histórica justo debido a esa desventaja, sin que exista para ello una justificación objetiva y razonable. Esto significa que una ley que, en principio parezca neutra, podría tener efectos discriminatorios para cierto grupo de personas”. La determinación de la discriminación por resultado requiere de un estudio sobre

¹⁴ Tesis de jurisprudencia 49/2016, Primera Sala.

¹⁵ Cf. Corte IDH, “Masacre de Mapiripán” vs. Colombia... *cit.*, párr. 178.

la existencia de la discriminación estructural, y de cómo esta sustenta la producción e interpretación normativa.¹⁶

De esta manera, de acuerdo con la SCJN, las discusiones en torno a la igualdad y no discriminación suele transitar por tres ejes:

- La necesidad de adoptar ajustes razonables para lograr una igualdad sustantiva y no meramente formal entre las personas.
- La adopción de medidas especiales o afirmativas, normalmente llamadas “acciones afirmativas”.
- El análisis de actos y preceptos normativos que directa o indirectamente —por resultado—, o de forma tácita, sean discriminatorios.¹⁷

En el tercer supuesto, cuando una persona alega discriminación en su contra debe proporcionar un parámetro o término de comparación para demostrar un trato diferenciado. Con esto se busca evitar la existencia de normas que, llamadas a proyectarse sobre situaciones de igualdad de hecho, conlleven a alguno de estos efectos en su aplicación:

- Una ruptura de esa igualdad al generar un trato discriminatorio entre situaciones análogas.
- Efectos semejantes sobre personas que se encuentran en situaciones dispares.

Así, los casos de discriminación, como consecuencia de un tratamiento normativo diferenciado, exigen un análisis que se divide en dos etapas sucesivas y no simultáneas: (i) la primera implica una revisión desde la cual se determina si las situaciones a comparar en efecto pueden contrastarse o si, por el contrario, revisten divergencias importantes que impidan una confrontación entre ambas por no entrañar realmente un tratamiento diferenciado; (ii) la segunda es aquella en la

¹⁶ V. Tesis aislada VII/2016 (10a.), Pleno, *Discriminación por objeto y por resultado. Su diferencia.*

¹⁷ V. Tesis jurisprudencial 1a./J. 44/2018 (10a.), Primera Sala, *Derechos fundamentales a la igualdad y a la no discriminación. Metodología para el estudio de casos que involucren la posible existencia de un tratamiento normativo diferenciado.*

cual se estudia si las distinciones de trato son admisibles o legítimas, lo cual exige que su justificación sea objetiva y razonable, esto mediante un escrutinio estricto según proceda.¹⁸

Lo anterior cobra relevancia sustancial para las personas desplazadas internas ya que, si bien deben gozar en condiciones de igualdad de los mismos derechos que las personas ciudadanas o residentes, en la práctica muchas veces pueden sufrir discriminación en la implementación de los marcos legales y de política pública. Estos últimos, a menudo no consideran las situaciones de vulnerabilidad específicas derivadas de la situación fáctica en la que se encuentran las personas desplazadas, así como tampoco los impactos diferenciados que genera el desplazamiento forzado.

Con la misma frecuencia, las personas desplazadas internas llegan a comunidades donde pueden verse sometidas a situaciones de discriminación y marginación como consecuencia directa de su desplazamiento.

De lo anterior se puede desprender que, para garantizar el derecho a la igualdad y no discriminación para las personas desplazadas, las autoridades deben abstenerse tanto de no introducir o eliminar disposiciones discriminatorias, como también es esencial que analicen las condiciones particulares y necesidades específicas de la situación de vulnerabilidad de estas con el fin de ejecutar medidas de carácter positivo.

Sobre las medidas de carácter positivo o acciones afirmativas, la SCJN ha indicado lo siguiente:

para alcanzar una paridad de oportunidades en el goce y ejercicio real y efectivo de los derechos humanos de todas las personas, esto conlleva que en algunos casos sea necesario remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impidan a ciertos grupos sociales vulnerables gozar y ejercer tales derechos. Por ello, la violación a este principio surge cuando existe una discriminación estructural en contra de un grupo social o sus

¹⁸ *Id.*

integrantes individualmente considerados, y la autoridad no lleva a cabo las acciones necesarias para eliminar y/o revertir tal situación; además, su violación también puede reflejarse en omisiones, en una desproporcionada aplicación de la ley o en un efecto adverso y desproporcional de cierto contenido normativo en contra de un grupo social relevante o de sus integrantes, con la diferencia de que, respecto a la igualdad formal, los elementos para verificar la violación dependerán de las características del propio grupo y la existencia acreditada de la discriminación estructural y/o sistemática.¹⁹

En el sistema jurídico mexicano, la mayoría de la legislación nacional vigente no contempla atribuciones específicas para atender integralmente a la población desplazada interna. Por lo tanto, es de especial relevancia que las personas operadoras de justicia analicen el principio de igualdad y no discriminación bajo la necesidad de remover cualquier obstáculo discriminatorio, tanto jurídico como de hecho, para la protección de las personas desplazadas internas y para que puedan ejercer de manera efectiva sus derechos.

Siguiendo lo anterior, al resolver algún caso que involucre personas desplazadas internas es fundamental que las y los operadores de justicia analicen de manera comparativa al criterio general lo siguiente: el contexto específico y la afectación o desventaja producida en comparación con las personas o comunidades no desplazadas en cuanto a la discriminación indirecta. Por lo que corresponde a la discriminación directa, deberán analizar la justificación objetiva y si es que la normativa persiguiera un fin necesario,²⁰ proporcional y razonable.

De igual manera, las personas operadoras de justicia deberán promover que las autoridades realicen estas acciones afirmativas a favor de las personas desplazadas internas, traducidas como “distinciones razonables, proporcionales y objetivas”.²¹ Sobre el particular, la Corte IDH ha señalado:

¹⁹ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 126/2017 (10a.), Primera Sala, *Derecho humano a la igualdad jurídica. Diferencias entre sus modalidades conceptuales*.

²⁰ V. Tesis de jurisprudencia 1a./J. 100/2017 (10a.), Primera Sala, *Discriminación indirecta o por resultados. Elementos que la configuran*.

²¹ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-4/84; *Caso Yatama vs. Nicaragua*.

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 *vis-à-vis* actuaciones y prácticas de terceros particulares.²²

En materia de derecho comparado, la Corte Constitucional de Colombia indicó de manera similar:

En razón esta multiplicidad de derechos constitucionales afectados por el desplazamiento interno, y atendiendo a las aludidas circunstancias de especial debilidad, vulnerabilidad e indefensión en la que se encuentran los desplazados (...) éstos tienen derecho a recibir en forma urgente un trato preferente por parte del Estado'(...)y debe caracterizarse, ante todo, por la prontitud en la atención a las necesidades, ya que 'de otra manera se estaría permitiendo que la vulneración de derechos fundamentales se perpetuara, y en muchas situaciones, se agravara'.²³

De esta manera, también será fundamental que desde la judicatura se proteja este importante derecho e impulsar que algunas disposiciones se dejen de aplicar por ser discriminatorias para la población desplazada; o en su caso, se ordene a las autoridades competentes llevar a cabo las medidas legislativas y de políticas públicas necesarias para la protección de los derechos de las personas desplazadas internas en igualdad de condiciones y sin discriminación.

Por otro lado, es importante impulsar que en el actuar de las autoridades se tome en consideración tanto a la población desplazada interna como a las comunidades de acogida, de lo contrario se podría generar estigmatización y discriminación de las personas desplazadas internas.²⁴

²² Corte IDH, “Masacre de Mapiripán” vs. Colombia... cit., párr. 179.

²³ Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-025/04... cit.

²⁴ V. Grupo Sectorial Global de Protección (*Global Protection Cluster*), *Manual para la Protección de los Desplazados Internos*, p. 305. Disponible en «https://www.acnur.org/prot/prot_mig/5c6c3ae24/manual-para-la-proteccion-de-los-desplazados-internos.html».

Sobre esto último, en situaciones que requieran una respuesta específica para las personas desplazadas internas, se debe evitar crear sistemas paralelos que den lugar a diferencias de trato. Ya que, por ejemplo, las comunidades vecinas pueden percibir la presencia de las personas desplazadas internas como una amenaza o competencia por los escasos recursos, lo que puede incrementar la discriminación y exclusión. Por el contrario, se debe impulsar que los programas de protección y asistencia promuevan la coexistencia pacífica y garanticen la sostenibilidad de las estrategias de apoyo a los medios de subsistencia de los desplazados internos y comunidades de acogida.²⁵

Finalmente, es importante evitar la discriminación también dentro de las propias personas desplazadas internas. Para ello, hay que identificar riesgos específicos de protección que pueden enfrentar diversas personas en situación de especial vulnerabilidad, como los que enfrentan mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad, minorías étnicas y población LGTBIQ+. Esto con el fin de tomar medidas concretas que prevengan y eliminen riesgos y desigualdades, así como también para fortalecer las capacidades de estos grupos, y que sus problemas e inquietudes particulares sean tomadas en cuenta al momento de brindar una respuesta mediante una participación plena y efectiva, asegurando así su representación en todos los espacios formales de toma de decisiones.²⁶

III. Circulación y residencia

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos —PIDCP— reconoce en su artículo 12 que “toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia”; así como el derecho de “salir libremente de cualquier país, incluso del propio”. El PIDCP también indica que, dicho derecho no podrá ser objeto de restricciones salvo cuando estas se hallen previstas en la ley. Es decir en los siguientes

²⁵ Cf. *ibid.*, pp. 243 y 313.

²⁶ Cf. *ibid.*, p. 13.

casos: cuando formen parte de una ley de aplicación general, y que dicha ley no sea arbitraria ni irracional; cuando las restricciones sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros; y que estas restricciones sean proporcionales así como compatibles con los demás derechos reconocidos en el Pacto.²⁷

El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en su Observación General Núm. 27 interpretó el artículo 12 del Pacto, refiriendo que “toda persona que se encuentre legalmente dentro del territorio de un Estado disfruta, dentro de ese territorio, del derecho de desplazarse libremente y de escoger su lugar de residencia”, y que sobre el aspecto de la legalidad, en principio, las personas nacionales de un Estado siempre se encuentran legalmente dentro del territorio de ese Estado. Por lo que respecta a las personas extranjeras, el comité consideró que es un tema que se rige por el derecho interno; pero que a pesar de que una persona extranjera hubiera entrado ilegalmente a un Estado, si su condición se hubiese regularizado, se encuentra legalmente dentro del territorio para los fines del artículo 12 del Pacto.²⁸

A nivel regional, la CADH reconoce en el artículo 22 el derecho de circulación y residencia. En el cual incluye “el derecho de toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado a circular por el mismo y, a residir en el con sujeción a las disposiciones legales” como parte del artículo 2.1, así como el derecho de toda persona “a salir libremente de cualquier país, inclusive del propio” como parte del artículo 2.2., entre otras circunstancias que se enumeran posterior, previendo su restricción únicamente en circunstancias específicas, como “en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás”, o aplicar restricciones de ley en “zonas determinadas, por razones de interés público”.²⁹

²⁷ V. PIDCP, art. 12.

²⁸ V. ONU, Comité de Derechos Humanos, Observación General Núm. 27. Disponible en: «<https://www.catalogoderechoshumanos.com/observacion-general-27-pidcp/?msclid=e6b1be5da8ac11eca8536a9318912b59>».

²⁹ CADH, art. 222.

A nivel interno, la Constitución mexicana contempla en el artículo 11 que “toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes”.³⁰

Asimismo, el derecho a la circulación conforme a lo desarrollado en la jurisprudencia de la Corte IDH es una “condición indispensable para el libre desarrollo de la persona”,³¹ y que el alcance del derecho entraña una triple dimensión: (i) el derecho a circular al interior de cualquier país, (ii) el derecho a salir libremente de cualquier país, incluido del propio, así como (iii) la obligación de no ser desplazado forzadamente.³²

Sobre esto último, la Corte IDH ha establecido que el artículo 22.1 de la CADH protege el derecho a no ser desplazado forzadamente dentro de un Estado parte, o a no tener que salir forzadamente fuera del territorio del Estado en el cual se halle legalmente.³³ También, la Corte IDH ha señalado que la protección a las personas desplazadas —incluyendo el derecho a la circulación— conlleva a tomar medidas para asegurar que puedan retornar a sus lugares de origen o reasentarse en otro lugar sin riesgo de que se vean vulnerados sus derechos, y que sea de forma digna, segura, voluntaria, y “garantizando su participación plena en la planificación y gestión de su regreso o reintegración”.³⁴

Cabe destacar que el principio de la voluntariedad de la circulación o residencia consta de las siguientes condiciones: (i) que la decisión se haya tomado libremente —sin ningún tipo de coacción, presión ni influencia indebida—; (ii) que la decisión esté basada en información exacta y objetiva; (iii) que la decisión haya sido tomada de manera expresa y voluntariamente —en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres—.³⁵

³⁰ CPEUM, art. 11.

³¹ Corte IDH, *Omeara Carrascal y otros vs. Colombia*, numeral 274.

³² Cf. Corte IDH, “*Masacre de Mapiripán*” vs. *Colombia...* cit., numeral 188.

³³ Cf. Corte IDH, *Masacres de el Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador*, párr. 186.

³⁴ Corte IDH, *Chitay Nech y otros vs. Guatemala*, párr. 149.

³⁵ Cf. Grupo Sectorial Global de Protección, *op. cit.*, p. 210.

Por otro lado, la Corte IDH ha señalado que el derecho de circulación y de residencia puede ser vulnerado en casos como el siguiente:

por restricciones *de facto*, si el Estado no ha establecido las condiciones ni provisto los medios que permiten ejercerlo, por ejemplo, cuando una persona es víctima de amenazas u hostigamientos y el Estado no provee las garantías necesarias para que pueda transitar y residir libremente en el territorio de que se trate, incluso cuando las amenazas y hostigamientos provienen de actores no estatales.³⁶

La SCJN se ha pronunciado sobre el derecho a libertad de circulación o de tránsito, indicando que es una condición indispensable para el libre desarrollo de la persona, la cual cuenta con al menos cuatro dimensiones:

i) la libertad de circulación en el territorio nacional; ii) la libertad de escoger residencia; iii) la libertad de salir de cualquier país, incluso el propio; y, iv) el derecho a entrar en su propio país. De esta manera, el artículo 11 de la Constitución General reconoce que todo individuo cuenta con el derecho de tránsito para poder entrar o salir del país, viajar por su territorio y mudar su residencia.³⁷

Por su parte, los Principios Rectores señalan en el principio 14 que “todo desplazado interno tiene derecho a la libertad de circulación y a la libertad de escoger su residencia” además del derecho a circular de forma libre “dentro y fuera de los campamentos y otros asentamientos” que pudieran ser establecidos para brindarles asistencia humanitaria.³⁸ Lo cual también incluye lo señalado en el principio 15 que indica que las personas desplazadas internas tienen derecho a “buscar seguridad en otra parte del país; abandonar su país; solicitar asilo en otro país; y recibir protección contra el regreso forzado o el reasentamiento en cualquier lugar donde su vida, seguridad, libertad y salud se encuentren en peligro”.³⁹

³⁶ Corte IDH, *Miembros de la Aldea Chichupac y comunidades vecinas del Municipio de Rabinal vs. Guatemala*, párr. 174; *Carvajal Carvajal y otros vs. Colombia*, numeral 215; *Yarce y otras vs. Colombia*, numeral 215.

³⁷ Tesis 1a./J. 50/2021 (11a.), Primera Sala, *Libertad de salir del país. Forma parte de los derechos de libertad de tránsito y de circulación y de residencia, como derecho humano protegido por los artículos 11 de la constitución general, 22, numeral 2, de la convención americana sobre derechos humanos y 12, numeral 2, del pacto internacional de derechos civiles y políticos, y puede estar sujeto a restricciones permisibles y proporcionales.*

³⁸ V. Principios Rectores de Desplazamiento Forzado, principio 14.

³⁹ *Ibid.*, principio 15.

Conforme a lo expuesto anteriormente, este derecho es especialmente importante en contextos de desplazamiento forzado interno y puede verse limitado por varios obstáculos, tales como: (i) barreras prácticas —por ejemplo, falta de seguridad, violencia generalizada, minas y restos de explosivos de guerra sin detonar, falta de documentos o su pérdida, discriminación, falta de infraestructura etcétera—; (ii) restricciones jurídicas o administrativas; (iii) el confinamiento de la población desplazada en campamentos; las personas desplazadas internas deben poder residir en el lugar que ellos elijan, —es decir, su confinamiento en campamentos solo está permitido en circunstancias excepcionales en el que resulte absolutamente necesario y que su duración no sea superior a la impuesta por las circunstancias, de lo contrario se estaría ante una violación de varios derechos humanos, incluido el derecho a la libre circulación—; (iv) el desplazamiento forzado de la población —el traslado forzoso de la población, por regla general, está prohibido—; (v) y la detención o prisión arbitrarias.⁴⁰

Sobre el derecho de circulación, la Corte IDH ha señalado que, para determinar la responsabilidad estatal por una falta de prevención frente a la obligación de no desplazar forzosamente, es necesario probar que el Estado tenía conocimiento de una “situación de riesgo real e inmediato en relación con una o varias personas determinadas y que el Estado, pese a tener conocimiento de dicho riesgo, no adoptó acciones dirigidas a evitar su consumación”.⁴¹

1. Buscar y recibir asilo en otro país

Como parte del derecho a circular libremente en condiciones de seguridad se incluye el derecho a salir del país y buscar asilo en otro. El derecho a buscar y recibir asilo está reconocido en diversos instrumentos internacionales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos que señala en su artículo 14.1, que en “caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país”, también a nivel internacional existe la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, entre otros instrumentos.

⁴⁰ Cf. Grupo Sectorial Global de Protección, *op. cit.*, pp. 208 y 209.

⁴¹ Corte IDH. *Yarce y otras vs. Colombia... cit.*, numeral 222.

Adicionalmente, a nivel regional la CADH incluye en el artículo 22.7 como parte del derecho de circulación y residencia, el derecho de toda persona a “buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales”.⁴²

Los Principios Rectores mencionan en el principio 2.2 que dichos principios no podrán ser interpretados de una forma que limite, modifique o menoscabe las disposiciones de cualquier instrumento internacional de derechos humanos o de derecho humanitario o los derechos concedidos a la persona por el derecho interno; y que, en particular, no afectarán al derecho de solicitar y obtener asilo en otros países. Asimismo, como parte de los derechos a la libertad de circulación, el principio 15 indica que las personas desplazadas internas tienen derecho a abandonar su país, así como solicitar asilo en otro. Finalmente, cabe destacar que incluso cuando las autoridades tomen las medidas necesarias para mejorar la seguridad de la población, todas las personas conservan su derecho a abandonar el país y solicitar asilo en otro.

IV. Integridad personal

La CADH señala en su artículo 5 el derecho a la integridad personal, indicando el derecho de toda persona a “que se respete su integridad física, psíquica y moral”.⁴³

A nivel interno, el artículo 29 de la CPEUM enfatiza la prohibición de tortura y la protección a la integridad personal como derechos que no pueden suspenderse ni restringirse en ninguna situación bajo el carácter *jus cogens* en armonía con el sistema constitucional y convencional.

Asimismo, la SCJN ha interpretado sobre este derecho lo siguiente:

La integridad personal es el bien jurídico cuya protección constituye el fin y objetivo principal para prohibir la tortura, así como otros tratos y penas crueles, inhumanas

⁴² CADH, art. 22.7.

⁴³ *Ibid.*, art. 5.1.

o degradantes, lo cual también se prevé en los artículos 5 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.⁴⁴

Sobre la protección de este derecho en contextos de desplazamiento forzado, es importante destacar que las personas desplazadas internas se ven obligadas a abandonar sus hogares para proteger su vida e integridad ante el riesgo y la vulnerabilidad en la que se encuentran como consecuencia directa o indirecta de las causas o circunstancias que generan el desplazamiento forzado.

La Corte Constitucional de Colombia ha referido que el derecho a la integridad personal en contextos de desplazamiento forzado interno resulta amenazado, tanto por los riesgos que se ciernen sobre la salud de las personas desplazadas internas, como por el alto riesgo de ataques al que están expuestos por su condición misma de desposeimiento.⁴⁵

Al respecto, la Corte IDH ha señalado que el desplazamiento forzado implica una vulneración al derecho a la integridad personal en distintas formas, que se produce tanto por las circunstancias que lo conducen, como por el miedo, angustia, agresiones y los daños ocasionados. Así como también se vulnera a la población desplazada por los efectos del fenómeno y las condiciones físicas y psíquicas en las que viven, que muchas veces no son acordes a los estándares mínimos exigibles; por ejemplo, la falta de acceso a servicios básicos, lo cual afecta su integridad física, psíquica y moral, así como sus relaciones familiares, sociales y laborales.⁴⁶ De ahí que la Corte ha derivado violaciones del artículo 5 de la CADH, relacionadas con el desplazamiento en casos en donde hubo afectaciones específicas adicionales a aquellas producidas por el hecho del desplazamiento.⁴⁷

⁴⁴ Tesis 1a. CCV/2014 (10a.), Primera Sala, amparo en revisión 703/2012, *Tortura. Constituye una categoría especial y de mayor gravedad que impone la obligación de un escrutinio estricto bajo los estándares nacionales e internacionales.*

⁴⁵ Cf. Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-025/04... cit., párr. 8.

⁴⁶ Cf. Corte IDH y Cooperación Alemana (GIZ), "Personas en situación de desplazamiento", en *Cuadernillo de Jurisprudencia*, Núm. 3, p. 19. Disponible en «<https://corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo3.pdf?msclkid=8c9c711aa70311ecb417dee5b718345b>»; Corte IDH. *Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia*, párrs. 159 y 160.

⁴⁷ Cf. Corte IDH, et al., *Personas en situación ...cit.*, p. 21; *Yarce y otras vs. Colombia... cit.*, párr. 226.

De esta manera, la Corte IDH determinó la responsabilidad de Colombia en el caso *Comunidades Afrodescendientes desplazadas de la cuenca del Río Cacarica (Operación génesis)* por la inobservancia de sus obligaciones de garantizar la asistencia humanitaria y un retorno seguro. En el marco de diversos derechos como la protección del derecho a la integridad personal, las medidas de asistencia básicas proporcionadas por el Estado durante el período del desplazamiento fueron insuficientes:

toda vez que las condiciones físicas y psíquicas que enfrentaron esas comunidades no fueron acordes con estándares mínimos exigibles, destacando que el hacinamiento, la alimentación, el suministro y manejo del agua, así como la falta de adopción de medidas en materia de salud, evidenciaron el incumplimiento de las obligaciones estatales de protección con posterioridad al desplazamiento, con la consecuencia directa de la vulneración del derecho a la integridad personal de quienes sufrieron el desplazamiento forzado.⁴⁸

De la misma manera, la Corte IDH en el caso *Masacres de Ituango vs. Colombia* determinó la responsabilidad por la vulneración al derecho a la integridad psíquica y moral conforme al artículo 5 sobre el derecho a la integridad personal y el artículo 21 sobre el derecho a la propiedad, ambos reconocidos en la CADH. Este reconocimiento proviene del hecho de que diversas personas padecieron grandes sufrimientos emocionales ante el temor por su vida y la de sus familiares; aunado a la pérdida de sus pertenencias en un contexto de extrema violencia, donde sus viviendas fueron destruidas y que, por tanto, se vieron obligadas a desplazarse al haber perdido su hogar y todas sus pertenencias, en una situación de sufrimiento especialmente grave. “Esto como parte de actos de violencia que eran destinados a aterrorizar a la población y obligar a las familias a desplazarse del lugar que eran perpetrados por paramilitares, con la aquiescencia y tolerancia de funcionarios del Estado”.⁴⁹

Dada la extrema situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las personas desplazadas y a los diversos riesgos que enfrentan, el Estado tiene la obligación

⁴⁸ Corte IDH, *Comunidades afrodescendientes desplazadas de la cuenca del río cacarica (operación génesis) vs. Colombia*, párr. 323.

⁴⁹ Corte IDH, *Masacres de Ituango vs. Colombia*, párrs. 271 y 272.

de velar por que este derecho no sea vulnerado, reforzando las acciones para brindar protección tanto a las personas que están en riesgo de desplazamiento o a quienes ya fueron desplazadas. También debe brindarles asistencia de acuerdo con los estándares mínimos exigibles para que puedan acceder a los servicios básicos, así como su acceso si eligen el retorno, la integración local en el lugar de acogida o la reubicación en otro lugar.

Por su parte, los Principios Rectores señalan que todo ser humano tiene derecho a la dignidad y a la integridad física, mental o moral. En estos se señala que las personas desplazadas deberán ser protegidas particularmente contra los siguientes perjuicios:

- La violación, la mutilación, la tortura, las penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes y otros ultrajes a su dignidad personal, como los actos de violencia contra la mujer, la prostitución forzada o cualquier otra forma de ataque a la libertad sexual.
- La esclavitud o cualquier forma contemporánea de esclavitud, como la entrega en matrimonio a título oneroso, la explotación sexual o el trabajo forzado de infancias.
- Los actos de violencia destinados a sembrar el terror entre los desplazados internos; y destaca que prohibirán las amenazas y la inducción a cometer cualquiera de los actos precedentes.⁵⁰

Por otro lado, hay que considerar, particularmente, dos escenarios donde este derecho puede verse vulnerado. En primer lugar, a veces el desplazamiento forzado se relaciona también con la desaparición de familiares. En este caso la Corte IDH ha afirmado que la violación del derecho a la integridad psíquica y moral de los familiares de la víctima es causada por el severo sufrimiento de esta situación, al desconocer el paradero de sus familiares, y que se acrecienta por no haber sido establecida toda la verdad de los hechos y como un efecto de la impunidad parcial.⁵¹ En segundo lugar, por las afectaciones del derecho a la integridad personal

⁵⁰ V. Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. principios 11.1 y 11.2.

⁵¹ Cf. Corte IDH, *Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia...* cit., párr. 161.

como consecuencia del sufrimiento ocasionado por la obstaculización, a pesar de sus esfuerzos para obtener justicia,⁵² verdad y reparación.

Ante el panorama presentado, el Poder Judicial de la Federación en México tiene una función fundamental para la protección de este derecho. Al conocer y tramitar los casos donde se encuentre en riesgo la vulneración al derecho de integridad personal en perjuicio de las personas desplazadas internas, podrá ordenar que las autoridades actúen de manera inmediata para su protección y resguardo, así como para satisfacer sus necesidades básicas.

En caso de que se tramite algún caso por la vía del juicio de amparo, es destacable que la ley en la materia en el artículo 126 señala que la suspensión se concederá de oficio y de plano cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, así como otros supuestos. También incluye los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución, donde se señala que “Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales”.⁵³

Si bien explícitamente no se menciona la suspensión sobre la vulneración del derecho a la integridad personal, es importante destacar que la Primera Sala de la SCJN ha interpretado que el concepto de “tormento” en el marco del artículo 22 de la CPEUM se refiere a “aquellos actos y omisiones que afectan gravemente a la dignidad e integridad personales”.⁵⁴

El papel de las personas operadoras de justicia es fundamental para que, al conocer de un caso en la vía de amparo donde alegue la vulneración al derecho a la integridad personal de las personas desplazadas internas, decreten de acuerdo con los hechos del caso la suspensión de oficio y de plano de los actos reclamados de

⁵² Cf. Corte IDH, *Comunidad Moiwana vs. Surinam...* cit., párr. 93.

⁵³ Ley de Amparo, art. 126, y CPEUM art. 22.

⁵⁴ Tesis de jurisprudencia 55/2019 (10a.), Primera Sala, *Suspensión de oficio y de plano en el juicio de amparo. Debe concederse cuando un interno reclama de las autoridades penitenciarias la omisión de brindarle atención médica, si se advierte que esa situación compromete gravemente su dignidad e integridad personal, al grado de equipararse a un tormento.*

conformidad con el artículo 126 de la Ley de Amparo y el artículo 22 de la Constitución Política.

En este sentido, el comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas destacó que para garantizar la protección de toda persona que recibe amenazas el Estado debe adoptar las medidas de necesarias para proteger tanto la vida como la integridad personal cuando exista la necesidad objetivo de protección de toda persona que se encuentre en alguna situación de riesgo.⁵⁵

También dicho comité indicó el deber del Estado:

[Para] adoptar de manera urgente y eficaz medidas especiales de protección hacia las personas en situación de vulnerabilidad cuya vida se encuentra en una situación de riesgo particular debido a amenazas concretas o patrones de violencia preexistentes, como lo son personas defensoras de los derechos humanos, periodistas, los testigos de delitos, víctimas de la violencia doméstica, minorías étnicas y religiosas y los pueblos indígenas, las personas desplazadas, las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales (LGBTI), solicitantes de asilo, los refugiados y los apátridas y, en determinadas situaciones, las mujeres y los niños, entre otras personas. Medidas especiales que pueden incluir la asignación de protección policial permanente, la emisión de órdenes de alejamiento y de protección contra posibles agresores.⁵⁶

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos —CIDH— dictó medidas cautelares para garantizar la vida y la integridad personal de algunas personas integrantes de la comunidad indígena El Manzano en Chihuahua, México, al considerar que de la información presentada, a *prima facie* sus miembros se encontraban en situación de gravedad y urgencia porque sus vidas e integridad personal se encontrarían en un situación de riesgo inminente, debido a que las personas beneficiarias habrían enfrentado una serie de presuntos hechos de violencia

⁵⁵ V. ONU, Comité de Derechos Humanos, Observación General Núm. 36, *sobre el artículo 6 del PIDCP relativo al derecho a la vida*. Disponible en «https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/CCPR/GCArticle6/GCArticle6_SP.pdf».

⁵⁶ *Ibid.*, párr. 27

en su contra, con motivo de la alegada presencia de supuestos ilegales en la zona, quienes intentarían ejercer un control sobre la misma y ocasionaron que abandonaran el lugar y desplazarse a localidades aledañas.⁵⁷

Cabe destacar que la suspensión en materia de amparo siempre deberá ir en sentido positivo para la protección de las personas desplazadas internas, y conforme a la Ley de Amparo en el artículo 128. No podrán ser objeto de suspensión las órdenes o medidas de protección dictadas en términos de la legislación aplicable por alguna autoridad administrativa o jurisdiccional para salvaguardar la seguridad o integridad de una persona.

Para concluir este apartado, se hace notar que bajo la protección de este derecho, también las Directrices del Comité Permanente entre Organismos —IASC por sus siglas en inglés— señalan que las evacuaciones, traslados y reubicaciones involuntarias únicamente serán permitidas de manera excepcional y temporal cuando sea necesario para la protección de las personas afectadas frente a amenazas muy graves e inminentes para su vida, integridad física o salud.⁵⁸

V. Protección de la familia, unidad y reunificación familiar

El desplazamiento forzado provoca la fragmentación o separación de muchas familias, generando así una vulneración a su derecho a la unidad y protección de la familia. Por ello, los Principios Rectores protegen el derecho a la vida familiar. Para dar efecto a este derecho se respetará la voluntad de las personas integrantes de las familias de las personas desplazadas internas que deseen estar juntos. Asimismo, indica que las familias separadas por los desplazamientos serán reunidas con la mayor rapidez posible, y que se deberán tomar todas las medidas adecuadas para la reunificación de esas familias, particularmente cuando involucre niñez desplazada.⁵⁹

⁵⁷ V. CIDH, resolución 15/2015 Medida Cautelar Núm. 106-15 1. V. «<https://www.refworld.org/es/pdfid/5c1aa7ac4.pdf?msclkid=9caeebeda8a111ec83d741d3ed1cfc22>».

⁵⁸ Cf. Grupo Sectorial Global de Protección *op. cit.*, p. 467.

⁵⁹ V. Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, principio 17.

Esta protección también incluye *inter alia*, el derecho a conocer el destino y el paradero de los familiares desaparecidos; así como el derecho para acceder a los cementerios de sus familiares difuntos, entre otros derechos.⁶⁰

A nivel regional, la Corte IDH ha destacado sobre la fragmentación del núcleo familiar derivada del desplazamiento forzado, que de acuerdo con la protección de la familia reconocida en el artículo 17 y el artículo 19 sobre la protección de los derechos de la niñez de conformidad con la CADH, esta fragmentación constituye un incumplimiento por parte del Estado. Es decir, de su obligación de proteger a toda persona contra injerencias arbitrarias o ilegales en su familia,⁶¹ y que el Estado se encuentra obligado “a favorecer el desarrollo y la fortaleza del núcleo familiar y que la separación de niños de su familia constituye, bajo ciertas condiciones, una violación de su derecho a la familia. Así, el niño o la niña tiene derecho a vivir con su familia, llamada a satisfacer sus necesidades materiales, afectivas y psicológicas”.⁶²

La Corte IDH en el caso *Alvarado Espinoza y otros vs. México* enfatizó que en casos de desplazamiento forzado, al transgredir el artículo 17 de la CADH y conllevar la separación o fragmentación del núcleo familiar, esto afecta la integridad de la familia, así como la vida de cada una de las personas que la integran. Pues esta afectación es consecuencia de tener que dispersarse fuera de sus lugares de origen y desintegrarse como familia sin que el Estado haya brindado las condiciones de seguridad para su retorno o reubicación.⁶³

En este sentido, para apoyar los esfuerzos de reunificación familiar, las autoridades deben guiarse por el respeto de los derechos humanos, que incluye el principio de unidad familiar, y deben hacer todo lo posible para evitar su separación. Pero, en caso de que se produjera, es fundamental garantizar la pronta localización y reunificación de los miembros de la familia, bajo cualquier situación.⁶⁴

⁶⁰ *Ibid.*, Principio 16.

⁶¹ Cf. Corte IDH, *et al.*, *op. cit.*, p. 19; *Chitay Nech y otros vs. Guatemala...cit.*, párrs. 161 y 163.

⁶² Corte IDH, *Yarce y otras vs. Colombia... cit.*, párr. 246.

⁶³ Cf. Corte IDH, *Alvarado Espinoza y otros vs. México*, párrs. 281 y 282.

⁶⁴ Cf. Grupo Sectorial Global de Protección, *op. cit.*, p. 219.

De igual manera, las personas separadas de sus familias deben recibir información sobre los procedimientos relevantes de localización y reunificación familiar y se les debe mantener al tanto del progreso realizado. También, se debe obtener su consentimiento informado para compartir información personal y para que se produzca la reunificación.⁶⁵

Desde el derecho comparado, la Corte Suprema de Justicia de El Salvador señala que por las funciones sociales y jurídicas que cumple la familia dentro de la sociedad, se requiere de una protección reforzada del Estado, mediante instrumentos jurídicos, políticas públicas y, en general, de su propio actuar. Lo cual implica: (i) un deber de abstención o de no injerencia del Estado, y (ii) la existencia de obligaciones positivas o prestacionales de realizar todo lo que se encuentre al alcance de este para fomentar la protección familiar y la conservación de la familia como base fundamental de la sociedad.⁶⁶

En cuanto a la niñez desplazada y los procesos de reunificación familiar es menester considerar el interés superior de la niñez reconocido en el artículo 4 de la Constitución, con base en el cual el papel de las personas operadoras de justicia será promover y supervisar esta protección reforzada y efectiva por parte de su familia, la sociedad y el Estado.

Cabe destacar que el principio de interés superior de la niñez también emana del artículo 3º de la Convención de los Derechos del Niño, y debe aplicarse de manera sistemática a toda actuación que afecte a un niño o niña y debe trascender a todas las acciones adoptadas en general, así como a las evaluaciones, actividades de planificación o asignaciones presupuestarias, como actuaciones que afecten a niñas o niños particulares.⁶⁷

En situaciones de desplazamiento interno, este principio implica una evaluación exhaustiva del interés superior de la niña o el niño con relación a toda actua-

⁶⁵ *Id.*

⁶⁶ V. Corte Suprema de Justicia de El Salvador, sentencia de amparo 411-2017,13. Disponible en «<https://www.refworld.org/es/docid/5b4f72e54.html>».

⁶⁷ Cf. Grupo Sectorial Global de Protección, *op. cit.*, p. 220.

ción que le pueda afectar en todas las fases del ciclo de desplazamiento, y merece una especial atención a causa de los riesgos particulares que pueden enfrentar.⁶⁸

En el ámbito de la unidad familiar, los procedimientos formales para la determinación de su interés superior se deben establecer en caso de que se estén analizando posibles soluciones duraderas o medidas alternativas para su cuidado, o su eventual separación del resto de la familia si es que la seguridad está en peligro, así como en el caso de reunificación familiar. Estos mecanismos se deben apoyar en los sistemas nacionales de protección de la niñez. Se debe garantizar que las decisiones se tomen por más de una persona con conocimientos y experiencia acreditados, y que las decisiones se basen en la valoración de todos los factores relevantes. Los procedimientos también deben garantizar la participación efectiva y plena de la niña o el niño sin discriminación alguna. Se debe dar la importancia debida a la opinión de la niña o del niño de acuerdo con su edad y grado de madurez.⁶⁹

De esta manera, no se debe separar a las niñas y niños de sus padres o madres en contra de su voluntad, a no ser que tal separación se considere necesaria para su interés superior y se cumplan las garantías procesales necesarias. En caso de separación, se tiene que brindar una protección y asistencia especial a las niñas y niños, que incluya mecanismos adecuados de cuidado. Para lo anterior se debe tener en cuenta su edad y grado de madurez, así como su origen étnico, religioso, cultural y lingüístico. Los mecanismos alternativos de cuidado deben estar sujetos a un control revisión periódico.⁷⁰

La SCJN ha señalado que el Estado debe no solo resguardar la estabilidad de los niños y niñas en su núcleo familiar, sino garantizar que aquéllos puedan gozar efectivamente de sus relaciones familiares.⁷¹

⁶⁸ *Ibid.*, p. 13.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 220.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 227.

⁷¹ V. Tesis aislada de jurisprudencia 1a. CLXXXVI/2017 (10a.), Primera Sala, Amparo en revisión 644/2016. *Principio del mantenimiento del menor en su familia. Su contenido y alcance.*

Por otro lado, la protección a la familia es independiente de otros derechos interdependientes e importantes en situaciones de desplazamiento forzado, como el de posibilitar un retorno seguro. Lo anterior no obsta a que, de acuerdo con las circunstancias del caso, medidas para posibilitar el retorno seguro sean aptas también para lograr la reunión familiar.⁷² Finalmente, la Corte IDH ha indicado que el derecho a la protección de la familia conlleva, entre otras obligaciones, la de favorecer, de la manera más amplia, el desarrollo y fortaleza del núcleo familiar.⁷³

Es importante que el concepto familia para casos de desplazamiento forzado se entienda en un sentido amplio, y que se defina desde lo funcional de acuerdo con el contexto; que se entienda que va más allá de la familia nuclear, para incluir relaciones de dependencia social, emocional o material, lo cual, en determinados casos, puede incluir a personas que no tienen vínculos de sangre.

Sobre el particular el Comité de los Derechos del Niño en su Observación General Núm. 14 sostuvo que el término “familia” debe interpretarse en un sentido amplio que incluya:

a los padres biológicos, adoptivos o de acogida o, en su caso, a los miembros de la familia ampliada o la comunidad, según establezca la costumbre local”. Asimismo, el derecho a la no separación es aplicable “a cualquier persona que tenga el derecho de custodia, los tutores legales o habituales, los padres adoptivos y las personas con las que el niño tenga una relación personal estrecha.”⁷⁴

Por su parte, la Corte IDH ha mencionado:

la definición de familia no debe restringirse por la noción tradicional de una pareja y sus hijos, pues también pueden ser titulares del derecho a la vida familiar otros parientes, como los tíos, primos y abuelos, para enumerar sólo algunos miembros posibles de la familia extensa, siempre que tengan lazos cercanos personales.

⁷² Cf. *Yarce y otras vs. Colombia...* cit., párr. 248.

⁷³ Cf. *Comunidades Afrodescendientes Desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) vs. Colombia...* cit., párr. 325.

⁷⁴ Comité de los Derechos del Niño, Observación General Núm. 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial, (art. 3, párr. 1), párr. 59.

Además, en muchas familias la(s) persona(s) a cargo de la atención, el cuidado y el desarrollo de una niña o niño en forma legal o habitual no son los padres biológicos. Más aún, en el contexto migratorio, los ‘lazos familiares’ pueden haberse constituido entre personas que no necesariamente sean jurídicamente parientes, máxime cuando, en lo que respecta a niñas y niños, no han contado o convivido con sus padres en tales procesos.⁷⁵

Por todo lo anterior, es clave considerar un término amplio del concepto familiar, y utilizar criterios apropiados y realistas en relación con la documentación y otros tipos de prueba requeridos para demostrar un vínculo de parentesco. Ya que, como consecuencia del desplazamiento forzado, muchas personas han perdido su documentación personal y es posible que se requieran métodos alternativos para confirmar la existencia de dichos vínculos.⁷⁶

VI. Derecho a un nivel de vida adecuado

En relación con la protección de los derechos económicos, sociales y culturales, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales —PIDESC— señala en su artículo 3 que todos los Estados deben asegurar que todas las personas, de manera igualitaria, gocen de estos derechos.⁷⁷

En este sentido, dicho instrumento incluye en su artículo 11 el derecho a un nivel de vida adecuado. Indicando que este derecho comprende “el acceso a alimentación, vestido y vivienda adecuados, así como a la mejora continua de las condiciones de existencia”.⁷⁸

Sobre la interpretación de ese derecho, la Primera Sala de la Suprema Corte ha advertido:

⁷⁵ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-21/14; Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidades de protección internacional, párr. 272.

⁷⁶ Cf. Grupo Sectorial Global de Protección, *op. cit.*, p. 217.

⁷⁷ V. PIDESC, art. 3.

⁷⁸ *Ibid.*, art. 11.

del texto actual del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se desprende, si bien no en estos términos literales, un derecho fundamental de toda persona a acceder a un nivel de vida adecuado o digno [...] Una característica distintiva de este derecho radica en la íntima relación que mantiene con otros derechos fundamentales, tales como el derecho a la vida, alimentación, vestido, vivienda, educación y salud, pues es claro que para que una persona se encuentre en condiciones de alcanzar un determinado nivel de bienestar requiere que todas sus necesidades básicas se encuentren adecuadamente satisfechas. Así, se advierte que la plena vigencia del derecho fundamental a un nivel de vida adecuado o digno depende a su vez de la completa satisfacción de esta esfera de derechos propia de las necesidades básicas de los seres humanos.⁷⁹

Por su parte, los Principios Rectores señalan en el principio 18 que todas las personas desplazadas tienen derecho a un nivel de vida adecuado. Derivado de este derecho, el principio indica que, cualesquiera que sean las circunstancias, las autoridades competentes proporcionarán a las personas desplazadas internas, como mínimo, los siguientes suministros o se asegurarán de que disfruten de “libre acceso a los mismos: alimentos esenciales y agua potable; alojamiento y vivienda básicos; vestido adecuado; y servicios médicos y de saneamiento esenciales. Asimismo, indica que para la planificación y distribución de dichos suministros se harán esfuerzos especiales por asegurar la plena participación de la mujer”.⁸⁰

Se considera que dichos bienes y servicios referidos son adecuados cuando están disponibles en cantidad y calidad suficiente y son asequibles, aceptables —esto es, sensibles al género y a la edad de las personas y culturalmente apropiados— y adaptables —es decir, tienen la flexibilidad suficiente para ajustarse a las necesidades cambiantes de las personas desplazadas internas—. ⁸¹

Es importante mencionar que el derecho a recibir asistencia humanitaria es un elemento indispensable del derecho a vivir con dignidad. “Abarca el derecho a

⁷⁹ Tesis aislada 1a. CCCLIII/2014 (10a.), Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 1200/2014, *Derecho a acceder a un nivel de vida adecuado. Su plena vigencia depende de la completa satisfacción de los derechos fundamentales propios de la esfera de necesidades básicas de los seres humanos.*

⁸⁰ Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, principio 18.

⁸¹ V. IASC, indicador de nivel de vida adecuado. Disponible en «<https://inform-durablesolutions-idp.org/es/library/adequate-standard-of-living/?msclkid=8ffe1154ab3111ecbcefbedad56596c7>».

un nivel de vida adecuado, lo que incluye alimentos y agua en calidad y cantidad suficientes y una vivienda adecuada, así como los medios necesarios para mantener la salud”. Cabe destacar que la asistencia humanitaria debe brindarse conforme al principio de imparcialidad, lo que significa que ha de proporcionarse únicamente según las necesidades y en proporción a estas. Ello se deriva del principio más general de no discriminación.⁸²

Sobre la asistencia humanitaria, los Principios Rectores señalan en los principios 3 y 25 que las autoridades tienen la obligación y la responsabilidad primarias de proporcionar protección y asistencia humanitaria a las personas desplazadas internas; y que a su vez las personas desplazadas internas tienen el derecho a solicitar y recibir protección y asistencia humanitaria. También que no serán perseguidos ni castigados por formular esa solicitud.

Cabe destacar que, ya se cuentan con algunas resoluciones dentro Poder Judicial de la Federación donde por la vía del juicio de amparo se han constatado omisiones de diversas autoridades para otorgar a asistencia o ayuda humanitaria y condiciones satisfactorias de vida a personas desplazadas internas, y considerando los Principios Rectores como instrumento de instrumento internacional de *soft law*, se ha ordenado la entrega en especie de “vestido adecuado tomando en cuenta las condiciones climáticas de la ciudad en la que actualmente residen” las personas desplazadas, o, de lo contrario, la entrega de un monto en moneda nacional suficiente para cubrir esas necesidades”, entre otras cosas.⁸³

Por otro lado, se hace notar que el principio 28 de los Principios Rectores señala a su vez que las organizaciones humanitarias internacionales y otros órganos competentes tienen derecho a ofrecer sus servicios en apoyo de las personas desplazadas internas. Cuyos ofrecimientos no podrán ser considerados un acto inamistoso ni una interferencia en los asuntos internos del Estado y se examinará de buena fe. También indican que su aceptación no podrá ser retirada arbitraria-

⁸² V. Asociación Esfera, *Manual Esfera: Carta Humanitaria y normas mínimas para la respuesta humanitaria*. Disponible en «<https://inee.org/sites/default/files/resources/El-manual-Esfera-2018-ES.pdf>».

⁸³ Juzgado Segundo de Distrito de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Chiapas, juicio de amparo indirecto 833/2018.

mente, en particular cuando las autoridades competentes no puedan o no quieran proporcionar la asistencia humanitaria necesaria.

Se hace notar que la Relatora Especial sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos ha referido que:

la asistencia y protección humanitarias afrontan las necesidades inmediatas de los desplazados internos, pero también previenen el desplazamiento secundario al crear las condiciones para que las personas permanezcan en situación de seguridad y dignidad en un área durante la espera de una solución a su desplazamiento.⁸⁴

Asimismo, la Relatora Especial señala que “si no se dan las condiciones para la supervivencia, los desplazados internos podrían verse obligados a trasladarse nuevamente, por ejemplo, para escapar del hambre, la inseguridad o la violencia”.⁸⁵

A continuación, se profundizará en algunas cuestiones específicas de tres de los subtemas derivados del derecho a un nivel adecuado de vida: (i) alojamiento, (ii) ayuda alimentaria y nutrición, (iii) agua y saneamiento, abarcando el derecho a la salud en un apartado posterior.

1. Alojamiento como parte del derecho a una vivienda adecuada

El alojamiento es una prioridad fundamental de protección. “El derecho al alojamiento implica el acceso a una vivienda adecuada, así como la capacidad de disfrutar de manera sostenida de condiciones adecuadas de alojamiento”.⁸⁶

Cuando se hace alusión a los alojamientos, por lo general se refiere a espacios de vivienda habitables, cubiertos, que proporcionen un entorno sano y de seguridad en donde vivir con privacidad y dignidad.⁸⁷

⁸⁴ ONU, Asamblea General, Informe de la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, de conformidad con: resolución 74/160 y resolución 41/15 del Consejo de Derechos Humanos, párr. 55.

⁸⁵ *Id.*

⁸⁶ Grupo Sectorial Global de Protección, *op. cit.*, p. 250.

⁸⁷ *Id.*

En determinadas situaciones, el Estado puede alegar que carece de la capacidad de proteger el derecho a un alojamiento adecuado, ya sea por carecer de los recursos financieros necesarios, o por la inexistencia o el mal funcionamiento de los mecanismos para garantizar el cumplimiento de las leyes, o por la incapacidad de acceder a determinadas partes de su territorio. Sin embargo, el Estado debe demostrar que ha hecho todo lo posible por utilizar todos los recursos a su disposición para satisfacer las necesidades fundamentales de alojamiento. Entre estos recursos figuran “los que pueda poner también a su disposición la comunidad internacional mediante la cooperación y la asistencia internacionales”.⁸⁸

Al igual que otros derechos económicos, sociales y culturales, el derecho al alojamiento como parte del derecho a una vivienda adecuada se debe lograr de manera progresiva, y el Estado ha de adoptar todas las medidas necesarias para respetar, proteger y satisfacer este derecho. En situaciones de emergencia, los requisitos mínimos que se deben cumplir con relación al derecho a un alojamiento adecuado son la privacidad, la seguridad personal, la salud y los alimentos.⁸⁹

Las intervenciones relacionadas con el alojamiento de las personas desplazadas en la etapa inicial pueden reducir la inestabilidad de la población. Ello puede ayudar a mitigar o evitar riesgos adicionales de protección relacionados con el desplazamiento.⁹⁰ Un aspecto importante para tomar en cuenta es que se debe dar seguimiento a la situación de las personas desplazadas en los alojamientos y evaluarla continuamente para valorar las condiciones y el estado del alojamiento en general; para identificar los posibles riesgos de protección asociados a condiciones inapropiadas o a un entorno peligroso. Tales evaluaciones han de dar lugar a diferentes tipos de intervenciones de asistencia, así como a la búsqueda de opciones de alojamiento alternativas.⁹¹

El derecho a la vivienda adecuada en sentido amplio se abordará en la sección X de este capítulo.

⁸⁸ CDESC, Observación General Núm. 3 *sobre la indole de las obligaciones de los Estados Partes*, párr. 13.

⁸⁹ Cf. Grupo Sectorial Global de Protección, *op. cit.*, p. 254.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 256.

⁹¹ *Ibid.*, p. 252.

2. Ayuda alimentaria y nutrición

Como ya se fue mencionado anteriormente, el derecho a una alimentación adecuada, suficiente y de calidad se incluye en el artículo 11 del PIDCP; cuyo párrafo 2 reconoce que posiblemente deberán adoptarse medidas más inmediatas y urgentes para garantizar “el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre” y la malnutrición.

Por su parte, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales —Protocolo de San Salvador— reconoce en el artículo 12 el derecho a la alimentación señalando lo siguiente:

toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual”, indicando que con “el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia.⁹²

A nivel interno, el artículo 4 de la Constitución Política indica que “toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará”.

Es importante preciar que este derecho *per se* no implica que el Estado tenga que distribuir alimentos a toda la población. Sin embargo, los Estados sí tienen la obligación general de tomar medidas para su realización progresiva hasta el máximo de los recursos que dispongan. Lo que incluye solicitar el apoyo de la comunidad internacional cuando fuera necesario.

⁹² Protocolo adicional a la Convención Americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, art. 12.

Adicionalmente, los Estados también deben crear las condiciones necesarias para garantizar la seguridad alimentaria mediante, por ejemplo, la legislación, políticas públicas y programas específicos. Así como la obligación inmediata de prevenir o evitar la discriminación en el acceso a una alimentación adecuada, lo que incluye la discriminación por motivos relacionados con el desplazamiento, así como prevenir la malnutrición y el hambre.⁹³

Cabe destacar algunas acotaciones que tanto la Corte IDH como la Corte Constitucional de Colombia han referido sobre el derecho a una alimentación mínima; indicando que muchas veces resulta insatisfecho en un gran número de casos por los altos niveles de pobreza extrema a los que llegan numerosas personas desplazadas.⁹⁴ Estos tribunales también señalan que las violaciones del derecho a la alimentación pueden producirse por actos realizados directamente por los Estados o por otras entidades insuficientemente reguladas por los Estados.

Entre ellos cabe señalar: derogar o suspender oficialmente la legislación necesaria para seguir disfrutando el derecho a la alimentación; negar el acceso a los alimentos a determinados individuos o grupos, tanto si la discriminación se basa en la legislación como si es activa; impedir el acceso a la ayuda alimentaria de carácter humanitario en los conflictos internos o en otras situaciones de emergencia, entre otras.⁹⁵

Finalmente, para la protección del derecho a la ayuda alimentaria y nutrición, es importante resaltar dos consideraciones para evitar acrecentar los impactos del fenómeno:

- Por un lado, la necesidad de adaptar la asistencia alimentaria en función de las necesidades específicas —niñas, niños, mujeres gestantes o lactantes, entre otros perfiles—, las costumbres y las creencias reli-

⁹³ Cf. Grupo de Trabajo del Grupo Sectorial Global de Protección, *Manual para la Protección de los Desplazados Interno*, pp. 266 y 271.

⁹⁴ Cf. Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-025/04... *cit.*; Corte IDH, *Masacres de Ituango vs. Colombia...* *cit.*, párr. 12.

⁹⁵ CDESC, Observación General Núm. 12 sobre el derecho a una alimentación adecuada (art. 11); Corte IDH, *Masacres de Ituango vs. Colombia...* *cit.*, párr. 19.

gias —los pueblos indígenas tienen prácticas de alimentación diferentes en función de sus costumbres y cosmovisión—.

- Por otro lado, la distribución de los alimentos debe contemplar estrategias que eviten la exposición a riesgos adicionales de protección o violaciones a derechos humanos, así como la discriminación con las comunidades de acogida.

Para el logro de una asistencia alimentaria y nutricional de calidad, suficiente, culturalmente apropiada, diferenciada, pertinente, segura y sin discriminación, es esencial la participación efectiva de la población desplazada y la comunidad de acogida en toda la cadena de respuesta, desde el diseño, hasta la distribución final. Lo anterior es fundamental para mitigar riesgos y conflictos entre los dos grupos de población.

3. Agua y saneamiento

El derecho humano al agua es el derecho de todas las personas a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico.

Sobre este derecho, en el párrafo 1 del artículo 11 del PIDC se enumeran una serie de derechos que emanan del derecho a un nivel de vida adecuado, “incluso alimentación, vestido y vivienda adecuado”. Al respecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales —CDESC— ha señalado que el uso de la palabra “incluso” indica que esta enumeración de derechos no pretendía ser exhaustiva. Por lo tanto, el derecho al agua se contempla en el mismo cúmulo de condiciones para asegurar el derecho un nivel de vida adecuado, en particular porque es una de las condiciones fundamentales para la supervivencia.⁹⁶

Asimismo, el referido comité ha indicado que el derecho al agua entraña tanto libertades como derechos:

⁹⁶ V. CDESC, Observación General Núm. 15, *sobre el derecho al agua (artículos 11 y 12 del PIDESC)*.

Las libertades son el derecho a mantener el acceso a un suministro de agua necesario para ejercer el derecho al agua y el derecho a no ser objeto de injerencias, como por ejemplo, a no sufrir cortes arbitrarios del suministro o a la no contaminación de los recursos hídricos. En cambio, los derechos comprenden el derecho a un sistema de abastecimiento y gestión del agua que ofrezca a la población iguales oportunidades de disfrutar del derecho al agua. Así, los elementos del derecho al agua deben ser adecuados a la dignidad, la vida y la salud humanas.⁹⁷

Finalmente, dicho comité señaló en la Observación General número 5 que, aunque el derecho al agua potable es aplicable a todas las personas, los Estados deben prestar especial atención a las personas y grupos de personas que tradicionalmente han tenido dificultades para ejercer este derecho, señalando explícitamente a las personas desplazadas internas.⁹⁸

Ahora bien, sobre el acceso a este derecho en condiciones de desplazamiento, es indispensable que los Estados garanticen que las personas desplazadas tengan acceso al agua, saneamiento y a instalaciones de higiene básicas para garantizar su supervivencia. Esto con el fin de protegerse contra enfermedades y para mantener la dignidad hasta que puedan regresar a sus hogares o encuentren otra solución duradera, en igualdad de condiciones que el resto de la población.⁹⁹

Además, en esta misma observación se señala que las instalaciones para el acceso al agua y al saneamiento deben estar ubicadas al alcance de todos los segmentos de la población en condiciones de dignidad y seguridad. También implica que estas se diseñen teniendo en cuenta factores de edad y género, y que sean asequibles para todas las personas.¹⁰⁰

VII. Salud

Toda persona tiene el derecho al disfrute del nivel de salud más alto posible. Lo cual implica no solo el derecho a una atención sanitaria oportuna y apropiada, sino

⁹⁷ *Ibid.*, párr. 10 y 11.

⁹⁸ *Ibid.*, párr. 16.

⁹⁹ Cf. Grupo Sectorial Global de Protección, *op. cit.*, p. 274.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 275.

también a los factores básicos determinantes de la salud, tales como una alimentación adecuada, agua, medios sostenibles de subsistencia, vivienda y saneamiento. Para satisfacer las necesidades sanitarias de la población, se requiere una respuesta multisectorial que tenga en cuenta el vínculo entre la salud y la protección.¹⁰¹

El Protocolo de San Salvador contempla en el artículo 10 el derecho de toda persona a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social. En este se señala que, para hacer efectivo dicho derecho, los Estados deben adoptar diversas medidas como:

- La atención primaria de la salud, entendiendo como tal la asistencia sanitaria esencial puesta al alcance de todos los individuos de una comunidad.
- La extensión de los beneficios de los servicios de salud a todos los individuos sujetos a la jurisdicción del Estado.
- La total inmunización contra las principales enfermedades infecciosas.
- La prevención y el tratamiento de las enfermedades endémicas, profesionales y de otra índole.
- La educación de la población sobre la prevención y tratamiento de los problemas de salud.
- La satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables.¹⁰²

A nivel interno, la Constitución Política indica en el artículo 4 que toda persona tiene derecho a la protección de la salud, y que la ley definirá “un sistema de salud para el bienestar, con el fin de garantizar la extensión progresiva, cuantitativa y cualitativa de los servicios de salud para la atención integral y gratuita de las personas que no cuenten con seguridad social”.¹⁰³

Sobre este derecho constitucional existen diversas interpretaciones. Al respecto, la SCJN ha dicho lo siguiente:

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 283.

¹⁰² V. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 10.

¹⁰³ CPEUM, art. 4.

la protección de la salud es un objetivo que el Estado puede perseguir legítimamente por tratarse de un derecho fundamental constitucional, y que tiene una proyección tanto individual o personal, como una pública o social. Sobre “la protección [...] en lo individual, el derecho a la salud se traduce en la obtención de un determinado bienestar general integrado por el estado físico, mental, emocional y social de la persona, del que deriva otro derecho fundamental, consistente en el derecho a la integridad físico-psicológica [...]. Por otro lado, la faceta social o pública del derecho a la salud consiste en el deber del Estado de atender los problemas de salud que afectan a la sociedad en general, así como en establecer los mecanismos necesarios para que todas las personas tengan acceso a los servicios de salud. Lo anterior comprende el deber de emprender las acciones necesarias para alcanzar ese fin, tales como el desarrollo de políticas públicas [...] entre otras.¹⁰⁴

Asimismo, otros órganos del Poder Judicial de la Federación han interpretado que este derecho “conlleva, entre otras, la obligación del Estado de brindar los servicios y prestaciones para garantizar el más alto nivel de protección a la salud de las personas (mediante atención médica, tratamiento, medicamentos, rehabilitación, otorgamiento de licencias médicas, etcétera).” De esta manera, dichos órganos indican lo siguiente en relación con estos servicios:

Cuando en el amparo indirecto se reclame la omisión de otorgar los servicios médicos para el tratamiento de una enfermedad que pone en peligro la vida a la persona quejosa, debe decretarse la suspensión de plano, en términos del artículo 126 de la Ley de Amparo, y los efectos de esa medida deben precisarse con claridad, a fin de vincular a la autoridad a proporcionar la atención médica debida y urgente requerida, así como al seguimiento y comunicación exacta de los procedimientos que se deben aplicar, junto con los medicamentos y tratamiento necesarios e, incluso, las licencias médicas que legalmente procedan, para garantizar plenamente el derecho a la salud.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 8/2019 (10a.), Primera Sala, Décimo Octavo Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, *Derecho a la protección de la salud. Dimensiones individual y social*.

¹⁰⁵ Tesis aislada 18o. A.33 K (10a.), Queja 80/2019.

Por su parte, los Principios Rectores refieren en el principio 19 lo siguiente:

las personas desplazadas internas enfermas o heridas y quienes sufran discapacidades recibirán en la mayor medida posible y con la máxima celeridad la atención y cuidado médicos que requieren, sin distinción alguna salvo por razones exclusivamente médicas. Cuando sea necesario, las personas desplazadas internas tendrán acceso a los servicios psicológicos y sociales.¹⁰⁶

Asimismo, los principios indican que se “prestará especial atención a las necesidades sanitarias de la mujer, incluido su acceso a los servicios de atención médica para la mujer, en particular los servicios de salud sexual y reproductiva, y al asesoramiento adecuado de las víctimas de abusos sexuales y de otra índole”. Finalmente, en ellos se señala que se prestará “especial atención a la prevención de enfermedades contagiosas e infecciosas entre las personas desplazadas internas”.¹⁰⁷ Destacando así una protección a la salud física, mental y reproductiva.

Las condiciones que caracterizan al desplazamiento forzado pueden tener un profundo impacto sobre la salud y el bienestar de las personas y las comunidades.¹⁰⁸ Por lo general, estos riesgos se ven exacerbados por la falta de acceso, o un acceso limitado, a instalaciones y servicios de atención sanitaria, así como a provisiones y medicamentos, durante el desplazamiento. En muchos casos, las personas desplazadas internas no pueden obtener una atención sanitaria oportuna y adecuada.¹⁰⁹

Las autoridades son las principales responsables de garantizar el disfrute del nivel de salud más alto posible por parte de todas las personas que se encuentren bajo su jurisdicción, lo que incluye a la población desplazada. Por consiguiente, las autoridades tienen la obligación de realizar todas las medidas posibles para la realización progresiva del derecho a la salud; entre estas, las medidas legislativas, administrativas, financieras, educativas y sociales, hasta el máximo de los recursos que dispongan. En particular, las autoridades deben hacer lo posible para garantizar que los establecimientos, bienes y servicios públicos de salud y centros de

¹⁰⁶ Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, principio 19.

¹⁰⁷ *Id.*

¹⁰⁸ Cf. Grupo Sectorial Global de Protección, *op. cit.*, p. 283.

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 284.

atención sanitaria, estén disponibles y sean accesibles, culturalmente aceptables y de buena calidad.¹¹⁰

Cabe destacar que el CDESC de Naciones Unidas ha señalado lo siguiente:

De acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas y las resoluciones pertinentes de la Asamblea General de las Naciones Unidas y de la Asamblea Mundial de la Salud, los Estados Partes tienen la obligación individual y solidaria de cooperar en la prestación de ayuda en casos de desastre y de asistencia humanitaria en situaciones de emergencia, incluida la prestación de asistencia a los refugiados y los desplazados dentro del país [...] debiendo otorgar prioridad a los grupos más vulnerables o marginados de la población.¹¹¹

Es necesario notar que, para la protección y garantía de este derecho, los servicios que se brinden deben incluir tanto la salud física como la salud mental de las personas desplazadas internas; pues el fenómeno de desplazamiento genera impactos en las personas en ambas dimensiones.

Finalmente, el comité observó que en las comunidades indígenas la salud del individuo se suele vincular con la salud de la sociedad en su conjunto, es decir, presenta una dimensión colectiva. Por ello, las actividades relacionadas con el desarrollo que inducen al desplazamiento de poblaciones indígenas, contra su voluntad, de sus territorios y entornos tradicionales, con la consiguiente pérdida por esas poblaciones de sus recursos alimenticios y la ruptura de su relación simbiótica con la tierra, ejercen un efecto perjudicial sobre la salud de esas poblaciones.¹¹²

VIII. Educación

El artículo 13 del PIDESC reconoce el derecho de toda persona a la educación, la cual “debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 285.

¹¹¹ CDESC, Observación General Núm. 14 *relativa al disfrute del más alto nivel de salud (art 12)*, párr. 40. Disponible en «<https://acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1451.pdf?msclkid=f8daacc9a97a11ec88f2dd90319211c0>».

¹¹² *Ibid.*, párr. 27.

sentido de su dignidad y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales”. Lo anterior mediante la enseñanza obligatoria, asequible y gratuita de la educación primaria. También la educación secundaria, técnica y profesional debe ser generalizada. Finalmente, la enseñanza superior debe ser accesible y con una implantación progresiva de la enseñanza gratuita.¹¹³

A nivel interno, la Constitución Política señala en su artículo 3 que toda persona tiene derecho “a la educación, señalando que las autoridades de todos los niveles de gobierno impartirán y garantizar la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior”. Asimismo, refiere *inter alia* que el Estado priorizará el interés superior de niñas, niños, adolescentes y jóvenes en el acceso, permanencia y participación en los servicios educativos.¹¹⁴

Por otra parte, el artículo 2 apartado B, fracción II indica que para promover la igualdad de oportunidades de las personas indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, las autoridades de los tres órdenes de gobierno tienen la obligación *inter alia* de garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior.

Adentrándonos al contexto específico sobre el desplazamiento interno, los Principios Rectores señalan en el principio 23 que toda persona tendrá derecho a la educación. Para dar efecto a este derecho las autoridades competentes se asegurarán de que las personas desplazadas internas, en particular la niñez desplazada, reciban una educación gratuita y obligatoria a nivel primario. La educación respetará su identidad cultural, su idioma y su religión. Adicionalmente, este principio indica que se deberán hacer esfuerzos especiales por conseguir la plena e igual participación de mujeres y niñas en los programas educativos. También, que tan pronto como las condiciones lo permitan, los servicios de educación y formación

¹¹³ V. ONU, Asamblea General, PIDESC, art. 13. Disponible en «<https://www.ohchr.org/sp/professional/interest/pages/cescr.aspx>».

¹¹⁴ V. CPEUM, art. 3.

se pondrán a disposición de las personas desplazadas internas con independencia de que vivan o no en campamentos.¹¹⁵

Sobre el derecho a la educación en México, particularmente para las personas desplazadas internas, la Ley General de Educación señala en el artículo 9 que las autoridades educativas, —en el ámbito de sus respectivas competencias y con la finalidad de establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada persona, con equidad y excelencia—, realizarán entre otras acciones “el promover medidas para facilitar y garantizar la incorporación y permanencia a los servicios educativos públicos a las niñas, niños, adolescentes y jóvenes que hayan sido repatriados a nuestro país, regresen voluntariamente o enfrenten situaciones de desplazamiento o migración interna”.¹¹⁶

Cabe destacar que dicha ley es una de las pocas a nivel federal que menciona explícitamente el concepto de desplazamiento interno. Sin embargo, a pesar de no ofrecer una definición, señala la obligación de las autoridades educativas de favorecer y garantizar su incorporación y permanencia en los servicios educativos.

Esto es especialmente relevante en el caso de la niñez que sufre desplazamiento forzado ya que este conlleva que tengan que interrumpir su educación. Por lo cual, es fundamental que las autoridades puedan garantizar su acceso y continuidad sin discriminación en los lugares receptores. Esto es un elemento fundamental para su protección y, como tal, será necesario vigilar que las autoridades no impongan condiciones de acceso, permanencia y conclusión que sean discriminatorias, sino que tomen en cuenta los impactos propios del desplazamiento. Para esto, el papel de la judicatura es indispensable.

Lo anterior es así, en consideración de los obstáculos diversos que las personas desplazadas internas muchas veces enfrentan para tener acceso a la educación en condiciones de seguridad. Dichas dificultades pueden ser: (i) la falta de instalaciones educativas adecuadas —es posible que estos estén dañados derivado de

¹¹⁵ V. Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, principio 23.

¹¹⁶ Ley General de Educación, art. 9 fracción XI.

un desastre o de un conflicto armado, también es posible que estén ocupados por personas desplazadas que necesiten alojamiento—; (ii) falta de recursos —como la pérdida del hogar, la tierra y los medios de subsistencia— a menudo conducen a la pobreza y la marginalización, y es posible que las personas desplazadas internas carezcan de recursos para sufragar la enseñanza, los libros, los uniformes, el material escolar o las comidas; (iii) discriminación por diversos motivos, como el género o el origen étnico o lingüístico —por ejemplo, la niñez desplazada con frecuencia no puede inscribirse en las escuelas en el lugar de desplazamiento por carecer de la documentación necesaria o por no poder cumplir los estrictos requisitos de admisión y matriculación—; (iv) la inseguridad, la niñez puede enfrentar diferentes riesgos de protección de camino a las escuelas o centros de formación o durante su asistencia a los mismos.¹¹⁷

Por ello, se debe hacer hincapié a que las personas desplazadas cuenten con las siguientes condiciones que responden a los obstáculos mencionados: (i) que tengan acceso a la educación en condiciones de igualdad a sistemas de educación formal; (ii) que las y los maestros desplazados puedan trabajar en las escuelas locales sin discriminación alguna; (iii) que los criterios de matriculación y admisión en las escuelas se reduzcan o se apliquen con mayor flexibilidad de manera que no excluyan a las personas desplazadas internas —por ejemplo, los requisitos de documentación—; (iv) que se proporcionen las instalaciones y los recursos necesarios para que las escuelas y otras instituciones docentes puedan incluir a las personas desplazadas internas —por ejemplo, ampliando la infraestructura escolar existente o creando nuevos centros—;¹¹⁸ (v) que se consideren facilidades para el acceso a personas desplazadas que no tienen los recursos suficientes para cubrir el costo de uniformes, libros, y otros insumos; (vi) impulsar la seguridad de la niñez en las escuelas y espacios de aprendizaje para que no les exponga a riesgos de protección.

También es importante adoptar medidas para que las mujeres y niñas participen en condiciones de igualdad en los programas de formación, de manera plena y efectiva. Para lo cual, será muchas veces necesario tomar medidas afirmativas.

¹¹⁷ Cf. Grupo Sectorial Global de Protección, *op. cit.*, p. 303.

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 304.

Los esfuerzos para garantizar el pleno acceso a la educación deben estar dirigidos a la totalidad de la comunidad; es decir, tanto a las poblaciones desplazadas internas como a las comunidades de acogida. Esto, para evitar en la medida de lo posible la estigmatización y discriminación hacia la población desplazada, y para que se adopte un enfoque comunitario para que tanto las personas desplazadas como las comunidades de acogida participen en el diseño, la implementación y el monitoreo de las actividades en el ámbito de la educación, y sean parte del proceso de toma de decisiones en todas sus etapas.¹¹⁹

La Corte Constitucional de Colombia determinó que el carácter fundamental del derecho a la educación “se potencia mucho más en el caso de los niños desplazados por el conflicto pues el intempestivo abandono de su lugar de residencia les obliga a interrumpir sus ciclos de formación educativa”. De lo anterior destaca la obligación estatal de solucionar el conflicto suscitado y facilitar a la niñez su acceso al sistema educativo en aquellos lugares en los que radiquen para que no interrumpan su formación.¹²⁰

La Corte Constitucional de Colombia señaló también lo siguiente derivado de la protección del derecho fundamental a la educación de la niñez desplazada:

se torna imperativa para el juzgador constitucional pues, aparte de las circunstancias que viabilizan la protección de ese derecho a favor de cualquier menor, en el caso de aquellos tal protección se potencia por el evidente estado de indefensión en que se hallan. Para que las posibilidades de un futuro viable de esos menores no se trunquen en razón del desplazamiento de que son víctimas, el Estado debe garantizarles la continuidad del proceso educativo y en caso de no hacerlo el juez constitucional, previo ejercicio de la acción de tutela, debe disponer lo necesario para la protección de ese derecho fundamental.¹²¹

Asimismo, el Estado Colombiano estableció la obligación de capacitar al personal docente y generar apoyos para facilitar las condiciones de estudio, incluida la

¹¹⁹ *Ibid.*, p. 305.

¹²⁰ V. Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, sentencia T-215/02.

¹²¹ *Id.*

atención psicológica que se pueda requerir en contextos de desplazamiento forzado.¹²²

Finalmente, la Corte Constitucional de Colombia determinó que la obligación mínima del Estado en relación con la educación de los niños y niñas desplazados es la de garantizar su acceso a la educación, mediante la provisión de los cupos que sean necesarios en entidades públicas o privadas de la zona.¹²³

IX. Medios de subsistencia, trabajo y seguridad social

Por medios de subsistencia se entiende “el conjunto de capacidades, bienes y estrategias que utiliza una persona para ganarse la vida, es decir, para conseguir alimentos e ingresos a través de diferentes actividades económicas”. Toda persona tiene derecho a desarrollar medios de subsistencia,¹²⁴ lo cual está anclado en el principio de no discriminación, el derecho a un nivel de vida adecuado, y el derecho al trabajo.¹²⁵

De esta manera, el Protocolo de San Salvador contempla en su artículo 6 el derecho de toda persona al trabajo, en el cual se incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada. Indicando que los Estados deben tomar medidas para que garanticen plena efectividad al derecho al trabajo, en especial las referidas al logro del pleno empleo, a la orientación vocacional y al desarrollo de proyectos de capacitación técnico-profesional, así como medidas

¹²² Cf. Guerrero, Useda, y Guerrero, Barón, *Acceso a la educación de la población desplazada por el conflicto armado en Colombia 1999-2009*, p. 71.

¹²³ Esta fue la orden impartida por la corte en la sentencia T-215 de 2002 a la Secretaría de Educación Municipal demandada: Disponer el ingreso al sistema educativo de las y los niños tutelantes, usando los cupos disponibles en los colegios de la zona. Este trato preferente a la niñez en condiciones de desplazamiento se justifica no solo por ser la educación un derecho fundamental del que son titulares como todos los demás menores de edad que se encuentren en territorio nacional, sino porque dadas sus condiciones de especial vulnerabilidad son sujetos de protección constitucional reforzada. Lo cual, en materia educativa se traduce en que si no se garantiza como mínimo su educación básica, ello agravará las repercusiones de su desplazamiento sobre su autonomía personal y el ejercicio de sus derechos.

¹²⁴ Cf. Grupo Sectorial Global de Protección, *op. cit.*, p. 3.

¹²⁵ *Ibid.*, p. 321.

para que la mujer pueda contar con una efectiva posibilidad de ejercer el derecho al trabajo.¹²⁶

Adicionalmente, en el artículo 7 de dicho instrumento se señala que el derecho al trabajo descrito con anterioridad supone condiciones justas, equitativas y satisfactorias. En este artículo se señalan diversas cuestiones que deberán garantizarse en la legislación, tales como contar con una remuneración que asegure como mínimo condiciones de subsistencia digna y decorosa, y un salario equitativo e igual por trabajo igual, sin ninguna distinción entre otras disposiciones.¹²⁷

El derecho a la seguridad social se contempla en el artículo 9 de dicho protocolo, señalando que “toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa”. Asimismo, en este artículo se indica que “en caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes”.¹²⁸

Por su parte, la Constitución mexicana indica en el artículo 5 lo siguiente:

a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.¹²⁹

De la misma manera indica que “nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial”.¹³⁰

¹²⁶ V. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 6.

¹²⁷ *Id.*

¹²⁸ *Ibid.*, art. 22.

¹²⁹ CPEUM, art. 5.

¹³⁰ *Id.*

Cabe destacar que el derecho al trabajo ha sido señalado en los Principios Rectores, el cual en su artículo 22 menciona que no se deberá hacer distinción entre personas desplazadas internas, con independencia de que vivan o no en campamentos, en su derecho a buscar libremente oportunidades de empleo y a participar en las actividades económicas.¹³¹

También es importante enfatizar que como parte de las afectaciones a estos derechos en contextos del desplazamiento forzado, las personas dejan sus medios de subsistencia o empleos. Esta pérdida puede generar riesgos de protección, ya que afecta no solo su bienestar psicosocial, sino también impacta en la falta de ingresos. Lo que puede conllevar a situaciones prolongadas de dependencia de la ayuda que puedan recibir y el riesgo de sufrir más discriminación y abusos.¹³²

Asimismo, las personas desplazadas pueden experimentar dificultades para adaptarse a los nuevos mercados, así como para adquirir nuevas destrezas e integrarse a las comunidades que los rodean. Las cuales muchas veces perciben a las personas desplazadas como una amenaza a sus ya escasos recursos, lo que puede generar discriminación y exclusión.¹³³

En relación con este punto, es notable el papel fundamental de los programas para la identificación de medios de subsistencia sostenibles. Es importante que estos tengan un enfoque que incluya tanto a las personas desplazadas internas como a las comunidades de acogida; con el fin de contribuir a la coexistencia pacífica y garantizar la sostenibilidad de las estrategias de apoyo.¹³⁴

Para evitar abusos en el marco de mecanismos informales que permiten el acceso al empleo, también será importante que las autoridades puedan reponer o expedir documentos relativos como títulos o certificados académicos o laborales. Adicionalmente, las autoridades deberán proteger los bienes y las actividades de las personas desplazadas internas de los que dependa su autosuficiencia.¹³⁵

¹³¹ V. Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, principio 22.

¹³² Cf. Grupo Sectorial Global de Protección, *op. cit.*, p. 312.

¹³³ *Ibid.*, p. 313.

¹³⁴ *Id.*

¹³⁵ *Ibid.*, p. 314.

Sobre el derecho comparado, la Corte Constitucional de Colombia examinó el caso de una mujer que era cabeza de su familia desplazada, madre de cinco hijos con un nieto, y analfabeta, a quien no se les dio acceso a los programas de estabilización económica al omitir una respuesta efectiva a su petición. La corte analizó la política estatal en materia de proyectos productivos para la población desplazada y concluyó que la petición para ser incluida en un proyecto productivo no había sido respondida, violando con ello los derechos de petición y trabajo.¹³⁶

En dicho caso, la Corte Constitucional de Colombia destacó que, desde el momento mismo de la producción del desplazamiento forzado, las personas que se ven obligadas a dejar su domicilio ven afectado, entre otros, su derecho al trabajo.

En efecto, en la mayoría de las ocasiones, los desplazados han logrado desarrollar un *modus vivendi* a través de determinada actividad productiva y el mantenimiento de éste se ve abruptamente frustrado. Por ello, la Corte ha considerado que ante tal situación es obligación del Estado brindarles capacitación para que puedan asumir un nuevo rol en el mercado laboral. En virtud de que la obligación del Estado consistente en el restablecimiento en los lugares de vivienda originarios se torna altamente complejo, el Estado debe velar por la garantía de un medio de trabajo que ayude a la consecución de un mínimo vital.¹³⁷

En relación con la provisión de apoyo para la estabilización socioeconómica de las personas en condiciones de desplazamiento, el deber mínimo del Estado es el de identificar, en forma precisa y con la plena participación de la persona interesada, las circunstancias específicas de su situación individual y familiar, su proveniencia inmediata, y las alternativas de subsistencia digna a las que puede acceder. Esto con miras a definir sus posibilidades concretas de emprender un proyecto razonable de estabilización económica individual, o de participar en forma productiva en un proyecto colectivo que les permita generar ingresos para subsistir autónomamente, incluyendo a sus personas familiares desplazadas dependientes.¹³⁸

¹³⁶ V. Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-669.

¹³⁷ *Id.*

¹³⁸ V. Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-025/04... *cit.*

Es importante destacar que cuando este derecho no es protegido, esto puede ocasionar que muchas personas tengan que regresar a sus lugares de origen en contra de su voluntad y aún sin condiciones para el retorno por no haber encontrado medios de subsistencia,¹³⁹ agravando así su situación de riesgo.

X. Vivienda, tierra y propiedad

De acuerdo con el Grupo Sectorial Global de Protección, por propiedad puede entenderse lo siguiente:

Los bienes tangibles e intangibles, como la tierra, la vivienda, el dinero, la cosecha y el ganado. Los derechos de propiedad no están limitados a la propiedad privada sino que incluyen toda una gama de derechos formales e informales relativos al acceso, uso, control y traspaso de la propiedad. Los derechos de propiedad se pueden determinar a través de diversas fuentes, que incluyen, no sólo la legislación nacional, sino también el derecho y las prácticas consuetudinarias o religiosas así como la tradición local. También se pueden adquirir con el paso del tiempo mediante el uso y las prácticas ininterrumpidas. Este tipo de derechos se pueden ejercer de manera privada (una persona), o colectiva (una familia, un colectivo social o una comunidad). Actualmente, en el ámbito jurídico, particularmente entre los actores humanitarios y del desarrollo, esto se conoce como los derechos a la vivienda, la tierra y la propiedad.¹⁴⁰

A nivel regional, la CADH señala en el artículo 21 el derecho a la propiedad privada, indicando que toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes, y que ninguna persona podrá ser privada de sus bienes excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley.¹⁴¹

De acuerdo con el último informe de la Relatora Especial sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos, los derechos a la vivienda, la tierra y la propiedad comprenden:

¹³⁹ Cf. Corte IDH, *Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia...cit.*, párr. 159.

¹⁴⁰ Grupo Sectorial Global de Protección, *op. cit.*, p. 324.

¹⁴¹ V. CADH, art. 21.

Tener un hogar, sin miedo al desalojo forzoso; un lugar que ofrezca cobijo, seguridad y la posibilidad de procurarse medios de subsistencia. [Incluyen] todo el espectro de los derechos a la vivienda, la tierra y la propiedad previstos por el derecho escrito o consuetudinario o de manera extraoficial [...] ¹⁴². Asimismo, los derechos a la vivienda, la tierra y la propiedad abarcan los derechos a un nivel de vida adecuado, a una vivienda adecuada, a la propiedad, al retorno y a la reparación, incluidas la restitución y la indemnización. ¹⁴³

La Relatora Especial también indica que el derecho a una vivienda adecuada presenta múltiples dimensiones, como la seguridad jurídica de la tenencia, el acceso a los bienes y servicios públicos, la asequibilidad, la habitabilidad, la accesibilidad física, la ubicación y la adecuación cultural, y que la prohibición del desalojo forzoso es un aspecto fundamental de la seguridad jurídica de la tenencia ¹⁴⁴ aspecto que fue abordado en el capítulo II de este manual.

Por su parte el CESCR en la Observación General Núm. 4 sostiene que el derecho a la vivienda adecuada debe tener en cuenta los siguientes aspectos: (i) seguridad jurídica de la tenencia, (ii) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, (iii) gastos soportables, (iv) habitabilidad, (v) asequibilidad, (vi) lugar, y (vii) adecuación cultural. ¹⁴⁵

Debido a los impactos que generan los desplazamientos, los Principios Rectores contienen disposiciones sobre las obligaciones principales en relación con la vivienda, la tierra y la propiedad, y el desplazamiento.

El principio 7 versa sobre el aspecto de prevención, también sobre cómo las autoridades deben explorar alternativas viables al desplazamiento, y que cuando no

¹⁴² Consejo Noruego para Refugiados y Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, “The importance of addressing housing, land and property challenges in humanitarian response”, p. 5. Citado en Consejo de Derechos Humanos 47º período de sesiones 21 de junio a 9 de julio de 2021. *Las cuestiones relacionadas con la vivienda, la tierra y la propiedad en el contexto del desplazamiento interno Informe de la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Cecilia Jimenez-Damary*, párr. 11.

¹⁴³ Consejo de Derechos Humanos 47º período de sesiones, *op. cit.*, párr. 11.

¹⁴⁴ *Ibid.* párr. 12.

¹⁴⁵ V. CDESC, Observación General Núm. 4.

quede ninguna alternativa se tomarán todas las medidas necesarias para minimizar el desplazamiento y sus efectos adversos. Por otra parte, el principio 9 indica que los Estados tienen la obligación específica de tomar medidas de protección contra los desplazamientos de pueblos indígenas y otros grupos que experimentan una dependencia especial de su tierra o un apego particular a ella.

Para la etapa durante el desplazamiento, el principio 19 contempla el derecho a un *nivel de vida* que ya fue abordado con anterioridad dentro de este capítulo. Asimismo, el principio 21 señala que deben protegerse las propiedades y posesiones que tuvieron que abandonar las personas desplazadas, indicando que serán objeto de protección contra la destrucción, la apropiación, ocupación o usos arbitrarios e ilegales.

Finalmente, relacionado con las soluciones duraderas los principios 28 y 29 contemplan que los Estados deben adoptar medidas para facilitar la reintegración de los desplazados que hayan regresado, en particular ayudándolos a recuperar sus propiedades o concediéndoles una indemnización.

Sobre este último punto, es relevante mencionar los Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas —Principios Pinheiro—. Los cuales proporcionan orientación sobre el diseño de mecanismos para la restitución de la propiedad a las personas refugiadas y desplazadas internas. Estos principios no solo reafirman los derechos de las personas no propietarias, sino también de las personas arrendatarias, residentes de asentamientos informales, las personas ocupantes secundarias y titulares de derechos consuetudinarios sobre la tierra.¹⁴⁶

Asimismo, conforme a estos últimos principios, todas las personas desplazadas tienen derecho a que se les restituyan las viviendas, las tierras y el patrimonio del que hayan sido privadas arbitraria o ilegalmente, o a que se les indemnice por cualquier vivienda, tierra o bienes cuya restitución sea considerada de hecho imposible por un tribunal independiente e imparcial.

¹⁴⁶ Cf. Consejo de Derechos Humanos 47º período de sesiones, *op. cit.*, párr. 18.

Adicionalmente, la Relatora Especial indica que dadas las múltiples dimensiones que presenta la cuestión de la vivienda, la tierra y la propiedad se necesita un enfoque multisectorial para abordarla, que tenga en cuenta las diferentes implicaciones que entraña para cada grupo específico.¹⁴⁷

En los principios se destaca que se debe garantizar que las mujeres accedan de manera igualitaria que los hombres en todos los asuntos relativos a la propiedad, ya que muchas veces existen obstáculos principalmente derivados de la discriminación basada en género.

Por otro lado, es importante destacar que, a medida que el desplazamiento se prolonga y los recursos se agotan, las personas desplazadas internas pueden enfrentarse a un desalojo¹⁴⁸ que les conducirá a un desplazamiento secundario. Lo anterior, debido a situaciones como no pagar el alquiler, por ocupar ilegalmente una propiedad ajena, o por residir en un terreno que el propietario quiere recuperar.¹⁴⁹

De esta manera, la protección de los derechos de propiedad en situaciones de desplazamiento interno requiere un esfuerzo multisectorial dirigido *inter alia*: (i) a evitar la privación arbitraria de la propiedad; (ii) a preservar los derechos de propiedad de los bienes abandonados o perdidos durante el desplazamiento; (iii) proporcionar un recurso efectivo en caso de privación arbitraria de la propiedad en forma de restitución o compensación.¹⁵⁰

A. Evitar la privación arbitraria de la propiedad

En cuanto al primer punto es importante que las autoridades se abstengan de toda privación arbitraria de la propiedad. Para evitar la privación arbitraria de la propiedad, la Relatora Especial señala como un elemento importante la seguridad

¹⁴⁷ *Ibid.*, párr. 8.

¹⁴⁸ V. Servicio Conjunto de Caracterización de Población Desplazada (JIPS), *Profile at a glance: Somalia, Mogadishu*.

¹⁴⁹ Cf. Consejo de Derechos Humanos 47º período de sesiones, *op. cit.*, párr. 28.

¹⁵⁰ Cf. Grupo de Trabajo del Grupo Sectorial Global de Protección, *op. cit.*, p. 331.

de la tenencia, indicando que la tenencia puede entenderse como se explica a continuación:

la relación de los particulares y grupos con la tierra y la vivienda, que puede estar definida de manera legal, informal o consuetudinaria, y puede traducirse a la propiedad en sus distintas dimensiones como individual, conjunta, colectiva, así como la posesión mediante arrendamientos o diversos derechos sobre la posesión, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra o propiedad. La tenencia es segura cuando la relación con la tierra y la vivienda permite vivir en condiciones de seguridad, paz y dignidad.¹⁵¹

De esta manera, la Relatora Especial indica que debería garantizarse un cierto grado de seguridad de la tenencia para proteger a las personas contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas, independientemente de la forma de tenencia.¹⁵²

Adicionalmente, la Relatora señala que la falta de reconocimiento y protección gubernamentales de los derechos legítimos de tenencia consuetudinaria en un contexto de creciente competencia ha dado lugar a desalojos forzosos, acaparamientos de tierras, desplazamientos y casos de indemnización insuficiente.¹⁵³

Los esfuerzos por mejorar la seguridad de la tenencia mediante políticas de concesión de títulos que oficializan los derechos consuetudinarios sobre la tierra deben apoyarse en una sólida capacidad institucional mantener registros catastrales. Muchas veces, los procesos centrados en la concesión de títulos de propiedad socavan los derechos colectivos sobre la tierra, por ejemplo, en relación con actividades como la recolección, el pastoreo, la caza y la pesca. La concesión de títulos de propiedad colectiva se considera una forma más eficaz de fortalecer la tenencia y, al mismo tiempo, salvaguardar el acceso a las tierras y los recursos comunes, además permite a las comunidades mantener sus procesos tradicionales de ordenación territorial y las hace más resistentes ante presiones externas para que vendan sus tierras.¹⁵⁴

¹⁵¹ CDESC, Observación General Núm. 4, párr. 8 a).

¹⁵² *Id.* Citado en *Las cuestiones relacionadas con la vivienda... cit.*, párr. 33.

¹⁵³ *Cf.* Banco Mundial y Federación Internacional de Agrimensores, "Fit-for-purpose land administration". Citado en *Las cuestiones relacionadas con la vivienda... cit.*, párr. 35.

¹⁵⁴ *Cf.* Consejo de Derechos Humanos 47º período de sesiones, *op. cit.*, párr. 36.

Finalmente, la prevención sobre este punto es sumamente importante en el contexto del derecho de propiedad de miembros de los pueblos indígenas. Al respecto, la Corte IDH ha indicado que el artículo 21 de la CADH protege la vinculación estrecha que los pueblos indígenas y otras comunidades o pueblos tribales, como pueden ser las comunidades afrodescendientes, guardan con sus tierras. Así como con los recursos naturales de los territorios ancestrales y los elementos incorporeales que se desprendan de ellos. Debido precisamente a esa conexión intrínseca que los integrantes de los pueblos indígenas y tribales tienen con su territorio, la protección del derecho a la propiedad, uso y goce sobre este es necesaria para garantizar su supervivencia.¹⁵⁵

B. Preservar los derechos de propiedad de los bienes abandonados o perdidos durante el desplazamiento

Sobre el segundo punto se destaca que las autoridades deben proteger estas propiedades. Sin embargo, esta protección a menudo no se lleva a cabo o presenta diversos retos que obstaculizan la protección de las mismas.

Por ello, es importante precisar que respecto a los “abandonos” de las viviendas, tierras y propiedades, independientemente de su duración, de ninguna manera es posible recriminarlo a las personas propietarias, ni genera la pérdida de sus derechos; en el caso de que este abandono haya tenido lugar como consecuencia de un conflicto armado o de actos de violencia, discriminación u otras violaciones de derechos¹⁵⁶ que generan el desplazamiento.

C. Proporcionar un recurso efectivo en caso de privación arbitraria de la propiedad, en forma de restitución o compensación

En cuanto al tercer punto, el derecho a la restitución así como el derecho a la compensación no debe condicionarse en ninguna circunstancia al retorno físico

¹⁵⁵ Cf. Corte IDH, *Comunidades Afrodescendientes Desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) vs. Colombia...* cit.

¹⁵⁶ Cf. Grupo Sectorial Global de Protección, *op. cit.*, p. 327.

de las personas, y debe mantenerse incluso si se decide otra solución para su situación de desplazamiento como se menciona en los Principios Rectores.

Un problema habitual es que muchas veces no se cuenta con las pruebas para demostrar la posesión sobre las propiedades, ya sea porque los registros oficiales están incompletos o dañados, o porque la tenencia de las propiedades sustraídas se estableció mediante acuerdos informales o consuetudinarios. Para resolver este problema, y con el propósito de llevar a cabo la restitución, pueden aceptarse pruebas de residencia alternativas, como facturas de servicios públicos, declaraciones de testigos, la demostración de un conocimiento a fondo de la propiedad sobre el terreno, registros digitales, constancias de posesión entre otras.¹⁵⁷

Asimismo, el desplazamiento puede ocasionar la pérdida de sus títulos de propiedad o posición, y en algunos casos puede que no hayan existido estos documentos o nunca se hayan registrado ante los registros públicos de propiedad. Por ello, los Principios Pinheiro indican en el principio 19.2 lo siguiente:

los Estados deben adoptar medidas para revocar leyes injustas o arbitrarias y las que produzcan algún otro efecto discriminatorio respecto del disfrute del derecho a la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio, así como proporcionar recursos jurídicos a quienes se hayan visto injustamente perjudicados por la aplicación de dichas leyes.¹⁵⁸

Adicionalmente, el principio 15.7 contempla que en casos de desplazamiento donde existan pocas pruebas documentales de la titularidad o de los derechos de propiedad, “los Estados pueden adoptar la presunción de pleno derecho de que las personas que hayan huido de sus hogares durante un determinado período marcado por la violencia o el desastre lo hicieron por motivos relacionados con la violencia o el desastre y que, por tanto, tienen derecho a la restitución de sus viviendas, sus tierras y su patrimonio”.¹⁵⁹ En dichos casos, el principio menciona

¹⁵⁷ Cf. Consejo de Derechos Humanos 47º período de sesiones, *op. cit.*, párr. 74.

¹⁵⁸ V. Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas, principio 19.2.

¹⁵⁹ *Ibid.*, principio 15.7

que las propias autoridades administrativas y judiciales pueden encargarse de determinar los hechos relacionados con las reclamaciones de restitución que no vayan acompañadas de la documentación necesaria.

Por otra parte, el principio 7.2 indica que los Estados deben velar por que las garantías procesales otorgadas a los ocupantes secundarios no menoscaben el derecho de los propietarios legítimos, de los inquilinos, o de otros titulares de derechos, para volver a tomar posesión de las viviendas, las tierras o el patrimonio en cuestión de forma justa y oportuna.

Es trascendental destacar que la privación de la propiedad no siempre es arbitraria o ilegal. La Relatora Especial reafirma que, en determinados casos, es posible que las autoridades tengan un interés legítimo en regularizar o confiscar propiedades privadas o comunales. Sin embargo, indica para que una acción de esta índole sea legal debe cumplir con ciertos requisitos:

Por una parte, debe estar prevista por la ley y perseguir un fin legítimo, como la protección del interés público, y debe ser proporcionada para lograr dicho fin. Por otra parte, debe respetar ciertas garantías sustantivas y procesales. Por ejemplo, los desalojos deben estar precedidos de la notificación oportuna y las personas que vayan a ser desalojadas deben tener la posibilidad de impugnar el orden de desalojo. Incluso en aquellos casos en que los desalojos se consideren lícitos, se debe proporcionar una justa reparación a las personas afectadas.¹⁶⁰

En sintonía, los Principios Básicos y Directrices sobre los Desalojos y el Desplazamiento Generados por el Desarrollo señalan en casos de desalojos, que estos únicamente están autorizados en circunstancias excepcionales y que su plena justificación únicamente procederá cumpliendo las siguientes garantías:

a) estar autorizado por la ley; b) llevarse a cabo de acuerdo con el derecho internacional relativo a los derechos humanos; c) hacerse únicamente con el fin de promover el bienestar general; d) ser razonable y proporcional; e) estar reglamentado de

¹⁶⁰ *Ibid.*, principio 17.1. Citado en *Las cuestiones relacionadas con la vivienda... cit.*, párr. 74.

tal forma que se garantice una indemnización y rehabilitación completas y justas; y f) realizarse de acuerdo con las presentes directrices. La protección que ofrecen estos requisitos de procedimiento se aplica a todas las personas vulnerables y a los grupos afectados, independientemente de si poseen un título de propiedad sobre el hogar o los bienes en virtud de la legislación nacional.¹⁶¹

En materia de derecho comparado, la Corte Constitucional de Colombia en la sentencia T-247 de 2018 reiteró que dentro de las obligaciones que tiene el Estado sobre el derecho a la vivienda de las personas víctimas de desplazamiento forzados son de cumplimiento inmediato las siguientes:

(i) reubicar a las personas desplazadas que debido al desplazamiento se han visto obligadas a asentarse en terrenos de alto riesgo; (ii) brindar a estas personas soluciones de vivienda de carácter temporal y, posteriormente, facilitarles el acceso a otras de carácter permanente. En tal sentido, no basta con ofrecer soluciones de vivienda a largo plazo si mientras tanto no se provee a los desplazados alojamiento temporal en condiciones dignas; (iii) proporcionar asesoría a las personas desplazadas sobre los procedimientos que deben seguir para acceder a los programas de vivienda; (iv) tomar en consideración las especiales necesidades de la población desplazada y de los subgrupos que existen al interior de ésta, como las personas de la tercera edad, madres cabeza de familia, niños, personas discapacitadas, etc., y diseñar los planes y programas de vivienda con enfoque diferencial y (v) eliminar las barreras que impiden el acceso de las personas desplazadas a los programas de asistencia social del Estado, entre otras.¹⁶²

Asimismo, en la sentencia T-885 de 2014, la Corte Constitucional de Colombia indicó que el acceso a la información clara y concreta, asesoría y especial acompañamiento en los procedimientos que deben adelantar ante las autoridades competentes para acceder a los programas de subsidios, hacen parte del núcleo duro del derecho subjetivo *iusfundamental* a la vivienda digna de la población desplazada.¹⁶³

¹⁶¹ Principios Básicos y Directrices sobre los Desalojos y el Desplazamiento Generados por el Desarrollo, principio 21. Disponible en «ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Housing/Guidelines_sp.pdf».

¹⁶² Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-247.

¹⁶³ V. Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-885.

Finalmente, la Relatora Especial ha destacado que las cuestiones relacionadas con la vivienda, la tierra y la propiedad también pueden estar estrechamente vinculadas al disfrute de otros derechos humanos, como los derechos a la alimentación, a la libertad de circulación y a la elección de residencia, a la protección contra injerencias en la vida privada y el domicilio propios, al agua y el saneamiento y a la salud. La falta de esos servicios es perjudicial para la salud, dado que favorece la propagación de enfermedades infecciosas como la COVID-19.¹⁶⁴

XI. Personalidad jurídica y acceso a documentación

El PIDCP contempla en su artículo 16 el derecho de todo ser humano, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica, y en el artículo 4 indica que, a pesar de situaciones excepcionales, este derecho no podrá ser suspendido.¹⁶⁵

En el mismo sentido, la CADH reconoce en el artículo 3 el derecho de toda persona al reconocimiento su personalidad jurídica. Señalando en el artículo 27 que este derecho no podrá ser objeto de suspensión.

Por su parte, los Principios Rectores en el principio 20 mencionan el derecho de toda persona, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica. Este principio indica que para hacer efectivo este derecho, las autoridades deben expedir a las personas desplazadas internas “todos los documentos necesarios para el disfrute y ejercicio de sus derechos legítimos, tales como pasaportes, documentos de identidad personal, partidas de nacimiento y certificados de matrimonio”. Adicionalmente, el principio señala que, en particular, para facilitar la expedición o sustitución de documentos perdidos durante el desplazamiento, las autoridades no deben imponer condiciones irracionales como el retorno forzado. Asimismo, los principios indican que tanto la mujer como el hombre tendrán

¹⁶⁴ Cf. Consejo de Derechos Humanos 47º período de sesiones, *op. cit.*, párr. 13.

¹⁶⁵ V. PIDCP, arts. 4 y 16. Disponible en «https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/ccpr_SP.pdf».

iguales derechos a obtener los documentos necesarios y a que los documentos se expidan a su propio nombre.¹⁶⁶

En situaciones de desplazamiento forzado, la documentación personal con frecuencia se pierde o resulta dañada o destruida. También es frecuente que los sistemas de registro civil, tanto formales como tradicionales, sufran un grave deterioro. En algunos países es posible que los registros civiles estuvieran incompletos desde el principio, o que nunca se hubiera registrado a determinados segmentos de la población ni se les hubiera expedido documentación alguna, o que los documentos existentes hayan perdido su validez a consecuencia de un cambio de régimen jurídico o administrativo.¹⁶⁷

Debido a lo anterior, con el fin de garantizar el derecho de las personas desplazadas internas al reconocimiento de su personalidad jurídica y protección, se requiere el acceso a las cortes y tribunales, así como un trato imparcial y no discriminatorio por parte de estos. Igualmente, de acuerdo con el Grupo Global Sectorial de Protección en muchos casos, para satisfacer este derecho, los Estados deberán adoptar acciones afirmativas “para garantizar que las personas desplazadas internas puedan acceder a mecanismos formales o informales de justicia”. También, esta garantía puede implicar la necesidad de “adoptar medidas de discriminación positiva a favor de la mujer, niñas y niños y grupos excluidos, como las minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, las personas mayores o con discapacidad”.¹⁶⁸

También se debe promover que las personas desplazadas internas puedan acceder al registro civil y a la documentación derivada de este, o a la reposición de la documentación perdida, sin discriminación alguna y sin exigir que regresen a sus lugares de origen o que viajen por zonas inseguras. Es importante que las autoridades supriman o flexibilicen los requisitos onerosos, administrativos o de otro tipo, y que impulsen la aplicación de criterios y reglas flexibles para la presentación de pruebas¹⁶⁹ que atiendan a las particularidades en cada caso.

¹⁶⁶ V. Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, principio 20.

¹⁶⁷ Cf. Grupo Sectorial Global de Protección, *op. cit.*, p. 241.

¹⁶⁸ *Ibid.*, p. 344.

¹⁶⁹ *Ibid.*, p. 246.

XII. Participación política y el derecho al voto

Toda persona, incluyendo las personas desplazadas internas, tiene el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos y de gobierno de su país, lo que comprende el derecho a votar y a tener acceso a la función pública.¹⁷⁰

A nivel regional, la CADH contempla en el artículo 23 los derechos políticos, indicando que todas las personas ciudadanas deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.¹⁷¹

Asimismo, en el artículo 27 de la CADH contempla que los derechos políticos no podrán ser sujetos de suspensión.

Por su parte, los Principios Rectores en el principio 22 mencionan que no se harán distinciones entre las personas desplazadas internas, con independencia de que vivan o no en campamentos, cuando se trate de los derechos como “el derecho a asociarse libremente y a participar en pie de igualdad en los asuntos comunitarios”; así como “el derecho de voto y el derecho a participar en los asuntos públicos y gubernamentales, incluido el acceso a los medios necesarios para ejercerlo”; entre otros.¹⁷²

Adicionalmente, el principio 29.1 indica que las personas desplazadas que retornen o se hayan reasentado en otra parte del país “no serán objeto de discriminación

¹⁷⁰ *Ibid.*, p. 355.

¹⁷¹ CADH, art. 23.

¹⁷² V. Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, principio 22.

basada en su desplazamiento, y tendrán derecho a participar de manera plena e igualitaria en los asuntos públicos a todos los niveles y a disponer de acceso en condiciones de igualdad a los servicios públicos”.¹⁷³

Para las personas desplazadas internas, el ejercicio de estos derechos presenta diversos obstáculos importantes que les orillan muchas veces a no poder ejercer su voto, y a que sean excluidas de la vida política o pública.

Entre estos obstáculos, se destacan los requisitos restrictivos de residencia, falta de documentación, discriminación, conflictos e inseguridades, la falta de acceso a los lugares para ejercer su voto y falta de información, como se enlistan a continuación.¹⁷⁴

- *Requisitos de residencia:* a menudo las disposiciones electorales nacionales vinculan el ejercicio de los derechos electorales al lugar de residencia. Sin embargo, el desplazamiento conlleva la pérdida provisional o permanente de una residencia, lo que puede complicar que puedan registrarse y votar. En algunos casos, incluso pueden verse obligadas a regresar a sus lugares de origen en los que, con frecuencia, existe una situación de inseguridad.¹⁷⁵
- *Falta de documentación:* con frecuencia durante el desplazamiento se olvidan en el hogar o se pierden cuando se emprende la huida los documentos de identidad que son necesarios para ejercer el voto. Asimismo, en ocasiones resulta complicado sustituir la documentación.¹⁷⁶
- *Discriminación:* las leyes y prácticas discriminatorias pueden afectar negativamente todos los aspectos del proceso electoral. En algunos casos se ha impedido el voto a personas desplazadas o de determinados grupos, como minorías étnicas. También se le ha dado acceso a

¹⁷³ *Ibid.*, principio 29.

¹⁷⁴ Cf. Grupo Sectorial Global de Protección, *op. cit.*, pp. 355 y 356.

¹⁷⁵ *Ibid.*, p. 355.

¹⁷⁶ *Id.*

un número inferior de espacios para la votación; o estos espacios se han situado en lugares remotos con horarios reducidos; o se les han impuesto arduos procedimientos para inscribirse en el censo electoral; o se les ha privado de acceso a información electoral en un idioma que comprendan.¹⁷⁷

- *Conflicto e inseguridad*: en ocasiones, las elecciones se celebran en un clima de violencia donde las personas votantes y candidatas se ven amenazadas, acosadas o agredidas. Para que unas elecciones sean libres, justas y legítimas, las personas votantes deben poder participar sin temor de sufrir ningún tipo de riesgo, intimidación o daños.¹⁷⁸
- *Falta de acceso*: el acceso a los lugares para ejercer el voto en situaciones de desplazamiento a menudo se ve limitado por la inseguridad, las largas distancias y la falta de transporte seguro y asequible, o la inexistencia de instalaciones de voto.¹⁷⁹
- *Falta de información*: las personas desplazadas internas principalmente quienes residen en campamentos o asentamientos a menudo carecen de información en un idioma comprensible sobre los procesos y los partidos políticos, así como el sistema electoral.¹⁸⁰

Ante estos obstáculos, el Estado tiene el deber de proteger y garantizar a las personas desplazadas el ejercicio de este derecho como al resto de la población. Por ello debe remover los obstáculos tanto normativos como prácticos para que puedan ejercer este derecho sin discriminación, de manera libre, informada, y con seguridad.

Por lo anterior, para facilitar la participación de las personas desplazadas internas, los Estados pueden tomar las siguientes medidas: modificar la legislación

¹⁷⁷ *Ibid.*, pp. 355 y 356.

¹⁷⁸ *Ibid.*, p. 356.

¹⁷⁹ *Id.*

¹⁸⁰ *Id.*

nacional y los procedimientos administrativos para permitir que puedan inscribirse y votar en las zonas de desplazamiento sin perjuicio alguno; adoptar un sistema de voto que les permita participar en las elecciones; reforzar la seguridad en los caminos a las urnas y en los locales de voto, por ejemplo, garantizando el despliegue de un número suficiente de policías, tanto hombres como mujeres, capacitados en este ámbito; llevar a cabo campañas específicas de información y comunicación para dar a conocer a las personas desplazadas internas los sistemas de inscripción y voto; garantizar la disponibilidad de transporte seguro y asequible para que todas las personas, incluyendo las desplazadas internas puedan acudir a las urnas,¹⁸¹ así como expedir la documentación que sea necesaria, entre otras.

Sobre la protección de este derecho, desde el Poder Judicial de la Federación, los órganos jurisdiccionales en materia electoral —la Sala Superior del Tribunal Electoral y una de las salas regionales— han conocido de algunas violaciones a estos derechos y han resuelto favorablemente a favor de diversas personas indígenas desplazadas por violencia en Chiapas, quienes gracias a la determinación de las instancias de justicia electoral pudieron ejercer su derecho al voto conforme a las siguientes medidas:

- La instalación de una casilla en el campamento donde se encontraban para que no tuvieran que exponer su vida e integridad física al salir a votar al municipio del que huyeron.
- La reimpresión de credenciales para votar de aquellas personas que no contaban con una, al haberla dejado en los domicilios de los que huyeron.
- Una credencial para votar nueva, ya que al estar desplazados más de dos años, había quienes en ese tiempo cumplieron la edad suficiente para votar.¹⁸²

¹⁸¹ Cf. Grupo de Trabajo del Grupo Sectorial Global de Protección, *op. cit.*, p. 357.

¹⁸² V. Betanzos, Torres, “Caso de la primera casilla extraordinaria en un campamento de desplazados internos”, en *Casos relevantes de la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas*. Disponible en «https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/06_Caso%20de%20la%20primera%20casilla%20extraordinaria%20en%20un%20campamento%20de%20desplazados_Betanzos.pdf».

Para lograr lo anterior, primero enviaron escritos al Instituto Nacional Electoral —INE—. Al no obtener respuesta, y ante la premura de los tiempos electorales y la proximidad de las elecciones, promovieron un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por la violación del derecho de petición y por no dar respuesta a la solicitud de instalación de una casilla especial. Este se resolvió a favor para que el INE emitiera una respuesta congruente, completa y exhaustiva. También, ordenó que el Consejo General del INE se cerciorara de que las personas indígenas que se encontraban en el campamento tuvieran vigentes su derecho a votar, y de ser el caso, tomar las medidas necesarias para que ejercieran su voto en las elecciones, solicitando que se informara a la Sala Superior del cumplimiento.¹⁸³

En cumplimiento de lo anterior, el Consejo General del INE emitió un acuerdo de respuesta a la solicitud. Para ello, a fin de favorecer el derecho a votar, el INE como ente autónomo del Estado mexicano realizó un análisis de la pertinencia de la instalación de una casilla especial. Esto, dada la cercanía de la jornada electoral, considerando la situación extraordinaria de las personas peticionarias, la vulnerabilidad de sus derechos y anticipando las actividades operativas necesarias para poder garantizar el derecho al sufragio; todo con el fin de salvaguardar la integridad y seguridad de las personas desplazadas internas.¹⁸⁴

Derivado de este análisis, el Consejo General del INE señaló que, si bien en inicio correspondería a un consejo distrital tomar la decisión acerca de la instalación de una casilla, era necesario que de manera excepcional fuera el Consejo General el que determinara lo que sería necesario para su instalación, así como todos los mecanismos para que la votación fuera incorporada en los cómputos correspondientes. Asimismo, el Consejo señaló que aunque lo solicitado era la instalación de una casilla especial, lo oportuno era una casilla extraordinaria, toda vez que la primera restringiría su derecho al voto al no contemplar el sufragio por integrantes de sus ayuntamientos, diputaciones locales y federales.¹⁸⁵

¹⁸³ *Id.*

¹⁸⁴ *Id.*

¹⁸⁵ *Id.*

Respecto a las personas ciudadanas desplazadas que no pudieron extraer sus documentos, entre ellos la credencial de elector, el vocal del Registro Federal de Electores de la junta distrital correspondiente debía acudir a recabar sus datos y, una vez verificada la correspondencia con la lista nominal, expediría la reimpresión de su credencial o prevería lo necesario para que pudieran emitir su voto.¹⁸⁶

Se estableció también el deber de girar oficios a la Secretaría de Gobernación, al comisionado nacional de seguridad pública, a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, al gobernador de Chiapas, al secretario general de gobierno, a la Fiscalía de Delitos Electorales del Estado de Chiapas, al ayuntamiento constitucional involucrado y a las demás instancias competentes. Esto con el objetivo de brindar seguridad y garantizar la integridad de las personas habitantes del campamento y de las personas funcionarios electorales que realizarían la instalación de la casilla extraordinaria. Asimismo, se dio vista a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y a la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chiapas para que apoyara en el cumplimiento del acuerdo, dadas las condiciones de vulnerabilidad de las personas integrantes del campamento de desplazados internos.¹⁸⁷

A la par de lo anterior, también se siguió un proceso ante la Sala Regional en Xalapa para el trámite de las solicitudes de expedición de credenciales para votar de los actores, la cual acordó favorablemente a las peticiones. De esta manera, con sustento en lo resuelto por las Sala Superior y la Sala Regional Xalapa en los juicios, así como en lo dispuesto en el acuerdo del INE, las personas desplazadas internas emitieron su voto sin incidentes para las elecciones del año 2018. Quienes pidieron la reimpresión de su credencial la obtuvieron, y las personas que no contaban con la credencial para votar ejercieron derecho a sufragar con la sentencia emitida por la Sala Regional de la III circunscripción del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.¹⁸⁸

¹⁸⁶ *Id.*

¹⁸⁷ *Id.*

¹⁸⁸ *Id.*

XIII. Acceso a la justicia y recurso judicial efectivo

El acceso a la justicia es un derecho fundamental y un medio esencial para defender otros derechos humanos y garantizar la rendición de cuentas por los crímenes, violencia y abusos cometidos. La justicia desempeña un papel clave para luchar contra la impunidad, la discriminación y la pobreza y allanar el camino hacia la paz y la reconciliación. Los esfuerzos para el acceso a la justicia están dirigidos a fortalecer el Estado de Derecho y a garantizar el pleno acceso de todas las personas a ella en condiciones de igualdad, lo cual incluye a las personas desplazadas internas.¹⁸⁹

El acceso a la justicia se encuentra contemplado en el PIDCP en el artículo 14.1 que menciona lo siguiente:

todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil.¹⁹⁰

En sentido similar, la CADH, como referente regional, indica entre las disposiciones contenidas en el artículo 8.1 el derecho de toda persona a “ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”. Asimismo, el artículo 25.1 señala el derecho de toda persona a “un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención”.

¹⁸⁹ Cf. Grupo Sectorial Global de Protección, *op. cit.*, p. 337.

¹⁹⁰ V. PIDCP, art. 14.1.

En México, los artículos 14, 17 y 20 apartados B y C de la Constitución Política, entre otras disposiciones, también contemplan el derecho al acceso a la justicia. Sobre este derecho constitucional, la Primera Sala de la SCJN ha señalado que dicho derecho comprende, en adición a determinados factores socioeconómicos y políticos, el derecho a una tutela jurisdiccional efectiva y los mecanismos de tutela no jurisdiccional que también deben ser efectivos y estar fundamentados constitucional y legalmente.¹⁹¹

Asimismo, la SCJN ha interpretado el derecho de acceso a la tutela jurisdiccional como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijan las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales para plantear una pretensión o para defenderse de ella. Con el fin de que, a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute tal decisión. De ahí que este derecho comprenda tres etapas, a las que corresponden tres derechos enlistados a continuación:

- *Etapa previa al juicio.* A la que le corresponde el derecho de acceso a la jurisdicción. Esta etapa parte del derecho de acción como una especie de petición dirigido a las autoridades jurisdiccionales y que motiva un pronunciamiento por su parte.
- *Etapa judicial:* La cual comprende desde el inicio del procedimiento hasta la última actuación y a la que concierne el derecho al debido proceso.
- *Etapa posterior al juicio:* La cual se identifica con la eficacia de las resoluciones emitidas. Ahora, los derechos mencionados alcanzan no solamente a los procedimientos ventilados ante personas juzgadoras y tribunales del Poder Judicial, sino también a todos aquellos seguidos ante autoridades que, al pronunciarse sobre la determinación de derechos y obligaciones, realicen funciones materialmente jurisdiccionales.¹⁹²

¹⁹¹ V. Tesis 1a./J. 103/2017 (10a.), Primera Sala, *Derecho de acceso efectivo a la justicia. Etapas y derechos que le corresponden.*

¹⁹² *Id.*

Sobre este derecho, el Estado es el principal responsable de mantener el orden público, y garantizar el pleno acceso a la justicia de toda persona bajo su jurisdicción en condiciones de igualdad. Lo cual implica garantizar que todas las instituciones y agentes del Estado, lo que incluye los tribunales, los cuerpos policiales, las fiscalías y las autoridades penitenciarias, respeten y protejan los derechos humanos.

A tal efecto, los Estados deben realizar *inter alia* las siguientes acciones: adoptar todas las medidas oportunas legislativas, administrativas y de otra índole para prevenir que se produzcan violaciones de derechos humanos; investigar las violaciones de manera oportuna, efectiva, exhaustiva e imparcial; procesar a las personas presuntas culpables o tomar otras medidas contra ellas; facilitar el acceso pleno, equitativo, efectivo y seguro de las víctimas a la justicia; y garantizar que las instituciones del Estado proporcionen medidas de reparación y las hagan efectivas.¹⁹³

Es importante destacar que muchas veces las personas desplazadas internas enfrentan múltiples obstáculos para el acceso a la justicia, o este derecho se ve limitado como consecuencia de su desplazamiento. Esto se debe a que los sistemas que podrían funcionar con regularidad, muchas veces se quedan fuera del alcance de personas y comunidades desplazadas como consecuencia de la discriminación, la marginación y la pobreza.¹⁹⁴

Para la protección de este derecho será importante que se garantice la disponibilidad de asistencia jurídica asequible y adecuada en el idioma pertinente. Asimismo, se deben de adoptar medidas para garantizar la seguridad de las personas desplazadas internas y testigos que acudan a la justicia.¹⁹⁵

Sobre el acceso a la justicia en condiciones de igualdad, la Primera Sala de la SCJN ha interpretado que los órganos jurisdiccionales durante el proceso penal deberán emprender las acciones y verificar que existan las condiciones necesarias

¹⁹³ Cf. Grupo Sectorial Global de Protección, *op. cit.*, p. 340.

¹⁹⁴ *Ibid.*, p. 338.

¹⁹⁵ *Ibid.*, p. 342.

tendientes a garantizar un trato digno e idéntico a las partes. Lo anterior, basándose en la equidad en el ejercicio de sus derechos previstos en la Constitución Federal, los tratados internacionales y las leyes que de ellos emanen. De manera que no pueden privilegiar a un sujeto en el debate con algún acto procesal que le proporcione una ventaja indebida frente a su contrario, pues de ser así, se vulneraría el principio de igualdad procesal.¹⁹⁶

El criterio procesal cobra relevancia en contexto de desplazamiento. Esto se debe a que las personas desplazadas muchas veces se encuentran frente a diversos obstáculos procesales o vacíos de protección, derivados de situaciones de discriminación que pueden obstaculizar su derecho de acceso a la justicia de manera equitativa. Por ejemplo, en muchos casos será necesario que cuenten con una o un intérprete que tenga conocimiento de su lengua y de su cultura, también muchas veces con motivo del desplazamiento pierden su documentación donde será necesaria la reposición de dicha documentación.

Asimismo, derivado del reconocimiento de los derechos humanos a la igualdad y a la no discriminación por razones de género, la Primera Sala ha interpretado que todo órgano jurisdiccional debe impartir justicia con perspectiva de género. Para lo cual debe implementarse un método en toda controversia judicial, aun cuando las partes no lo soliciten, a fin de verificar si existe una situación de violencia o vulnerabilidad por cuestiones de género que impida impartir justicia de manera completa e igualitaria.¹⁹⁷ Como en todo momento, también debe analizarse con este enfoque en casos de la población desplazada.

Adicionalmente, en relación con las personas desplazadas internas que hayan sido detenidas o privadas de su libertad será importante que se adopten medidas necesarias para garantizar también el respeto de sus derechos; como el derecho a no ser sometido a malos tratos, a ser informado de la acusación formulada, a ser llevado sin dilación ante una jueza o juez y a un juicio justo, entre otros derechos.¹⁹⁸

¹⁹⁶ V. Tesis aislada 1a. LXXX/2019 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación*, Primera Sala, Amparo en revisión 119/2018, *Principio de igualdad procesal en el procedimiento penal. Sus alcances*.

¹⁹⁷ V. Tesis de jurisprudencia 1a./J. 22/2016 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación*, Primera Sala, *Acceso a la justicia en condiciones de igualdad. Elementos para juzgar con perspectiva de género*.

¹⁹⁸ Cf. Grupo Sectorial Global de Protección, *op. cit.*, p. 342.

Por otro lado, hay varias maneras de abordar los abusos del pasado en las sociedades tras los conflictos, a menudo mediante alguna forma de *justicia transicional*. El concepto de justicia transicional se refiere a los mecanismos o procesos judiciales o no judiciales adoptados por las comunidades para superar el legado de abusos perpetrados durante un conflicto o un régimen autoritario en el pasado. La justicia transicional no es una categoría especial de justicia, sino que consiste en la adaptación de la justicia a sociedades en transformación tras un periodo dominado por las violaciones de derechos humanos.¹⁹⁹

Finalmente, la justicia transicional tiene cuatro pilares principales: el derecho a la verdad, el derecho a la justicia, el derecho a la reparación y las garantías de no repetición.²⁰⁰ Por lo general, la justicia transicional implica una combinación de estrategias complementarias judiciales y no judiciales que pueden variar de una sociedad a otra, algunas de las cuales se indican a continuación:

- Procesamiento de los presuntos perpetradores de violaciones generalizadas o sistemáticas de derechos humanos por tribunales nacionales, tribunales híbridos o cortes internacionales.
- Comisiones de la verdad u otras iniciativas para establecer la verdad, lo que incluye la investigación e información sobre abusos del pasado, la celebración de audiencias públicas, documentación de testimonios de supervivientes y testigos, exhumación de los restos mortales de las víctimas, estudios históricos y la formulación de recomendaciones sobre reparaciones o reformas institucionales.
- Programas de reparaciones para las víctimas, que otorgan restitución, compensación o rehabilitación, real o simbólica, según proceda, por los abusos sufridos.
- Actos de conmemoración de las víctimas y los supervivientes a través de ceremonias o de la construcción de monumentos o museos, con

¹⁹⁹ *Ibid.*, p. 352.

²⁰⁰ V. ONU, Asamblea General, A/HRC/30/42, Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff; y el Informe específico sobre la reforma del sector de la seguridad y la verificación, A/70/438.

frecuencia transformando los lugares en que se cometieron los abusos, como prisiones o campos de detención.

- Iniciativas de reconciliación, como ceremonias de sanación para las víctimas y actos personales de reconocimiento, disculpa, pago simbólico o servicios comunitarios por los perpetradores.
- Reformas institucionales para construir instituciones públicas justas, efectivas y transparentes para proteger contra más abusos.²⁰¹

XIV. Participación de las personas desplazadas y representación en la toma de decisiones

Es trascendental que las personas desplazadas internas sean escuchadas y sus opiniones sean tomadas en cuenta para la toma de decisiones durante todas las fases del desplazamiento, para garantizar sus derechos de manera apropiada, y atendiendo las necesidades específicas de cada caso.

Sobre esto, los Principios Rectores indican en el artículo 28 que deberán hacerse esfuerzos especiales por asegurar la plena y efectiva participación de las personas desplazadas internas en la planificación y gestión de su regreso o de su reasentamiento y reintegración.

Igualmente, el principio 29 indica que las personas desplazadas internas tendrán derecho a participar de manera plena e igualitaria en los asuntos públicos a todos los niveles y a disponer de acceso en condiciones de igualdad a los servicios públicos.

Considerando lo anterior, es importante reiterar que la manera adecuada de comprender realmente los riesgos y amenazas a los que se enfrentan las poblaciones desplazadas, sus capacidades, sus mecanismos de supervivencia, y sus aspiraciones es garantizando su participación en todas las decisiones que les afecten e incluyendo sus opiniones y preocupaciones. Así, dicha participación resulta

²⁰¹ Cf. Grupo Sectorial Global de Protección, *op. cit.*, p. 352.

fundamental para garantizar que los programas de protección respondan a los principales problemas que afrontan y que partan de su propia capacidad de crear un entorno de protección.²⁰²

Sobre el anterior aspecto, es trascendental que su intervención garantice la representatividad de grupos en situación de vulnerabilidad entre la población desplazada. También será necesario garantizar la participación de las comunidades de acogida en la formulación de la respuesta a las necesidades de los desplazados internos y evitar también posibles situaciones de discriminación.

A manera de conclusión del presente capítulo, sirve recalcar que la protección integral de todos los derechos contemplados y demás derechos que pueden ser vulnerados en el desplazamiento forzado corresponde a un gran número de autoridades. Sin embargo, el Poder Judicial de la Federación tiene un papel principal para poder determinar la vulneración de los derechos fundamentales en los casos que se sometan a su jurisdicción, y contribuir de manera esencial para que las personas desplazadas internas puedan acceder a la reparación integral del daño.

Cabe destacar que la escritura del presente capítulo se enfrentó con el reto de desarrollarse sin todavía contar con una legislación nacional específica sobre desplazamiento interno vigente, con la cual se pudiera ilustrar con mayor claridad los derechos específicos para la población desplazada también a nivel interno. Además, se destaca la muy escasa jurisprudencia especializada en la materia sobre el acceso a derechos de la población desplazada en México. A pesar de lo anterior, se recopilaron los principales estándares internacionales y regionales sobre los derechos de las personas desplazadas internas; recordando como ya se ha insinuido a lo largo de este texto, que el desplazamiento vulnera una gran cantidad de derechos y que en este capítulo se abarcaron los principales.

Finalmente, se espera que este capítulo pueda servir como línea base al momento de resolver casos específicos, y que desde el Poder Judicial de la Federación se pueda activar que las autoridades responsables cumplan con sus obligaciones y

²⁰² *Ibid.*, p. 125.

adopten diversas medidas encaminadas a proteger a la población desplazada interna, y garantizar que puedan gozar de manera efectiva de sus derechos sin discriminación.

Bibliografía

Legislación

- CIDH, Resolución 15/2015, Medida Cautelar Núm. 106-15 1, *Cruz Sánchez Lagarda y otros respecto de México*, 2015.
- Convención Americana de los Derechos Humanos.
- Congreso de la Unión, Ley de Amparo.
- Congreso de la Unión, Ley General de Educación.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Protocolo adicional a la Convención Americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

Organización de las Naciones Unidas

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas

Observación General Núm. 3, *la índole de las obligaciones de los Estados Partes*, Suiza, Ginebra.

Observación General Núm. 4, *el derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto)*, Suiza, Ginebra.

Observación General Núm. 12, *el derecho a una alimentación adecuada (artículo 11)*, Suiza, Ginebra, 20º período de sesiones, 1999.

Observación General Núm. 14, *relativa al disfrute del más alto nivel de salud (artículo 12)*, Suiza, Ginebra, 2000.

Observación general Núm. 15, *el derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*, Suiza, Ginebra, 2002.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Principios Básicos y Directrices sobre los Desalojos y el Desplazamiento generado por el Desarrollo.

Principios Rectores de los desplazamientos internos.

Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas

Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Cecilia Jimenez-Damary, Informe presentado de conformidad con la resolución 74/160 de la Asamblea General y la resolución 41/15 del Consejo de Derechos Humanos. 16 de julio de 2021.

Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. A/HRC/30/42, informe general sobre la no repetición.

Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, A/70/438, informe específico sobre la reforma del sector de la seguridad y la verificación.

Comité de los Derechos del Niño

Observación General Núm. 14, *sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1)*, Suiza, Ginebra, 2013.

Comité de Derechos Humanos

Observación General Núm. 27, artículo 12, *libertad de circulación*, Suiza, Ginebra, 1999.

Observación General Núm. 36, artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, *relativo al derecho a la vida*, Suiza, Ginebra.

Cortes regionales y cortes nacionales

Corte Constitucional de Colombia

- Sentencia T-247 de 2018.
- Sentencia T-885 de 2014.
- Sentencia T-025/04, sentencia del magistrado ponente: Dr. Manuel José Cepeda Espinosa, 17 de junio de 2004.
- Sentencia T-669 de 2003.
- Sentencia T-215/02, 21 de marzo de 2002.

Corte Interamericana de Derechos Humanos

Alvarado Espinoza y otros vs. México, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 28 de noviembre de 2018.

Omeara Carrascal y otros vs. Colombia, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 21 de noviembre de 2018.

Carvajal Carvajal y otros vs. Colombia, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 14 de marzo de 2018.

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.

Yarce y otras vs. Colombia, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 22 de noviembre de 2016.

Masacres de el Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 25 de octubre de 2012.

Masacres de Río Negro vs. Guatemala, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 4 de septiembre de 2012.

Comunidades Afrodescendientes Desplazadas de la cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) vs. Colombia, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 20 de noviembre de 2013.

Chitay Nech y otros vs. Guatemala, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 25 de mayo de 2010.

Masacres de Ituango vs. Colombia, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 1 de julio de 2006.

Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia, sentencia de 31 de enero de 2006.

Masacre de Mapiripán vs. Colombia, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 15 de septiembre de 2005.

Comunidad Moiwana vs. Suriname, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 15 de junio de 2005.

Opinión Consultiva OC-21/14: *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidades de protección internacional*, 19 de agosto de 2014.

Opinión Consultiva OC-4/84, 19 de enero de 1984.

“Personas en Situación de Desplazamiento”, *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte IDH*, Núm. 3. Disponible en «<https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo3.pdf>».

Corte Suprema de Justicia República de El Salvador

Sentencia sobre desplazamiento forzado, (amparo 411-2017) 13 Julio 2018.

México

Décimo Octavo Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito. Queja 80/2019, ponente: Armando Cruz Espinosa. México, 2019.

Juzgado Segundo de Distrito de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Chiapas. Juicio de Amparo Indirecto 833/2018. México, 2018.

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Tesis de jurisprudencia 49/2016, Primera Sala, de rubro: *Igualdad Jurídica. Interpretación del artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, México 2014.

Tesis aislada VII/2016 (10a.), Pleno, de rubro: *Discriminación por objeto y por resultado*. Su diferencia, México, 2016.

Tesis de jurisprudencia 1a./J. 126/2017 (10a.), Primera Sala, ministro ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, México, 2017.

Tesis de jurisprudencia 1a./J. 100/2017 (10a.), Primera Sala, de rubro: *Discriminación indirecta o por resultados. Elementos que la configuran*, México, 2017.

Tesis de jurisprudencia 1a./J. 44/2018 (10a.), Primera Sala, de rubro: *Derechos fundamentales a la igualdad y a la no discriminación. Metodología para el estudio de casos que involucren la posible existencia de un tratamiento normativo diferenciado*, México, 2018.

Tesis 1a. CCV/2014 (10a.), Primera Sala, Amparo en revisión 703/2012, ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, México, 2013.

Tesis 1a./J. 50/2021 (11a.), Primera Sala, de rubro: *Libertad de salir del país. Forma parte de los derechos de libertad de tránsito y de circulación y de residencia, como derecho humano protegido por los artículos 11 de la*

constitución general, 22, numeral 2, de la convención americana sobre derechos humanos y 12, numeral 2, del pacto internacional de derechos civiles y políticos, y puede estar sujeto a restricciones permisibles y proporcionales.

Tesis de jurisprudencia 55/2019 (10a.), Primera Sala, ponente: Norma Lucía Piña Hernández, México, 2019.

Tesis de jurisprudencia 1a. CLXXXVI/2017 (10a.), Primera Sala, amparo en revisión 644/2016, ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, México, 2017.

Tesis 1a. CCCLIII/2014 (10a.), Primera Sala, amparo directo en revisión 1200/2014, ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, México, 2014.

Tesis 1a./J. 8/2019 (10a.), Primera Sala, de rubro: *Derecho a la protección de la salud. Dimensiones individual y social*, México, 2019.

Tesis de jurisprudencia 1a./J. 103/2017 (10a.), Primera Sala, de rubro: “Derecho de acceso efectivo a la justicia. Etapas y derechos que le corresponden”, México, 2017.

Tesis 1a. LXXX/2019 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación*, Primera Sala, amparo en revisión 119/2018, ponente: Norma Lucía Piña Hernández, México, 27 de septiembre de 2019.

Tesis 1a./J. 22/2016 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación*, Primera Sala, de rubro: *Acceso a la justicia en condiciones de igualdad. Elementos para juzgar con perspectiva de género*, México, Aprobada el 30 de marzo de 2016 y publicada el 15 de abril de 2016.

Documentos

Asociación Esfera, *Manual Esfera: Carta Humanitaria y normas mínimas para la respuesta humanitaria*, cuarta edición, Ginebra, Suiza, 2018.

Banco Mundial y Federación Internacional de Agrimensores, *Fit-for-purpose land administration*, 2014.

Betanzos, Torres, Y., “Caso de la primera casilla extraordinaria en un campamento de desplazados internos”, en *Casos relevantes de la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas*, 2020. Disponible en «https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//06_Caso%20de%20la%20primera%20casilla%20extraordinaria%20en%20un%20campamento%20de%20desplazados_Betanzos.pdf».

Consejo Noruego para Refugiados y Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, “The importance of addressing housing, land and property challenges in humanitarian response”, 2016.

Consejo de Derechos Humanos 47º período de sesiones 21 de junio a 9 de julio de 2021. *Las cuestiones relacionadas con la vivienda, la tierra y la propiedad en el contexto del desplazamiento interno*. Informe de la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Cecilia Jimenez-Damary.

Guerrero, Useda, M. E., y Guerrero, Barón, M. H., *Acceso a la educación de la población desplazada por el conflicto armado en Colombia 1999-2009*, Studiositas, edición de agosto de 2009.

Grupo Sectorial Global de Protección (*Global Protection Cluster*), *Manual para la Protección de los Desplazados Interno*, Marzo 2010. Disponible en «https://www.acnur.org/prot/prot_mig/5c6c3ae24/manual-para-la-proteccion-de-los-desplazados-internos.html »

Otros

IASC, Indicador: nivel de vida adecuado. Disponible en «<https://inform-durable-solutions-idp.org/es/library/adequate-standard-of-living/>».

Servicio Conjunto de Caracterización de Población Desplazada, “Profile at a glance: Somalia, Mogadishu”, 2016.

Responsabilidad estatal, actividades y herramientas para la protección de los derechos de las personas desplazadas internas

Brenda Gabriela Pérez Vázquez*
Lígia de Aquino Barbosa Magalhães**
Mariana Peguero Moreno***

* Maestra en Estudios Regionales por el Instituto de Investigaciones José María Luis Mora y socióloga por la Universidad Nacional Autónoma de México. Desde el 2014 se desempeña como coordinadora del área de desplazamiento interno de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos.

** Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad de São Paulo, Brasil. Desde el 2018, es investigadora del área de desplazamiento interno de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos.

*** Maestra en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Coordinó el área de asilo de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos y litigó casos de desplazamiento interno forzado.

Responsabilidad estatal, actividades y herramientas para la protección de los derechos de las personas desplazadas internas. I. Introducción; II. Responsabilidad estatal frente al desplazamiento interno; III. Marco para el cumplimiento de la responsabilidad nacional en materia de desplazamiento interno.

Soberanía significa responsabilidad hacia quienes están en el propio territorio. La responsabilidad primaria de promover la seguridad, el bienestar y la libertad de las personas recae en el Estado. Esas actividades están articuladas en el derecho internacional, particularmente en el de los derechos humanos y en el humanitario. Ningún estado que afirme ser legítimo puede tener justificación para reñir con el compromiso de proteger a todos sus ciudadanos contra los abusos de derechos humanos. La soberanía efectiva implica un sistema de ley y orden que sea responsable hacia las necesidades de la población.¹

I. Introducción

En el presente capítulo abordaremos las principales obligaciones de los Estados derivadas de su responsabilidad primaria frente al desplazamiento interno, así como las medidas, acciones y herramientas a través de las cuales las autoridades nacionales pueden cumplir con su deber de proteger y garantizar el ejercicio pleno de los derechos de las personas desplazadas internas durante todas las etapas del desplazamiento y hasta el alcance de una solución duradera, y de prevenir

¹ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados —ACNUR—, *Guía para la Aplicación de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*. Disponible en «<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2010/7368.pdf?view=1>».

la existencia de factores y condiciones que obliguen a las personas a desplazarse involuntariamente.

En un primer momento, con el fin de contextualizar y establecer las bases de las obligaciones de las autoridades nacionales, en la sección II se retomarán brevemente los fundamentos jurídicos de la responsabilidad del Estado en materia de desplazamiento interno,² así como ejemplos de cómo se ha reconocido, interpretado y promovido dicha responsabilidad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos —Corte IDH— y de dos países de la región, Colombia y El Salvador. Posteriormente, en la sección III, titulada *Marco para el cumplimiento de la responsabilidad nacional en materia de desplazamiento interno*, se presentarán las principales obligaciones de las autoridades nacionales en situaciones de desplazamiento interno y sus implicaciones, en línea con los estándares internacionales³ y la normativa aplicable.

De manera específica, se abordará la necesidad de: adoptar medidas especiales para atender la situación de desplazamiento interno y contar con la capacidad operativa, técnica y presupuestaria para su implementación; tener información especializada para orientar los procesos de toma de decisiones y monitorear la situación de la población desplazada interna y de las comunidades afectadas por los desplazamientos; garantizar la participación de las personas desplazadas internas y de las comunidades afectadas por los desplazamientos en los procesos de toma de decisiones, así como de implementar medidas en materia de prevención, de asistencia y protección, y de soluciones duraderas. El tema de las soluciones duraderas será abordado de modo general, ya que será discutido a profundidad en un capítulo posterior.⁴

² Este tema es abordado a profundidad en el capítulo I del presente manual.

³ En particular, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y el Marco IASC de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos. Estos instrumentos han servido de base para la elaboración de una serie de documentos guía, como el *Manual para la Protección de los Desplazados Internos*, el Marco para la Acción sobre Desplazamiento Interno en América y el documento *Abordar el desplazamiento interno: un marco para la responsabilidad nacional*. Por su carácter práctico, los documentos mencionados fueron muy valiosos para la elaboración del presente capítulo. Para mayor información sobre los estándares internacionales en materia de desplazamiento interno, consultar el capítulo I de este manual.

⁴ V. el capítulo VIII de este manual.

II. Responsabilidad estatal frente al desplazamiento interno

En el capítulo I de este manual se presentaron los fundamentos de protección de las personas desplazadas internas, incluyendo el marco jurídico aplicable y los estándares existentes a nivel nacional, regional e internacional. Estos instrumentos establecen la responsabilidad primaria de las autoridades nacionales de atender la situación de desplazamiento interno en sus países.⁵ En la presente sección, retomaremos algunos de estos fundamentos con el fin de evidenciar sus implicaciones y cómo se traducen en obligaciones específicas que requieren acciones concretas y medidas positivas de parte del Estado.

Uno de los fundamentos de la responsabilidad del Estado en materia de desplazamiento interno es su obligación de proteger y garantizar el ejercicio del derecho humano de libre circulación y residencia.⁶ Con el fin de garantizar el pleno ejercicio de este derecho, por un lado, es obligación del Estado prevenir la existencia de factores o condiciones que obliguen a las personas a desplazarse y mantenerse en situación de desplazamiento interno de manera involuntaria, en particular en los casos en que su acción u omisión es determinante para la generación de dichos factores y condiciones. Por otro lado, esta obligación también conlleva

⁵ V. el capítulo I de este manual.

⁶ Convención Americana sobre Derechos Humanos —CADH—, art. 22; establece lo siguiente:

[t]oda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y, a residir en él con sujeción a las disposiciones legales” y que el ejercicio de este derecho “no puede ser restringido sino en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás.

Establece, además, que el ejercicio de dicho derecho “puede asimismo ser restringido por la ley, en zonas determinadas, por razones de interés público” (*ibid.*). De acuerdo con la interpretación y la jurisprudencia generada por la Corte IDH, el art. 22 de la CADH protege el derecho de las personas a no ser desplazadas forzosamente dentro de un Estado Parte.

En sus pronunciamientos, la Corte IDH ha reiterado “lo indicado por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en su Observación General Núm. 27, la cual establece que el derecho de circulación y de residencia consiste, *inter alia*, en lo siguiente: a) el derecho de quienes se encuentren legalmente dentro de un Estado a circular libremente en ese Estado y escoger su lugar de residencia, y b) el derecho de una persona a ingresar a su país y permanecer en él”. Cf. Corte IDH y Cooperación Alemana (GIZ), “Personas en situación de desplazamiento”, en *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Núm. .3 Disponible en «<https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo3.pdf>».

implementar las medidas necesarias para minimizar la duración de los desplazamientos internos que no se hayan podido evitar o que se hayan llevado a cabo para salvaguardar la vida e integridad de las personas, incluyendo medidas dirigidas al alcance de soluciones duraderas, ya que permanecer en situación de desplazamiento interno en contra de su voluntad también viola el derecho de libre circulación y residencia de las personas.⁷

En cuanto a la jurisprudencia regional, la Corte IDH ha reconocido en diversas sentencias que “el derecho de circulación y de residencia puede ser vulnerado de manera formal o por restricciones *de facto* si el Estado no ha establecido las condiciones ni provisto los medios que permiten ejercerlo”. Esto ocurre, por ejemplo, “cuando una persona es víctima de amenazas u hostigamientos y el Estado no provee las garantías necesarias para que pueda transitar y residir libremente en el territorio de que se trate, incluso cuando las amenazas y hostigamientos provienen de actores no estatales”. Otros ejemplos de restricciones *de facto* al derecho de libre circulación y residencia ocasionadas por el Estado reconocidas en sentencias de la Corte IDH son “la falta de una investigación efectiva de hechos violentos”, la cual “puede propiciar o perpetuar un exilio o desplazamiento forzado”, y la omisión en garantizar las condiciones necesarias para que las personas desplazadas internas puedan retornar a sus hogares de manera segura y voluntaria.⁸

Un precedente fundamental de la jurisprudencia que se ha desarrollado en el sistema interamericano en la materia es la sentencia emitida en junio de 2005 en el caso de la *Comunidad Moiwana vs. Suriname*, en la cual la Corte IDH determinó que Suriname había violado el artículo 22 de la Convención Americana sobre

⁷ Debido a que se trata de una condición que persiste a lo largo del tiempo, la Corte IDH ha calificado el desplazamiento interno como una violación continua de los derechos humanos. Asimismo, ha determinado que no garantizar las condiciones necesarias para que las personas desplazadas internas puedan retornar a sus hogares de manera segura y voluntaria también representa una violación de su derecho de libre circulación y residencia protegido por el art. 22 de la CADH. V. Corte Interamericana de Derechos Humanos y Cooperación Alemana (GIZ), *op. cit.*

⁸ *Ibid.* Para ejemplos específicos, V. las sentencias de los siguientes casos de la Corte IDH, *Comunidad Moiwana vs. Suriname*; *Chitay Nech y otros vs. Guatemala*; *Masacres de Río Negro vs. Guatemala*; *Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador*; *Comunidades Afrodescendientes Desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) vs. Colombia*; *Defensor de Derechos Humanos y otros vs. Guatemala*; *Yarce y otras vs. Colombia*; *Miembros de la Aldea Chichupac y comunidades vecinas del Municipio de Rabinal vs. Guatemala*; *Carvajal Carvajal y otros vs. Colombia*; *Alvarado Espinoza y otros vs. México*.

Derechos Humanos —CADH— debido a que la libertad de circulación y residencia de los miembros de la comunidad se encontraba “limitada por una restricción *de facto* muy precisa”, con origen en un miedo fundado que mantenía a las víctimas alejadas de su territorio ancestral. De manera específica, la corte señaló que “el Estado no ha establecido las condiciones ni provisto los medios que permitirían a los miembros de la comunidad regresar voluntariamente, en forma segura y con dignidad, a sus tierras tradicionales, con respecto a las cuales tienen una dependencia y apego especiales —dado que objetivamente no hay ninguna garantía de que serán respetados sus derechos humanos, particularmente los derechos a la vida e integridad personal” y que “[a] no establecer tales elementos —incluyendo, sobre todo, una investigación penal efectiva para poner fin a la impunidad reinante por el ataque de 1986— Suriname no ha garantizado a los miembros de la comunidad su derecho de circulación y residencia”.⁹ De este modo, y como lo ha reiterado la corte en otras sentencias de casos de desplazamiento interno, “la obligación de los Estados de proteger los derechos de las personas desplazadas conlleva no solo el deber de adoptar medidas de prevención sino también proveer las condiciones necesarias para un retorno digno y seguro a su lugar de residencia habitual o su reasentamiento voluntario en otra parte del país”.¹⁰

En este sentido, en la sentencia del caso *Alvarado Espinoza y otros vs. México*, de 2018, tras determinar la responsabilidad internacional del Estado mexicano por no garantizar el derecho de libre circulación y residencia de varios integrantes de la familia Alvarado,¹¹ la Corte IDH, además de reiterar la obligación de garantizar un retorno seguro y digno o la reubicación voluntaria de las víctimas desplazadas que así lo requirieran, determinó que el Estado también tenía la obligación de pagar “los gastos de traslado de los miembros de la familia y de sus bienes”.¹²

⁹ Corte IDH, *Comunidad Moiwana vs. Suriname...* cit.

¹⁰ Corte IDH y Cooperación Alemana (GIZ), *op. cit.*

¹¹ La corte determinó la violación del derecho de libre circulación y residencia a pesar de la vigencia de medidas provisionales dictadas por ella misma, del análisis de riesgo realizado por el Estado mexicano, así como de algunas medidas asistenciales que resultaron insuficientes para garantizar el derecho de libre circulación y residencia y el derecho de protección familiar, ya que miembros de la familia tuvieron que desplazarse con motivo de la desaparición forzada de tres familiares. Corte IDH, *Alvarado Espinoza y otros vs. México*.

¹² *Ibid.*, párrs. 279, 280 y 283.

Cuando los factores y condiciones que generan o perpetúan situaciones de desplazamiento interno afectan o ponen en riesgo otros derechos —como, por ejemplo, los derechos a la vida, a la seguridad, a la integridad personal, al acceso a la justicia y a la reparación—, además del derecho de libre circulación y residencia, la responsabilidad del Estado de garantizar que las personas no sean obligadas a desplazarse y a mantenerse en situación de desplazamiento interno de manera involuntaria también se debe a la obligación de proteger dichos derechos, de acuerdo con la normativa aplicable a nivel nacional e internacional.

La Corte Constitucional de Colombia ha reflejado esta noción en algunas de sus sentencias. En su sentencia T-721 de 2003, por ejemplo, al establecer la responsabilidad estatal de prevenir el desplazamiento interno señaló que “al Estado le compete impedir que el desplazamiento se produzca, porque las autoridades han sido establecidas para respetar y hacer respetar la vida, honra y bienes de los asociados”.¹³ Asimismo, en la sentencia T-025 de 2004,¹⁴ la Corte Constitucional de Colombia señaló que el fundamento último del deber estatal de actuar frente al desplazamiento interno es “la inhabilidad del Estado para cumplir con su deber básico de preservar las condiciones mínimas de orden público necesarias para prevenir el desplazamiento forzado de personas y garantizar la seguridad personal de los asociados”.¹⁵ Las sentencias mencionadas son un ejemplo de cómo representantes del poder judicial de ese país han relacionado la responsabilidad de las autoridades nacionales en materia de desplazamiento interno con el ejercicio de distintos derechos humanos, como el derecho a la vida, a la seguridad y a la propiedad.

La violación de los derechos humanos de las personas desplazadas internas, incluyendo el derecho de libre circulación y residencia y otros como los mencionados en los párrafos anteriores, implica la obligación del Estado de implementar las

¹³ Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-721/03.

¹⁴ En esta sentencia, la Corte Constitucional de Colombia declaró formalmente la existencia de un estado de cosas inconstitucional relativo a las condiciones de vida de la población desplazada internamente, y determinó que “[p]or ello, tanto las autoridades nacionales como las territoriales, dentro de la órbita de sus competencias, habrán de adoptar los correctivos que permitan superar tal estado de cosas”. Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-025/04, *passim*.

¹⁵ *Id.*

medidas necesarias para reparar los daños ocasionados,¹⁶ de acuerdo con la normativa nacional¹⁷ e internacional.¹⁸

Otro fundamento de la responsabilidad del Estado en materia de desplazamiento interno es su deber de proteger los derechos humanos de todas las personas, sin discriminación. Como se ha establecido en los capítulos anteriores de este manual,¹⁹ las personas desplazadas internas, al ser ciudadanas o residentes habituales del país, deben gozar de todos los derechos reconocidos en la legislación mexicana y en los tratados internacionales de los cuales México es parte. De acuerdo con lo establecido en el artículo 1º constitucional, es responsabilidad y obligación del Estado mexicano —a través de las autoridades de todos los poderes y niveles de gobierno, según su competencia— garantizar que todas las personas puedan ejercer sus derechos humanos plenamente, incluyendo a las personas que se encuentran en situación de desplazamiento interno en su territorio, sin que sean discriminadas por su condición. Esto implica la obligación de llevar a cabo todas las medidas necesarias para proteger los derechos de las personas desplazadas internas, incluyendo medidas de carácter positivo. También abarca la responsabilidad de identificar, prevenir y eliminar todos aquellos obstáculos y condiciones que les impiden ejercer sus derechos de manera plena y en pie de igualdad con las personas que no han tenido que desplazarse, desde el momento que se generan los desplazamientos hasta el alcance de una solución duradera.

¹⁶ Para más información sobre medidas de reparación en casos de desplazamiento interno, V. el capítulo VII de este manual.

¹⁷ Conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos —CPEUM—, arts. 1 y 20; Ley General de Víctimas.

¹⁸ De acuerdo con los *Principios y directrices relativos a los derechos de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2005 y elaborados a partir de las obligaciones jurídicas derivadas de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, “[c]onforme a su derecho interno y a sus obligaciones jurídicas internacionales, los Estados concederán reparación a las víctimas por las acciones u omisiones que puedan atribuirse al Estado y constituyan violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o violaciones graves del derecho internacional humanitario”. V. ONU, Asamblea General de las Naciones Unidas, *Principios y directrices... cit.*, p. 7.

La Corte IDH ha señalado que “[e]s un principio de Derecho internacional, que la jurisprudencia ha considerado «incluso una concepción general de derecho», que toda violación a una obligación internacional que haya producido un daño comporta el deber de repararlo adecuadamente”. V. Corte IDH, *Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, p. 9, párr. 25.

¹⁹ V. en particular, los capítulos I y III del presente manual.

Sobre esto, la Corte IDH estableció que debido a las afectaciones a derechos generadas por el desplazamiento interno, así como a las circunstancias de especial vulnerabilidad e indefensión y a la condición *de facto* de desprotección en la que se encuentra la población desplazada interna,²⁰ “[e]n los términos de la Convención Americana, dicha situación 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 *vis-à-vis* actuaciones y prácticas de terceros particulares”.²¹

De manera similar, en la sentencia T-602 de 2003, la Corte Constitucional de Colombia señaló que “[l]as acciones positivas a favor de la población desplazada están pues justificadas en virtud de la necesidad de asegurar un justo trato a uno de los sectores más desaventajados de la sociedad colombiana” y que “las medidas especiales a favor de los desplazados facilitan que éstos se tornen menos vulnerables, agencian la reparación de las injusticias derivadas del desplazamiento involuntario y se orientan a la realización efectiva de ciertos derechos de bienestar mínimo que constituyen la base para la autonomía y el autosostenimiento de los sujetos de desplazamiento”.²²

En su sentencia SU-1150/00, la Corte Constitucional de Colombia determinó lo siguiente:

si el Estado —que de acuerdo con la teoría es la asociación que debe monopolizar el ejercicio de la fuerza— no fue capaz de impedir que sus asociados fueran expulsados de sus lugares de origen, tiene por lo menos que garantizarle a los cientos de miles de colombianos que han tenido que abandonar sus hogares y afrontar condiciones extremas de existencia la atención necesaria para reconstruir sus vidas.²³

²⁰ V. capítulo II del presente manual.

²¹ Corte IDH y Cooperación Alemana (GIZ). *op. cit.* Para ejemplos específicos de casos donde la corte ha utilizado este argumento, V. las sentencias de los siguientes casos: Corte IDH, *Masacres de Ituango vs. Colombia*; *Chitay Nech y otros vs. Guatemala*, párr. 141; *Masacres de Río Negro vs. Guatemala*, párr. 174; *Comunidades Afrodescendientes Desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) vs. Colombia*, párr. 315.

²² Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-602.

²³ *Ibid.*, sentencia SU-1150/00.

Lo anterior, de acuerdo con la sentencia T-721 de 2003, “comporta que la situación de cada una de las personas y familias desplazadas por la violencia deba ser un asunto prioritario de las autoridades”.²⁴

En resumen, para cumplir con su responsabilidad de garantizar el pleno ejercicio de derechos humanos de todas las personas, sin discriminación, y, de manera particular, proteger y garantizar el ejercicio del derecho de libre circulación y residencia de las personas que se encuentran en su territorio, los Estados tienen, como mínimo, la obligación de: (i) prevenir la existencia de factores o condiciones que obliguen a las personas a desplazarse y mantenerse en situación de desplazamiento interno de manera involuntaria; (ii) implementar las medidas necesarias para minimizar la duración de los desplazamientos internos que no se hayan podido evitar o que se hayan llevado a cabo para salvaguardar la vida e integridad de las personas, incluyendo medidas dirigidas al alcance de soluciones duraderas; (iii) llevar a cabo todas las medidas necesarias para proteger los derechos de las personas desplazadas internas, incluyendo aquellas de carácter positivo, así como identificar, prevenir y eliminar todos aquellos obstáculos y condiciones que les impiden ejercer sus derechos de manera plena y en pie de igualdad con las personas que no han tenido que desplazarse y (iv) implementar las medidas necesarias para reparar los daños ocasionados por violaciones de los derechos de las personas desplazadas internas.

De las obligaciones mencionadas en el párrafo anterior derivan obligaciones más concretas y específicas, así como medidas que permiten poner en práctica dichas obligaciones, las cuales serán presentadas en la siguiente sección.

III. Marco para el cumplimiento de la responsabilidad nacional en materia de desplazamiento interno

En esta sección abordaremos las principales obligaciones y medidas concretas derivadas de la responsabilidad primaria de las autoridades nacionales de atender las

²⁴ *Ibid.*, sentencia T-721.

situaciones de desplazamiento interno en sus países y de proteger los derechos de las personas desplazadas internas, de acuerdo con los estándares internacionales en la materia y la normativa aplicable.

Para conformar la selección de obligaciones y medidas que se presenta a continuación a partir de las obligaciones mencionadas en la sección anterior, y así establecer un marco para el cumplimiento de la responsabilidad nacional, se observaron los estándares internacionales en materia de desplazamiento interno, en particular los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y el Marco IASC de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos, así como documentos de referencia elaborados a partir de estos, como el Marco para la Acción sobre Desplazamiento Interno en América²⁵ y el documento *Abordar el desplazamiento interno: un marco para la responsabilidad nacional*,²⁶ los cuales fueron elaborados especialmente con el fin de orientar a las autoridades nacionales respecto a las acciones que deberían realizar para cumplir con su responsabilidad en materia de desplazamiento interno.

En la sección referente a cada obligación, se menciona cómo esta se vincula con el cumplimiento de la responsabilidad estatal, se presentan elementos clave que se deben tomar en cuenta para el cumplimiento de dicha obligación, con base en estándares internacionales, documentos guía y buenas prácticas, y se incluyen ejemplos

²⁵ Documento desarrollado en el Seminario Regional sobre Desplazamiento Interno en América, el cual tuvo lugar en la Ciudad de México en febrero de 2004 y fue copatrocinado por el Gobierno de México a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Oficina del Representante del Secretario General de las Naciones Unidas para las Personas Internamente Desplazadas y el Proyecto de la Institución Brookings-Universidad de Johns Hopkins SAIS sobre Desplazamiento Interno. Disponible en «https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/04_national_responsibility_framework_Spa.pdf».

²⁶ El documento, elaborado por el Proyecto sobre Desplazamiento Interno de la Institución Brookings-Universidad de Bern, establece 12 puntos de referencia para el ejercicio de la responsabilidad nacional. Estos son: prevenir el desplazamiento interno y minimizar sus efectos adversos, aumentar la conciencia nacional con relación al problema, recolectar datos sobre el número y las condiciones de las personas desplazadas internas, promover capacitaciones sobre los derechos de las personas desplazadas internas, crear un marco legal para promover los derechos de las personas desplazadas internas, desarrollar una política nacional sobre desplazamiento interno, designar un punto focal institucional en materia de desplazamiento interno, alentar a las instituciones nacionales de derechos humanos a integrar el desplazamiento interno en su trabajo, garantizar la participación de las personas desplazadas internas en la toma de decisiones, apoyar soluciones duraderas, asignar recursos adecuados al problema y cooperar con la comunidad internacional cuando la capacidad nacional sea insuficiente.

de cómo la Corte IDH y los poderes judiciales de otros países han retomado esta obligación y promovido su cumplimiento.

1. Adoptar las medidas especiales necesarias

Para cumplir con su responsabilidad primaria en materia de desplazamiento interno, las autoridades nacionales deben identificar y adoptar las medidas especiales necesarias para garantizar la protección y el pleno ejercicio de los derechos de las personas desplazadas internas que se encuentren en su territorio, ya sean estas leyes, programas, protocolos, mecanismos o los demás instrumentos necesarios. Estas medidas e instrumentos permiten mejorar la planificación e implementación de la respuesta al fenómeno; pueden servir para aclarar cómo identificar a una persona desplazada interna y para establecer de manera explícita los derechos de las personas desplazadas internas —ya sea reconociendo derechos específicos por su situación especial de vulnerabilidad o reiterando derechos ya existentes—; permiten la asignación de responsabilidades y presupuestos y establecen las estructuras administrativas y operacionales en materia de desplazamiento interno.²⁷

Aunque las medidas especiales necesarias pueden variar de acuerdo con el contexto de cada lugar, existen recomendaciones de personas expertas y organismos nacionales e internacionales de que los Estados —y México, específicamente— deberían contar, como mínimo, con un marco normativo que proteja y garantice los derechos de las personas desplazadas internas y con políticas nacionales en materia de desplazamiento interno.

Como ejemplo de lo anterior, el Marco para la Acción sobre Desplazamiento Interno en América establece que entre los elementos clave de la responsabilidad

²⁷ V. Internal Displacement Monitoring Centre —IDMC—, *et al.*, *Instrumentos Nacionales sobre el Desplazamiento Interno: Una Guía para su Desarrollo*. Disponible en «https://www.globalprotectioncluster.org/_assets/files/tools_and_guidance/Internal%20Displacement/201309-national-instruments-on-internal-displacement-thematic-es.pdf».

nacional en situaciones de desplazamiento interno está el “desarrollo de legislación nacional sobre los derechos de las personas internamente desplazadas” y “adoptar una política nacional sobre desplazamiento interno”.²⁸ Estas recomendaciones también fueron expresadas en el documento *Abordar el desplazamiento interno: un marco para la responsabilidad nacional*,²⁹ en el informe *Situación de Derechos Humanos en México* publicado en 2015 por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos —CIDH—,³⁰ que además señaló que las leyes y políticas en cuestión deberían ser conformes con los estándares internacionales en la materia, en particular los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos —Principios Rectores—, y en el *Protocolo para la atención y protección de las víctimas de desplazamiento forzado interno (DFI) en México de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos —CNDH—*.³¹

Respecto a la necesidad de adoptar marcos normativos especiales, un análisis llevado a cabo a nivel internacional por el entonces Representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Cuestión de las Personas Desplazadas Internas en colaboración con un grupo de personas expertas en temas jurídicos, realizado de manera previa a la elaboración de los Principios Rectores, concluyó que “si bien el derecho [internacional] vigente abarca muchos aspectos de particu-

²⁸ Secretaría de Relaciones Exteriores del Gobierno de México, *et al.*, Marco para la Acción sobre Desplazamiento Interno en América.

²⁹ El documento incluye la existencia de un marco normativo que garantice los derechos de las personas desplazadas internas y de una política nacional o de un plan de acción sobre desplazamiento interno entre los 12 puntos de referencia para el ejercicio de la responsabilidad nacional.

³⁰ En el informe, la CIDH incluyó entre sus recomendaciones al Estado mexicano en materia de desplazamiento interno “adoptar una política nacional y las medidas tendientes a prestar una respuesta conforme a los estándares internacionales en la materia, en particular los Principios Rectores del Desplazamiento Interno” y “adoptar legislación específica a nivel federal y estatal para abordar el desplazamiento interno, de conformidad con los Principios Rectores del Desplazamiento Interno”. Cf. CIDH, *Situación de derechos humanos en México*, p. 230, párrs. 57 y 58.

³¹ El protocolo establece una serie de lineamientos dirigidos a autoridades e instituciones de los tres niveles de gobierno, así como a organismos públicos de derechos humanos y representantes de los poderes legislativo y judicial a nivel federal y local, los cuales incluyen “elaborar un plan de trabajo o política pública que considere su capacidad institucional para atender a la población desplazada”, “diseñar una o varias rutas de atención para las personas víctimas de DFI” y “velar porque exista un marco jurídico nacional que sea adecuado para la prevención de futuros DFI, la atención y protección de las víctimas y la implementación de soluciones duraderas”. CNDH, *Protocolo para la atención y protección de las víctimas de desplazamiento forzado interno (DFI) en México*. Disponible en «<https://forodfi.cndh.org.mx/Content/doc/Informes/Protocolo-DFI.pdf>».

lar importancia para los desplazados internos, hay algunas esferas importantes en las que las leyes no contienen una base suficiente para su protección y asistencia”, y que “las disposiciones del derecho vigente se encuentran dispersas en una amplia variedad de instrumentos internacionales, circunstancia que las hace demasiado difusas y periféricas para proporcionar suficiente protección y asistencia a los desplazados internos”.³² Además, “la legislación ordinaria a menudo no aborda las necesidades y vulnerabilidades específicas de los desplazados internos ni asigna responsabilidades claras a las autoridades competentes a nivel nacional y local ni proporciona una base sólida para poner a disposición los recursos adecuados”.³³

En la sentencia emitida por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador en el proceso de amparo 411-2017, entre las obligaciones impuestas a las autoridades nacionales se incluyeron las de “reconocer a las víctimas de la violencia y del desplazamiento forzado dicha calidad, como sujetos de derechos, y categorizarlos normativamente, para lo cual se deberá revisar y emitir la legislación especial orientada a la protección de víctimas y testigos” y de “diseñar e implementar políticas públicas y protocolos de actuación orientados a prevenir el desplazamiento forzado de los habitantes del país”.³⁴ Cuando en enero de 2020 se emitió la *Ley especial para la atención y protección integral de personas en condición de desplazamiento forzado interno* de El Salvador, ésta retomó la sentencia mencionada:

la sentencia emitida con fecha 13 de julio de 2018 por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en el proceso de amparo con referencia 411-2017, señaló que en el país existe un fenómeno de desplazamiento forzado de personas a causa de la violencia e inseguridad que afecta gravemente a colectivos vulnerables

³² ONU, Consejo Económico y Social, Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng presentado con arreglo a la resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos – *Intensificación de la Promoción y Fomento de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, en particular la Cuestión del Programa y los Métodos de Trabajo de la Comisión. Derechos Humanos, Éxodos en Masa y Personas Desplazadas*, p. 3, párr. 7.

³³ IDMC, *et al.*, *op. cit.*

³⁴ Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, sentencia de 13 de julio de 2018.

de distintas zonas geográficas del país, controlados por grupos de crimen organizado, concretamente las pandillas o maras, y que afecta derechos fundamentales, por lo que mandató reconocer a las víctimas de la violencia y del desplazamiento forzado dicha calidad, como sujetos de derechos, y categorizarlos normativamente, y emitir la legislación especial orientada a su protección.³⁵

Entre las ventajas de contar con un marco normativo para atender la situación de desplazamiento interno, destacan la distribución de responsabilidades claras y atribuciones específicas entre las distintas dependencias gubernamentales a nivel nacional y local, lo que a su vez establece una base para orientar la coordinación interinstitucional; la determinación de plazos para el cumplimiento de ciertas disposiciones y la asignación de recursos para su implementación. Como se señaló en la *Ley especial para la atención y protección integral de personas en condición de desplazamiento forzado interno* de El Salvador:

los marcos normativos y Leyes para atender el fenómeno del desplazamiento forzado interno, son necesarias [sic] para poder responder al mismo de manera integral, toda vez que en estos instrumentos, se precisan competencias, facilitan coordinación institucional, propician asignación de recursos, permiten establecer mecanismos de seguimiento y evaluación, pero sobre todo, una Ley Especial en esta materia otorga a la población desplazada herramientas de exigibilidad de derechos y activa la respuesta de otros Órganos del Estado.³⁶

Varios países han adoptado medidas especiales en materia de desplazamiento interno. Para citar algunos ejemplos, respecto a los países que cuentan con legislación nacional en materia de desplazamiento interno, se pueden mencionar Colombia, El Salvador, Perú, Azerbaiyán, Georgia, Kenia, Níger y Ucrania. Con relación a países que cuentan con políticas nacionales específicas en materia de desplazamiento interno, se pueden citar como ejemplos Afganistán, Bangladesh, Colombia, Mali, Yemen, Uganda y Sudán.³⁷

³⁵ Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, *Ley especial para la atención y protección integral de personas en condición de desplazamiento forzado interno* de El Salvador, p. 1.

³⁶ *Ibid.*, p. 2.

³⁷ Para un panorama completo de las leyes, políticas y otros instrumentos especializados en materia de desplazamiento interno existentes a nivel mundial, V. Global Protection Cluster. *Global Database on*

2. Contar con capacidades y recursos suficientes y adecuados

Debido a que el cumplimiento de la responsabilidad nacional en materia de desplazamiento interno implica la protección y garantía efectivas del pleno ejercicio de derechos de las personas desplazadas internas, además de adoptar formalmente las medidas especiales pertinentes, los Estados tienen la obligación de garantizar la disponibilidad de los recursos y capacidades necesarios para que estas se implementen de manera adecuada y eficaz.

Por un lado, esto implica garantizar que las dependencias de los tres niveles de gobierno —federal, estatal y municipal— que tengan atribuciones y responsabilidades en materia de desplazamiento interno cuenten con los recursos humanos, materiales y financieros suficientes para garantizar su cumplimiento. De acuerdo con el Marco para la Acción sobre Desplazamiento Interno en América, asignar recursos adecuados a la respuesta al desplazamiento interno “es necesario no solo para llevar a cabo una respuesta efectiva, sino también para indicar que la atención a la difícil situación de los desplazados internos es en verdad una prioridad nacional”.³⁸ Con relación a los recursos financieros, en particular, los Estados pueden etiquetar presupuesto específico para la atención al desplazamiento interno, de acuerdo con la magnitud, los impactos y las implicaciones del fenómeno. También es posible crear fondos especiales que se alimenten a partir de los lucros obtenidos de la exportación de materias primas, por ejemplo, o de otras fuentes, y que estén destinados a la implementación de medidas en materia de desplazamiento interno.³⁹

Asimismo, es fundamental que las y los funcionarios públicos involucrados en la respuesta al desplazamiento interno cuenten con los conocimientos y capacidades técnicas necesarias para desempeñar adecuadamente sus funciones, por lo que es

Laws and Policies on Internal Displacement. Disponible en «<https://www.globalprotectioncluster.org/global-database-on-idp-laws-and-policies/>».

³⁸ Secretaría de Relaciones Exteriores del Gobierno de México, *et al.*, *op. cit.*, p. 6.

³⁹ Proyecto de la Institución Brookings-Universidad de Bern sobre Desplazamiento Interno, *Abordar el desplazamiento interno... cit.*

obligación del Estado garantizar la capacitación de estas personas. Esto incluye, además de desarrollar capacidades técnicas de acuerdo con sus funciones específicas, informarlas y sensibilizarlas sobre la situación de desplazamiento interno en el país y las condiciones de las personas desplazadas, así como promover capacitaciones sobre los derechos de las personas desplazadas internas, los estándares internacionales en materia de desplazamiento interno y, en caso de existir, sobre los instrumentos normativos, administrativos, programáticos y de políticas públicas aplicables.

La sentencia T-025 la Corte Constitucional de Colombia reconoce que la insuficiencia de recursos ha afectado significativamente la implementación de políticas de atención a la población desplazada en el país, haciendo con que esta no fuera capaz de alcanzar sus objetivos. De manera específica, la sentencia expone lo siguiente:

La escasez de recursos ha sido señalada consistentemente por los documentos aportados al proceso, publicados en distintos momentos y elaborados por entidades tanto de carácter público como particular, como la causa central de las fallas en la implementación de las políticas de atención a la población desplazada. El gobierno central ha destinado recursos financieros inferiores a las necesidades de la política y muchas de las entidades territoriales no han destinado recursos propios para atender los distintos programas. La insuficiencia de recursos ha afectado la mayoría de los componentes de la política y ha llevado a que las entidades que integran el SNAIPD [Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada] no puedan adelantar acciones concretas adecuadas para cumplir los objetivos trazados en la política. Es por ello que el nivel de ejecución de las políticas es insuficiente frente a las necesidades de la población desplazada y que los índices de cobertura de sus distintos componentes son tan bajos.⁴⁰

Con relación a la obligación del Estado de asignar recursos suficientes para la implementación de las medidas especiales en materia de desplazamiento interno, la Corte Constitucional de Colombia señaló que:

⁴⁰ Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-025/04.

Desde el punto de vista constitucional, es imperioso destinar el presupuesto necesario para que los derechos fundamentales de los desplazados tengan plena realización. La obligación constitucional del Estado de garantizar una protección adecuada a quienes por razón del desplazamiento forzado interno se encuentran en condiciones indignas de vida no puede ser aplazada indefinidamente. La Ley 387 de 1997 reconoció que la atención de la población desplazada es urgente y prioritaria. La jurisprudencia de esta Corporación ha reiterado la prelación que tiene la asignación de recursos para atender a esta población y solucionar así la crisis social y humanitaria que representa este fenómeno. No obstante, ello no ha sucedido y de esta forma se ha desconocido la Carta Política, lo ordenado por el Congreso de la República y lo dispuesto en las políticas de desarrollo adoptadas por el propio Ejecutivo.⁴¹

La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, en la sentencia del proceso de amparo 411-2017, ofrece un ejemplo concreto de cómo la actuación judicial puede promover el cumplimiento de la obligación estatal de destinar recursos a la respuesta al desplazamiento interno. En dicha sentencia, la corte ordenó al presidente de la república que “incluya la atención a las víctimas de desplazamiento forzado por la violencia como una prioridad en la elaboración del presupuesto general del Estado”.⁴²

Cuando los Estados no cuentan con capacidades financieras, materiales y técnicas suficientes para cumplir con sus responsabilidades en materia de desplazamiento interno, tienen la obligación de buscar los medios para llenar los vacíos existentes. Una manera de hacerlo es ejercer la “soberanía responsable” y solicitar o aceptar la asistencia de actores como la comunidad internacional y organismos de la sociedad civil.⁴³ La Convención de la Unión Africana para la Protección y Asistencia de los Desplazados Internos en África —Convención de Kampala— incluyó este aspecto entre las obligaciones que los Estados parte tienen de garantizar protección y asistencia a la población desplazada interna, al señalar que:

⁴¹ *Id.*

⁴² Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, sentencia del amparo 411-2017, p.46, inciso g (ii).

⁴³ Cf. Proyecto de la Institución Brookings-Universidad de Bern sobre Desplazamiento Interno, *Abordar el desplazamiento interno... cit.*, p. 24.

“[l]os Estados Parte facilitarán suficiente protección y asistencia a los desplazados internos, y cuando los recursos disponibles sean insuficientes para ello, cooperarán en la búsqueda de la asistencia de organizaciones internacionales y organismos humanitarios, organizaciones de la sociedad civil y otros actores relevantes”.⁴⁴

De manera general, y de acuerdo con sus propias capacidades, mandatos y áreas de actuación, la comunidad internacional, las organizaciones de la sociedad civil, los sectores privado y académico y los demás actores pueden contribuir con la respuesta al desplazamiento interno y el cumplimiento de la responsabilidad nacional mediante el intercambio de experiencias, buenas prácticas y conocimientos técnicos,⁴⁵ así como el fortalecimiento o generación —por ejemplo, a través de donaciones— de capacidades técnicas, humanas, materiales y financieras.⁴⁶ De este modo, estos actores contribuyen a llenar posibles vacíos en las capacidades y recursos de las autoridades nacionales y a robustecer la protección de los derechos de las personas desplazadas internas, en particular ante los retos impuestos por la complejidad intrínseca al fenómeno y por el incremento de nuevos desplazamientos y de situaciones de desplazamiento prolongado.⁴⁷

⁴⁴ Convención de Kampala, art. 5, inciso 6.

⁴⁵ En el documento *Desplazamiento Interno en el Triángulo Norte de Centroamérica: Lineamientos para la formulación de políticas públicas*, la CIDH incluyó algunas recomendaciones prácticas dirigidas a los Estados, entre las cuales se encuentra identificar organismos de cooperación que trabajen en la promoción y protección de derechos humanos a los que se les pueda solicitar asesoría técnica e intercambiar diagnósticos, experiencias y buenas prácticas.

⁴⁶ Algunos ejemplos concretos de cómo otros actores pueden contribuir con la respuesta estatal al desplazamiento interno son: produciendo y difundiendo información especializada sobre el contexto de desplazamiento interno y la situación de la población desplazada; brindando asistencia humanitaria, acompañamiento, asesoría jurídica y apoyo psicosocial a personas desplazadas internas; brindando asesoría técnica; fortaleciendo las capacidades de las personas desplazadas internas, de las comunidades afectadas por los desplazamientos, de las instancias de gobierno y demás partes interesadas a través de talleres, cursos y otras iniciativas; promoviendo y facilitando el diálogo entre personas desplazadas internas y autoridades nacionales y movilizándolo recursos financieros. Cf. CIDH, *Desplazamiento Interno en el Triángulo Norte... cit.*, p. 92.

⁴⁷ Diversas resoluciones del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas e informes temáticos emitidos por la Relatoría Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de las personas desplazadas internas, si bien reconocen la responsabilidad primaria de las autoridades nacionales de atender las situaciones de desplazamiento interno, con el fin de mejorar la intervención y obtener resultados eficaces, han puesto especial énfasis en el deber que tienen los Estados de fomentar y fortalecer la cooperación con los actores pertinentes a nivel internacional, regional y nacional, en particular en la elaboración de estrategias de prevención y de respuesta, en los planes nacionales de acción y en la movilización de recursos financieros. V. ONU, Asamblea General, resolución 70/1, pp. 6 y 12. En el mismo

El *Protocolo para la atención y protección de las víctimas de desplazamiento forzado interno (DFI) en México* de la CNDH ofrece ejemplos específicos de cómo las autoridades nacionales podrían contar con el apoyo de otros actores en la respuesta al desplazamiento interno: en el ámbito de la salud, “las autoridades de gobierno e instituciones pueden elaborar convenios con organizaciones privadas o civiles que puedan brindar servicios de salud”;⁴⁸ en los procesos de capacitación, “las autoridades pueden asesorarse con organizaciones de la sociedad civil u organismos internacionales de protección de derechos humanos, especializados en capacitación en derechos humanos, desplazamiento o protección de poblaciones en situación de vulnerabilidad”;⁴⁹ para promover la sensibilización sobre la problemática, “las autoridades pueden asesorarse con organizaciones de la sociedad civil u organismos internacionales de protección de derechos humanos, especializados en temas de discriminación, desplazamiento o protección de poblaciones en situación de vulnerabilidad”;⁵⁰ respecto a la presentación de proyectos de ley sobre desplazamiento interno a nivel nacional o local, las autoridades deberán contar con “la asesoría de organizaciones y organismos nacionales e internacionales de protección de derechos humanos”.⁵¹

Como un ejemplo de cómo la actuación judicial ha promovido la colaboración con otros actores para el cumplimiento de la responsabilidad nacional en materia de desplazamiento interno, en la sentencia del proceso de amparo 411-2017, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador incluyó entre las medidas que ordenó a diversas autoridades para remediar la situación de desplazamiento interno “celebrar los convenios de cooperación a nivel nacional e internacional para asegurar la protección de víctimas y testigos”.⁵² Otro ejemplo es la sentencia T-025 de la Corte Constitucional de Colombia, donde, con relación

sentido, V. las siguientes resoluciones: A/72/439/Add.2; A/HRC/16/43/Add.5; A/71/279 y los informes temáticos sobre Desplazamiento interno y el papel de las instituciones nacionales de derechos humanos; Desplazamiento interno en el contexto de los efectos adversos de lenta aparición del cambio climático y Desplazamiento interno y justicia transicional.

⁴⁸ CNDH, *Protocolo para la Atención...* cit., p. 27.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 30.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 32.

⁵¹ *Ibid.*, p. 27.

⁵² Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, sentencia del amparo 411-2017, p. 46, inciso 4.

al diseño e implementación de la política de atención a la población desplazada interna, se señaló que “las entidades estatales pueden concluir convenios con organizaciones no gubernamentales ONG” y que “las normas establecen que el Estado podrá solicitar ayuda a los organismos internacionales”.⁵³

Finalmente, una manera adicional en la que otros actores pueden contribuir con el fortalecimiento de las capacidades nacionales y con el avance de la respuesta al desplazamiento interno en determinado país es a través de instrumentos y mecanismos de cooperación. A nivel regional han sido creados algunos mecanismos e instrumentos de cooperación con el fin de generar una respuesta integral, conjunta y coordinada para hacer frente a la situación de migración y desplazamiento forzado, incluyendo el que ocurre al interior de los países. Entre los más relevantes en materia de desplazamiento interno, se pueden mencionar algunos acuerdos que los Estados de la región han adoptado —como la Declaración de Brasil: Un Marco de Cooperación y Solidaridad Regional para Fortalecer la Protección Internacional de las Personas Refugiadas, Desplazadas y Apátridas en América Latina y el Caribe y su Plan de Acción correspondiente⁵⁴ y la Declaración de Acción de San José—⁵⁵ y el grupo de trabajo sobre desplazamiento interno que se creó dentro del Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones —MIRPS—,⁵⁶ el cual está integrado por El Salvador, Honduras, México y Costa Rica —este último como país observador— y opera como un espacio que busca fortalecer capacidades y desarrollar marcos legales e institucionales para responder al fenómeno en los países que lo conforman.⁵⁷

⁵³ Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-025.

⁵⁴ La Declaración y Plan de Acción de Brasil, adoptada en el año 2014, estableció un conjunto amplio de prioridades para la protección de las personas refugiadas, solicitantes de asilo, desplazadas internas y apátridas del continente. V. ACNUR, Declaración y Plan de Acción de Brasil, *passim*.

⁵⁵ La Declaración de Acción de San José, que recoge una serie de compromisos de Estados y de actores relevantes para responder a la situación de las personas desplazadas a nivel regional, fue adoptada en el 2016. V. ACNUR, Declaración de Acción de San José, *passim*.

⁵⁶ El Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones —MIRPS— fue conformado en 2017, tras la realización de consultas regionales para identificar vacíos y prioridades en la implementación de compromisos existentes en materia de desplazamiento forzado y protección internacional. V. ACNUR, Marco Integral Regional para la Protección de Soluciones (MIRPS). Disponible en «<https://www.acnur.org/marco-integral-regional-para-la-proteccion-y-soluciones-mirps.html>».

⁵⁷ El grupo de trabajo fue creado en el 2020 y cuenta con la asesoría de un panel de expertas internacionales en materia de desplazamiento interno.

3. Garantizar la participación de las personas desplazadas internas y las comunidades afectadas por los desplazamientos

El derecho a la participación, además de estar señalado a lo largo de los Principios Rectores,⁵⁸ ha sido reflejado en diversos instrumentos normativos internacionales, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos —PIDCP—,⁵⁹ la CADH, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer⁶⁰ —CEDAW— y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales.⁶¹ No obstante, además de ser un derecho,⁶² lo que ya implica la obligación del Estado de garantizar que la población pueda ejercerlo, la participación de las personas desplazadas internas

⁵⁸ Los Principios Rectores reafirman este derecho en diversos apartados. El principio 7, por ejemplo, señala el deber de involucrar a las personas afectadas, en particular las mujeres, en la planificación y gestión de su reasentamiento. El principio 18 enfatiza los esfuerzos especiales que se tendrán que realizar para asegurar la plena participación de la mujer en la planificación y distribución de suministros básicos. El principio 28, a su vez, señala los esfuerzos especiales que deberán hacerse para asegurar la plena participación de las personas desplazadas internas en la planificación y gestión de su regreso o de su reasentamiento y reintegración.

⁵⁹ “El artículo 25 del Pacto reconoce y ampara el derecho de todo ciudadano a participar en la dirección de los asuntos públicos, el derecho a votar y a ser elegido, y el derecho a tener acceso a la función pública. Cualquiera que sea la forma de constitución o gobierno que adopte un Estado, el Pacto impone a los Estados la obligación de adoptar las medidas legislativas o de otro tipo que puedan ser necesarias para garantizar que los ciudadanos tengan efectivamente la posibilidad de gozar de los derechos que ampara”. V. ONU. Observación General Núm. 25, *Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos Artículo 25. La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, passim*.

⁶⁰ En el art. 7, la convención señala lo siguiente:

[l]os Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a: a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas; b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales; c) Participar en organizaciones y en asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.

En su art. 14, fracc. 2, establece que “[l]os Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular le asegurarán el derecho a: a) Participar en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo a todos los niveles”.

⁶¹ El Convenio 169 señala la participación de los pueblos indígenas en la formulación y ejecución de planes, políticas y demás acciones de la función pública en los arts. 2, 5, 7 fracción 2, 22, 23 y 27 fracc. 2.

⁶² V. el capítulo III de este manual.

y de las comunidades afectadas por los desplazamientos en los procesos de toma de decisiones que las afectan constituye un elemento fundamental para lograr una respuesta adecuada y eficaz al desplazamiento interno, por lo que debe ser un aspecto prioritario para las autoridades nacionales.

La participación de las personas desplazadas internas en los procesos de toma de decisiones durante todas las fases del desplazamiento es fundamental para que las autoridades nacionales y demás actores involucrados en la respuesta al fenómeno puedan conocer y tomar en cuenta sus necesidades, preocupaciones, prioridades, intereses y capacidades y, de esta forma, generar intervenciones más adecuadas, eficaces y sostenibles. En este sentido, la participación representa “una herramienta fundamental para la identificación, diseño, planificación e implementación de medidas que pueden garantizar el ejercicio efectivo de otros derechos”⁶³ y un elemento central de la responsabilidad nacional en materia de desplazamiento interno.

El deber de garantizar la participación de las personas desplazadas internas y de las comunidades afectadas por los desplazamientos en los procesos de toma de decisiones pertinentes ha sido abordado en distintas resoluciones e informes elaborados en el marco del Sistema de las Naciones Unidas, incluyendo los informes temáticos emitidos por la Relatoría Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los desplazados internos,⁶⁴ en el Marco para la acción sobre desplazamiento interno en América y en el documento *Abordar el desplazamiento interno: un marco para la responsabilidad nacional*,⁶⁵ y en el *Protocolo para la atención*

⁶³ V. Kivelä, et al., *Guía de Análisis de Soluciones Duraderas*, p. 56.

⁶⁴ De modo general, dichos documentos señalan que las autoridades nacionales deben proveer mecanismos procesales, de consulta, de participación y de rendición de cuentas que promuevan y garanticen la participación plena y significativa de la población afectada en todas las etapas del desplazamiento. V. las siguientes resoluciones de la Asamblea General: 64/162, párr. 7; A/66/285; A/HRC/16/43/Add.5, pp. 11, 14 y 15, 26 y 33; A/70/334; A/71/279. Y los informes temáticos sobre Desplazamiento interno y el papel de las instituciones ... *cit*; Desplazamiento interno en el contexto de los efectos adversos ... *cit* y Desplazamiento interno y justicia transicional... *cit*.

⁶⁵ Estos marcos reafirman la responsabilidad de las autoridades nacionales de garantizar la participación de las personas desplazadas internas en el diseño, planificación e implementación de leyes, políticas y programas dirigidos a atender su situación, mediante mecanismos capaces de asegurar que dicha participación influya verdaderamente en la respuesta gubernamental. V. Institución Brookings- Universidad de Johns Hopkins SAIS sobre Desplazamiento Interno, et al., *op cit*, p.7 y también Institución Brookings –Universidad de Bern Proyecto sobre Desplazamiento Interno, *Abordar el desplazamiento interno...* *cit*.

y protección de las víctimas de desplazamiento forzado interno (DFI) en México de la CNDH.⁶⁶

La Corte IDH ha incorporado en su jurisprudencia la obligación de los Estados de garantizar la participación de las personas desplazadas internas en procesos de toma de decisiones, particularmente en la planificación y gestión de su regreso o reintegración y en la concepción de medidas de reparación. En la sentencia del caso *Chitay Nech y otros vs. Guatemala*, por ejemplo, la Corte IDH determinó que el Estado debería, además de proveer las condiciones necesarias para un retorno digno y seguro de la población desplazada a su lugar de residencia habitual o su reasentamiento voluntario en otra parte del país, “garantizar su participación plena en la planificación y gestión de su regreso o reintegración”.⁶⁷ Esta interpretación ha sido retomada posteriormente en sentencias que ha emitido en otros casos de desplazamiento interno.⁶⁸ Asimismo, en la sentencia del caso *Yarce y otras vs. Colombia*, con relación a medidas de reparación, la Corte IDH estableció que “frente a contextos de violaciones masivas y graves a derechos humanos, esas medidas de reparación deben concebirse junto con otras medidas de verdad y justicia, y cumplir con ciertos requisitos relacionados, entre otros, con su legitimidad —en especial, a partir de la consulta y participación de las víctimas—”.⁶⁹

Otro ejemplo de cómo el poder judicial ha promovido la participación de la población desplazada interna es la sentencia T-025 de la Corte Constitucional

⁶⁶ *El Protocolo para la atención y protección de las víctimas de desplazamiento forzado interno (DFI) en México* establece la participación de las víctimas de desplazamiento interno, como uno de los elementos fundamentales que las autoridades nacionales deben considerar en los procesos de atención y protección dirigidos a las personas desplazadas internas. Asimismo, señala de manera específica la importancia de la participación de las víctimas y de organizaciones de la sociedad civil especialistas en desplazamiento o protección de víctimas en: la elaboración de un diagnóstico y de un plan de trabajo de atención y protección de las víctimas, en la sensibilización y capacitación de servidores públicos, en la elaboración de proyectos de ley, en la implementación de proyectos productivos, en las campañas de difusión de derechos de las personas desplazadas internas y campañas de sensibilización dirigidas a las comunidades y en el diseño de rutas de atención a las víctimas de DFI.

⁶⁷ Corte IDH, *Chitay Nech y otros vs. Guatemala*, párr. 149.

⁶⁸ V. Corte IDH, *Masacres de el Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador*, párr. 188; *Comunidades Afrodescendientes Desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) vs. Colombia*, párr. 220; *Defensor de Derechos Humanos y otros vs. Guatemala*, párr. 167; *Yarce y otras vs. Colombia*, párr. 224; *Miembros de la Aldea Chichupac y comunidades vecinas del Municipio de Rabinal vs. Guatemala*, párr. 175; *Carvajal Carvajal y otros vs. Colombia*, párr. 190.

⁶⁹ V. Corte IDH, *Yarce y otras vs. Colombia*, párr. 326.

colombiana, la cual señala que “el diseño y la ejecución de las políticas deben ser realizados contando con la participación de las comunidades desplazadas”.⁷⁰

Para que sean representativas, las iniciativas y actividades de participación deben garantizar la inclusión de todos los grupos que conforman la población desplazada interna, en particular aquellos que cuentan con necesidades especiales y quienes se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad como mujeres, niñas y niños, adolescentes, personas adultas mayores, personas indígenas y personas con discapacidad, así como las comunidades que reciben y acogen a las personas desplazadas internas y los demás grupos interesados. Asimismo, para garantizar una participación igualitaria y efectiva, las personas desplazadas internas deben contar con información previa suficiente y adecuada —incluyendo información sobre sus derechos, sobre los procedimientos, instrumentos y decisiones que las afectan y sobre los procesos de participación— y los mecanismos de consulta y participación deben ser abiertos, transparentes y accesibles, lo que puede implicar, por ejemplo, apoyar el traslado de la población u ofrecer traducción e interpretación entre distintos idiomas.

Las iniciativas de consulta y participación que se implementen en todas las etapas del desplazamiento también deben ser flexibles al contexto político y social, culturalmente apropiadas y estar basadas en las estructuras sociales, las formas de organización y los procesos de toma de decisiones locales.⁷¹ Asimismo, como los procesos de participación suelen implicar que se comparta información sensible, es fundamental que las autoridades nacionales y demás actores involucrados eviten la victimización secundaria⁷² y garanticen a las personas participantes la confidencialidad de sus datos personales en todo momento.

⁷⁰ Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-025/04.

⁷¹ V. ONU, Consejo de Derechos Humanos, Marco de soluciones duraderas para los desplazados internos, *Trabajar mejor juntos para prevenir, abordar y encontrar soluciones duraderas para el desplazamiento interno: Compilación de prácticas nacionales de la GP20*, elaborado por la Iniciativa GP20, Disponible en «https://www.globalprotectioncluster.org/wp-content/uploads/SP_GP20_Comp.pdf».

⁷² Respecto a la victimización secundaria, la Ley General de Víctimas en su art. 4 establece que, “Las características y condiciones particulares de la víctima no podrán ser motivo para negarle su calidad. El Estado tampoco podrá exigir mecanismos o procedimientos que agraven su condición, ni establecer

Además de iniciativas de consulta y espacios como mesas de diálogo, otra manera de promover la participación es implementar mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas. Estos mecanismos permiten a las personas desplazadas internas y las comunidades afectadas por los desplazamientos tomar decisiones informadas; retroalimentar las distintas iniciativas e instrumentos que se elaboren e implementen a su favor; monitorear y evaluar la actuación de las autoridades nacionales y el cumplimiento de la responsabilidad estatal y corroborar que su participación es realmente significativa y tiene un impacto directo en los resultados.⁷³

Cuando son llevados a cabo de manera adecuada, los procesos de participación también son capaces de promover el fortalecimiento de la confianza y son esenciales para el éxito de procesos de resolución de conflictos, reconstrucción del tejido social, construcción y consolidación de procesos de paz y de reconciliación, e incluso procesos de recopilación y análisis de información,⁷⁴ como se mencionará en la siguiente sección.

Las autoridades nacionales deben incentivar y apoyar la colaboración de actores que asisten y acompañan a personas desplazadas internas y comunidades afectadas por desplazamientos en los procesos de participación, ya que estos pueden ampliar y facilitar su capacidad de participación efectiva. En este sentido, en la sentencia T-025, la Corte Constitucional de Colombia determinó que, al adoptar las decisiones necesarias para garantizar la coherencia entre las obligaciones establecidas en la Constitución y en el marco normativo aplicable en materia de atención a personas desplazadas internas, así como las decisiones respecto a los recursos que deben destinar para proteger efectivamente los derechos de estas, las y los gobernadores y alcaldes deben ofrecer “oportunidades suficientes de

requisitos que obstaculicen e impidan el ejercicio de sus derechos ni la expongan a sufrir un nuevo daño por la conducta de los servidores públicos”.

⁷³ Entre los documentos de referencia en materia de participación, se incluyen el informe Iniciativa GP20, *op cit.*, y el documento *Más allá de la retórica: consulta y participación con poblaciones desplazadas por conflicto o desastres naturales*, elaborado por el Proyecto de la Institución Brookings-Universidad de Bern sobre Desplazamiento Interno. Ambos contemplan estrategias, métodos y buenas prácticas empleadas por algunos países para mejorar los procesos de consulta y participación de las personas desplazadas internas y de las comunidades afectadas por los desplazamientos.

⁷⁴ V. Iniciativa GP20, *op. cit.*

participación efectiva a las organizaciones que representen los intereses de la población desplazada”.

4. Generar y contar con información suficiente y adecuada

Como se mencionó en la sección sobre capacidades y recursos, más allá de una respuesta formal, el cumplimiento de la responsabilidad nacional en materia de desplazamiento interno implica la protección y garantía efectivas del pleno ejercicio de derechos de las personas desplazadas internas, lo que a su vez depende de que las medidas que se adopten con este fin sean eficaces. Para que sean capaces de cumplir con sus objetivos, es fundamental que los instrumentos e iniciativas que se desarrollen e implementen para atender el fenómeno sean pertinentes según la realidad local, lo que implica conocer el contexto y las particularidades de la situación de desplazamiento interno, así como las características y necesidades de las personas desplazadas internas y de las comunidades afectadas por los desplazamientos. Esta información permitirá planear aspectos logísticos, técnicos, administrativos y presupuestales de la respuesta estatal; diseñar intervenciones e instrumentos apegados a la realidad; priorizar las intervenciones y la asignación de recursos y capacidades; evaluar y promover la eficacia y adecuación de las intervenciones, instrumentos y herramientas vigentes; e incorporar las necesidades y perspectivas de las personas desplazadas internas, quienes son las principales interesadas del proceso y mejor posicionadas para representar su experiencia.

Contar con información suficiente, confiable, adecuada y actualizada en materia de desplazamiento interno es, por tanto, un requisito clave para el cumplimiento de la responsabilidad nacional. Como ejemplo de lo anterior, en la sentencia T-025, la Corte Constitucional de Colombia, respecto a la obligación de las autoridades nacionales de garantizar la estabilización socioeconómica de las personas en situación de desplazamiento interno, determinó que:

este derecho mínimo de los desplazados no obliga a las autoridades a proveer inmediatamente el soporte material necesario para la iniciación del proyecto productivo

que se formule o para garantizar su acceso al mercado laboral con base en la evaluación individual a la que haya lugar; si bien tal apoyo se debe necesariamente materializar a través de los programas y proyectos que las autoridades diseñen e implementen para tal fin, el deber mínimo y de inmediato cumplimiento que este derecho impone al Estado es el de acopiar la información que le permita prestar la debida atención y consideración a las condiciones particulares de cada desplazado o familia de desplazados, identificando con la mayor precisión y diligencia posible sus capacidades personales, para extraer de tal evaluación unas conclusiones sólidas que faciliten la creación de oportunidades de estabilización que respondan a las condiciones reales de cada desplazado, y que puedan a su turno, ser incorporadas en los planes de desarrollo nacional o territorial.⁷⁵

En la misma sentencia, con el fin de permitir la implementación de las medidas de protección de las tierras, propiedades y posesiones abandonadas por las personas desplazadas internas, la Corte Constitucional colombiana ordenó lo siguiente:

a la Red de Solidaridad Social, como coordinador de la política de atención a la población desplazada y administrador del Sistema Único de Registro de la Población Desplazada, que incluya como parte de la información solicitada al desplazado, la relativa a predios rurales que posea o de los que sea propietario, precisando la titularidad de los derechos constituidos y las características básicas del inmueble, a fin de que con base en dicha información se proceda a dar aplicación al procedimiento y a los mecanismos de protección de tales bienes previstos en el Decreto 2007 de 2001.⁷⁶

La información en materia de desplazamiento interno también permite a las autoridades nacionales llevar a cabo esfuerzos para visibilizar, sensibilizar y generar conciencia sobre el fenómeno. Esto a su vez posibilita fortalecer capacidades, combatir estigmas con relación a la población desplazada interna y promover el reconocimiento del fenómeno entre personas tomadoras de decisiones y funcio-

⁷⁵ *Id.*

⁷⁶ *Id.*

narias de los tres niveles de gobierno, siendo este el primer paso para cumplir con la responsabilidad nacional y generar una respuesta estatal efectiva.⁷⁷

La necesidad de que los gobiernos cuenten con información pertinente sobre la situación de desplazamiento interno y las personas desplazadas internas ha sido reconocida por diversos actores e instrumentos a nivel nacional e internacional, como el Marco para la Acción sobre Desplazamiento Interno en América y el documento *Abordar el desplazamiento interno: un marco para la responsabilidad nacional*,⁷⁸ el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas,⁷⁹ la Relatoría Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de las personas desplazadas internas,⁸⁰ la CIDH⁸¹

⁷⁷ Secretaría de Relaciones Exteriores, *et al.*, *op. cit.* y Proyecto de la Institución Brookings-Universidad de Bern sobre Desplazamiento Interno, *Abordar el desplazamiento interno... cit.*

⁷⁸ Dichos documentos incluyen, entre los elementos clave para el cumplimiento de la responsabilidad nacional en materia de desplazamiento interno, la recolección de información sobre el número de personas desplazadas y sus condiciones de vida. Asimismo, dichos documentos señalan que “la información debería ser desagregada por edad, género y otros indicadores clave de modo que las necesidades específicas de grupos de desplazados internos, como los adolescentes, mujeres cabeza de familia, personas adultas mayores, indígenas y grupos étnicos, puedan ser atendidas adecuadamente”. *Id.*

⁷⁹ En la resolución A/HRC/20/L.14 de la Asamblea General, por ejemplo, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha destacado que recolectar datos sobre las personas desplazadas internas de manera efectiva, incluyendo información desagregada por edad, sexo, ubicación y pertenencia a grupos con necesidades particulares, es importante para la protección de sus derechos humanos, la implementación de soluciones duraderas y la evaluación de sus necesidades y vulnerabilidades específicas. V. ONU, Consejo de Derechos Humanos, resolución A/HRC/20/L.14. Disponible en «<https://www.jips.org/uploads/2019/02/UN-GA-HRC-res-2012-humanrights-IDPs-AHRC20L.14.pdf>».

⁸⁰ En su último informe como Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de las personas desplazadas internas, Chaloka Beyani reconoció la escasez de información confiable y completa sobre las personas desplazadas internas y el efecto negativo que esto tiene sobre la capacidad de los gobiernos de implementar una respuesta efectiva y tomar medidas capaces de ofrecer protección, asistencia y soluciones duraderas a las personas desplazadas. Entre sus conclusiones, señaló que las autoridades nacionales deben recolectar y compartir datos sobre todas las causas de desplazamiento interno en sus países. V. ONU, Consejo de Derechos Humanos, Report of the Special Rapporteur on the human rights of internally displaced persons. Disponible en «<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/G1608880.pdf>».

⁸¹ En su informe sobre la *Situación de Derechos Humanos en México* publicado en diciembre de 2015, la CIDH manifestó su preocupación “sobre la falta de información oficial imperante sobre el alcance que puede estar teniendo el desplazamiento interno en México, dado que evidencia la invisibilización de la problemática”. Por lo anterior, determinó que “[l]a inexistencia de datos sobre la dimensión y las características del desplazamiento interno en México requiere que el Estado lleve a cabo un análisis a nivel nacional que permita caracterizar el desplazamiento en México”, p. 141.

y la CNDH en su protocolo⁸² y en las recomendaciones que ha emitido en casos de desplazamiento interno.⁸³

Para obtener la información necesaria será fundamental que las autoridades nacionales identifiquen, compilen y analicen los datos relevantes disponibles en distintas fuentes como censos, encuestas y registros administrativos, y realicen ejercicios *ad hoc* para recolectar los datos necesarios para cubrir los vacíos de información que existan. Considerando que las situaciones de desplazamiento interno son complejas y multidimensionales, y reconociendo que la recolección, manejo y análisis de información sobre el fenómeno puede representar un reto significativo para las autoridades nacionales, se han desarrollado una serie de

⁸² En el *Protocolo para la atención y protección de las víctimas de desplazamiento forzado interno (DFI) en México*, la CNDH señala que “[c]ada autoridad e institución pública debe verificar la existencia de víctimas de DFI en el territorio en el cual ejerce sus competencias con el fin de determinar cuál es el número aproximado de personas desplazadas que deberá incluir en sus acciones o programas de atención de personas en situación de vulnerabilidad, o respecto de las cuales deberá diseñar e implementar estrategias y líneas específicas de acción” y “[a]demás de calcular el número de personas desplazadas, es indispensable que las autoridades de los tres niveles de gobierno, actuando de manera coordinada y atendiendo a las indicaciones de quien actúe como punto focal, elaboren un diagnóstico inicial sobre el DFI y la situación de las víctimas del mismo, con el fin de conocer el grado de vulnerabilidad de las personas, el escenario en el que se encuentran y las situaciones que originan la violación de otros derechos humanos”. Enseguida, la CNDH enlista algunos de los aspectos específicos que las autoridades deben tener en cuenta en la elaboración de diagnósticos locales sobre la situación de desplazamiento interno, siendo estos: el número de víctimas de desplazamiento interno que se encuentran en el territorio de competencia o actuación de la autoridad de gobierno; el número de grupos familiares que conforman la población desplazada interna; el porcentaje de mujeres; el porcentaje de personas menores de 18 años que viajan no acompañadas; el porcentaje de personas con discapacidad; el porcentaje de personas integrantes de la población LGBTTTI; el porcentaje de personas que pertenecen a pueblos indígenas; el porcentaje de personas afrodescendientes, entre otros grupos en condición de vulnerabilidad; el lugar de origen de las personas o el lugar dónde fueron víctimas de desplazamiento; cuáles fueron las causas de su desplazamiento; qué posesiones tenían y en donde estaban ubicadas y los factores estructurales y temporales que contribuyen a potencializar su situación de vulnerabilidad, p. 23 y 24.

⁸³ En las recomendaciones que ha emitido en casos de desplazamiento interno, la CNDH incluyó puntos recomendatorios dirigidos a autoridades de distintos niveles de gobierno relativos a la elaboración de censos de la población desplazada interna que conforma el caso —con datos desagregados por sexo, edad y, en algunos casos, origen étnico e información sobre la fecha del desplazamiento y la ubicación antes y después de desplazarse— y de diagnósticos que permitan conocer aspectos relativos a su situación actual, analizar la situación de seguridad en los municipios o entidades federativas donde se originaron los desplazamientos en cuestión, así como identificar la existencia de otras personas desplazadas internas en la entidad federativa a la que se refiere el caso y conocer su situación actual. V. CNDH, recomendación 39/2017; recomendación 94/2019; recomendación 90/2018; recomendación 87/2018 y recomendación 91/2018.

estándares internacionales y herramientas prácticas para orientar procesos de recolección, manejo y análisis de información sobre desplazamiento interno. Asimismo, a nivel internacional se han consolidado organizaciones especializadas en la recolección y análisis de información sobre el fenómeno en línea con los estándares internacionales disponibles, a las cuales los Estados pueden solicitar apoyo y asesoría técnica.⁸⁴

El principal instrumento internacional en materia de datos sobre personas desplazadas internas son las *Recomendaciones Internacionales sobre Estadísticas de los Desplazados Internos* —IRIS, por sus siglas en inglés—,⁸⁵ elaboradas por el Grupo de Expertos sobre Estadísticas de los Refugiados y los Desplazados Internos —EGRIS, por sus siglas en inglés—⁸⁶ y adoptadas por la Comisión de Estadística de las

⁸⁴ Entre ellas, el EGRIS, el Observatorio de Desplazamiento Interno —IDMC, por sus siglas en inglés—, JIPS y agencias del Sistema de Naciones Unidas. Sobre el IDMC: Fue establecido en 1998 como parte del Consejo Noruego para Refugiados y tiene como objetivo ofrecer información confiable sobre desplazamiento interno con el fin de orientar procesos de toma de decisiones a nivel nacional, regional y global. El IDMC proporciona estimaciones del número de personas desplazadas internas por situaciones de conflicto, violencia y desastres a nivel global, calculadas a partir de datos provenientes de distintas fuentes, así como análisis de aspectos como las causas, patrones e impactos de los desplazamientos internos en distintos contextos y escenarios. Disponible en «<https://www.internal-displacement.org/>»; Sobre JIPS: JIPS es un servicio interagencial establecido en 2009 con el fin de proporcionar apoyo técnico a gobiernos y organizaciones humanitarias y de desarrollo en materia de recolección y análisis de información sobre desplazamiento interno, ya sea en terreno o de manera remota, mediante asesoría técnica y estratégica, orientación, capacitación y herramientas prácticas. Se ha especializado en coordinar y facilitar procesos colaborativos dirigidos a la construcción de una base de evidencia sólida, basada en estándares internacionales y consensuada sobre la situación de desplazamiento en determinado territorio o región. V. para más información «<https://www.jips.org/>».

⁸⁵ EGRIS. *Recomendaciones Internacionales sobre Estadísticas de los Desplazados Internos*. Disponible en «<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/12257846/KS-GQ-20-005-EN-N.pdf/714a7ba0-7ae6-1707-fef4-984a760e0034?t=1610984164036>».

⁸⁶ Sobre el EGRIS: En 2016, la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas acordó establecer un grupo internacional de expertos sobre estadísticas relativas a las personas refugiadas y desplazadas internas, conformado por autoridades nacionales —representadas principalmente por sus instituciones nacionales de estadísticas—, organizaciones internacionales y regionales y un comité ejecutivo conformado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados —ACNUR—, *Statistics Norway*, Eurostat, Turkstat, JIPS, la División de Estadísticas de las Naciones Unidas y el Banco Mundial. El objetivo del grupo es mejorar las estadísticas nacionales e internacionales relativas a las personas desplazadas internas y refugiadas mediante el desarrollo de recomendaciones internacionales sobre cómo generar, compilar y difundir estadísticas sobre dichas poblaciones. Para esto, entre las actividades previstas en sus términos de referencia, también se incluye fortalecer las capacidades de los sistemas nacionales de estadísticas, ofrecer asesoría técnica y promover el uso de datos provenientes de distintas fuentes como encuestas, censos y registros administrativos. Disponible en «

Naciones Unidas en marzo de 2020.⁸⁷ El documento, construido a partir del Reporte Técnico sobre Estadísticas de Personas Desplazadas Internas⁸⁸ tiene como objetivo principal ofrecer recomendaciones sobre la producción y diseminación de estadísticas oficiales sobre desplazamiento interno. De manera complementaria, y reconociendo los desafíos para la implementación de las recomendaciones, se adoptó un manual de implementación que ofrece orientación y ejemplos prácticos.

La adopción de estándares internacionales también permite generar datos compatibles con otras fuentes y bases de datos y comparables a lo largo del tiempo y a nivel nacional, regional y global. Lo anterior, además de garantizar la calidad, utilidad y aplicabilidad de la información, es particularmente relevante porque, de manera adicional a su rol fundamental para orientar la respuesta de las autoridades nacionales al desplazamiento interno, los datos sobre personas desplazadas internas también son clave para orientar y monitorear la implementación de instrumentos y acuerdos internacionales.⁸⁹

Un aspecto fundamental para determinar qué información es necesaria es que la respuesta al desplazamiento interno debe ser inclusiva y contemplar todas las situaciones de desplazamiento interno y todos los grupos de personas desplazadas internas, sin discriminación.⁹⁰ Por un lado, esto implica identificar a las personas desplazadas internas, estimar el tamaño de la población desplazada, así como obtener información sobre su ubicación. Asimismo, se debe tener en cuenta que las

displacement-panel/sites/www.un.org.internal-displacement-panel/files/egris_submission_to_hlp_final.pdf»; «<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/7723677/10690434/Terms+of+Reference/70b805f7-5c17-f143-5ddf-ecbc1be637fa>» y «<https://ec.europa.eu/eurostat/web/expert-group-on-refugee-statistics>».

⁸⁷ De manera específica, las recomendaciones fueron elaboradas por el subgrupo sobre personas desplazadas internas del EGRIS, encabezado por JIPS con el apoyo de la División de Estadísticas de las Naciones Unidas, *Statistics Norway* y el IDMC. Disponible en «https://www.sica.int/documentos/recomendaciones-internacionales-sobre-estadisticas-de-personas-desplazadas-internamente-iris-ingles_1_128095.html».

⁸⁸ V. EGRIS, *Technical Report on Statistics of Internally Displaced Persons*. Disponible en «<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/9316015/KS-GQ-18-003-EN-N.pdf/2f5996ce-c15f-42a2-b659-ed1b843a596e?t=153978283800>».

⁸⁹ Como, por ejemplo, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 y el Acuerdo de París sobre cambio climático.

⁹⁰ V. Proyecto de la Institución Brookings-Universidad de Bern sobre Desplazamiento Interno, *Abordar el desplazamiento interno... cit.*

personas desplazadas internas no conforman un grupo homogéneo, sino que presentan perfiles, necesidades, condiciones, recursos y preferencias distintas. Grupos con características particulares como mujeres, niñas y niños, adolescentes, personas adultas mayores, indígenas, personas con discapacidad, entre otros, presentan necesidades y vulnerabilidades que implican medidas e intervenciones específicas.⁹¹ En este sentido, es fundamental contar con información sociodemográfica sobre la población desplazada interna, así como con datos desagregados por género, edad y las características de diversidad que sean pertinentes en el contexto. Además de las personas desplazadas, existen otros grupos de personas que se ven afectadas o involucradas en las situaciones de desplazamiento interno, como las comunidades de acogida y las comunidades de origen o retorno, por lo que también es importante contar con información sobre estos grupos.

Otro aspecto por considerar es que las necesidades y perspectivas de las personas desplazadas internas pueden variar a lo largo del tiempo y de las fases del desplazamiento. Por ejemplo, aunque ambos grupos requieran y estén sujetos a asistencia y protección, es muy probable que las necesidades y prioridades de personas desplazadas internas que se encuentran en una situación de emergencia no sean las mismas de un grupo que lleva años enfrentando los impactos de una situación de desplazamiento prolongado. Por lo tanto, es importante contar con información actualizada, así como con información sobre las necesidades de las personas desplazadas en las distintas fases del desplazamiento.

Las personas desplazadas internas deben poder tomar decisiones informadas sobre su situación. Por ejemplo, para que puedan decidir sobre un posible retorno o reasentamiento en otra parte, las autoridades nacionales deben proveerles información sobre las condiciones de seguridad y demás aspectos relevantes —como, por ejemplo, la disponibilidad de servicios públicos— en los lugares de posible retorno o reasentamiento. Este deber también ha sido reconocido por la Corte Constitucional de Colombia en la sentencia T-025, donde señaló que “en relación con el derecho al retorno y al restablecimiento, las autoridades están obligadas a [...] (iii) proveer la información necesaria sobre las condiciones de seguridad

⁹¹ Sobre este tema, cf. el capítulo III de este manual, sobre el enfoque diferenciado de edad, género y diversidad.

existentes en el lugar de retorno, así como el compromiso en materia de seguridad y asistencia socioeconómica que el Estado asumirá para garantizar un retorno seguro y en condiciones dignas”.⁹²

Como se estableció al principio de este capítulo, también es responsabilidad del Estado prevenir la existencia de factores o condiciones que obliguen a las personas a desplazarse y mantenerse en situación de desplazamiento interno de manera involuntaria. Por lo tanto, también es fundamental contar con información sobre las causas estructurales y factores detonantes del fenómeno, así como sobre las áreas y poblaciones en riesgo de desplazamiento.

Es importante señalar que la recolección, documentación y manejo de datos sobre desplazamiento interno tiene un carácter fundamentalmente práctico e informativo, dirigido a orientar la toma de decisiones y organizar la respuesta gubernamental. Bajo ninguna circunstancia se debe restringir o impedir el reconocimiento de la condición de las personas desplazadas internas o su acceso a las medidas de atención y protección pertinentes en caso de que no puedan o no deseen proporcionar determinada información —por ejemplo, si no desean contestar una encuesta o autorizar su inscripción en un registro administrativo—. ⁹³ Asimismo, la recolección y manejo de información sobre desplazamiento interno también conlleva obligaciones para las autoridades. En particular, es fundamental que adopten medidas para garantizar la protección de datos sensibles y de la información personal de las personas desplazadas internas, de acuerdo con los estándares nacionales e internacionales aplicables, de modo que se garantice su derecho a la privacidad y no se ponga en riesgo su seguridad, vida, integridad o libertad.⁹⁴

5. Prevención del desplazamiento involuntario

Como se elaboró en la sección II de este capítulo, y en consonancia con el derecho internacional y los estándares internacionales en materia de desplazamiento

⁹² Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-025/04.

⁹³ Proyecto de la Institución Brookings-Universidad de Bern sobre Desplazamiento Interno, *op. cit.*

⁹⁴ V. Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, *Diario Oficial de la Federación*.

interno, es deber de los Estados proteger a las personas contra el desplazamiento involuntario y, en particular, contra el desplazamiento arbitrario.⁹⁵ En este sentido, es importante hacer hincapié en que las medidas de prevención que se implementen con el fin de evitar que las personas se vean obligadas a desplazarse deben estar enfocadas hacia la prevención, mitigación y eliminación de las causas, factores y condiciones que generan la necesidad de desplazarse, en consonancia con las disposiciones establecidas en los Principios Rectores, en el artículo 22 de la CADH y en la demás legislación aplicable, de modo que ninguna medida preventiva debe restringir, menoscabar o impedir el ejercicio del derecho que tienen las personas a circular libremente y elegir su lugar de residencia,⁹⁶ incluido el derecho a buscar seguridad en otro lugar dentro del propio país y el derecho de solicitar asilo, derechos que la Corte IDH ha señalado como indispensables para alcanzar el libre desarrollo de las personas.⁹⁷

Como ha expuesto la CIDH, “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 Estado adopte e implemente medidas en dos niveles: i) medidas generales; y ii) medidas específicas”.⁹⁸

Con relación a las medidas generales, dicho organismo ha establecido que estas incluyen:

todas aquellas [medidas] 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

⁹⁵ Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, principio 6. Este principio, en consonancia con el derecho internacional, prohíbe el desplazamiento arbitrario e identifica las circunstancias en las que este ocurre. Asimismo, el principio 9 establece que “[l]os Estados tienen la obligación específica de tomar medidas de protección contra los desplazamientos de pueblos indígenas, minorías, campesinos, pastores y otros grupos que experimentan una dependencia especial de su tierra o un apego particular a ella”.

⁹⁶ V. CADH, art. 22, *passim*; Corte IDH, *Cuadernillo de jurisprudencia*, *passim*; y ONU, Consejo Económico y Social, *op. cit.*, principio 15.

⁹⁷ V. Corte IDH, *Masacres de Río Negro vs. Guatemala*, párr. 172; *Masacres de el Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador*, párr. 186; *Comunidades Afrodescendientes Desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) vs. Colombia*, párr. 219.

⁹⁸ CIDH, *Desplazamiento interno en el Triángulo Norte... cit.*, párr. 101.

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.⁹⁹

En línea con lo anterior, y de manera complementaria, las medidas generales de prevención pueden incluir: (i) promover y garantizar el cumplimiento de las normas nacionales e internacionales en materia de derechos humanos a través de los instrumentos jurídicos, legales, administrativos y de políticas públicas aplicables, incluyendo las normas relativas a la protección en contra de los desplazamientos arbitrarios —como lo hizo, por ejemplo, la Convención de Kampala al incorporar el derecho de todas las personas a ser protegidas contra el desplazamiento arbitrario— y la obligación de los Estados parte de abstenerse de realizar desplazamientos arbitrarios, así como de prohibirlos y prevenirlos;¹⁰⁰ (ii) adecuar los marcos normativos, programáticos y de políticas públicas nacionales con el fin de fortalecer la protección de los derechos de todas las personas; (iii) actuar con debida diligencia¹⁰¹ en los casos de potencial violación de derechos humanos y

⁹⁹ *Ibid.*, párr. 102.

¹⁰⁰ La Convención de Kampala también enlista una serie de categorías de desplazamiento arbitrario prohibidas, sin ser exhaustiva, entre las cuales incluye: el desplazamiento basado en políticas de discriminación racial u otras prácticas similares cuyo objetivo o resultado sea alterar la composición étnica, religiosa o racial de la población; el desplazamiento individual o masivo de civiles en situaciones de conflicto armado, a menos que la seguridad de los mismos o el imperativo de razones militares así lo requieran conforme al derecho internacional humanitario; el desplazamiento utilizado de manera intencionada como método de guerra o debido a otras infracciones del derecho internacional humanitario en situaciones de conflicto armado; el desplazamiento causado por violencia generalizada o violación de los derechos humanos; las evacuaciones forzosas en caso de desastres, sean naturales, provocados por el hombre o por otras causas, si no son imprescindibles para preservar la seguridad y la salud de los afectados; el desplazamiento empleado como castigo colectivo y; el desplazamiento causado por todo acto, evento, factor o fenómeno de gravedad comparable a todo lo anterior y que no esté justificado en virtud del derecho internacional, incluyendo el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

¹⁰¹ CNDH, *Protocolo para la atención y protección de las víctimas... cit.*, p. 3:

La debida diligencia o *due diligence*, se define como el deber que surge en proporción directa a la magnitud y circunstancias concretas de cada caso. La debida diligencia es un indicador de evaluación de la conducta estatal frente a la conducta de particulares que puedan poner en entredicho la plena realización de los derechos de una persona en un contexto determinado. La Corte Internacional de Justicia desarrolló el concepto de debida diligencia como un estándar de conducta para determinar, según las circunstancias de cada caso, si un Estado era responsable internacionalmente por no haber actuado con la diligencia debida para prevenir, investigar o reprimir las conductas de actores no estatales en su territorio.

en los que esta se haya consumado; (iv) garantizar la seguridad pública, incluyendo la adopción de medidas eficaces, el fortalecimiento de capacidades y la adopción de iniciativas de construcción de paz y resolución de conflictos; (v) fortalecer la gobernanza y el estado de Derecho; (vi) aplicar adecuadamente las leyes existentes —lo que puede incluir, por ejemplo, los códigos penales—; (vii) implementar y fortalecer mecanismos de rendición de cuentas;¹⁰² (viii) atender otras causas de raíz que originan la violencia, los conflictos y los desastres como la pobreza, las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, la discriminación por motivos de origen étnico, religión u otros, la desigualdad al acceso a las oportunidades de subsistencia y la exclusión social, entre otras.

Como ejemplo de cómo el poder judicial ha promovido la adopción de medidas generales de prevención, en la sentencia emitida en el proceso de amparo 411-2017,¹⁰³ en la cual la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador comprobó que, ante la nula o deficiente protección por parte de las autoridades públicas, las personas demandantes se vieron forzadas a desplazarse a causa de la violencia sistemática generada principalmente por las pandillas, la Sala ordenó a las autoridades nacionales el cumplimiento de las siguientes medidas:

diseñar e implementar políticas públicas y protocolos de actuación orientados a prevenir el desplazamiento forzado de los habitantes del país, 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 [...] fortalecer a las instituciones encargadas de la seguridad pública y de la investigación del delito [...] y realizar] las acciones necesarias para prevenir y controlar el fenómeno de la violencia, mediante, por un lado, la formulación y ejecución de las políticas sociales que eviten la marginación de sectores vulnerables en la sociedad y, por otro, la implementación de acciones orientadas a recobrar progresivamente y de forma permanente los territorios bajo control de las pandillas.¹⁰⁴

¹⁰² V. Panel de Alto Nivel sobre los Desplazamientos Internos del Secretario General de las Naciones Unidas, *Un foco sobre los desplazamientos internos: perspectivas de futuro*, *passim*.

¹⁰³ Cf. Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, amparo 411-2017, *passim*.

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 44.

Para el caso de los desplazamientos internos causados por desastres, los gobiernos de múltiples países y la comunidad internacional han hecho diversas recomendaciones y han establecido compromisos con relación a la adopción de medidas de prevención de carácter estructural dirigidas principalmente a hacer frente al cambio climático y al debilitamiento de los ecosistemas, como la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y la atención a factores que agudizan estos fenómenos —como la urbanización acelerada y no planificada, la inadecuada regulación y gestión de las tierras, los cambios demográficos, la falta de acceso a las tecnologías, la pobreza, la desigualdad, entre otros—.¹⁰⁵

En el informe temático sobre desplazamiento interno y justicia transicional,¹⁰⁶ elaborado por la Relatoría Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de las personas desplazadas internamente, se destaca el importante papel de la justicia transicional en la prevención de los desplazamientos, ya que esta representa un elemento crucial que permite abordar las causas del desplazamiento, reducir los riesgos de futuros desplazamientos y atacar sus consecuencias.¹⁰⁷ Debido a la amplia gama de derechos vulnerados en situaciones de desplazamiento interno, así como a las violaciones del derecho internacional humanitario y las injusticias que dichas situaciones conllevan, las cuales pueden incluso contribuir a perpetuar los desplazamientos, la justicia transicional,¹⁰⁸ en particular en lo que se refiere al derecho a la verdad, a la justicia y a las garantías de no repetición,¹⁰⁹ constituye un pilar primordial en materia de prevención para la “disuasión de futuros desplazamientos forzados y como pasos activos hacia el fortalecimiento de la protección legal contra el desplazamiento”.¹¹⁰

¹⁰⁵ Cf. ONU, Acuerdo de París, *passim*; Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, *passim*; Informe temático sobre el desplazamiento interno en el contexto de los efectos adversos de evolución lenta del cambio climático, *passim*.

¹⁰⁶ Cf. ONU, *Informe temático... cit.*, *passim*.

¹⁰⁷ *Id.*

¹⁰⁸ La justicia transicional se basa en cuatro derechos fundamentales: el derecho a la verdad, el derecho a la justicia, el derecho a la reparación y el derecho a las garantías de no repetición.

¹⁰⁹ Se considera que el derecho a la reparación y el derecho a la justicia contribuyen directamente a abordar los impedimentos que las personas desplazadas enfrentan para lograr soluciones duraderas. ONU, *Informe temático... cit.* párr. 33.

¹¹⁰ *Id.*

Entre las acciones en materia de prevención establecidas en el informe temático previamente señalado, se incluye lo siguiente:

- A. “La responsabilidad penal y los enjuiciamientos”,¹¹¹ los cuales pueden ser aplicados hacia “los perpetradores de violaciones que han dado lugar al desplazamiento o al señalar el desplazamiento arbitrario como un delito en sí mismo”,¹¹² incluyendo como un primer paso “la tipificación del desplazamiento arbitrario”.¹¹³

La tipificación del desplazamiento interno como delito¹¹⁴ representa una medida preventiva en la medida en que, mediante procesos de investigación y sanción efectiva, es capaz de evitar la reincidencia de los hechos que causaron el desplazamiento interno y promover la no repetición. Asimismo, también representa una medida de acceso a la justicia y favorece la identificación, el reconocimiento y el combate de las causas generadoras del desplazamiento; incluidas las demás vejaciones y delitos conexos que lo acompañan antes, durante y después de su ocurrencia.¹¹⁵

Entre los países que han incorporado el desplazamiento interno como delito en sus códigos penales se encuentran Colombia, El Salvador, Filipinas, Kenia y Nigeria.¹¹⁶ Igualmente, destacan los tribunales internacionales como la Corte Penal Internacional, que permiten el enjuici-

¹¹¹ *Ibid.*, párr. 38.

¹¹² *Id.*

¹¹³ *Id.*

¹¹⁴ Para un análisis a profundidad sobre este tema, V. el capítulo IX de este manual.

¹¹⁵ Tales como asesinatos, desapariciones forzadas y cometidas por particulares, detenciones arbitrarias, extorsiones, persecuciones, amenazas, robos, saqueos, destrucciones y despojo de viviendas, tierras y propiedades, así como otras formas de violencia y violaciones de derechos humanos. Para profundizar sobre las características e impactos que conlleva el desplazamiento interno en el caso mexicano, V. los informes anuales de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, *Episodios de desplazamiento interno forzado masivo en México*.

¹¹⁶ Cf. Código Penal de Colombia, *Diario Oficial*, art. 159; Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, Código Penal de El Salvador, art. 361; República de Filipinas, Philippine Act on Crimes Against International Humanitarian Law, Genocide, and Other Crimes Against Humanity; República de Kenia, The Prevention, Protection and Assistance to IDPs and Affected Communities, art. 6, 23 y Repú-

ciamiento del desplazamiento forzado como un crimen de guerra o de lesa humanidad,¹¹⁷ y los tribunales que han examinado la deportación y el traslado forzado de poblaciones en países como Ruanda,¹¹⁸ la ex Yugoslavia¹¹⁹ y Camboya.¹²⁰

- B. Las “iniciativas de búsqueda de la verdad” —las cuales, además de una herramienta preventiva, son también un elemento de acceso a la justicia— permiten investigar, determinar e informar los hechos y patrones que están detrás del desplazamiento interno y contribuyen a su análisis y reconocimiento “como un problema grave de derechos humanos”.¹²¹ Como ejemplos de algunos países que establecieron Comisiones de la Verdad y que incluyeron específicamente el desplazamiento relacionado con los conflictos, podemos mencionar a Liberia, Sierra Leona, Timor Oriental, Colombia y Guatemala.¹²²
- C. Finalmente, las acciones dirigidas a generar reformas estructurales a leyes e instituciones de seguridad, gobernanza y del sector judicial, a fin de promover que estas sean sensibles a la justicia y tomen en cuenta el conjunto de implicaciones que conlleva el desplazamiento interno.

La obligación de los Estados de establecer medidas que velen por proteger los derechos fundamentales a la verdad, a la justicia y a las garantías de no repetición

blica de Nigeria, *Projet de loi relative à la protection et l'assistance aux personnes déplacées internes au Niger*, art. 10, 30-2.

¹¹⁷ V. Corte Penal Internacional, *Estatuto de Roma*, art. 7.1; Unión Europea, *Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra en relación con la protección de las víctimas de conflictos armados no internacionales*, art.17 y las referencias citadas en Schabas, *La Corte Penal Internacional: Comentario sobre el Estatuto de Roma*, pp. 150-152.

¹¹⁸ *Cf.*, ONU, *Estatuto del Tribunal Penal Internacional para Ruanda*, *passim*.

¹¹⁹ V. Corte IDH, *El tribunal penal internacional para la ex-Yugoslavia – Justicia para la Paz*, y Roch, “Forced Displacement in the Former Yugoslavia: A Crime under International Law?” en *Dickinson Journal of International Law*.

¹²⁰ *Id.*

¹²¹ ONU, *Informe temático... cit.*, párr. 38.

¹²² *Cf.* Hayner, *Comisiones de la verdad: resumen esquemático*, *passim*; Duthie, “Justice Mosaics. How Context Shapes Transitional Justice in Fractured Societies. Research Report”, en *International Center for Transitional Justice*, *passim*.

de las personas desplazadas internas también han sido señaladas por el poder judicial, principalmente en la jurisprudencia constitucional colombiana.

En el auto 008 de 2009,¹²³ sobre la persistencia del estado de cosas inconstitucional declarado mediante la sentencia T-025, la Corte Constitucional de Colombia ordenó al gobierno nacional formular una política pública de garantía a los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la no repetición de la población desplazada.¹²⁴ En el auto 219 de 2011, la Corte Constitucional de Colombia señaló que tales derechos fundamentales “dan lugar a una serie de obligaciones inderogables a cargo del Estado, como la de esclarecer la verdad de lo sucedido, la prevención, investigación y sanción de este delito sistemático y masivo en contra de la población civil [...] así como a la adopción de medidas que garanticen la no repetición de tales violaciones”.¹²⁵

Con relación a las medidas específicas de prevención, cuando el desplazamiento sea previsible, las autoridades nacionales tienen la obligación de establecer medidas preventivas enfocadas a actuar de manera anticipada ante un desplazamiento latente o ante la reaparición de las amenazas, la violencia, los conflictos o desastres que puedan detonarlo, a fin de evitar que el riesgo se materialice,¹²⁶ así como explorar todas las alternativas posibles antes de llevar a cabo un desplazamiento.¹²⁷ Cuando el desplazamiento sea inevitable, deben desarrollar medidas que

¹²³ La jurisprudencia constitucional colombiana ha definido estos derechos de la siguiente manera:

(i) El derecho a saber o a la verdad, que implica el derecho a conocer las circunstancias y actores de los actos violatorios de derechos humanos, que es un derecho imprescriptible y tiene una doble connotación tanto individual como colectiva, esta última referida a la necesidad de memoria colectiva e histórica y de prevenir nuevos hechos generadores de violaciones. (ii) El derecho a la justicia que implica la posibilidad para las víctimas de acceder a un recurso judicial justo y eficaz, a que los hechos sean investigados y los agresores perseguidos, juzgados y sancionados y a obtener reparación dentro del proceso penal. El derecho a la justicia también implica que figuras jurídicas como la prescripción penal no deben operar para delitos de graves violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, ni aplicarse para casos de falta de recursos efectivos, y la amnistía no debe tener efectos jurídicos frente a la reivindicación de reparación por parte de las víctimas y (iv) La garantía de no repetición, que incluye diversos tipos de medidas encaminadas a incidir en los factores o causas estructurales de las graves violaciones de derechos para evitar su repetición. Corte Constitucional de Colombia, auto 219.

¹²⁴ *Ibid.*, auto 008.

¹²⁵ *Ibid.*, auto 219.

¹²⁶ CIDH, *Desplazamiento Interno en el Triángulo Norte... cit.*, párr.103.

¹²⁷ ONU, Consejo Económico y Social, *op. cit.*, principio 7.1.

permitan mitigar los impactos negativos del desplazamiento; garantizar que el desplazamiento no tenga una duración superior a la que exijan las circunstancias y encaminar las acciones de respuesta, desde una fase temprana, hacia el logro de soluciones duraderas.

En situaciones donde no existan alternativas para evitar el riesgo de daños y el desplazamiento, los Estados deberán responder de manera oportuna para disminuir los efectos adversos a los que la población se enfrenta y asegurar determinadas garantías procesales y salvaguardas para que el desplazamiento se lleve a cabo bajo condiciones satisfactorias de seguridad y dignidad.¹²⁸ Es parte de su obligación prepararse ante las crisis, integrar estrategias de reducción de riesgos, de adaptación y de recuperación dentro de las leyes y políticas nacionales, contar con planes de contingencia, facilitar la evacuación de la población desplazada interna fuera de las zonas de alto riesgo y planificar una relocalización que, como medida preventiva, también permita generar las condiciones necesarias para que la población desplazada interna permanezca en un entorno seguro en tanto logra una solución duradera, y así evitar que tengan que desplazarse nuevamente.¹²⁹

¹²⁸ De acuerdo con los Principios Rectores las condiciones satisfactorias de seguridad y dignidad hacen referencia al deber de los Estados de proporcionar protección y asistencia. ONU, Consejo Económico y Social, *op. cit.*, principio 7.2.

¹²⁹ Para llevar a cabo la ejecución de este conjunto de medidas, existen importantes herramientas que recogen las acciones y estrategias que los gobiernos y los diversos actores deben implementar, así como los procedimientos específicos basados en estándares internacionales que deben guiar las respuestas para reducir y mitigar de manera efectiva los desplazamientos. Entre algunos de los documentos relevantes se encuentra: el *Manual para la protección de los desplazados internos*, el cual incluye un capítulo sobre los “Riesgos de protección: prevención, mitigación y respuesta” y un apartado específico sobre evacuaciones humanitarias; el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, que presenta siete objetivos mundiales y un conjunto de principios rectores que los Estados y demás instituciones deben implementar para prevenir, mitigar y gestionar los riesgos de desastres; el Acuerdo de París sobre cambio climático, el cual presenta los compromisos de los países para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y mejorar la resiliencia al cambio climático a largo plazo; el informe temático sobre el desplazamiento interno en el contexto de los efectos adversos de evolución lenta del cambio climático elaborado por la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos y el cual analiza las obligaciones, responsabilidades y roles de derechos humanos de los Estados y demás actores y ofrece recomendaciones para abordar el desplazamiento interno en el contexto de los efectos adversos del cambio climático de evolución lenta; El *Manual Esfera: Carta Humanitaria y normas mínimas para la respuesta humanitaria*, la nota de orientación del ACNUR sobre *Evacuaciones humanitarias en conflictos armados* y el *Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre* para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja que aglutinan un conjunto de principios y normas humanitarias mínimas y comunes, así como una serie de consideraciones de protección

Para ser eficaces, tales intervenciones deberán basarse en las particularidades del contexto local, lo que implica un monitoreo permanente y una comprensión adecuada del riesgo, su evolución, los impactos, las vulnerabilidades específicas y las capacidades de la población afectada, para lo cual la recolección y análisis de información y la participación de las personas desplazadas internas y de las comunidades afectadas por los desplazamientos resulta fundamental. Las autoridades nacionales deberán implementar sistemas y herramientas de información que permitan compilar, analizar e intercambiar datos a fin de fundamentar las diversas evaluaciones de riesgo e intervenciones de prevención, mitigación, preparación y respuesta que se lleven a cabo. Será indispensable garantizar que dichos sistemas y herramientas cuenten, desde un inicio, con definiciones comunes y sean interoperables entre las diversas instancias gubernamentales que se encuentran involucradas en la respuesta a la problemática.¹³⁰

Entre las principales herramientas de prevención y reducción de riesgos que se han desarrollado para mejorar la generación de evidencia y el proceso de respuesta, destaca el establecimiento de *sistemas de alerta temprana*. Los cuales tienen como objetivo recoger, analizar y proveer información sobre las zonas donde puede ocurrir un eventual desplazamiento y los posibles riesgos a los que las personas y comunidades tendrán que enfrentarse. Los sistemas de alerta temprana contribuyen positivamente en la disuasión de la propagación o recrudecimiento de los factores que producen los desplazamientos, permiten que las personas en riesgo tengan conocimiento pleno de los peligros y tomen decisiones informadas de forma anticipada para aminorar los impactos y las posibles pérdidas económicas y materiales a los que están expuestos, ayudan a la adopción de una respuesta

y operacionales para la planificación e implementación de las evacuaciones humanitarias; las *Directrices operativas del IASC sobre la protección de las personas en situaciones de desastres naturales*, la *Guía sobre salud sobre Salud Mental y apoyo Psicosocial en Emergencias humanitarias y Catástrofes* y la *Caja de herramientas: Relocalizaciones planificadas para proteger a las personas de los desastres y el cambio ambiental* las cuales proporcionan principios generales y aspectos prácticos y técnicos para que los Estados y otros actores planifiquen e implementen relocalizaciones planificadas para proteger a las personas de los desastres y el cambio ambiental y; el *Kit para la preparación de campamentos* que recopila información clave sobre los elementos de protección y prestación de servicios en campamentos y ofrece una guía práctica sobre las funciones y responsabilidades para quienes trabajan en este ámbito con el objetivo de mejorar la coordinación y gestión del apoyo.

¹³⁰ Cf. Iniciativa GP20, *op. cit.*, *passim*.

temprana de emergencia y asistencia y fortalecen los planes de contingencia y relocalización implementados, así como las evaluaciones posteriores que se realicen para determinar posibles retornos.¹³¹

Es crucial que durante esta etapa los gobiernos nacionales y locales diseñen e implementen planes e incluso simulacros de preparación y contingencia, así como protocolos de actuación que permitan responder de forma adecuada y con prontitud a las crisis. Dichos planes tendrán que considerar las características del desplazamiento, especialmente si se advierte que puede convertirse en un desplazamiento prolongado, y las necesidades específicas que tenga la población desplazada interna, particularmente las de los grupos que se encuentran en condición histórica de mayor vulnerabilidad y con un apego especial a sus tierras, para lo cual deberán ser incluidos enfoques participativos y comunitarios.¹³²

Con relación a ejemplos y buenas prácticas en materia de medidas generales y específicas de prevención en países de la región, la *Ley especial para la atención y protección integral de personas en condición de desplazamiento forzado interno* de El Salvador, por ejemplo, incluyó en su artículo 7 la adopción de medidas preventivas antes, durante y después del desplazamiento y señaló el deber de las autoridades de implementar medidas para “identificar las causas del desplazamiento forzado y ajustar las políticas necesarias para prevenirlas”, “adoptar acciones, planes y programas orientados a desactivar las amenazas y mitigar los efectos de su ocurrencia [...] establecer un sistema de alerta temprana para la identificación oportuna de lugares, causas y situaciones que desencadenan el desplazamiento forzado”.¹³³

¹³¹ Cf. Grupo Sectorial Global de Protección, *Manual para la protección de los desplazados internos*, cap. IV.

¹³² Entre los materiales que se han diseñado y que pueden contribuir para que las autoridades nacionales lleven a cabo estas actividades, destacamos los siguientes: el modelo de *Coordinador de cluster de protección en el campo. Términos de referencia (TdR)*, en el cual se resalta la importancia de contar con un liderazgo que coordine, planifique y desarrolle la estrategia durante las situaciones de emergencia humanitaria y cuyas responsabilidades son descritas; y el *Paquete de capacitación para la integración de la protección*, que proporciona recursos de capacitación, sensibilización y de formación a actores gubernamentales y al personal humanitario en general, para apoyar la implementación de las acciones humanitarias y de protección en el terreno.

¹³³ Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, *Ley especial... cit.*, art. 7.

De acuerdo con diversos autos de seguimiento a la sentencia T-025, emitida por la Corte Constitucional colombiana,¹³⁴ la Sala Especial de Seguimiento, tras analizar y evaluar los avances, obstáculos y retrocesos que surgieron en la reformulación e implementación de cada uno de los componentes de la política pública sobre desplazamiento interno en Colombia, dictó nuevas órdenes correctivas, entre las que destacan:

(a) la Incorporación de la política de prevención y protección del desplazamiento forzado en 12 Planes Integrales Únicos Departamentales; (b) el fortalecimiento de 12 Mesas departamentales de Prevención y Protección y/o Comités de Atención Integral de Población Desplazada en prevención del desplazamiento forzado; (c) la asesoría técnica para la formulación de 32 Planes Departamentales o subregionales de prevención y protección de derechos humanos en el marco del desplazamiento forzado; y (d) la asesoría técnica para la formulación de 70 planes de contingencia para la atención de desplazamientos masivos; “planes de prevención de violaciones de derechos humanos en el marco del desplazamiento forzado; las actuaciones de la fuerza pública para la prevención del desplazamiento forzado; los planes de contingencia para la atención de desplazamientos masivos; la estrategia para la atención de comunidades con restricción de movilidad; el programa de protección a personas en situación de desplazamiento-ruta de la protección; seguridad preventiva.”¹³⁵

En casos de grupos que enfrentan riesgos y vulnerabilidades particulares, mediante una serie de autos de seguimiento, la Sala especial de seguimiento también ha ordenado la adopción de medidas preventivas de diferenciación positiva para abordar el impacto acentuado y desproporcionado que el desplazamiento interno tiene, concretamente, en los casos de las mujeres,¹³⁶ de las niñas, niños y

¹³⁴ V. Corte Constitucional de Colombia, autos 008, 385 y 219.

¹³⁵ *Ibid.*, auto 219, con base en la información presentada por el gobierno nacional en el informe de julio 1 de 2010.

¹³⁶ En el auto 092 relativo a mujeres víctimas del desplazamiento forzado a causa del conflicto armado, la Corte Constitucional de Colombia identificó diez factores de vulnerabilidad específicos a los que están expuestas las mujeres por causa de su condición género y estableció como obligación constitucional e internacional del Estado la adopción de un enfoque diferencial que “ataque sus causas de raíz con suficiente especificidad como para no subsumirse en una política general de seguridad interna, y que garantice así que la respuesta estatal al desplazamiento forzado no se limita a la atención de las víctimas

adolescentes,¹³⁷ de población indígena¹³⁸ y de las personas con discapacidad,¹³⁹ incluyendo a sus personas cuidadoras.¹⁴⁰

Con el fin de garantizar una respuesta efectiva al desplazamiento interno, las medidas generales y específicas de prevención deberán formar parte de una estrategia de protección más amplia y coordinada para garantizar la complementariedad con las medidas que promuevan la mitigación de los impactos derivados del desplazamiento interno, las medidas en materia de desarrollo, la reconstrucción del tejido social, la construcción y consolidación de procesos de paz y el fortalecimiento de las capacidades de las personas desplazadas internas y las comunidades de acogida mediante, por ejemplo, estrategias de afrontamiento y resiliencia a corto,

a posteriori, sino que también opera directamente sobre sus factores causales”. En este auto, se ordena la adopción del “Programa de prevención del impacto de género desproporcionado del desplazamiento”, mediante la prevención de los riesgos extraordinarios de género en el marco del conflicto armado y el cual deberá contar con componentes para la prevención concreta de los diez riesgos de género identificados, y el “Programa de prevención de la violencia sexual contra la mujer desplazada y de atención integral a sus víctimas”.

¹³⁷ En el auto 251, la corte ordenó al gobierno nacional adoptar medidas específicas en contra de los riesgos y afectaciones diferenciales que sufre la niñez y la adolescencia en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado, tales como: el diseño e implementación de un nuevo “Programa para la protección diferencial de los niños, niñas y adolescentes frente al desplazamiento forzado” y tres proyectos piloto en el ámbito de prevención de tres riesgos especiales detectados.

¹³⁸ En el auto 005 se ordenó la adopción de un enfoque de prevención del desplazamiento forzado lo suficientemente diferenciado y específico

[c]omo para incidir sobre las causas de fondo de este fenómeno y su impacto desproporcionado sobre las comunidades afrodescendientes y sus miembros”, “diseñar e implementar soluciones de mediano y largo plazo y establecer mecanismos adicionales para la prevención del desplazamiento apropiados a los riesgos que enfrenta la población afrocolombiana, que facilite la implementación de planes de contingencia cuando el riesgo esté relacionado con operaciones legítimas del Estado para el mantenimiento del orden público y permita la adopción de medidas de protección apropiadas para garantizar la vida de los líderes afrocolombianos y prevenir el desarraigo y el confinamiento.

¹³⁹ En el auto 006 referente a casos de personas con discapacidad en situación de desplazamiento y sus personas cuidadoras o protegidas, con la finalidad de prevenir los riesgos desproporcionados que enfrenta esta población, la Corte Constitucional ordenó a las entidades que componían el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada —SNAIPD—, diseñarán y ejecutarán, el diseño y la ejecución de cinco proyectos piloto de prevención y atención a las personas con discapacidad y sus familias, en situación de desplazamiento forzado.

¹⁴⁰ Entre las principales medidas dictadas, se encuentran: la adopción de un enfoque diferencial de prevención para incidir en las causas de fondo y abordar el impacto desproporcionado que estas poblaciones tienen y la implementación de un conjunto de programas específicos de prevención de los riesgos identificados para cada uno de los grupos que tomen cuenta las características de los territorios afectados, los informes derivados del sistema de alertas tempranas y la evolución del conflicto.

mediano y largo plazo que permitan la prevención de desplazamientos múltiples y prolongados y que se orienten hacia una recuperación pronta, eficiente y encaminada al alcance de soluciones duraderas.

6. Protección y asistencia durante el desplazamiento

La protección de las personas desplazadas internas es un elemento transversal que debe estar presente en todas las fases del desplazamiento, y constituye un factor elemental para ponerle fin y lograr que las personas desplazadas puedan superar dicha condición y disfrutar de sus derechos humanos en igualdad de condiciones con el resto de la población que no se desplazó.¹⁴¹ La responsabilidad de las autoridades nacionales de ofrecer protección y asistencia a las personas desplazadas internas consiste en adoptar un amplio conjunto de medidas, incluyendo aquellas de carácter positivo, dedicadas a garantizarles, de forma igualitaria y sin discriminación,¹⁴² el ejercicio pleno de los derechos humanos, incluidos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.¹⁴³

Los Principios Rectores proporcionan una base clara, amplia y ordenada sobre la responsabilidad que las autoridades nacionales tienen de proteger y asistir a la población desplazada internamente durante las diversas etapas del desplazamiento. A continuación, se presentan las principales medidas de protección y asistencia que, de acuerdo con dichos principios, deben tomarse en cuenta durante una situación de desplazamiento interno.

¹⁴¹ ONU, Asamblea General, Marco de Soluciones Duraderas para los desplazados internos... *cit.*, párr. 8.

¹⁴² Respecto a las situaciones de desigualdad y discriminación, la Corte IDH ha establecido que [e]n cumplimiento de dichas obligaciones, los Estados deben abstenerse de realizar acciones que de cualquier manera vayan dirigidas, directa o indirectamente, a crear situaciones de discriminación de *jure* o *de facto*, así como a adoptar medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades, en perjuicio de determinado grupo de personas. Esto implica el deber especial de protección que el Estado debe ejercer con respecto a actuaciones y prácticas de terceros que, bajo su tolerancia o aquiescencia, creen, mantengan o favorezcan las situaciones discriminatorias.

Corte IDH, *Masacre de Mapiripán vs. Colombia*, párr. 178.

¹⁴³ Kálin, *et al.*, *Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations*, p. 19.

Con relación a las medidas de protección, en las situaciones donde el desplazamiento no haya podido evitarse o esté previsto por la ley para proteger a las personas, las autoridades nacionales deben llevarlo a cabo bajo determinados estándares y garantías procesales en condiciones de seguridad y dignidad, además de tomar “todas las medidas necesarias para minimizar el desplazamiento y sus efectos adversos”, como establecido en el principio 7.¹⁴⁴ De manera complementaria, el principio 8 determina que “[e]l desplazamiento no se llevará a cabo de forma que viole los derechos a la vida, dignidad, libertad y seguridad de los afectados”.¹⁴⁵ En este sentido, dicho principio establece que los Estados tienen la obligación de asegurarse en la mayor medida posible de que se facilite alojamiento adecuado a las personas desplazadas, de que el desplazamiento se realice en condiciones satisfactorias de seguridad, alimentación, salud e higiene y de que no se separe a los miembros de la misma familia. Asimismo, señala que:

[s]i el desplazamiento se produce en situaciones distintas de los estados de excepción debidos a conflictos armados y catástrofes, se respetarán las garantías siguientes: a) la autoridad estatal facultada por la ley para ordenar tales medidas adoptará una decisión específica; b) se adoptarán medidas adecuadas para facilitar a los futuros desplazados información completa sobre las razones y procedimientos de su desplazamiento y, en su caso, sobre la indemnización y el reasentamiento; c) se recabará el consentimiento libre e informado de los futuros desplazados; d) las autoridades competentes tratarán de hacer intervenir a las personas afectadas, en particular las mujeres, en la planificación y gestión de su reasentamiento; e) las autoridades legales competentes aplicarán medidas destinadas a garantizar el cumplimiento de la ley cuando sea necesario y; f) se respetará el derecho a un recurso eficaz, incluida la revisión de las decisiones por las autoridades judiciales competentes.¹⁴⁶

Cuando el desplazamiento interno se haya materializado, las instancias nacionales deben establecer medidas específicas destinadas a mitigar las consecuencias humanitarias y los riesgos de protección de las personas desplazadas internas,

¹⁴⁴ ONU, Consejo Económico y Social, *op. cit.*, principio 7.

¹⁴⁵ *Ibid.*, principio 8.

¹⁴⁶ *Id.*

garantizándoles el derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad y al bienestar en el lugar de destino y, si es el caso, en el retorno, manteniendo una atención especial a los grupos poblacionales que tengan una relación de dependencia especial con su tierra o necesidades y vulnerabilidades particulares. La jurisprudencia constitucional colombiana ha incorporado importantes medidas de protección para garantizar los derechos constitucionales en casos de desplazamiento interno, particularmente a comunidades afrodescendientes. En el auto 005 de 2009, por ejemplo, con base en el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, la corte precisó el deber del gobierno de brindar protección a las comunidades tribales contra la violación de sus derechos y de asegurar las condiciones que permitan responder a “sus necesidades particulares”.¹⁴⁷

De acuerdo con los principios del 10 al 23 de los Principios Rectores, relativos a la protección durante el desplazamiento, deberán establecerse medidas y estrategias de protección particulares para evitar que las personas que se encuentran en situación de desplazamiento interno sean víctimas de ataques militares y reclutamiento forzado, tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes, detención, confinamiento, separación forzada de sus familias, esclavitud, agresión sexual, mutilación, prostitución forzada y demás violaciones de sus derechos humanos y civiles.¹⁴⁸

La Convención de Kampala establece la obligación de los Estados parte de proteger los derechos de las personas desplazadas internas independientemente de

¹⁴⁷ Corte Constitucional de Colombia, auto 005.

¹⁴⁸ Algunas referencias con relación a estas medidas de protección son: el informe del Secretario General de Naciones Unidas sobre *Medidas especiales de protección contra la explotación y los abusos sexuales*, que proporciona información actualizada sobre las medidas destinadas a reforzar la protección frente a la explotación y los abusos sexuales; las *Directrices para la integración de las intervenciones contra la violencia de género en la acción humanitaria* y las *Directrices aplicables a las intervenciones contra la violencia por razones de género en situaciones de emergencia*, que proporcionan a los actores gubernamentales y humanitarios orientación y ejemplos de intervenciones para responder a la violencia de género y asegurar que las necesidades, contribuciones y capacidades de las mujeres sean parte de las evaluaciones de necesidades y de los planes de contingencia; los Principios de París. *Principios y directrices sobre los niños asociados a fuerzas armadas o grupos armados* y los *Principios y directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas*.

la causa de los desplazamientos, absteniéndose de y evitando, entre otros, los siguientes actos:

[...] b. Genocidio, delitos de lesa humanidad, delitos de guerra y otras violaciones del derecho internacional humanitario contra los desplazados internos; c. Asesinatos arbitrarios, ejecuciones sumarias, detenciones arbitrarias, secuestro, desaparición forzada o tortura y otras formas de trato cruel, inhumano o degradante, o castigo; d. Violencia sexual y por motivos de género en todas sus formas, en particular la violación, la prostitución forzada, la explotación sexual y las prácticas nocivas, esclavitud, reclutamiento de niños y su uso en las hostilidades, trabajos forzados y la trata y contrabando de seres humanos, y e. Hambre.¹⁴⁹

Con relación a la protección de grupos específicos de la población desplazada, en el Auto 009 de 2015, emitido en seguimiento a la sentencia T-025 de la Corte Constitucional colombiana, se constató que “la violencia sexual sigue siendo un riesgo de género para las mujeres en el marco del conflicto armado interno y que, el desplazamiento forzado por la violencia persiste como una expresión de la discriminación y las violencias de género que se viven en el territorio”.¹⁵⁰ En vista de lo anterior, se dispuso la implementación de medidas reforzadas dirigidas a todas las mujeres víctimas de violencia sexual desplazadas en el marco del conflicto armado y a sus familias.¹⁵¹

Otro aspecto fundamental en materia de protección es la protección de las tierras, propiedades y posesiones de las personas desplazadas internas, prevista en el principio 21 de los Principios Rectores y desarrollada en los Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas, conocidos como Principios Pinheiro,¹⁵² referente fundamental en la materia. En la sentencia T-025, con el fin de promover la implementación de los procedimientos y mecanismos de protección de las tierras y bienes de las personas

¹⁴⁹ Convención de Kampala, art. 9, incisos b, c, d y e.

¹⁵⁰ Corte Constitucional de Colombia, sentencia SU-599 en la que se citó el auto 009 de 2015, emitido por la Sala Especial de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004.

¹⁵¹ *Ibid.*, auto 009 en el que citó el auto 218 del 24 de agosto de 2006.

¹⁵² ONU, Consejo Económico y Social, Principios sobre la Restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas.

desplazadas internas, la Corte Constitucional de Colombia ordenó que el Sistema Único de Registro de la Población Desplazada recabara la información pertinente.

Con el fin de proteger el derecho de las personas desplazadas internas a la personalidad jurídica y garantizar el pleno ejercicio de sus derechos humanos, es obligación de las autoridades nacionales ofrecerles y facilitarles el acceso a mecanismos eficaces para la emisión o reposición de documentos de identidad personal y de otra índole que sean necesarios para el ejercicio de sus derechos humanos, en línea con el principio 20 de los Principios Rectores. En la sentencia T-025, la Corte Constitucional colombiana indicó que el derecho a la personalidad jurídica se encuentra entre los derechos constitucionales fundamentales que resultan amenazados o vulnerados por el desplazamiento interno, puesto que “la pérdida de los documentos de identidad dificulta su registro como desplazados y el acceso a las distintas ayudas, así como la identificación de los representantes legales, cuando se trata de menores de edad que son separados de sus familias”. En razón de ello, la Corte señaló que:

en aquellos eventos en los que la Registraduría Nacional del Estado Civil demora sin justificación alguna la expedición del documento de identidad, incurre en una violación del derecho fundamental a la personalidad jurídica, o por ejemplo el mínimo vital a un núcleo familiar, cuando por la ausencia de la entrega de la cédula de ciudadanía se le niega la oportunidad a los desplazados de acceder eficazmente al pago de ayudas humanitarias.¹⁵³

Durante el desplazamiento interno, también es deber del Estado proporcionar a las personas desplazadas internas asistencia humanitaria y garantizarles el derecho a una vida adecuada de manera oportuna, rigiéndose bajo los principios humanitarios “de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia”.¹⁵⁴ Es responsabilidad de las autoridades nacionales planificar, coordinar, distribuir y gestionar la provisión de bienes y servicios mínimos esenciales para el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales tales como alimentos, agua potable, alojamiento, vestido adecuado, servicios médicos y de saneamiento,

¹⁵³ Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-025.

¹⁵⁴ ONU, Consejo Económico y Social, *op. cit.*, principios 18.1, 24.1 y 25.

educación y demás servicios esenciales, incluyendo el apoyo psicosocial¹⁵⁵ y la protección de sus propiedades y posesiones,¹⁵⁶ a fin de garantizar el respeto a la dignidad de las personas, aliviar el sufrimiento, mitigar los efectos provocados por el desplazamiento y proteger los derechos fundamentales de las personas desplazadas durante el tiempo que dure la situación de desplazamiento interno y hasta que los factores que la provocaron y sus impactos logren ser superados.

Como ejemplo de cómo el poder judicial ha promovido el cumplimiento de las obligaciones mencionadas en el párrafo anterior, retomando los Principios Rectores, la Corte Constitucional colombiana, en la sentencia T-025 incluyó entre “el mínimo prestacional que siempre debe ser satisfecho por el Estado”:

[e]l derecho a una subsistencia mínima como expresión del derecho fundamental al mínimo vital, según está precisado en el Principio 18, lo cual significa que “*las autoridades competentes deben proveer a las personas desplazadas, así como asegurar el acceso seguro de las mismas, (a) alimentos esenciales y agua potable, (b) alojamiento y vivienda básicos, (c) vestidos apropiados, y (d) servicios médicos y sanitarios esenciales.*” También se dispone que las autoridades deberán realizar esfuerzos especiales para garantizar la participación plena de las mujeres en condición de desplazamiento en la planeación y la distribución de estas prestaciones básicas. Este derecho debe leerse también a la luz de lo dispuesto en los Principios 24 a 27 reseñados en el Anexo 3, ya que es a través de la provisión de asistencia humanitaria que las autoridades satisfacen este deber mínimo en relación con la subsistencia digna de los desplazados. Esta asistencia humanitaria se refiere tanto a la ayuda humanitaria de emergencia, que se presta al producirse el desplazamiento, como a los componentes de asistencia mínima durante las etapas de restablecimiento económico y de retorno.¹⁵⁷

La asistencia humanitaria deberá ser otorgada de forma accesible a todas las personas desplazadas internas, estar disponible en calidad y cantidad suficientes, ser aceptable en términos culturales, de edad, género y diversidad y ser adaptable a

¹⁵⁵ CIDH, *Desplazamiento interno en el Triángulo Norte... cit.*, párr. 128.

¹⁵⁶ ONU, Consejo Económico y Social, *op.cit.*, principio 21.

¹⁵⁷ Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-025.

las características y particularidades cambiantes de cada etapa del desplazamiento,¹⁵⁸ así como a las necesidades y perspectivas de las personas desplazadas internas. Respecto a esta obligación, la Corte IDH ha considerado que:

[l]a insuficiencia estatal en la asistencia básica durante el desplazamiento puede comprometer la responsabilidad del Estado respecto al derecho a la integridad personal si es que las condiciones físicas y psíquicas que debieron enfrentar las víctimas no son acordes con estándares mínimos exigibles en este tipo de caso. Así, la Corte ha declarado violaciones a la integridad personal relacionadas con el desplazamiento en casos en que hubo afectaciones específicas adicionales a aquellas producidas por el hecho del desplazamiento. En razón de ello, anteriormente se condenó a Colombia por la inobservancia de sus obligaciones de garantizar la asistencia humanitaria y un retorno seguro, en el marco del derecho de circulación y de residencia, y la protección del derecho a la integridad personal, reconocidos en los artículos 22.1 y 5.1 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento.¹⁵⁹

En casos de conflicto armado —en donde las responsabilidades de protección abarcan a todas las partes que se encuentran involucradas en el conflicto—¹⁶⁰ o en circunstancias en las que los Estados no cuenten con las capacidades financieras, técnicas u operativas para brindar asistencia humanitaria a la población desplazada interna, en concordancia con los Principios Rectores, es también deber de las autoridades nacionales solicitar apoyo internacional, aceptar ofrecimientos de ayuda, cooperar con los actores humanitarios y permitirles el paso libre y sin obstáculos¹⁶¹ para que la ayuda humanitaria llegue a las personas que la requieran.

Siendo el acceso humanitario un requisito fundamental para lograr una intervención efectiva, es necesario que los Estados consientan de buena fe el acceso y

¹⁵⁸ IDMC, Consejo Noruego para Refugiados, Brookings-LSE Proyecto sobre Desplazamiento Interno, *Instrumentos Nacionales sobre Desplazamiento Interno... cit.*, p. 82.

¹⁵⁹ Corte IDH, *Yarce y otras vs. Colombia*, párr. 226.

¹⁶⁰ De conformidad con el derecho internacional humanitario, a todas las partes en el conflicto, lo que incluye a los grupos armados de la oposición.

¹⁶¹ ONU, Consejo Económico y Social, *op. cit.*, principios 25.2 y 25.3.

apoyo externo de organismos y agencias humanitarias para que de forma complementaria puedan contribuir a garantizar el ejercicio de los derechos humanos de las personas desplazadas internas. Esto implica garantizar el ingreso del personal humanitario de forma plena, facilitarles el despliegue de sus operaciones y la provisión imparcial de asistencia, mantener su presencia y proveerles de condiciones adecuadas, de protección y de seguridad ante cualquier ataque o acto de violencia.¹⁶² Con relación a lo último, la difusión pública de campañas informativas y de sensibilización sobre el trabajo humanitario y la presencia de los diversos actores involucrados puede ser una herramienta positiva¹⁶³ para garantizar la seguridad tanto de las personas desplazadas internas y las comunidades afectadas por los desplazamientos como de quienes brindan la asistencia.¹⁶⁴

La presencia de organismos y agencias humanitarias en el terreno, además de reforzar y complementar los esfuerzos emprendidos por los Estados, principalmente cuando este no cuenta con suficientes capacidades para ofrecer la ayuda humanitaria de manera adecuada, también contribuye, entre otros aspectos, a prevenir nuevas violaciones de derechos humanos e inhibir posibles actos de violencia en contra de la población afectada; al análisis de las implicaciones que puede generar dicha presencia y el otorgamiento de la asistencia; ayudar a identificar, conocer, monitorear y recoger de primera mano información sobre los riesgos y necesidades que tiene la población e informar a los actores pertinentes al respecto; permitir el acompañamiento a la población en riesgo y agilizar la puesta en marcha de estrategias de protección.¹⁶⁵

¹⁶² *Ibid.*, principio 26.

¹⁶³ Secretaría de Relaciones Exteriores *et al.*, *op. cit.*, p. 7.

¹⁶⁴ Otras herramientas disponibles que pueden ser de utilidad para reforzar la protección son el *Manual para la Protección de los Desplazados Internos*, específicamente los apartados relativos al acceso humanitario, la asistencia humanitaria y a la coordinación y gestión de campamentos y alojamientos colectivos; el informe *Permanecer y cumplir. Buenas prácticas para el personal humanitario en entornos de seguridad complejos*, cuyo contenido ofrece un análisis de los mayores retos que los trabajadores humanitarios han enfrentado en distintos entornos complejos para asegurar la acción humanitaria, así como recomendaciones para mejorar la respuesta y mantener la presencia de las operaciones y el informe del Secretario General de Naciones Unidas sobre La protección de los civiles en los conflictos armados, que ofrece información sobre las medidas que pueden contribuir a robustecer la protección de los civiles en tales contextos.

¹⁶⁵ V. Grupo Sectorial Global de Protección, *op. cit.*, cap. V.

7. Soluciones duraderas

Como se ha reiterado en diversas ocasiones, el desplazamiento involuntario representa una violación del derecho de libre circulación y residencia, al mismo tiempo en que pone en riesgo o compromete el ejercicio de diversos derechos humanos. En este sentido, para cumplir con su obligación de garantizar el pleno ejercicio de derechos humanos de todas las personas, sin discriminación, es responsabilidad y obligación de las autoridades nacionales poner fin a las situaciones de desplazamiento involuntario y restablecer el ejercicio de derechos de las personas desplazadas internas.

Los principios del 28 al 30 de los Principios Rectores, los cuales describen los derechos de las personas desplazadas internas y las obligaciones de las autoridades nacionales en materia de regreso, reasentamiento y reintegración,¹⁶⁶ establecen el derecho de las personas desplazadas internas a una solución duradera y la responsabilidad primaria de las autoridades nacionales en llevar a cabo las medidas necesarias para alcanzarla.¹⁶⁷ Lo anterior en consonancia con las normas internacionales de derechos humanos y con el derecho internacional humanitario. Dichos principios ponen en evidencia que, aunque se trata de un componente importante de la respuesta al desplazamiento interno, el mero traslado físico de la población desplazada interna no es suficiente para que esta pueda superar dicha condición y recuperar el pleno ejercicio de sus derechos.

En vista de lo anterior, con el fin de establecer un estándar y criterios para determinar cuándo una persona desplazada interna ha superado la condición de desplazamiento, se desarrolló el Marco IASC, el cual establece que “[u]na solución duradera se logra cuando las personas que antes estaban en situación de desplazamiento interno dejan de necesitar asistencia o protección específicas vinculadas con su desplazamiento y pueden disfrutar de sus derechos humanos sin ser discriminados por esa condición”.¹⁶⁸ Asimismo, el Marco IASC determina que:

¹⁶⁶ V. ONU, Consejo Económico y Social, *op. cit.*, principios de 28 a 30.

¹⁶⁷ V. ONU, Asamblea General, *op. cit.*

¹⁶⁸ *Ibid.*, p. 7, párr. 8.

[l]os desplazados internos que hayan encontrado una solución duradera gozarán de los siguientes derechos, sin discriminación: a) La seguridad y la libertad de circulación a largo plazo. b) Un nivel de vida adecuado, que incluya como mínimo el acceso a una alimentación adecuada, agua, vivienda, atención de la salud y educación básica. c) El acceso al empleo y a los medios de subsistencia. d) El acceso a mecanismos eficaces por los que se les restituya su vivienda, su tierra y sus bienes, o el ofrecimiento de una indemnización. [...] a) El acceso y reemplazo de su documentación personal o de otra índole. b) La reunificación voluntaria con los familiares de los que estuvieron separados durante la situación de desplazamiento. c) La participación en los asuntos públicos en todos los niveles y en un plano de igualdad con la población residente. d) Recursos efectivos en caso de violación de derechos relacionada con la situación de desplazamiento; por ejemplo, acceso a la justicia, reparación e información sobre los motivos de la violación de los derechos.¹⁶⁹

Con relación a la responsabilidad de las autoridades nacionales, el marco señala que dichas autoridades deberán asumir “[l]a responsabilidad primaria de dar soluciones duraderas a los desplazados internos y de velar por la satisfacción de sus necesidades de protección y asistencia”, y que:

[s]i bien la aplicación concreta de esta responsabilidad puede variar según el contexto, en términos prácticos, las autoridades nacionales deben asegurar, como mínimo, que existan los marcos legales o de políticas necesarios para garantizar a los desplazados internos el ejercicio de sus derechos; para crear estructuras de gobierno efectivas que coordinen la respuesta nacional y local; para agilizar la prestación de ayuda humanitaria y para el desarrollo; y para velar por que se asigne financiación suficiente para respaldar el proceso, proveniente tanto de los presupuestos nacionales como de la asistencia internacional.¹⁷⁰

Debido a su importancia, el tema de las soluciones duraderas será discutido a profundidad en el capítulo VIII del presente manual.

¹⁶⁹ *Ibid.*, pp. 3-4.

¹⁷⁰ *Ibid.*, párr. 21.

Bibliografía

Libros y revistas

Peguero, M. y Rubio, L., *El desplazamiento interno forzado en México: Respuestas del Estado y Litigio Estratégico*. Tirant lo Blanch, Ciudad de México, 2019.

Roch, M., “Forced Displacement in the Former Yugoslavia: A Crime under International Law?”, *Dickinson Journal of International Law* 14 (1), 1995. pp. 1-29.

Legislación y jurisprudencia

México

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.
- Ley General de Víctimas.

El Salvador.

Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, Código Penal de El Salvador, 11 de septiembre de 1973.

—————, *Ley Especial para la Atención y Protección Integral de Personas en Condición de Desplazamiento Forzado Interno de El Salvador*”. Disponible en «<https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/98F1C211-B62A-446B-89CB-948EC765E49D.pdf>».

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, El Salvador, Sentencia sobre desplazamiento forzado. Amparo 411-2017, Consultado 5 de febrero 2022, Disponible en: «<https://www.jurisprudencia.gob.sv/PDF/411-2017.PDF>».

Colombia

Congreso del Gobierno Colombiano, Ley 599 de 2000 por la cual se expide el Código Penal, 24 de julio de 2000.

Corte Constitucional de Colombia, auto 092, 14/04/2008, Auto de seguimiento del magistrado ponente Manuel José Cepeda Espinosa.

_____, auto 251, 06/10/2008, auto de seguimiento del magistrado ponente Manuel José Cepeda Espinosa.

_____, auto 005, 26/01/2009, auto de seguimiento del magistrado ponente Manuel José Cepeda Espinosa.

_____, auto 006, 26/01/2009, auto de seguimiento del magistrado ponente Manuel José Cepeda Espinosa.

_____, auto 008, 26/01/2009, auto de seguimiento del magistrado ponente Manuel José Cepeda Espinosa.

_____, auto 385, 10/12/2010, auto de seguimiento del magistrado ponente Luis Ernesto Vargas Silva.

_____, auto 219, 13/11/2011, auto de seguimiento del magistrado ponente Luis Ernesto Vargas Silva.

_____, auto 009, 01/27/2015, auto de seguimiento del magistrado ponente Luis Ernesto Vargas Silva.

_____, sentencia SU-1150/00, 30/08/2000, sentencia del magistrado ponente Eduardo Cifuentes Muñoz.

_____, sentencia T-721/03, 20/08/2003, sentencia del magistrado ponente Álvaro Tafur Galvis.

_____, sentencia T-602, 23/07/2003, sentencia del magistrado ponente Jaime Araújo Rentería.

_____, sentencia T-025/04, 22/01/2004, sentencia del magistrado ponente Manuel José Cepeda Espinosa.

_____, sentencia SU-599, 11/12/2019, magistrado ponente Cristina Pardo Schlesinger.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México. Disponible en «<http://www.oas.org/es/cidh/migrantes/docs/pdf/informe-migrantes-mexico-2013.pdf>».

Desplazamiento Interno en el Triángulo Norte de Centroamérica: Lineamientos para la formulación de políticas públicas, Consultado 15 de febrero 2022, Disponible en: «[https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Desplazamiento Interno.pdf](https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Desplazamiento%20Interno.pdf)».

Situación de derechos humanos en México. Disponible en «<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/mexico2016-es.pdf>».

Corte Interamericana de Derechos Humanos

Casos

Alvarado Espinoza y otros vs. México, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 28 de noviembre de 2018.

Carvajal Carvajal y otros vs. Colombia, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 13 de marzo de 2018.

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.

Yarce y otras vs. Colombia, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 22 de noviembre de 2016.

Defensor de Derechos Humanos y otros vs. Guatemala, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 28 de agosto de 2014.

Comunidades Afrodescendientes Desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) vs. Colombia, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 20 de noviembre de 2013.

Masacres de el Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 25 de octubre de 2012.

Masacres de Río Negro vs. Guatemala, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 4 de septiembre de 2012.

Chitay Nech y otros vs. Guatemala, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 25 de mayo de 2010.

Masacres de Ituango vs. Colombia, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 1 de julio de 2006.

Comunidad Moiwana vs. Suriname, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 15 de junio de 2005.

Velásquez Rodríguez vs. Honduras, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 21 de julio de 1989.

Documentos Corte IDH

El tribunal penal internacional para la ex-Yugoslavia –Justicia para la Paz. Disponible en: «<https://www.corteidh.or.cr/tablas/R06843-4.pdf>».

Cooperación Alemana (GIZ), “Personas en situación de desplazamiento”, *Cuadernillo de jurisprudencia*, núm. 3. Disponible en «<https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo3.pdf>».

Organización de las Naciones Unidas

- **ACNUR**

Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África. Disponible en «<https://www.acnur.org/5c7408004.pdf>».

Evacuaciones humanitarias en conflictos armados. Disponible en: «<https://www.acnur.org/5c7408004.pdf>» y «<https://www.refworld.org/pdfid/57fe09284.pdf>».

Guía operativa sobre rendición de cuentas a las personas afectadas (AAP), Consultado 18 de febrero 2022, Disponible en «<https://www.acnur.org/610d90e34.pdf>».

Permanecer y cumplir. Buenas prácticas para el personal humanitario en entornos de seguridad complejos. Disponible en «https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/Permanecer_y_Cumplir.pdf».

Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios, *Guía para la aplicación de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*. Disponible en «<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2010/7368.pdf?view=1>».

Organización Internacional para las Migraciones, Institución Brookings y Universidad de Georgetown, *Caja de herramientas: Relocalizaciones planificadas para proteger a las personas de los desastres y el cambio ambiental*. Disponible en «<https://www.refworld.org/es/docid/59a5b36b4.html>».

- **Asamblea General**

Informe del Secretario General. *Medidas especiales de protección contra la explotación y los abusos sexuales*, Disponible en «<https://reliefweb.int/report/world/medidas-especiales-de-proteccion-contra-la-explotacion-y-los-abusos-sexuales-informe-0>».

Principios y Directrices relativos a los derechos de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones. Disponible en «<https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-and-guidelines-right-remedy-and-reparation>».

Resolución 70/1. Disponible en «https://www.senado.gob.mx/comisiones/fomento_economico/eventos/docs/resolucion_080916.pdf».

Resolución A/72/439/Add.2. Disponible en «https://digitallibrary.un.org/record/1326670/files/A_72_439_Add-3-ES.pdf».

Resolución A/HRC/16/43/Add.5. Disponible en «<http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=A/HRC/16/43/Add.5&Lang=E>».

Resolución A/71/279. Disponible en «<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7470.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2011/7470>».

Resolución A/73/173. Disponible en «https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/IDPersons/A73_173.pdf».

Resolución, A/HRC/32/35. Disponible en «<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/G1608880.pdf>».

Resolución, A/HRC/32/35. Disponible en «<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/G1608880.pdf>».

Resolución, A/66/285. Disponible en «<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9655.pdf?view=1>».

Resolución, A/RES/72/182. Disponible en «<https://www.refworld.org/es/pdfid/5a9f096d5.pdf>».

Resolución, A/72/202. Disponible en «<https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/IDPersons/A-72-202.pdf>».

Resolución, A/75/207. Disponible en «<https://www.refworld.org/es/pdfid/60d262794.pdf>».

Resolución, 64/162, Disponible en «<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7617.pdf>».

Resolución, A/70/334. Disponible en «<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10392.pdf>».

Resolución A/HRC/32/35. Disponible en «<https://www.refworld.org/es/pdfid/5d7fd098d.pdf>».

Resolución, A/HRC/20/L.14. Disponible en «<https://www.jips.org/uploads/2019/02/UN-GA-HRC-res-2012-humanrights-IDPs-AHRC20L.14.pdf>».

Consejo de Derechos Humanos.

Informe del Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Walter Kälin, Marco de soluciones duraderas para los desplazados internos. Disponible en «<https://inform-durablesolutions-idp.org/wp-content/uploads/2020/10/IASC-Framework-Durable-Solutions-IDPs-SP.pdf>».

Informe de la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos sobre desplazamiento interno y justicia transicional. Disponible en «<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/227/21/PDF/N1822721.pdf?OpenElement>».

Informe de la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos sobre las cuestiones relacionadas con la vivienda, la tierra y la propiedad en el contexto del desplazamiento interno. Disponible en

«<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G21/093/14/PDF/G2109314.pdf?OpenElement>».

Informe de la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos sobre Desplazamiento interno y el papel de las instituciones nacionales de derechos humanos”. Disponible en «<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/109/22/PDF/G1910922.pdf?OpenElement>».

Informe de la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos sobre Desplazamiento interno en el contexto de los efectos adversos de lenta aparición del cambio climático. Disponible en «<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N20/189/88/PDF/N2018988.pdf?OpenElement>».

Consejo Económico y Social

Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng presentado con arreglo a la resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos, *Principios rectores de los desplazados internos*, Consultado 22 de enero 2022, Disponible en: «<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G98/143/20/PDF/G9814320.pdf?OpenElement>».

Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng presentado con arreglo a la resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos, *Intensificación de la promoción y fomento de los derechos humanos y las libertades fundamentales, en particular la cuestión del programa y los métodos de trabajo de la comisión. Derechos Humanos, Éxodos en Masa y Personas Desplazadas*. Disponible en: «<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0022.pdf>».

Consejo de Seguridad

Informe del Secretario General. La protección de los civiles en los conflictos armados, Consultado 5 de febrero 2022, Disponible en: «<https://reliefweb.int/>».

report/world/la-proteccion-de-los-civiles-en-los-conflictos-armados-informe-del-secretario-general-0».

Otros instrumentos de la ONU

Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Disponible en «<https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>».

Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Disponible en «<https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/GuideIPLleaflet8sp.pdf>».

Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030”. Disponible en «https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf».

Observación General Núm. 25, *Comentarios generales adoptados por el comité de los Derechos Humanos, artículo 25. La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto*. Disponible en «https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CCPR/00_2_obs_grales_Cte%20DerHum%20%5BCCPR%5D.html#GEN25».

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Disponible en «<https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>».

Principios y directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas. Disponible en «<https://acnudh.org/principios-y-directrices-recomendados-sobre-derechos-humanos-y-trata-de-personas/>».

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Principios de París. *Principios y directrices sobre los niños asociados a fuerzas armadas o grupos armados*.

Disponible en «https://childrenandarmedconflict.un.org/publications/Paris_Principles_SP.pdf».

Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos

Episodios de Desplazamiento Interno Forzado Masivo en México, Informe 2020. Disponible en «<https://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-episodios-de-desplazamiento-interno-forzado-en-mexico-informe-2020.pdf>».

Episodios de Desplazamiento Interno Forzado Masivo en México, Informe 2019. Disponible en «<http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-episodios-desplazamiento-interno-forzado-masivo-en-mexico-informe-2019.pdf>».

Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Protocolo para la Atención y Protección de las Víctimas de Desplazamiento Forzado Interno (DFI) en México. Disponible en: «<https://forodfi.cndh.org.mx/Content/doc/Informes/Protocolo-DFI.pdf>».

Recomendación Núm. 39 /2017, Sobre el caso de 2,038 personas víctimas de desplazamiento forzado interno en el estado de Sinaloa”. Disponible en «https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2017/Rec_2017_039.pdf».

Recomendación Núm. 90/2018, Sobre el caso de 971 personas víctimas de desplazamiento forzado interno en diversas comunidades del municipio de Chenalhó, Chiapas. Disponible en «https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-01/Rec_2018_090.pdf».

Recomendación Núm. 87/2018, Sobre el caso de personas víctimas de desplazamiento forzado interno en diversas comunidades de los municipios de Chalchihuitán y Chenalhó, Chiapas. Disponible en «https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-01/Rec_2018_087.pdf».

Recomendación Núm. 91/2018, Sobre el caso de violación al derecho de acceso a la justicia en su modalidad de procuración de justicia, así como omisiones que afectan la libertad de expresión de V, y a no ser víctima de desplazamiento forzado, en el Estado de Baja California Sur. Disponible en «http://informe.cndh.org.mx/uploads/menu/40088/Rec_2018_091.pdf».

Recomendación Núm. 94/2019, Sobre el caso de desplazamiento forzado interno de 80 personas integrantes de un grupo familiar originario del estado de Chihuahua que derivó en diversas violaciones a sus derechos humanos, y por violaciones al derecho de acceso a la justicia y a la verdad por inadecuada procuración de justicia en agravio de 102 personas integrantes de dicho grupo familiar, por las omisiones de la Fiscalía General del Estado de Chihuahua en la investigación de los delitos que denunciaron. Disponible en «https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-10/REC_2019_094.pdf».

Expert Group in Refugee and Internally Displaced Persons Statistics

International Recommendations on Internally Displaced Persons Statistics (IRIS). Disponible en: «<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/12257846/KS-GQ-20-005-EN-N.pdf/714a7ba0-7ae6-1707-fef4-984a760e0034?t=1610984164036>».

Written Submission for the High-Level Panel on Internal Displacement from the Expert Group on Refugee and IDP Statistic. Disponible en «https://www.un.org/internal-displacement-panel/sites/www.un.org.internal-displacement-panel/files/egris_submission_to_hlp_final.pdf».

Technical Report on Statistics of Internally Displaced Persons. Disponible en «<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/9316015/KS-GQ-18-003-EN-N.pdf/2f5996ce-c15f-42a2-b659-ed1b843a596e?t=153978283800>».

International Recommendations on Internally Displaced Persons (IDP) Statistics (IRIS). Disponible en: «https://www.sica.int/documentos/recomendaciones-internacionales-sobre-estadisticas-de-personas-desplazadas-internamente-iris-ingles_1_128095.html».

Grupo Sectorial Global de Protección

Global Database on Laws and Policies on Internal Displacement. Disponible en «<https://www.globalprotectioncluster.org/global-database-on-idp-laws-and-policies/>».

Conjunto de instrumentos para transversalizar la protección. Disponible en «https://www.globalprotectioncluster.org/wp-content/uploads/GPC-PM_Toolkit-ESP-screen.pdf».

Coordinador del cluster de protección en el campo, Términos de Referencia (TDR). Disponible en «https://www.globalprotectioncluster.org/wp-content/uploads/Model-ToR-for-Cluster-Coordinator_ES.pdf».

Directrices operativas del IASC sobre la protección de las personas en situaciones de desastres naturales. Disponible en: «https://www.globalprotectioncluster.org/_assets/files/tools_and_guidance/IASC_Guidelines_Natural_Disasters_EN.pdf».

Iniciativa GP20, *Trabajar mejor juntos para prevenir, abordar y encontrar soluciones duraderas para el desplazamiento interno. Compilación de prácticas nacionales de la GP20*. Disponible en «https://www.globalprotectioncluster.org/wp-content/uploads/SP_GP20_Comp.pdf».

Manual para la Protección de los Desplazados Internos. Disponible en «www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&doid=515419462».

Nota de orientación provisional. Equipo Humanitario de país. Estrategia de Protección. Disponible en «https://www.globalprotectioncluster.org/wp-content/uploads/GPC-Guidance-on-HCT-Strategies_ES.pdf».

Paquete de capacitación para la integración de la protección. Disponible en «https://www.globalprotectioncluster.org/_assets/files/aors/protection_mainstreaming/PM_training/gpc-pm-training-package-2014-dec2015-es.pdf».

Inter-Agency Standing Committee

Directrices aplicables a las intervenciones contra la violencia por razones de género en situaciones humanitarias: Enfoque sobre la prevención y la respuesta contra la violencia sexual en situaciones de emergencia. Disponible en «<https://reliefweb.int/report/world/directrices-aplicables-las-intervenciones-contra-la-violencia-por-raz%C3%B3n-de-g%C3%A9nero-en>».

Directrices para la integración de las intervenciones contra la violencia de género en la acción humanitaria. Disponible en «https://gbvguidelines.org/wp/wp-content/uploads/2016/03/2015-IASC-Directrices-VG_version-espagnol.pdf».

IASC Non-Binding Guidelines on the Use of Armed Escorts for Humanitarian Convoys. Disponible en «www.refworld.org/pdfid/523189ab4.pdf».

IASC operational guidelines on the protection of persons in situations of natural disasters. Disponible en «https://interagencystandingcommittee.org/system/files/legacy_files/Operational_guidelines_nd.pdf».

Proyecto de la Institución Brookings-Universidad de Bern sobre Desplazamiento Interno

Abordar el desplazamiento interno: un marco para la responsabilidad nacional. Disponible en «https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/04_national_responsibility_framework_eng.pdf».

Kälin, W., Willimas, C., Koser, K., Solomon, A., *Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations.* Disponible en «https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/spring_guiding_principles.pdf».

Más allá de la retórica: consulta y participación de las poblaciones desplazadas por el conflicto o los desastres naturales. Disponible en «https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/10_internal_displacement_spanish.pdf».

Secretaría de Relaciones Exteriores del Gobierno de México, Oficina del Representante del Secretario General de las Naciones Unidas para las Personas Internamente Desplazadas y Proyecto de la Institución Brookings-Universidad de Johns Hopkins SAIS sobre Desplazamiento Interno, Marco para la Acción sobre Desplazamiento Interno en América. Disponible en «https://www.brookings.edu/wpcontent/uploads/2016/06/04_national_responsibility_framework_Spa.pdf».

Otros instrumentos y legislaciones

Asociación Esfera, *Manual Esfera: Carta Humanitaria y normas mínimas para la respuesta humanitaria.* Disponible en «www.spherestandards.org/handbook».

Comité Internacional de la Cruz Roja, *Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra en relación con la protección de las víctimas de conflictos armados no internacionales,* Consultado 28 de febrero 2022, Disponible en: «<https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/protocolo-ii.htm>».

Consejo Noruego para Refugiados, *Kit para la preparación de campamentos.* Disponible en «<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Introducci%C3%B3n.pdf>».

Corte Penal Internacional, *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.* Disponible en «<https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/internationalcriminalcourt.aspx>».

Cruz Roja Española, *Estatuto del Tribunal Penal Internacional para Ruanda,* Consultado 28 de febrero 2022, Disponible en «http://www.cruzroja.es/dih/pdf/Estatuto_Tribunal_Internacional_para_Rwanda.pdf».

- Duthie, R., “Justice Mosaics. How Context Shapes Transitional Justice in Fractured Societies. Research Report”, *International Center for Transitional Justice*, Nueva York, 2017. «https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ_Report_JusticeMosaics_2017.pdf».
- Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, *Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja*. Disponible en: «<https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/64zpm8.html>».
- Hayner, P., *Comisiones de la verdad: resumen esquemático, 2006*. Disponible en «https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/irrc_862_hayner.pdf».
- Internal Displacement Monitoring Centre, Consejo Noruego para Refugiados y Proyecto de la Institución Brookings-LSE sobre Desplazamiento Interno, *Instrumentos Nacionales sobre el Desplazamiento Interno: Una Guía para su Desarrollo*. Disponible en «https://www.globalprotectioncluster.org/assets/files/tools_and_guidance/Internal%20Displacement/201309-national-instruments-on-internal-displacement-thematic-es.pdf».
- Kivelä, L., Caterina, M., Elmi K. y Lundkvist-Houndoumadi, M., *Guía de Análisis de Soluciones Duraderas*. Disponible en «<https://www.jips.org/uploads/2020/12/Interagency-Durable-Solutions-Analysis-Guide-Displacement-Dec2020-SP.pdf>».
- National Legislative Bodies and National Authorities, Niger: *Projet de loi relative a la protection et a l'assistance aux personnes déplacées internes au Niger*, 2 December 2018.
- Organización de los Estados Americanos, *Convención Americana sobre Derechos Humanos. 'Pacto de San José de Costa Rica'*. Disponible en «<https://www.refworld.org/es/docid/57f767ff14.html>».
- Panel de Alto Nivel sobre los Desplazamientos Internos del Secretario General de las Naciones Unidas, *Un foco sobre los desplazamientos internos: perspectivas*

de futuro. Disponible en «<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Executive-Summary-Spanish.pdf>».

Republica de Kenya, The Prevention, Protection and Assistance to IDPs and Affected Communities Act, Núm.5 6, 31 de diciembre 2012.

Republica de Filipinas, Philippine Act on Crimes Against International Humanitarian Law, Genocide, and Other Crimes Against Humanity, Núm. 9851, 11 de diciembre 2009.

Schabas, W., *La Corte Penal Internacional: Comentario sobre el Estatuto de Roma*. Disponible en «<https://revistas.ucm.es/index.php/FORO/article/download/FORO0505110295A/13818>».

Scheffer, D., Brown, M. y Helman, R., “The Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia”. Disponible en «http://www.cambodiatribunal.org/sites/default/files/resources/Cambodia_Scheffer_Abridged_Chapter_July_2007.pdf».

Interseccionalidad y enfoque diferenciado en relación con las personas desplazadas internas

Álvaro Botero*

* Maestro en Estudios Avanzados en Derechos Humanos por la Universidad Carlos III de Madrid. Actualmente es miembro y vicepresidente del Comité sobre Trabajadores Migrantes —CMW— de la Organización de las Naciones Unidas —ONU— y coordinador de la Unidad sobre Refugiados y Desplazamiento Forzado de la Organización de Estados Americanos —OEA—, desde la cual apoya a la Secretaría Técnica del Marco Integral Regional de Protección y Soluciones —MIRPS— para responder al desplazamiento forzado en siete países de Centroamérica y México.

Interseccionalidad y enfoque diferenciado en relación con las personas desplazadas internas. I. Introducción; II. Definiciones; III. Riesgos y vulnerabilidades particulares frente al desplazamiento interno: protección reforzada de grupos especialmente vulnerables; IV. Conclusiones.

Hace años, antes del ataque a la iglesia, pasaban por nuestro pueblo los desplazados de otros pueblos, los veíamos cruzar por la carretera, filas interminables de hombres y niños y mujeres, muchedumbres silenciosas sin pan y sin destino. Hace años, tres mil indígenas se quedaron un buen tiempo en San José, y debieron irse para no agravar la escasez de alimentos en los albergues improvisados.

Ahora nos toca a nosotros.

Evelio Rosero, *Los Ejércitos*

I. Introducción

El desplazamiento interno es un fenómeno multicausal que conlleva la violación de múltiples derechos humanos de sus víctimas.¹ Las personas desplazadas internas —PDI— suelen ser objeto de otras situaciones de discriminación, marginación y

¹ V. Comisión Interamericana de Derechos Humanos —CIDH—, *Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: normas y estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, párrs. 235 y 239; CIDH, *Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia*, párr. 85; CIDH, *Derechos humanos en Colombia: 3^{er}. Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*; Corte Interamericana de Derechos Humanos —Corte IDH—, “Personas en situación de desplazamiento”, en *Cuadernillo de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Núm. 3, pp. 8 y ss.

desprotección, las cuales, al converger con el desplazamiento interno, hacen más gravosa su situación. A lo largo de los años, las personas pertenecientes a grupos históricamente discriminados y marginalizados han sido las más vulnerables al desplazamiento forzado, tanto interno como internacional.

Los efectos que tiene el desplazamiento forzado en estos grupos son desproporcionados y diferenciales, y las formas de discriminación que pueden padecer son producto de la combinación de múltiples causas relacionadas con su género, identidad de género, edad, etnia, discapacidad, orientación sexual, religión, situación de pobreza y de cualquier otra índole. A inicios de la década del 2000, Roberta Cohen y Gimena Sánchez-Garzoli ya destacaban que las PDI en América “provienen principalmente de las mayorías rurales y pobres”, así como números significativos eran miembros de pueblos indígenas, “comunidades negras”² y campesinos.³ Un par de décadas después, destaqué la persistencia de los grupos de población antes señalados por Cohen y Sánchez-Garzoli dentro de aquellos que presentaban mayor riesgo de desplazamiento forzado, al tiempo que llamaba la atención sobre nuevos grupos:

la situación de las personas en el contexto de la migración forzada en las Américas es un fenómeno interseccional. Las personas desplazadas internas, migrantes, refugiadas y otras personas con necesidades de protección suelen verse afectadas de manera agravada, y además forman parte de grupos en situación de vulnerabilidad e históricamente discriminados, como mujeres, niños, niñas y adolescentes, pueblos indígenas, afrodescendientes, personas con discapacidad y personas LGBTIQ+ (lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales), entre otras.⁴

En adición a su pertenencia a minorías, grupos étnicos y otros grupos históricamente marginados, la pobreza también suele ser una condición que agrava la

² Roberta Cohen y Gimena Sánchez-Garzoli utilizaron el término *comunidades negras* citando el Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis Deng, Estudio de casos de desplazamiento: Colombia, E/CN.4/1995/50/Add.1.

³ Cf. Cohen y Sánchez-Garzoli, “El desplazamiento interno en las Américas: algunas características distintivas”, en *Derechos humanos y refugiados en las Américas: Lecturas seleccionadas*, pp. 42-43.

⁴ Botero Navarro, “Against the Current: Protecting Asylum Seekers, Refugees, and Other Persons in Need of International Protection under the Inter-American Human Rights System”, en *Latin America and Refugee Protection: Regimes, Logics, and Challenges*, pp. 368 y 369.

situación de discriminación de las personas en el contexto de la migración y el desplazamiento forzado. En este sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos —CIDH— ha sostenido que “las personas que viven en pobreza extrema y en mayor situación de vulnerabilidad son quienes suelen verse más afectadas por la violencia y el desplazamiento forzado, tanto interna como internacionalmente en los países del Triángulo Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras) y México”.⁵

Las PDI tienen necesidades específicas, que a menudo no tiene el resto de la población. En relación con los impactos diferenciados del desplazamiento interno, Walter Kälin, ex relator especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, elaboró un listado de ocho necesidades específicas que enfrentan las PDI, las cuales también han sido ampliamente documentadas en los informes sobre las misiones a los países de los representantes del secretario general y el relator especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos. Estas necesidades específicas de las PDI son:

- Protección contra el desplazamiento.
- Ser capaces de salir de la zona de peligro y llegar a un lugar seguro y no verse obligadas a regresar a las zonas de peligro.
- Encontrar un lugar para quedarse temporalmente, ya sea dentro o fuera de un campamento.
- Ser protegidas contra la discriminación por motivo de su desplazamiento, por ejemplo, en relación con el acceso a los servicios básicos o al mercado laboral.
- Tener acceso a que les repongan los documentos de identidad personal que hayan perdido, así como a la expedición de documentos a las hijas e hijos nacidos durante el desplazamiento, aunque, conforme a la ley, solo puedan obtenerse en la zona de residencia habitual.
- Poder registrarse como electores y participar en elecciones y referéndums, aunque, conforme a la ley, estos derechos políticos solo puedan ejercerse en el lugar de residencia habitual.

⁵ CIDH, *Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas*, párr. 397.

- Hacer que los bienes inmuebles y otros bienes dejados atrás estén protegidos contra la usurpación por parte de otros y, cuando esto haya sucedido, hacer que se restituyan los activos apropiados en una etapa posterior.
- Encontrar una solución duradera a su situación de desplazamiento a través del retorno sostenible al lugar de residencia habitual anterior, o la integración local sostenible donde habían sido desplazados, o en otra parte del país.⁶

En adición a las necesidades específicas anteriores, el mismo Kálin destaca otros problemas y vulnerabilidades que pueden enfrentar las PDI y que no son exclusivas de ellas, pero que pueden ser especialmente relevantes en el contexto del desplazamiento interno, tales como los riesgos que enfrenta la niñez de ser reclutada por las fuerzas armadas y otros grupos armados no estatales, o ser víctima de violencia de género, entre otros.⁷

El reconocimiento internacional de la problemática de las PDI conlleva reconocer su necesidad de un tratamiento diferenciado debido a sus características críticas y únicas. Si bien los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos —Principios Rectores— no se refieren de manera expresa a la necesidad de adoptar el enfoque diferencial en relación con las necesidades de las PDI, a lo largo de este instrumento diversos principios aluden a determinados grupos de población con necesidades específicas de protección, a los cuales se requiere dar un trato diferenciado a través de medidas y políticas públicas que permitan eliminar las barreras que enfrentan en comparación con el resto de la población y crear condiciones de igualdad formal y material en el goce efectivo de los derechos humanos de las PDI. Estos principios reflejan las necesidades de protección de las personas desplazadas, sus derechos y la obligación de los Estados de adoptar medidas que tengan en cuenta las necesidades especiales,⁸ en particular de las mujeres⁹, las mujeres embarazadas¹⁰, las niñas, niños y adolescentes

⁶ Kálin, “Internal Displacement”, en *The Oxford Handbook of Refugee & Forced Migration Studies*, p. 167.

⁷ *Id.*

⁸ Cf. Cohen y Deng (eds.), *The forsaken people: case studies of the internally displaced*, pp. 6 y 7.

⁹ V. Principios Rectores, principios 4.2, 7.3 d), 11.2, 18.3, 19.2, 23.3 y 23.3.

¹⁰ V. *ibid.*, principios 4.2 y 19.2.

—NNA—,¹¹ las personas adultas mayores,¹² las personas con discapacidad,¹³ los pueblos indígenas¹⁴ y otros grupos vulnerables.¹⁵

Para el caso de México, la CIDH ha expresado su preocupación sobre la falta de información oficial en relación con el alcance del desplazamiento interno, lo cual contribuye a la invisibilización y agravamiento de esta problemática.¹⁶ En este sentido, Andreas Feldmann ha sostenido que, a pesar de la magnitud que tiene el desplazamiento interno en el país, todavía tiene que producir un cuerpo sistemático de conocimiento sobre este problema.¹⁷

Si bien México aún no cuenta con un registro oficial de PDI, el *Diagnóstico nacional sobre la situación de desplazamiento forzado interno en México* de 2021, elaborado por el Consejo Nacional de Población —Conapo—, evidenció que, de acuerdo con los datos del Censo 2020, 262 411 personas migraron de forma interna por la seguridad delictiva o violencia; de ellas, 53 % eran mujeres y 29 %, NNA;¹⁸ cabe destacar que el Censo 2020 no fue diseñado para medir completamente la problemática del desplazamiento interno, pero sí es un esfuerzo para aproximarse a esta. Por otro lado, los informes publicados por la CIDH, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos —CNDH—, así como por organizaciones de la sociedad civil y academia, también dan cuenta de que las personas desplazadas son, en su mayoría, mujeres, NNA, personas adultas mayores, miembros de pueblos indígenas y comunidades campesinas.¹⁹ La CIDH también ha notado cómo la

¹¹ V. *ibid.*, principios 4.2, 11.2 d), 23.2 y 23.4.

¹² V. *ibid.*, principio 4.2.

¹³ V. *ibid.*, principios 4.2 y 19.1.

¹⁴ V. *ibid.*, principio 9.

¹⁵ V., sobre el principio de no discriminación, *ibid.*, principios 4.1 y 18.

¹⁶ V. CIDH, *Situación de los derechos humanos en México*, párrs. 287 y 296.

¹⁷ Feldmann, “Internal displacement in Latin America”, en *Routledge Handbook on Latin American Migration*, —pendiente de publicación—.

¹⁸ Cf. Romo, Segura, Villasana *et al.*, *Diagnóstico nacional sobre la situación del desplazamiento forzado interno en México*, p. 33. Disponible en «https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/681782/Diagnostico_nacional_sobre_la_situacion_del_desplazamiento_forzado_interno.pdf».

¹⁹ V., por ejemplo, las cifras presentadas en Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, *Episodios de desplazamiento interno forzado masivo en México* (informes de 2017, 2018, 2019 y 2020); y Díaz Leal, “Internal displacement in Mexico: the debate on concepts, statistics and State responsibility”, en *The New Refugees: Crime and Forced Displacement in Latin America*, pp. 47-62.

violencia y los megaproyectos de desarrollo han generado particularmente el desplazamiento forzado de pueblos indígenas, defensoras y defensores de derechos humanos y periodistas en México.²⁰ La CIDH ha llamado la atención sobre el impacto que tienen los desastres naturales y los efectos del cambio climático en generar nuevas situaciones de desplazamiento interno en México.²¹

En el ámbito nacional, la Ley General de Víctimas de México reconoce que las víctimas de los delitos y las violaciones a los derechos humanos tienen características particulares y que, dentro de los grupos de víctimas, existen personas con mayor riesgo de vulnerabilidad en razón de su edad, género, preferencia u orientación sexual, etnia, condición de discapacidad u otros motivos, como la situación de desplazamiento interno.²² La misma ley dispone que las autoridades deben adoptar medidas de protección y atención que respondan a las particularidades y grado de vulnerabilidad de los grupos expuestos a mayor riesgo de violación de sus derechos.²³

En el ámbito estatal, las leyes sobre desplazamiento interno de Sinaloa,²⁴ Guerrero²⁵ y Chiapas²⁶ evidencian una clara reafirmación respecto de la necesidad de contar con un enfoque diferenciado para el tratamiento de las necesidades de las PDI, al tiempo que hacen referencia a la especial vulnerabilidad de ciertos grupos de personas desplazadas y reconocen la obligación de priorizar su atención o adoptar medidas diferenciales para su protección. Por ejemplo, la ley de Sinaloa señala que las autoridades deben priorizar la atención y protección de las mujeres embarazadas, las personas menores de edad, adultas mayores y personas con

²⁰ CIDH, *Situación de derechos humanos en México*, cit., párr. 286.

²¹ *V. ibid.*, párr. 286; y Organización de los Estados Americanos, “CIDH expresa solidaridad con personas afectadas por huracanes y terremoto en países de la región e insta a los Estados y a la comunidad internacional a adoptar medidas para atender la situación de las personas afectadas”. Disponible en «<https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2017/139.asp>».

²² *V. Ley General de Víctimas*, art. 5.

²³ *V. id.*

²⁴ H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Sinaloa, *Ley para Prevenir, Atender y Reparar Integralmente el Desplazamiento Forzado Interno en el estado de Sinaloa*.

²⁵ H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero, *Ley Número 487 para Prevenir y Atender el Desplazamiento Interno en el Estado de Guerrero*.

²⁶ H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Chiapas, *Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno del estado de Chiapas*.

discapacidad,²⁷ mientras que la ley de Chiapas reconoce que en la aplicación de la ley los desplazados internos más vulnerables tienen derecho “a la protección y asistencia requerida por su condición y a un tratamiento que tenga en cuenta sus necesidades especiales”.²⁸

De lo anterior se desprende que organismos e instrumentos, tanto internacionales como nacionales y locales, reconocen que las PDI tienen necesidades específicas en comparación con el resto de la población, así como que la población desplazada interna no es homogénea y que dentro de esta existen grupos con un mayor grado de vulnerabilidad. En este orden de ideas, el objetivo de este artículo es desarrollar el derecho a la protección reforzada de la que son titulares las PDI, en especial aquellas que forman parte de grupos considerados con mayor vulnerabilidad en el contexto del desplazamiento interno: mujeres y NNA, pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y otros grupos étnicos, campesinos, personas mayores, personas con discapacidad, personas LGBTIQ+, periodistas y personas defensoras de derechos humanos, de la tierra y del medio ambiente.

Este capítulo se divide en tres secciones. En la primera, se definen los conceptos de *interseccionalidad* y *enfoque diferencial*; en la segunda, se exponen los principales riesgos identificados y estándares de protección de los grupos seleccionados como vulnerables; y por último, en la tercera sección, se examina cómo los conceptos de *interseccionalidad* y *enfoques diferenciales* pueden ser aplicados en la asistencia de las PDI.

II. Definiciones

1. Interseccionalidad

La interseccionalidad es un enfoque que busca comprender las relaciones entre categorías socioculturales e identidades;²⁹ es una teoría que permite analizar de

²⁷ V. art. 5 VI de la ley de Sinaloa.

²⁸ V. art. 6 de la ley de Chiapas.

²⁹ Knudsen, “Intersectionality - A Theoretical Inspiration in the Analysis of Minority Cultures and Identities in Textbooks”, en *Caught in the Web or Lost in the Textbook?*, pp. 61-76.

forma multidimensional cómo las categorías sociales y culturales intervienen en las relaciones humanas.³⁰ El concepto de *interseccionalidad* fue acuñado en 1989 por la abogada afroestadounidense Kimberlé Crenshaw, quien propuso la interseccionalidad como una respuesta a la invisibilización del rol que desempeñaba el género en el análisis sobre la violencia racial en Estados Unidos.³¹

La interseccionalidad se basa en la idea de que las personas viven identidades múltiples, formadas por varias capas, que se derivan de las relaciones sociales, la historia y la operación de las estructuras del poder. Las personas pertenecen a más de una comunidad y pueden experimentar opresiones y privilegios de manera simultánea.³² A partir de ese planteamiento surge lo que se ha denominado *discriminación interseccional*, la cual se configura cuando dos o más motivos de discriminación interactúan de forma simultánea e inseparable, por lo que la interseccionalidad se convierte en una herramienta que permite analizar de forma integral las múltiples causas que pueden generar discriminación en grupos especialmente vulnerables,³³ como las mujeres, NNA, personas LGBTQ+, personas indígenas, personas adultas mayores, personas con discapacidad y otros grupos vulnerables.

Al reconocer la naturaleza especial de la discriminación que pueden enfrentar las personas en determinados contextos, la aplicación de un enfoque interseccional permite analizar las omisiones jurídicas y las desigualdades concretas e identificar cómo convergen diferentes categorías de discriminación.³⁴ Esto se fun-

³⁰ Center for Intersectional Justice y European Network Against Racism, *Intersectional discrimination in Europe: relevance, challenges and ways forward*, p. 5. Disponible en «https://www.intersectionaljustice.org/img/intersectionality-report-FINAL_yizq4j.pdf».

³¹ Crenshaw, "Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color", en *Critical Race Theory. The Key Writings That Formed the Movement*.

³² AWID, "Interseccionalidad: una herramienta para la justicia de género y la justicia económica", en *Derechos de las mujeres y cambio económico*. Disponible en «https://www.awid.org/sites/default/files/atoms/files/interseccionalidad_-_una_herramienta_para_la_justicia_de_genero_y_la_justicia_economica.pdf».

³³ Cf. Parra Vera y Franco Franco, "El enfoque de interseccionalidad en la protección judicial contra la discriminación: alcances y desafíos del giro en la jurisprudencia interamericana", en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, especialmente pp. 603-616.

³⁴ Viveros Vigoya, "La interseccionalidad: una aproximación situada a la dominación", en *Debate Feminista*, p. 5, citando a Crenshaw, "Demarginalizing the intersection of race and sex: A Black feminist

damenta en que, como menciona Crenshaw, el análisis interseccional evidencia formas compuestas de discriminación debido a las múltiples condiciones de desigualdad a las que puede estar expuesta una misma persona en razón del contexto histórico.³⁵

La interseccionalidad, además de ser un término jurídico, es un enfoque que permite analizar el fenómeno de la discriminación desde el estudio de las estructuras e instituciones sociales y los hechos históricos. No puede confundirse con un análisis conjunto de varias formas individuales de discriminación;³⁶ lo que realmente propone la interseccionalidad es un análisis compuesto de la discriminación que permita entender cómo una misma categoría discriminatoria afecta de forma distinta a cada individuo debido a sus características, condiciones especiales y contexto.³⁷

Uno de los primeros organismos internacionales en pronunciarse sobre la interseccionalidad fue el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Desde el 2000, este Comité observó que la discriminación racial no siempre afecta por igual a las mujeres y a los hombres, sino que hay circunstancias en que la discriminación racial afecta única o principalmente a las mujeres, o las puede afectar de manera diferente, o en un grado distinto, que a los hombres. Estos tipos de discriminación racial pueden pasar desapercibidos si no se reconocen y reivindican explícitamente las diversas experiencias de la vida de mujeres y de hombres, en los ámbitos público y privado de la vida colectiva.³⁸

En el ámbito interamericano, el desarrollo de la interseccionalidad se gestó durante varios años dentro de la jurisprudencia de la Corte IDH. Por un lado, en la

critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory, and antiracist politics”, en *Feminist Legal Theory*. Disponible en «<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0188947816300603>».

³⁵ V. UNWOMEN, “Intersectional feminism: what it means and why it matters right now”. Disponible en «<https://www.unwomen.org/en/news/stories/2020/6/explainer-intersectional-feminism-what-it-means-and-why-it-matters>».

³⁶ Cf. Center for Intersectional Justice y European Network Against Racism, *op. cit.*, pp. 19, 20 y 35.

³⁷ Cf. Jubany, Güell y Davis, “Standing up to Intersectional Discrimination: a Multi-dimensional Approach to the Case of Spain”, en *Droit et Cultures*, 62, párrs. 17-20. Disponible en «<http://journals.openedition.org/droitcultures/2752>».

³⁸ Cf. Comité sobre la Eliminación de la Discriminación Racial, Recomendación General Núm. 25. *Dimensiones de la discriminación racial relacionadas con el género*, párr. 1.

Opinión Consultiva OC-4/84, la Corte ya afirmaba que las personas pertenecientes a determinados grupos sociales podrían enfrentar situaciones de vulnerabilidad específicas debido a la concepción de inferioridad de la que eran objeto.³⁹ No obstante, fue hasta el caso de la niña *Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador* que la Corte IDH encontró que

confluyeron en forma interseccional múltiples factores de vulnerabilidad y riesgo de discriminación asociados a su condición de niña, mujer, persona en situación de pobreza y persona viviendo con VIH. La discriminación que vivió Talía no sólo fue ocasionada por múltiples factores, sino que derivó en una forma específica de discriminación que resultó de la intersección de dichos factores, es decir, si alguno de dichos factores no hubiese existido, la discriminación habría tenido una naturaleza diferente.⁴⁰

En esta sentencia hito, el juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor,⁴¹ a través de un voto concurrente, definió la interseccionalidad como el “encuentro o *conurrencia simultánea* de diversas causas de discriminación”⁴² que crea un daño único. Siguiendo este razonamiento, el juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor identificó que para hacer un análisis interseccional es necesario realizar i) un análisis inseparable de los factores de discriminación, y ii) un estudio cualitativo de la afectación específica de la que son objeto los sujetos en los que interactúan varias causas de discriminación.⁴³

En este sentido, la interseccionalidad permite verificar cuándo existe una categoría de discriminación con una naturaleza especial debido al entrecruzamiento de varios motivos de discriminación.⁴⁴ A partir de estos análisis, la Corte IDH ha logrado visibilizar los impactos diferenciales que tienen determinadas omisiones o acciones de los Estados en los derechos de grupos vulnerables, como las muje-

³⁹ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-4/84, párr. 55.

⁴⁰ Corte IDH, *Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador*, párr. 290.

⁴¹ Los jueces Roberto F. Caldas y Manuel E. Ventura Robles se adhirieron al voto del juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot.

⁴² Corte IDH, *Gonzales Lluy... cit.*, voto concurrente del juez Eduardo Mac-Gregor, párr. 10.

⁴³ *Ibid.*, párr. 11.

⁴⁴ Cf. Corte IDH, *Ramírez Escobar y otros vs. Guatemala*, párrs. 276 y 304; *Caso IV vs. Bolivia*, párr. 321.

res en situación de pobreza y embarazadas con VIH,⁴⁵ las niñas víctimas de violencia sexual,⁴⁶ mujeres trans⁴⁷ y personas en situación de pobreza.⁴⁸

En el caso de las personas desplazadas, la Corte Constitucional de Colombia ha resaltado que la interseccionalidad entre identidad de género, orientación sexual, etnia, edad, discapacidad y otros factores puede intensificar los riesgos que enfrentan las personas en contexto de desplazamiento interno.⁴⁹ Tras reconocer estos riesgos particulares, la Corte Constitucional ha ordenado a las autoridades nacionales y territoriales que tomen acciones concretas que respondan adecuadamente a la interseccionalidad entre factores de discriminación y que articulen en su respuesta los enfoques diferenciales para la atención de las PDI.⁵⁰

Según lo expuesto anteriormente, se puede observar que la interseccionalidad es una metodología jurídica para interpretar el fenómeno de la discriminación. A su vez, es un enfoque que permite analizar las problemáticas sociales que configuran determinados tipos o niveles de discriminación, y es una herramienta jurídica para adoptar medidas que garanticen la igualdad material de grupos vulnerables e históricamente excluidos.⁵¹

2. Enfoque diferencial

Según la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos —ACNUDH—, el enfoque diferencial posee dos dimensiones, en tanto

es a la vez un método de análisis y una guía para la acción. En el primer caso, emplea una lectura de la realidad que pretende hacer visibles las formas de discriminación contra aquellos grupos o pobladores considerados diferentes por una

⁴⁵ Cf. Corte IDH, *Cuscul Pivaral y otros vs. Guatemala*, párr. 138.

⁴⁶ Cf. Corte IDH, *V.R.P., V.P.C. y otros vs. Nicaragua*, párr. 159.

⁴⁷ Cf. Corte IDH, *Vicky Hernández y otras vs. Honduras*, párr. 135.

⁴⁸ Cf. Corte IDH, *Buzos Miskitos (Lemoth Morris y otros) vs. Honduras*, párr. 107; *Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesús y sus familiares vs. Brasil*, párr. 197.

⁴⁹ V. Corte Constitucional de Colombia, Auto Núm. 173 de 2012.

⁵⁰ V. *id.*

⁵¹ V. Corte IDH, *Pueblos Indígenas Maya Kaqchikel de Sumpango y otros vs. Guatemala*, voto razonado del juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor, párrs. 51-60.

mayoría o por un grupo hegemónico. En el segundo caso, toma en cuenta dicho análisis para brindar adecuada atención y protección de los derechos de la población.⁵²

Incorporar el enfoque diferencial en políticas públicas del Estado permite garantizar una adecuada atención y protección de las personas desplazadas en términos de igualdad material y reparación integral.

En el desarrollo del concepto *enfoque diferencial* se han establecido diferentes categorías:

- Etario: permite reconocer las necesidades específicas y diferenciadas en razón de la edad de la persona, especialmente si se trata de NNA o personas mayores.⁵³
- Discapacidad: reconoce las diferentes formas de victimización que puede sufrir una persona con discapacidad como consecuencia de la estigmatización por sus limitaciones físicas, sensoriales, cognitivas y psicosociales; y visibiliza el vínculo existente entre la condición de discapacidad y el fenómeno del conflicto armado como factor de riesgo para sufrir una victimización.⁵⁴
- Étnico: aborda de forma diferenciada los efectos que tienen la violencia y la desigualdad sobre los grupos étnicos desde un análisis que considera la singularidad y pluralidad de las identidades de estas comunidades.⁵⁵
- Género: es un enfoque que permite abordar y transformar la posición de desigualdad, subordinación e inequidad estructural de la que son objeto las mujeres, niñas, niños y adolescentes frente a los hombres en

⁵² ACNUDH, *Boletín. ¿Qué es el enfoque diferencial?*

⁵³ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-21/14, párr.179; Corte Constitucional de Colombia, Auto 251 de 2008; y Corte Constitucional de Colombia, Auto 756 de 2018.

⁵⁴ Centro Nacional de Memoria Histórica, *Enfoque diferencial de discapacidad*. Disponible en «<https://centrodememoriahistorica.gov.co/enfoque-diferencial-de-discapacidad/>».

⁵⁵ V. ACNUDH, *op. cit.*

razón del género; además, es una herramienta para combatir la discriminación y violencia contra las personas con orientación sexual e identidad de género diversas.⁵⁶

- Diversidad sexual: es aquel enfoque que reconoce “todas las posibilidades que tienen las personas de asumir, expresar y vivir la sexualidad, así como de asumir expresiones, preferencias u orientaciones, identidades sexuales y de género”.⁵⁷

III. Riesgos y vulnerabilidades particulares frente al desplazamiento interno: protección reforzada de grupos especialmente vulnerables

1. Mujeres y niñas

El principio 4 de los Principios Rectores establece que las mujeres embarazadas, madres de NNA, mujeres cabeza de familia o con algún tipo de discapacidad deben recibir protección y asistencia especial conforme a las necesidades especiales que posean.⁵⁸ Además, el principio 11.2 dispone que las mujeres deben ser protegidas frente a la violencia basada en el género y la violencia sexual, y el principio 19 establece que las autoridades deben prestar atención especial a las necesidades médicas de las mujeres, atención que debe incluir el “asesoramiento adecuado de las víctimas de abusos sexuales y de otra índole”.

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer —CEDAW, por sus siglas en inglés— ha definido la discriminación contra la mujer como “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o

⁵⁶ CIDH, *Guía práctica para la eliminación de la violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes*, p. 7; Organización de Estados Americanos —OEA—, *Handbook on mainstreaming gender equality into the OAS project cycle*, p. 12.

⁵⁷ Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, *Guía para la acción pública: contra la homofobia*; López Castañeda, *Diversidad sexual y derechos humanos*, p. 3.

⁵⁸ Cf. Principios Rectores, principio 4.

ejercicio por la mujer (...), sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer”.⁵⁹ De acuerdo con el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer —Comité CEDAW—, la prohibición de discriminación contra la mujer es un principio del derecho internacional consuetudinario e incluye la violencia basada por razón de género.⁶⁰

En el ámbito regional, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida también como la Convención de Belém do Pará, establece un marco jurídico dirigido a proteger a la mujer contra cualquier tipo de violencia debida al género, y consagra en su artículo 1º que esta se debe entender como toda “acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”; además, este instrumento atiende las necesidades específicas de las mujeres que se ven afectadas por el desplazamiento forzado, pues en su artículo 9 dispone que, en la labor de adoptar medidas para erradicar la violencia contra la mujer, los Estados deben tener en cuenta su especial situación de vulnerabilidad en razón de múltiples causas, entre las cuales está el desplazamiento.

Asimismo, la Corte IDH ha afirmado que ciertos actos de violencia afectan de forma desproporcionada a las mujeres porque muchas violaciones a los derechos humanos se dirigen específicamente a esta población,⁶¹ razón por la cual este tribunal ha determinado que las mujeres pueden padecer actos de discriminación no solo en razón del género, sino además por la existencia de varios factores de vulnerabilidad que confluyen entre sí.⁶²

Frente a la violencia de género, es importante destacar que, en el ámbito nacional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México —SCJN— determinó

⁵⁹ CEDAW, art. 1.

⁶⁰ Cf. Comité CEDAW, Recomendación General Núm. 38, *relativa a la trata de mujeres y niñas en el contexto de la migración mundial*, CEDAW/C/GC/38, párr. 10, citando Recomendación General Núm. 19 (General Comments), *violencia contra la mujer*; y Recomendación General Núm. 35 *sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la Recomendación General Núm. 19*, Doc. ONU CEDAW/C/GC/35.

⁶¹ Corte IDH, *Penal Miguel Castro Castro vs. Perú*, párr. 223.

⁶² Corte IDH, *Caso IV. vs. Bolivia*, párrs. 247 y 318.

que todos los órganos jurisdiccionales deben impartir justicia con una perspectiva de género; esto implica que las autoridades judiciales tienen la obligación de identificar si existe un desequilibrio de poder por cuestiones de género en cada caso, y, de detectarse la situación de desventaja por cuestiones de género, corresponde a las autoridades “cuestionar la neutralidad del derecho aplicable, así como evaluar el impacto diferenciado de la solución propuesta para buscar una resolución justa e igualitaria de acuerdo al contexto de desigualdad por condiciones de género”.⁶³

La CIDH ha reafirmado que las niñas y mujeres padecen “consecuencias especiales” en el contexto del desplazamiento, debido a los cambios radicales y traumáticos que implica el desplazamiento forzado y que se ven agravados por una mayor exposición a la violencia y discriminación basada en el género.⁶⁴

De igual forma, la Organización de las Naciones Unidas —ONU— ha resaltado que el riesgo que padecen las mujeres y niñas durante el desplazamiento aumenta dramáticamente; además, la relatora especial de la ONU sobre la violencia contra la mujer, Rashida Manjoo, enfatizó que las mujeres huyen de múltiples violaciones a los derechos humanos, pero usualmente se asientan en lugares de destino en los que se desarrollan condiciones de inseguridad y violencia similares a las del lugar de origen, condiciones que se ven agravadas por un alto nivel de impunidad.⁶⁵

Tanto la CIDH como el Comité CEDAW han establecido que en el marco del desplazamiento forzado los casos de violencia de género se ven agravados.⁶⁶ En particular, el Comité CEDAW ha afirmado que el desplazamiento posee dimensiones de violencia de género muy específicas que dependen del ciclo en el que se desarrolla este fenómeno,⁶⁷ lo cual debe ser contemplado por los Estados al momento

⁶³ SCJN, Tesis 1a./J. 22/2016 (10a.), *Acceso a la justicia en condiciones de igualdad. Elementos para juzgar con perspectiva de género*. Disponible en «<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2011430>».

⁶⁴ Cf. CIDH, *Las mujeres frente a la violencia y la discriminación...* cit., párrs. 70, 76 y 77.

⁶⁵ ACNUDH, “Eliminate violence against internally displaced women and girls, say UN Experts. Violence against displaced women”. Disponible en «<https://www.ohchr.org/en/press-releases/2014/11/eliminate-violence-against-internally-displaced-women-and-girls-say-un?LangID=E&NewsID=15343>».

⁶⁶ Cf. CIDH, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, párr. 76; y Comité CEDAW, Recomendación General Núm. 35, cit., párr. 14.

⁶⁷ Cd. Comité CEDAW, Recomendación General Núm. 38, cit., párr. 25.

de adoptar las medidas de protección requeridas por las mujeres y niñas, pues contextos como el desplazamiento “contribuyen a crear y a mantener una jerarquía entre los géneros y dentro del propio género en la cual la capacidad de actuación de las mujeres se ve limitada por fuerzas que incrementan su vulnerabilidad a la violencia”.⁶⁸

En el caso de México, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos —CMDPDH— ha identificado que las mujeres y las niñas se encuentran expuestas, durante las diferentes fases de desplazamiento, a sufrir violencia sexual, matrimonios forzados, desaparición y otras formas de violencia de género.⁶⁹

Con respecto al desplazamiento forzado de mujeres y niñas, la Corte Constitucional de Colombia, mediante el Auto 092 de 2008, empleó el término *facetas de género del desplazamiento interno* para identificar las vulneraciones de derechos humanos que sufren las mujeres desplazadas en razón de su género. En total, la Corte Constitucional observó que hay al menos 12 facetas del género en el desplazamiento interno relacionadas con estructuras de discriminación patriarcal, elementos que son preexistentes al desplazamiento pero que se “ven potenciados y degenerados por el mismo”.⁷⁰ Entre estas facetas de género la Corte Constitucional identificó las siguientes:

- Violencia y abuso sexual.
- Violencia intrafamiliar y comunitaria.
- Vulneración de sus derechos a la salud, sexuales y reproductivos.
- Asunción de la jefatura del hogar en condiciones que atentan contra la dignidad humana, especialmente en el caso de las mujeres mayores, con discapacidad, problemas de salud o que tienen a su cargo menores de edad.

⁶⁸ Consejo de Derechos Humanos, Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Rashida Manjoo, A/HRC/17/26, párr. 78.

⁶⁹ Cf. CMDPDH, *Episodios de desplazamiento interno forzado masivo en México. Informe 2020*, p. 22.

⁷⁰ Corte Constitucional de Colombia, Auto 092 del 2008.

- Aumento de barreras para el acceso a la educación.
- Obstáculos agravados para acceder al empleo u oportunidades productivas.
- Explotación doméstica y laboral.
- Falta de acceso al derecho a la propiedad de la tierra y planes de retorno y reubicación.
- Agudización de la discriminación de género en el caso de mujeres indígenas y afrodescendientes.
- Agudización de la violencia contra las lideresas.
- Discriminación y barreras para acceder a espacios de participación públicos y políticos.
- Desconocimiento de sus derechos como víctimas.⁷¹

De acuerdo con la Corte Constitucional de Colombia, las facetas del género en el desplazamiento también incluyen “problemas específicos de las mujeres desplazadas, producto de la conjunción de los factores de vulnerabilidad que soportan, y que no afectan ni a las mujeres no desplazadas, ni a los hombres desplazados”.⁷² En total fueron identificadas cinco problemáticas específicas:

- Ausencia de mecanismos de atención y acompañamiento psicosocial que respondan a las necesidades específicas de las mujeres desplazadas.
- Dificultad de acceder al registro de personas desplazadas.
- Ausencia de funcionarios capacitados para atender a mujeres desplazadas.
- Enfoque “familista” del sistema de atención, que permite la exclusión de los programas de atención de mujeres que no son madres o jefas de hogar.
- La negativa de prorrogar la asistencia humanitaria.⁷³

En este mismo sentido, el procurador de Derechos Humanos de Guatemala ha identificado que la violencia de género y sexual no solamente es uno de los

⁷¹ V. id.

⁷² Id.

⁷³ V. id.

padecimientos de mujeres y niñas en el contexto del desplazamiento forzado, sino que, además, constituye “un factor de riesgo que provoca desplazamiento forzado interno”.⁷⁴ Además, las mujeres y niñas deben enfrentar la invisibilización de las múltiples vulneraciones a sus derechos por la falta de registro y medidas de protección, lo que genera barreras para acceder a la justicia por estos hechos victimizantes.⁷⁵

Por todo lo anterior, resulta imperativo que el Estado adopte medidas y estrategias integrales que permitan afrontar las necesidades específicas de las mujeres y niñas en el marco del desplazamiento forzado y que atiendan la “multiplicidad de formas de violencia contra la mujer”.⁷⁶ Por esta razón, la Corte IDH ha determinado que, en atención a la violencia de género, los Estados deben (i) crear y aplicar diligentemente un marco jurídico de protección para las mujeres y niñas, (ii) implementar una estrategia de prevención de violencia contra la mujer fundamentada en el fortalecimiento institucional y (iii) garantizar a las mujeres y niñas el disfrute de los derechos considerados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos —CADH— como una obligación reforzada en razón a su vulnerabilidad.⁷⁷

2. Niñas, niños y adolescentes

Los Principios Rectores establecen que los Estados deben brindar protección y atención especial a las niñas, niños y adolescentes, especialmente a la niñez no acompañada.⁷⁸ Estos principios establecen que los NNA deberán ser protegidos particularmente frente la violencia y explotación sexuales, la tortura, los tratos crueles e inhumanos, la esclavitud y el trabajo y reclutamiento forzados.⁷⁹

⁷⁴ Procurador de los Derechos Humanos, Instituto de Investigación y Proyección de las Dinámicas Globales y Universidad Rafael Landívar, *Un éxodo que no se nombra. Aproximaciones al desplazamiento forzado interno por violencia en Guatemala (2010-2019)*, pp. 34-35.

⁷⁵ *V. id.*

⁷⁶ Consejo de Derechos Humanos, Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer... *cit.*, párr. 49; Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez, *A/HRC/22/53*, párr. 48.

⁷⁷ Corte IDH, *González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México*, párr. 258.

⁷⁸ *Cf.* Principios Rectores, principios 4, 13, 17 y 23.

⁷⁹ *V. ibid.*, principios 11. 2 y 13.1

Asimismo, los Principios Rectores establecen el derecho que tienen los NNA desplazados a recibir una educación gratuita y que respete su identidad cultural, idioma y religión. Además, señalan que las autoridades deben adoptar las medidas adecuadas para lograr la reunificación familiar, en especial aquellas que tienen NNA.⁸⁰

La protección especial de los NNA en el contexto del desplazamiento tiene relación con los derechos de los niños reconocidos en todo el mundo, especialmente con el principio del interés superior de la niñez,⁸¹ el cual es reconocido en el artículo 19 de la CADH⁸² y ampliamente desarrollado en la Convención sobre los Derechos del Niño,⁸³ y se encuentra expresamente reconocido en la normativa mexicana,⁸⁴ tanto en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes⁸⁵ como en el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece:

En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

Frente a lo anterior, el principio del interés superior de la niñez exige que, en cualquier caso en que se tome una decisión que afecte los derechos de los NNA,

⁸⁰ V. *ibid.*, principio 17.3.

⁸¹ V. Consejo de Derechos Humanos, Informe de la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, A/74/261, párr. 8; Nunes, "Protection of Internally Displaced Children and the Guiding Principles of Internally Displaced Persons", en *The United Nations Convention on the Rights of the Child: Taking Stock after 25 Years and Looking Ahead*, pp. 421-424.

⁸² Cf. Corte IDH, Opinión Consultiva OC-17/2002, *condición jurídica y derechos humanos del niño*, párrs. 56-61.

⁸³ Cf. Comité de los Derechos del Niño, Observación General Núm. 14 *sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial*, art. 3, párr. 1.

⁸⁴ V. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes; presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Reglamento de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes; y SCJN, *Protocolo para juzgar con perspectiva de infancia y adolescencia*.

⁸⁵ Cf. Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, arts. 1, 2 y 3; y SCJN, Amparo Directo en Revisión 1187/2010.

las autoridades deben incluir en su análisis las posibles repercusiones que la decisión tuviere en los derechos de los NNA, a quienes deben garantizar su participación en la toma de decisiones.⁸⁶ La SCJN ha sostenido que el principio del interés superior exige que las autoridades realicen

una interpretación sistemática que, para darle sentido a la norma en cuestión, tome en cuenta los deberes de protección de los menores y los derechos especiales de éstos previstos en la Constitución, tratados internacionales y leyes de protección de la niñez. Cuando se trata de medidas legislativas o administrativas que afecten derechos de los menores, el interés superior del niño demanda de los órganos jurisdiccionales la realización de un escrutinio mucho más estricto en relación con la necesidad y proporcionalidad de la medida en cuestión.⁸⁷

En sentido similar, en el caso de NNA migrantes, el Comité de los Derechos del Niño y el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares han enfatizado que, para hacer efectivo el interés superior de la niñez, las autoridades deben analizar en cada caso las circunstancias de vulnerabilidad de cada NNA o grupos de NNA, por ejemplo, la edad, el género, la pertenencia a grupos étnicos o minoritarios, el contexto social y cultural.⁸⁸

Por su parte, la Corte IDH ha notado que el desplazamiento forzado aumenta la vulnerabilidad de los NNA, quienes conforman uno de los grupos “menos preparados para adaptarse o responder a dicha situación y, tristemente, son quienes padecen sus excesos de forma desmesurada”.⁸⁹ Al respecto, la relatora especial de la ONU sobre los derechos humanos de los desplazados internos ha expuesto que los NNA desplazados presentan mayor vulnerabilidad debido a los múltiples

⁸⁶ Cf. Convención sobre los Derechos del Niño, arts. 3 y 12, párr. 1; y Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, arts. 2 y 13.V.

⁸⁷ SCJN. Tesis 1a./J. 18/2014 (10a.), *Interés superior del Niño. Función en el ámbito jurisdiccional*. Disponible en «<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2006011>».

⁸⁸ Cf. Observación General Conjunta Núm. 3 del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y Núm. 22 del Comité de los Derechos del Niño *sobre los principios generales relativos a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional*, párrs. 31 y 32, inciso a.

⁸⁹ Corte IDH, *Masacre de Santo Domingo vs. Colombia*, párr. 239; *Masacre de Mapiripán vs. Colombia*, párrs. 155 y 156.

factores que involucra este fenómeno;⁹⁰ asimismo, afirma que esta situación se debe en gran parte a la pérdida de sus entornos de protección: su familia y comunidad.⁹¹

La Corte IDH también ha observado que los NNA desplazados pueden verse obligados a ser los responsables del cuidado de sus hermanas y hermanos menores, perder su identidad y formar parte de una cultura diferente;⁹² ser reclutados por grupos paramilitares, de narcotráfico o guerrillas;⁹³ ser víctimas de violencia sexual, sufrir de desnutrición, limitado acceso a los servicios educativos y vivir en condiciones precarias.⁹⁴

En el caso *Alvarado Espinoza y otros vs. México*, la Corte IDH destacó el impacto que tuvo el desplazamiento interno forzado en la familia Alvarado, así como en la vida e integridad de cada uno de sus integrantes —entre los que se encontraban múltiples niñas y niños—, en particular por el hecho de que tuvieron que desplazarse de sus lugares de origen y desintegrarse como familia, sin que el Estado les brindase condiciones dignas y seguras para su retorno o reubicación.⁹⁵ En el ámbito nacional, la CNDH ha establecido que el desplazamiento forzado interno afecta en gran medida a los NNA, quienes representan una gran parte de la población afectada por esta problemática, y “documentó una importante presencia de menores de 12 años, incluyendo en muchos casos a niños y niñas lactantes”.⁹⁶ Además, la CNDH ha destacado la importancia de atender a los NNA que se han visto obligados a permanecer en las comunidades abandonadas⁹⁷ y ha resaltado la especial afectación que genera el desplazamiento en el ejercicio del derecho a la educación, principalmente por la ausencia de documen-

⁹⁰ Cf. Consejo de Derechos Humanos, Informe de la Relatora Especial sobre los derechos humanos... cit., párrs. 14, 35, 36, 43, 45, 48, 50 y 61.

⁹¹ Cf. *ibid.*, párrs. 35 y 36.

⁹² V. Corte IDH, *Miembros de la Aldea Chichupac y comunidades vecinas del Municipio de Rabinal vs. Guatemala*, párr. 202.

⁹³ V. Corte IDH, “Masacre de Mapiripán”...cit., párr. 175.

⁹⁴ V. Corte IDH, *Comunidades Afrodescendientes Desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) vs. Colombia*, párr. 330.

⁹⁵ Corte IDH, *Alvarado Espinoza y otros vs. México*, párrs. 281-284.

⁹⁶ CNDH, *Informe especial sobre desplazamiento forzado interno en México*, párrs. 209 y 211.

⁹⁷ Cf. *ibid.*, párr. 548.

tos de identificación, así como las barreras para acceder a atención médica y psicológica.⁹⁸

En relación con el derecho a la educación, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes establece que las autoridades tienen la obligación de adoptar acciones afirmativas para garantizar el acceso a la educación de todos los NNA, especialmente en el caso de los NNA que enfrentan situaciones de vulnerabilidad específicas.⁹⁹ Específicamente, respecto de la niñez desplazada, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha determinado que todos los niños, incluidos los indocumentados, tienen derecho al acceso a la educación; el ejercicio de este derecho no puede verse menoscabado por el hecho de ser una PDI.¹⁰⁰

En el caso de Colombia, la Corte Constitucional, a través del auto 251 de 2008, desarrolló de forma específica las diferentes formas en las que el desplazamiento forzado vulnera los derechos de los NNA. En primer lugar, se establecen las afectaciones que pueden padecer los bebés, niños y niñas:

- Desprotección de los bebés, niños y niñas por la ausencia temporal o definitiva de sus familiares y cuidadores adultos.
- Falta de una nutrición suficiente, adecuada y regular, que afecta especialmente a las niñas y niños menores de seis años.
- Prevalencia de enfermedades prevenibles derivadas de las condiciones insalubres y la mala nutrición.
- Falta de acceso a la educación y la recreación.¹⁰¹

En segundo lugar, la Corte Constitucional analizó las facetas de vulneración que se dan en el caso de los adolescentes:

⁹⁸ Cf. *ibid.*, párrs. 400 y 410.

⁹⁹ Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, art. 57.

¹⁰⁰ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 20 de 2009, *La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*, párr. 34.

¹⁰¹ V. Corte Constitucional de Colombia, auto 251 de 2008.

- Afectación diferencial hacia adolescentes de sufrir mayores riesgos de violencia intrafamiliar, violencia sexual, trata de personas, explotación sexual, reclutamiento forzado por parte de actores armados ilegales.
- Falta de acceso a la nutrición en NNA debido a la creencia de que pueden procurar su propio alimento.
- Invisibilización de las necesidades de los adolescentes que deben asumir la jefatura del hogar.
- Barreras en el acceso a la educación y agravamiento de las tasas de desescolarización.
- Falta de atención psicosocial a los NNA afectados por los cambios que genera el desplazamiento forzado.
- Falta de espacios de recreación, socialización y participación.¹⁰²

Por último, la Corte Constitucional de Colombia ha concluido que las autoridades suelen invisibilizar la situación de los menores de edad en situación de desplazamiento, lo que genera una inadecuada actuación estatal para responder a este problema, razón por la cual ha resaltado la urgencia de implementar un enfoque etario en la política pública que atienda a la forma diferencial en la que el desplazamiento afecta a este grupo poblacional.¹⁰³

En el caso de Guatemala, las siguientes se han identificado como algunas de las principales vulneraciones a las que están expuestos los NNA desplazados: la desnutrición, la estigmatización debida a su condición como desplazados, estrés postraumático y ansiedad, barreras para acceder a su derecho a la educación y desalojos forzados de las zonas en las que se han asentado.¹⁰⁴

Teniendo en cuenta todo lo anteriormente analizado, es pertinente esbozar algunas recomendaciones que el Estado podría implementar para responder a las necesidades específicas de los NNA que han sido víctimas del desplazamiento:

¹⁰² *Id.*

¹⁰³ *Id.*

¹⁰⁴ Procurador de los Derechos Humanos, Instituto de Investigación y Proyección de las Dinámicas Globales y Universidad Rafael Landívar, *op. cit.*, pp. 68-70.

- Adoptar medidas que permitan ubicar a los NNA en entornos seguros de protección, tomando en cuenta su edad y la posibilidad de encontrar cuidadores adultos de su núcleo familiar.
- Realizar acciones que garanticen el acceso a una nutrición suficiente, adecuada y regular conforme a sus requerimientos nutricionales.
- Implementar medidas que permitan el acceso a la salud.
- Garantizar el acceso a la educación de acuerdo con principios de equidad e igualdad.
- Establecer mecanismos y rutas de atención especiales que prevengan los casos de violencia sexual u otras formas específicas de violencia.
- Adoptar acciones que permitan la participación activa de los NNA en las decisiones que se tomen para resolver la problemática del desplazamiento.

3. Personas LGBTIQ+

En el marco del desplazamiento interno, los Principios Rectores estipulan que todas las personas desplazadas —incluidas las personas LGBTIQ+— tienen derecho a acceder y disfrutar de los derechos y libertades sin discriminación. En el ámbito internacional, los *Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género* —Principios de Yogyakarta— consagran el deber de los Estados de promover y garantizar los derechos humanos de todas las personas, con independencia de su orientación sexual o su identidad de género.¹⁰⁵ Adicionalmente, los Principios de Yogyakarta +10 reconocieron dentro de los considerandos que las personas LGBTIQ+ enfrentan un mayor riesgo de sufrir violaciones a sus derechos debido a su orientación e identidad.¹⁰⁶

La Corte IDH ha establecido de manera reiterada que el artículo 1.1 de la CADH, que prohíbe la discriminación, incluye en la cláusula “Cualquier otra condición social” la categoría que prohíbe la discriminación en razón de la orientación sexual

¹⁰⁵ Principios de Yogyakarta, principios 1.c y 2.

¹⁰⁶ Principios de Yogyakarta +10, p. 7.

o la identidad de género de una persona.¹⁰⁷ Adicionalmente, la Corte IDH ha determinado que todo acto que limite o restrinja los derechos de una persona constituye discriminación si de forma implícita o explícita se justifica en la orientación sexual.¹⁰⁸

El tribunal interamericano también ha enfatizado que las minorías sexuales se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad, ya que han sufrido discriminación estructural e histórica.¹⁰⁹ Por esta razón, los Estados deben tomar las medidas necesarias que erradiquen la violencia en contra de esta población. Además, la Corte IDH ha analizado, mediante un enfoque interseccional, cómo la vulnerabilidad de una persona en razón de su orientación sexual se agudiza ante la confluencia de otras fuentes de discriminación, por lo que, afirma, esto genera una categoría discriminatoria de naturaleza única debido al entrecruzamiento de múltiples factores de vulnerabilidad.¹¹⁰

Por su parte, el artículo 1º de la Constitución Política de México prohíbe la discriminación motivada por el género o las preferencias sexuales de una persona, lo cual ha sido ratificado por la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación en sus artículos 1º y 9º y sancionado por el Código Penal Federal en el artículo 149 TER, en el que se considera a la discriminación por preferencias sexuales como un delito contra la dignidad de las personas.¹¹¹ Frente a esto, es pertinente señalar que:

De las 32 entidades federativas, 30 consideran en sus constituciones estatales cláusulas antidiscriminatorias (no las tienen Aguascalientes ni Tamaulipas); no obstante, Baja California, Guerrero y Tabasco no se refieren expresamente a la orientación sexual, ni a la identidad y expresión de género como materia de la prohibición

¹⁰⁷ Cf. Corte IDH, Opinión Consultiva OC-24/17, párrs. 68-78; *Átala Riffo y Niñas vs. Chile*, párrs. 84, 85 y 91; *Duque vs. Colombia*, párrs. 104 y 105; *Flor Freire vs. Ecuador*, párr. 118.

¹⁰⁸ Corte IDH, *Átala Riffo... cit.*, párr. 94.

¹⁰⁹ Cf. *ibid.*, párrs. 92 y 267.

¹¹⁰ Corte IDH, *Ramírez Escobar y otros... cit.*, párrs. 275 y 276.

¹¹¹ Código Penal Federal, art. 149 TER.

de discriminación. En la mayoría de las constituciones se hace referencia expresa a la prohibición de discriminación por “preferencia sexual”.¹¹²

En el ámbito regional, el caso de Guatemala permite analizar el impacto diferenciado del desplazamiento forzado en las personas LGBTIQ+, especialmente porque estas personas se ven obligadas a desplazarse como consecuencia del aumento de los actos de discriminación y estigmatización que les impiden el acceso a servicios básicos y al sector laboral, así como de la violencia intrafamiliar y comunitaria que sufren debido a su orientación sexual, identidad de género y expresión de género.¹¹³ Además, la Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala menciona que las personas LGBTIQ+ desplazadas denuncian ser víctimas de múltiples actos de discriminación, tales como la imposibilidad de presentar denuncias por los prejuicios de los funcionarios, negación de servicios de salud, entre otros.¹¹⁴

Asimismo, en El Salvador se ha documentado que las personas LGBTIQ+ desplazadas internas son víctimas de alguna forma de discriminación o violencia por parte de sus vecinos, las autoridades y las pandillas.¹¹⁵ Los actos de discriminación reportados van desde insultos hasta extorsiones, golpizas, violencia sexual, amenazas de muerte y homicidios selectivos.¹¹⁶

El ACNUR ha señalado que la situación de vulnerabilidad frente a la discriminación que enfrentan las personas pertenecientes al grupo LGBTIQ+ se agrava en los contextos de desplazamiento forzado, “donde la naturaleza de la discriminación a la que se enfrentan puede ser virulenta; el aislamiento de la familia y de la comunidad es profundo; y el daño que se les inflige es grave”,¹¹⁷ ya que se puede dar una discriminación compuesta o multidimensional que implique motivos

¹¹² CNDH, *Informe especial sobre la situación de los derechos humanos de las personas lesbianas, gay, bisexuales, travestis, transgénero, transexuales e intersexuales (LGBTI) en México, resumen ejecutivo*, pp. 22-23.

¹¹³ Cf. Procurador de los Derechos Humanos, Instituto de Investigación y Proyección de las Dinámicas Globales y Universidad Rafael Landívar, *op. cit.*, p. 46.

¹¹⁴ Cf. *ibid.*, p. 71.

¹¹⁵ Cf. Asociación Comunicando y Capacitando a Mujeres Trans con VIH (COMCAVIS TRANS), *Estudio sobre el desplazamiento forzado interno de la población LGBTI en El Salvador*, p. 18 y ss.

¹¹⁶ *Id.*

¹¹⁷ ACNUR, *Política de ACNUR sobre edad, género y diversidad*, p. 19. Disponible en «https://www.acnur.org/prot/prot_agd/61e21d464/politica-de-acnur-sobre-edad-genero-y-diversidad.html».

adicionales a la orientación sexual, tales como la edad, etnia, nivel educativo, discapacidad u otra razón.¹¹⁸

De igual forma, la CIDH y el ACNUR han reconocido que dentro de las causas que llevan a las personas a desplazarse forzadamente se encuentra la discriminación basada en la orientación sexual e identidad de género, además de la interrelación de esta discriminación con otras causas, como la xenofobia, la violencia, la falta de acceso a servicios básicos, la pobreza, entre otros.¹¹⁹ Estas manifestaciones de discriminación también las sufren personas LGBTIQ+ desplazadas en sus nuevos lugares de residencia;¹²⁰ por ejemplo, la CIDH ha observado que las personas LGBTIQ+ desplazadas internas son atacadas selectivamente por los grupos armados por su orientación sexual, identidad de género y expresión de género.¹²¹

Por todo lo anteriormente expuesto, la CIDH ha recomendado a los Estados:

- adoptar medidas que protejan a esta población de la estigmatización y la violencia basada en su género u orientación sexual
- implementar acciones que prevengan la tortura, asesinato o explotación sexual de esta comunidad
- capacitar a las autoridades estatales que se encargan de atender a las personas LGBTIQ+ desplazadas
- adoptar medidas para mejorar el acceso a servicios básicos, el derecho a vivienda y al empleo de las personas LGBTIQ+¹²²

Las medidas que tome el Estado para atender las necesidades de las personas LGBTIQ+ desplazadas no solamente deben responder a la vulnerabilidad estruc-

¹¹⁸ Cf. ACNUR, *LGBTIQ+ Persons in Forced Displacement and Statelessness: Protection and Solutions. Discussion Paper -Prepared for a UNHCR-UN IE SOGI Global Roundtable on Protection and Solutions for Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender, Intersex and Queer (LGBTIQ+) Persons in Forced Displacement*, párrs. 3 y 32.

¹¹⁹ Cf. *ibid.*, p. 36; CIDH, *Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América*, párr. 376.

¹²⁰ Cf. ACNUR, *Need to Know Guidance: Working with Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender, Intersex and Queer Persons in Forced Displacement*, p. 4.

¹²¹ Cf. CIDH, *Violencia contra Personas Lesbianas... cit.*, párr. 296.

¹²² Cf. *ibid.*, párrs. 290-293.

tural que se ve agravada en contextos de desplazamiento, sino que, además, deben comprender la existencia de la interseccionalidad de este fenómeno con otros factores de discriminación, ya que es un grupo minoritario que requiere medidas que permitan romper el ciclo de exclusión y pobreza que hace a sus miembros más vulnerables a los actos de violencia.¹²³

4. Pueblos indígenas y otros grupos que tienen dependencia especial con sus tierras y territorios

El principio 9 de los Principios Rectores establece que “Los Estados tienen la obligación específica de tomar medidas de protección contra los desplazamientos de pueblos indígenas, minorías, campesinos, pastores y otros grupos que tienen una dependencia especial de su tierra o un apego particular a la misma”.

En el ámbito internacional, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo —OIT— establece que los pueblos indígenas no deberán ser desplazados forzadamente de las tierras que ocupan, ya que cuentan con una relación ancestral con sus tierras.¹²⁴ De igual forma, la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas consagra que estos pueblos no deberán sufrir ningún tipo de discriminación debido a su origen y establece la prohibición de desplazamiento forzado en contra de estas comunidades.¹²⁵

De conformidad con lo anterior, la Corte IDH ha desarrollado una línea jurisprudencial amplia acerca de la protección especial de la que son titulares las comunidades indígenas en virtud de las particularidades y características sociales que las hacen objeto de una especial vulnerabilidad,¹²⁶ determinando que de la posición social que ostentan surge el deber de los Estados de garantizar los

¹²³ Cf. *ibid.*, párrs. 285 y 371.

¹²⁴ Cf. OIT, Convenio 169, art. 16.

¹²⁵ Cf. ONU, *Declaración de las Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas*, arts. 2 y 10.

¹²⁶ Cf. Corte IDH, *Pueblo Saramaka vs. Suriname*, párr. 178; *Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay*, párr. 83.

derechos de las personas indígenas a permanecer en sus territorios en razón de la propiedad comunal sobre sus tierras.¹²⁷

La Corte IDH ha entendido que el desplazamiento interno de personas indígenas constituye una vulneración en contra de la “estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra (...) reconocida y comprendida como la base fundamental de su cultura, vida espiritual, integridad, supervivencia económica y su preservación y transmisión a las generaciones futuras”,¹²⁸ por lo que, en el caso de las comunidades indígenas, el desplazamiento afecta, además, la identidad histórica y ancestral de la persona.¹²⁹ Por ello, durante el estudio de casos en los que comunidades indígenas se desplazaron forzosamente, la Corte IDH determinó que, en estos contextos, se debía analizar la afectación a los derechos en relación con la conexión que tienen las personas de la comunidad con su territorio,¹³⁰ para así adoptar medidas de protección eficaces capaces de atender sus particularidades.¹³¹

Por su parte, la Corte Constitucional de Colombia, por medio del auto 004 de 2009, ha determinado que el desplazamiento forzado en el caso de pueblos étnicos tiene un impacto de dos dimensiones: por un lado, la *dimensión individual*, que se refiere al daño sobre la persona; y por otro, la *dimensión colectiva*, que alude a la afectación a los derechos a la autonomía, la identidad y el territorio de toda una etnia. Ambas dimensiones se retroalimentan e interactúan, y dependen de la situación y características específicas de cada grupo étnico.¹³² Adicionalmente, esta corte ha reiterado la importancia de comprender que el desplazamiento forzado incluso puede llegar a convertirse en un acto de exterminio cultural o físico de numerosos pueblos indígenas, en tanto desintegra a la comunidad y afecta el proceso económico de un grupo, lo que deriva en inseguridad alimentaria y pérdida de autosostenimiento.¹³³

¹²⁷ Cf. Corte IDH, *Pueblo Saramaka... cit.*, párr. 178

¹²⁸ Corte IDH, *Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay*, párr. 131.

¹²⁹ Cf. *ibid.*, párrs. 147, 154, 203 y 216.

¹³⁰ Cf. Corte IDH, *Comunidad Moiwana vs. Suriname*, párr. 195.

¹³¹ Cf. Corte IDH, *Masacres de Río Negro vs. Guatemala*, párr. 177.

¹³² V. Corte Constitucional de Colombia, Auto 004 de 2009.

¹³³ V. *ibid.*

De ahí que el tribunal colombiano haya identificado los riesgos específicos que enfrentan los grupos étnicos como consecuencia del desplazamiento forzado:

- dificultades para acceder a una alimentación que cumpla con los requerimientos nutricionales necesarios
- falta de ayuda humanitaria
- barreras para acceder a sus derechos, derivadas de las diferencias sociolingüísticas en los lugares de destino
- mayor riesgo de ser víctimas de delitos como la trata de personas, violencia sexual, mendicidad, entre otros
- falta de seguridad en los lugares de destino, donde normalmente hay una continuidad de los actos de violencia y discriminación
- falta de medidas que permitan el retorno a sus lugares de origen en condiciones de seguridad¹³⁴

En el caso de México, la CNDH ha documentado que el principal factor que ha llevado al desplazamiento de los grupos étnicos es el despliegue de megaproyectos de desarrollo e infraestructura,¹³⁵ ya que “han generado el [desplazamiento forzado interno] de comunidades enteras, incluyendo pueblos indígenas”.¹³⁶ Ahora bien, la CNDH resaltó la importante labor de la entonces Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas —CDI—,¹³⁷ institución que era la encargada de velar por la aplicación del Proyecto para la Atención a Indígenas Desplazados, ley cuyo objetivo era adoptar medidas para la reubicación o retorno de las comunidades desplazadas¹³⁸ y que se consideraba como “El único programa federal que atiende específicamente a la población desplazada en México”,¹³⁹ lo cual responde a la especial vulnerabilidad a la que están expuestas las personas desplazadas pertenecientes a los grupos étnicos.¹⁴⁰

¹³⁴ V. *ibid.*

¹³⁵ V. CNDH, *Informe especial sobre desplazamiento... cit.*, párrs. 183 y ss.

¹³⁶ *Ibid.*, párr. 183.

¹³⁷ Que desde 2018 es el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas —INPI—.

¹³⁸ Cf. CNDH, *Informe especial sobre desplazamiento... cit.*, párr. 252.

¹³⁹ *Ibid.*, párr. 462.

¹⁴⁰ Cf. *ibid.*, párr. 548.

La CMDPDH ha identificado que el fenómeno del desplazamiento forzado se da mayoritariamente en zonas rurales e indígenas y que desde el 2017 se ha dado, en promedio, 41 % de incidencia del desplazamiento en poblaciones indígenas cada año, principalmente relacionado con conflictos territoriales del crimen organizado, la militarización y las incursiones paramilitares.¹⁴¹ La CMDPDH también determinó que del total de 24 episodios de desplazamiento que se dieron en el 2020, en 10 se registró la afectación a personas indígenas.¹⁴²

Aunado a lo anterior, la CIDH, por medio de varias resoluciones de medidas cautelares, se ha referido al impacto que sufren las personas pertenecientes a comunidades indígenas de México en los casos en que se han visto obligadas a desplazarse de sus lugares de origen forzosamente, afirmando que esta situación genera gravedad, urgencia e irreparabilidad, en tanto se ve afectado el derecho a la vida e integridad personal de los miembros de estas comunidades.¹⁴³ Por ello, se ha solicitado al Estado adoptar medidas que garanticen la seguridad y prevengan los actos de hostigamiento y violencia en contra de las personas afectadas,¹⁴⁴ en tanto representan un grupo con especial vulnerabilidad, ya que el desplazamiento forzado genera una situación de desprotección de los derechos de las víctimas.¹⁴⁵

Debido a la acumulación de factores de vulnerabilidad a la que se enfrentan las personas indígenas y otros grupos que tienen dependencia especial con sus tierras y territorios, el Estado tiene el deber de adoptar medidas que atiendan a esta población en situación de desplazamiento e incluyan acciones a largo plazo para tratar las diferentes condiciones de desigualdad de estas comunidades. Para más información sobre el contenido de las obligaciones del Estado en materia de desplazamiento interno en relación con miembros de pueblos indígenas y otros grupos que tienen dependencia especial con sus tierras y territorios, consúltese el capítulo seis de este manual.

¹⁴¹ CMDPDH, *Episodios de desplazamiento interno forzado masivo en México... cit.*, p. 13.

¹⁴² *Cf. ibid.*, p. 60.

¹⁴³ *Cf. CIDH, Medida Cautelar Núm. 882-17, Comunidades indígenas tsotsiles de Chalchihuitán y Chenalhó respecto de México*, párr. 3; CIDH, Resolución 35/2021, *Medida Cautelar Núm. 284-18, Familias indígenas tsotsiles de doce comunidades identificadas de Aldama, Chiapas respecto de México*, párr. 55.

¹⁴⁴ *Id.*

¹⁴⁵ CIDH, *Medidas Cautelares Núm. 882-17 y 284-18, Familias tsotsiles de veintidós comunidades identificadas en los municipios Chalchihuitán, Chenalhó y Aldama en el estado de Chiapas respecto de México*, párr. 67.

5. Personas con discapacidad

El artículo 11 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad —CDPD— consagra que los Estados deben implementar medidas especiales en favor de las personas con discapacidad que les permitan afrontar situaciones de riesgo y emergencias humanitarias de conformidad con el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos. En el mismo sentido, los Principios Rectores consagran un estándar especial de protección de las personas con discapacidad y determinan que estas deben acceder a la atención médica de manera prioritaria.¹⁴⁶

La Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad ha definido la discapacidad como “una deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social”.¹⁴⁷ En el ámbito internacional, se ha destacado la importancia de comprender que la discapacidad normalmente interactúa con otras necesidades relacionadas con la edad, la identidad sexual, el género, el origen étnico, la religión, el desplazamiento y otros elementos de la identidad de la persona, conocidos como *formas interseccionales de discriminación*.¹⁴⁸

Tanto la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, como la CDPD, establecen que los Estados deben adoptar las medidas legislativas, administrativas, sociales, educativas, laborales y de cualquier otra naturaleza que sean necesarias para

¹⁴⁶ V. Principios Rectores, principio 19.

¹⁴⁷ OEA, Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, art. 1.

¹⁴⁸ Cf. Informe de la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Cecilia Jiménez-Damary, *Las personas con discapacidad en el contexto del desplazamiento interno*, A/HRC/44/41, párrs. 15, 17 y 19; Coalición Mexicana por los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Informe especial sobre migración y discapacidad, una mirada desde la Interseccionalidad*, p. 12; OIDH, *Informe sobre pobreza y derechos humanos... cit.*, párr. 432; ONU, *Un foco sobre los desplazamientos internos: perspectivas de futuro. Informe del Panel de Alto Nivel sobre los Desplazamientos Internos del Secretario General de las Naciones Unidas*, p. 4.

eliminar la discriminación que deben enfrentar las personas con discapacidad; dentro de estas medidas se encuentran algunas similares a las recomendadas por la ONU, como las relacionadas con la prestación o suministro de bienes, servicios, instalaciones, programas y actividades, entre otras.¹⁴⁹

Este estándar ha sido ratificado por la Corte IDH en su jurisprudencia sobre personas con discapacidad,¹⁵⁰ en la que ha establecido la obligación de los Estados de ejecutar las medidas a favor de las personas con discapacidad de forma diligente, ininterrumpida y en los tiempos que la condición de la persona lo requiera.¹⁵¹ Para lograr lo anterior, la Corte IDH ha recomendado a los Estados brindar capacitaciones y diseñar instrumentos como publicaciones, cartillas y videos que desarrollen los derechos de las personas con discapacidad y las obligaciones de las autoridades de brindar los apoyos necesarios, de manera clara y accesible.¹⁵²

Adicionalmente, la Corte IDH ha determinado que, al abordar la discapacidad desde un modelo social, se debe reconocer que no se trata exclusivamente de una deficiencia física, mental, intelectual o sensorial, sino que la definición se relaciona con las barreras o limitaciones que socialmente enfrentan las personas con diversidad funcional para ejercer sus derechos de forma efectiva, como las barreras físicas, arquitectónicas, comunicativas, actitudinales o socioeconómicas.¹⁵³

Por esta razón, los organismos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos han determinado que las personas con discapacidad son sujetos de especial protección debido a su situación de vulnerabilidad, derivada de la discriminación histórica a la que se han visto enfrentadas¹⁵⁴ y, por lo tanto, son titulares de una protección especial por parte del Estado en respuesta a su condición.¹⁵⁵ La Corte

¹⁴⁹ OEA, Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, art. 3.1; ONU, CDPD, art. 4.

¹⁵⁰ Corte IDH, *Furlan y Familiares vs. Argentina*, párr. 135; y *Guachalá Chimbo y otros vs. Ecuador*, párr. 87.

¹⁵¹ V. Corte IDH, *Gonzales Lluy... cit.*, párr. 255.

¹⁵² V. Corte IDH, *Guachalá Chimbo... cit.*, párr. 282, puntos 12, 13 y 14.

¹⁵³ Corte IDH, *Furlan y Familiares... cit.*, párr. 133; *Ximenes Lopes vs. Brasil*, párr. 104; *Gonzales Lluy... cit.*, párr. 237; y *Guachalá Chimbo... cit.*, párr. 85.

¹⁵⁴ CIDH, Informe Núm. 175/20 Caso 12.861, *Informe de Fondo Luis Fernando Guevara Díaz - Costa Rica*, párr. 79.

¹⁵⁵ Corte IDH, *Furlan y Familiares... cit.*, párr. 134.

IDH estableció, en el caso *Guachalá Chimbo vs. Ecuador*, que la discapacidad es una categoría protegida por la CADH. Esto implica que ninguna norma, decisión o práctica de derecho interno, sea por parte de autoridades estatales o por particulares, puede disminuir o restringir de manera discriminatoria los derechos de una persona a partir de su discapacidad.¹⁵⁶

En este mismo sentido, el artículo 1º de la Constitución Política de México consagra la prohibición de cualquier tipo de discriminación hacia las personas con discapacidad. Esta prohibición ha sido desarrollada en el artículo 1º de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, en la cual se consagra un marco normativo amplio sobre la promoción y medidas de protección que debe adoptar el Estado para garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas con discapacidad.

En el ámbito regional, desde el 2009 la Corte Constitucional de Colombia identificó los riesgos específicos que enfrentan las personas con discapacidad en el marco del desplazamiento forzado:

- Agravamiento de la discriminación y exclusión por barreras actitudinales y falta de capacitación.
- Barreras físicas, de comunicación y de acceso a la información que impiden acceder a servicios de atención a personas desplazadas.
- Riesgos derivados de la pérdida de redes familiares y sociales como consecuencia del desplazamiento.
- Falta de medidas que permitan el acceso al sistema educativo y laboral en las condiciones que esa población requiere.
- Barreras para acceder al derecho a la salud y una correcta nutrición.
- Precarias condiciones de saneamiento básico y acceso a una vivienda.
- Falta de atención psicosocial.
- Obstáculos para ejercer su derecho de asociación y participación.
- Aumento de riesgo de ser objeto de violaciones a los derechos humanos, como la mendicidad, explotación, entre otras.¹⁵⁷

¹⁵⁶ Corte IDH, *Guachalá Chimbo... cit.*, párr. 79.

¹⁵⁷ V. Corte Constitucional de Colombia, Auto 006 de 2009.

De acuerdo con lo anterior, las personas desplazadas con discapacidad son más susceptibles de ser abandonadas, sufrir estigmatización y violencia.¹⁵⁸ En el contexto del desplazamiento forzado, las personas con discapacidad enfrentan riesgos particulares y mayores niveles de estigma y discriminación relacionados con los obstáculos que se les presentan para acceder a la asistencia humanitaria, educación, atención médica, medios de subsistencia, servicios legales, entre otros.¹⁵⁹ Se ha identificado que durante el desplazamiento forzado las PDI con discapacidad, si bien enfrentan las mismas dificultades que las demás personas desplazadas, se ven afectadas de manera diferente debido a las múltiples barreras que deben superar, además de la marginación derivada del estigma de ser consideradas como receptores de ayuda, mientras se niega su potencial para ser agentes activos en la proposición y contribución de soluciones para afrontar el desplazamiento.¹⁶⁰

En concordancia con lo anterior, la ONU ha establecido algunas recomendaciones que los Estados deberían adoptar en el marco del desplazamiento interno respecto de las personas con discapacidad:

- Permitir la participación activa de las personas con discapacidad en la toma de decisiones que propendan por soluciones duraderas para la crisis de desplazamiento que enfrentan.
- Mayor capacitación para agentes y organizaciones de personas con discapacidad que les permita conocer las necesidades de este grupo poblacional durante contextos de desplazamiento forzado.
- Implementar el uso de medios digitales y otros instrumentos de comunicación, tanto para la recolección de información sobre las características y necesidades de esta población como para la promoción de los derechos y mecanismos de participación de los que son titulares las personas desplazadas con discapacidad.
- Medidas que permitan el ejercicio de sus derechos políticos en condiciones de igualdad.

¹⁵⁸ Cf. Informe de la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Cecilia Jiménez-Damary, *Las personas con discapacidad en el contexto del desplazamiento interno*, cit., párrs. 56-57.

¹⁵⁹ Cf. ACNUR, *Working with Persons with Disabilities in Forced Displacement*, p. 4.

¹⁶⁰ Informe de la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Cecilia Jiménez-Damary, *Las personas con discapacidad en el contexto del desplazamiento interno*, cit., párrs. 18 y 20.

- Implementar sistemas de alerta y evacuación adaptados a las necesidades de las personas con discapacidad que permitan su evacuación en condiciones seguras.
- Crear mecanismos de acceso a la justicia que contemplen las necesidades específicas, así como la dificultad para denunciar casos de abuso por parte de sus cuidadores.
- Brindar atención médica, psicosocial y asistencial que aborde sus necesidades médicas, así como sus problemas para acceder a servicios educativos y de empleabilidad.
- Garantizar que los servicios esenciales e instalaciones respondan a las condiciones de las personas con discapacidad.
- Asegurar que esta población no enfrente barreras que afecten su seguridad alimentaria, ya sea por dificultades económicas o por un servicio ineficaz que ignore las dificultades que tienen algunas personas para alimentarse o por no contemplar necesidades nutricionales particulares de algunas personas.
- Corroborar que todas las medidas adoptadas para enfrentar las necesidades especiales de la población desplazada con discapacidad correspondan con los parámetros del principio de accesibilidad y no discriminación.¹⁶¹

6. Personas adultas mayores

Los Principios Rectores consagran la obligación de los Estados de aplicar un enfoque etario que atienda las necesidades especiales de las personas mayores.¹⁶² En el ámbito interamericano, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores señala que una persona mayor —o adulta mayor— es “aquella de 60 años o más, salvo que la ley interna deter-

¹⁶¹ Consejo de Derechos Humanos, Informe de la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Cecilia Jiménez-Damary, *Las personas con discapacidad en el contexto del desplazamiento interno*, cit., párrs. 35, 37, 38, 41, 43, 49, 52, 56, 57, 68, 70, 71, 72, 73, 81 y 82; RIADIS y ACNUR, “Discapacidad y movilidad humana”. *Estudio regional sobre la situación de las personas con discapacidad refugiadas, desplazadas y migrantes en América Latina*, pp. 91, 92, 407 y 408.

¹⁶² Principios Rectores, principio 4.

mine una edad base menor o mayor, siempre que esta no sea superior a los 65 años”.¹⁶³

Asimismo, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores establece que las personas adultas mayores deben ser protegidas contra cualquier tipo de discriminación por su edad. También reconoce que las medidas que adopten los Estados para proteger a las personas mayores deberán incluir un enfoque que contemple la “discriminación múltiple”, de la cual pueden ser víctimas aquellas personas mayores que forman parte de otros grupos vulnerables, como las mujeres, personas con discapacidad, personas con diversas identidades de género, migrantes, afrodescendientes, pueblos indígenas, entre otros grupos.¹⁶⁴

Este instrumento establece de forma expresa que los Estados deben implementar medidas especiales en situaciones de riesgo y emergencias humanitarias, incluso las derivadas de conflictos armados y desastres, casos en los que la Convención indica el deber de aplicar las normas del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, a fin de abordar mediante una atención especial las necesidades de las personas mayores.¹⁶⁵

Pese a la existencia de estos parámetros normativos, las personas mayores no solamente pertenecen a un grupo especialmente vulnerable *per se*, sino que, además, esta situación se ve drásticamente acentuada durante el desplazamiento forzado interno, debido a sus problemas de salud —se calcula que en todo el mundo 46 % de las personas de 60 años o más padece de una discapacidad, y que aproximadamente 1.4 millones de personas mayores con discapacidades han padecido el desplazamiento forzado—,¹⁶⁶ el mayor riesgo de violencia al que se

¹⁶³ OEA, Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, art. 2.

¹⁶⁴ Cf. *ibid.*, art. 5; Comisión Permanente de Promoción y Protección de los Derechos de las Personas Mayores de las Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos *et al.*, *Personas mayores: hacia una agenda regional de derechos*, pp. 31-32.

¹⁶⁵ Cf. OEA, Convención Interamericana sobre la Protección... *cit.*, art. 29.

¹⁶⁶ Cf. ACNUR, *Working with Older Persons in Forced Displacement*, p. 7.

enfrentan,¹⁶⁷ así como las múltiples formas de violencia y discriminación que deben afrontar, lo cual exacerba su situación de especial vulnerabilidad, invisibilidad y exclusión dentro de la sociedad.¹⁶⁸

En México, la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores señala, en su artículo 3º, que se consideran personas adultas mayores todas “Aquellas que cuenten con sesenta años o más de edad y que se encuentren domiciliadas o en tránsito en el territorio nacional”. Esta ley establece un listado amplio de derechos de los que son titulares las personas adultas mayores, entre los cuales se incluyen los relacionados con la garantía del derecho a la vida, la salud, la educación, el trabajo, la asistencia social, una vida libre de violencia, acceso a la justicia, no discriminación y acceso a servicios y bienes básicos.

En particular, la SCJN ha interpretado, por ejemplo, que el derecho de las personas adultas mayores a recibir asesoría gratuita en los procedimientos administrativos o judiciales:

tiene por objeto conferirles un mismo nivel de oportunidad para el goce y ejercicio de sus derechos humanos, por lo cual, consigna un principio que permea al resto de los componentes del sistema jurídico, al operar de modo transversal y prevalente en las demás materias o especialidades del orden jurídico, de manera que impone a las autoridades el deber de colmar ese beneficio al sujetar a las personas adultas mayores a los procedimientos administrativos o judiciales, en coordinación con las reglas previstas para éstos, lo que implica una variación al debido proceso legal que permitirá cumplir con el propósito perseguido en la ley tutelar.¹⁶⁹

A pesar de la protección especial que tienen las personas mayores en México, de acuerdo con el último informe *Episodios de desplazamiento interno forzado masivo en México. Informe 2020*, presentado por la CMDPDH, en el que se reportaron 24

¹⁶⁷ Cf. ACNUR, *El trabajo con adultos mayores durante el desplazamiento forzado*, p. 4; Corte IDH, *Poblete Vilches y otros vs. Chile*, párr. 131; y CIDH, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas... cit.*, párr. 76.

¹⁶⁸ Cf. CIDH, *Compendio sobre la igualdad y no discriminación. Estándares Interamericanos*, párr. 98.

¹⁶⁹ SCJN, Tesis I.1o.A.E.1 CS (10a.), *Derechos de las Personas Adultas Mayores. El artículo 5º, fracción II, inciso c), de la ley relativa, al proteger valores constitucionales y derechos fundamentales, debe observarse por todas las autoridades del Estado de México*. Disponible en «<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2010840>».

episodios de desplazamiento interno forzado masivo durante este año por violencia, se identificó que en 12 de los 24 episodios se registró la presencia de personas adultas mayores, lo cual corresponde a una incidencia por parte de esta población en 50 % de los casos de desplazamiento forzado del 2020.¹⁷⁰

Sobre la particular situación de vulnerabilidad de las personas adultas mayores, la Corte Constitucional de Colombia ha resaltado que entre esta población el desplazamiento genera consecuencias devastadoras, porque

Los despoja de aquello que durante años habían construido, con el agravante adicional de que no cuentan ya con el mismo tiempo, ni con las mismas condiciones vitales para reconstruir lo que habían logrado. Si una persona desplazada con edad avanzada tiene además una deficiencia física, sensorial, mental o intelectual, los factores de riesgo descritos, como el abandono, la agravación de sus condiciones de salud, la pérdida de sus entornos familiares y sociales, los riesgos a su integridad y seguridad personal, las restricciones en la participación, los efectos psicosociales, sólo por mencionar algunos, tienden a acentuarse con particular severidad.¹⁷¹

Por lo anterior, el ACNUR ha formulado algunas recomendaciones para que los Estados aborden el fenómeno del desplazamiento forzado desde una perspectiva de derechos humanos que involucre medidas especiales para las personas mayores:

- Adoptar medidas accesibles e inclusivas para esta población con un enfoque participativo que permita generar soluciones ante la situación del desplazamiento forzado interno.
- Recolectar datos específicos que incorporen información cualitativa, como su edad, sexo y características y necesidades específicas.
- Crear programas que le permitan a esta población vivir de forma independiente y con dignidad.
- Garantizar que las personas mayores cuenten con un alojamiento y vivienda dignos y adecuados a sus necesidades.

¹⁷⁰ CMDPDH, *Episodios de desplazamiento interno forzado masivo en México... cit.*, p. 58.

¹⁷¹ Corte Constitucional de Colombia, Auto 006 de 2009.

- Asegurar el acceso al derecho a la seguridad alimentaria de acuerdo con las condiciones nutricionales requeridas por cada persona.
- Garantizar que las personas mayores cuenten con ayuda y cuidado, ya sea mediante la identificación de los sistemas tradicionales de apoyo, ya sea con cuidadores conocidos por la persona o con familias de acogida.
- Adoptar las medidas necesarias para prevenir y afrontar las múltiples formas de maltrato de las que pueden ser objeto las personas adultas mayores, lo cual incluye acceso a la justicia y funcionarios capacitados.
- Garantizar el derecho al acceso a la salud y los servicios básicos.¹⁷²

Las recomendaciones establecidas por el ACNUR se encuentran en conformidad con lo pactado por los Estados parte de la Carta de San José sobre los Derechos de las Personas Mayores de América Latina y el Caribe del 2012, en la que se establecen medidas específicas para afrontar la situación de especial vulnerabilidad de esta población.¹⁷³ Por ello, deberían ser un parámetro orientador para que el Estado adopte las medidas más adecuadas para atender las necesidades de las personas con discapacidad víctimas del desplazamiento forzado.

7. Periodistas

La Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas establece la obligación del Estado y las entidades federativas de implementar las medidas de prevención, protección y urgentes de protección que sean necesarias para garantizar el derecho a la vida, la integridad, la libertad y seguridad de las personas en especial situación de riesgo como consecuencia de ejercer el periodismo.¹⁷⁴ A pesar de la existencia de esta ley, México es considerado uno de los países más peligrosos para quienes ejercen el periodismo.¹⁷⁵

¹⁷² Cf. ACNUR, *El trabajo con adultos mayores... cit.*, pp. 7-11 y 13-14; Corte IDH, *Poblete Vilches y otros... cit.*, párrs. 130-132; y *Working with Older Persons in Forced Displacement*, p. 19.

¹⁷³ V. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Carta de San José sobre los Derechos de las Personas Mayores de América Latina y el Caribe.

¹⁷⁴ Cf. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, art. 1, 30-45.

¹⁷⁵ CIDH y Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, *Ampliando el espacio democrático: Informes sobre México derivados de la misión oficial del Relator Especial de la ONU sobre la situación*

Frente a esto, la Corte IDH, en el reciente caso *Digna Ochoa y familiares vs. México*, reconoció el contexto de violencia contra las personas que trabajan en la defensa de los derechos humanos, entre los que se encuentran las y los periodistas.¹⁷⁶ En adición a lo anterior, el relator especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión y el relator especial para la libertad de expresión de la CIDH han afirmado que el desplazamiento interno de periodistas también se ha convertido en una característica predominante de la situación en el país [México].¹⁷⁷

La labor periodística constituye una de las formas en las que se materializa el derecho a la libertad de pensamiento y expresión consagrado en el artículo 13 de la CADH, ya que este consagra que “Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”.¹⁷⁸ Adicionalmente, en el ámbito interamericano se promulgó la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, en la que se determina que la libertad de expresión no solo es un derecho “fundamental e inalienable”,¹⁷⁹ sino que constituye uno de los requisitos indispensables para la existencia de una sociedad democrática;¹⁸⁰ por eso, la Declaración determina de forma expresa que

El asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación, viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión.

de los defensores de derechos humanos, Sr. Michel Forst, y de la misión oficial conjunta del Relator Especial de la ONU sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, Sr. David Kaye, y del Relator Especial de la CIDH para la libertad de expresión, Sr. Edison Lanza, en 2017, párr. 59.

¹⁷⁶ Corte IDH, *Digna Ochoa y familiares vs. México*, párrs. 44-48.

¹⁷⁷ CIDH y Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, *op. cit.* p. 52; Reporteros sin Fronteras, *Periodistas víctimas de desplazamiento forzado interno, una tendencia al alza*; Cf. CNDH, Recomendación Núm. 39 /2017 sobre el Caso de 2038 Personas Víctimas de Desplazamiento Forzado Interno en el Estado de Sinaloa, párr. 104; CNDH, *Protocolo para la Atención y Protección de las Víctimas de Desplazamiento Forzado Interno en México*, p. 4.

¹⁷⁸ OEA, CADH, art. 13.

¹⁷⁹ CIDH, Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, principio 1.

¹⁸⁰ *Id.*

Es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada.¹⁸¹

La Corte IDH ha establecido en su jurisprudencia que la labor del periodista involucra todas las acciones del derecho a la libertad de expresión definidas en el artículo 13 de la CADH y enfatiza que es una actividad expresamente garantizada por este instrumento.¹⁸² Por esta razón, la Corte IDH ha determinado la importante obligación que tienen los Estados de adoptar acciones específicas con el objetivo de proteger a las y los periodistas, quienes pueden tener un riesgo especial durante el ejercicio de su profesión.

De conformidad con lo anterior, los Estados tienen la obligación de adoptar, entre otras, las siguientes medidas a favor de las personas que ejercen el periodismo:

- Implementar medidas especiales de protección a la vida y la integridad, especialmente de aquellos que sean objeto de amenazas por el tipo de información que difunden e investigan.
- Prevenir y abordar las amenazas y hostigamientos contra este grupo de personas, ya que estos actos constituyen obstáculos para el ejercicio del derecho a la libertad de expresión,¹⁸³ pues actos tienen un objetivo amedrentador.¹⁸⁴

8. Defensoras y defensores de derechos humanos

La Corte IDH ha establecido que la labor de las personas defensoras de derechos humanos es fundamental para el Estado de derecho y que el ejercicio de la defensa de los derechos humanos solamente puede darse “cuando las personas que lo realizan no son víctimas de amenazas ni de agresiones físicas, psíquicas o morales

¹⁸¹ *Ibid.*, principio 9.

¹⁸² Corte IDH, *Fontevéchia y D'amico vs. Argentina*, párr. 46.

¹⁸³ Corte IDH, *Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colombia*, sentencia de 03 de septiembre de 2012 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), párr.(s) 194 y 209.

¹⁸⁴ *Cf. ibid.*, párr. 212.

u otros actos de hostigamiento”.¹⁸⁵ En los últimos años México atraviesa un recrudecimiento de la violencia en contra de las defensoras y defensores de derechos humanos.¹⁸⁶ Estas personas son objeto de hostigamientos, vigilancia secreta, amenazas y actos de difamación debido a sus labores de investigación y denuncia,¹⁸⁷ situaciones que han forzado su desplazamiento interno.¹⁸⁸ Al respecto, en su informe *Situación de derechos humanos en México de 2015*, la CIDH señaló que “los testimonios y la información abundante recibida por la CIDH durante su visita, [sic] mostró como la violencia ha tenido un impacto particularmente grave en generar el desplazamiento forzado de grupos tales como pueblos indígenas, defensores de derechos humanos y periodistas”.¹⁸⁹

En el caso de las defensoras de derechos humanos, la interseccionalidad entre su condición de mujeres y su labor de defensa genera que enfrenten obstáculos particulares en el acceso a la justicia; esto se debe en gran medida a la estigmatización de las mujeres que defienden derechos humanos.¹⁹⁰ Asimismo, las defensoras y defensores de derechos humanos de origen indígena son víctimas de retaliaciones diferenciales por su labor de defensa y enfrentan barreras lingüísticas y geográficas que les impiden acogerse a las medidas de protección y les dificultan el acceso a la justicia.¹⁹¹

Atendiendo los riesgos que enfrentan las y los defensores de derechos humanos, la Corte IDH ha determinado que el Estado tiene una obligación reforzada de garantizar su derecho a la vida e integridad.¹⁹² Para cumplir con esta obligación, el Estado debe

¹⁸⁵ *Ibid.*, párr. 209.

¹⁸⁶ Cf. CIDH, *Informe Anual 2020. Capítulo V. Seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en el informe sobre la situación de derechos humanos en México*, párr. 321.

¹⁸⁷ CIDH y Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, *op. cit.*, pp. 17, 18, 22 y 23.

¹⁸⁸ Cf. Pérez Vázquez, *Las víctimas olvidadas de México*, p. 8.

¹⁸⁹ CIDH, *Situación de derechos humanos en México*, párr. 286.

¹⁹⁰ Corte IDH, *Digna Ochoa y familiares... cit.*, párrs. 125, 128 y 129. Citando Comité CEDAW, Recomendación General Núm. 35... *cit.*, párr. 1.

¹⁹¹ CIDH y Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, *op. cit.*, p. 27.

¹⁹² Corte IDH, *Defensor de Derechos Humanos y otros vs. Guatemala*, párr. 142; y *Yarce y otras vs. Colombia*, párrs. 181 y 183.

- garantizar las condiciones legales, formales y fácticas que permitan el ejercicio libre de esta labor
- velar por que aquellos defensores y defensoras que sean objeto de amenazas, hostigamientos o cualquier otro tipo de vulneración debida a su función puedan denunciar estos actos y recibir medidas de protección efectiva
- adoptar un enfoque interseccional y diferencial para abordar las amenazas que reciben las y los defensores de derechos humanos¹⁹³

IV. Conclusiones

La intersección de factores como la identidad de género, la orientación sexual, la edad, pertenecer a un pueblo indígena u otro grupo que tenga dependencia especial de sus tierras y territorios, tener una discapacidad o ejercer labores como la defensa de los derechos humanos o el periodismo puede generar barreras diferenciales de acceso a mecanismos de asistencia para las PDI. Debido a ello, la respuesta del Estado ante el desplazamiento forzado no puede consistir únicamente en la adopción de medidas genéricas, pues las experiencias y vulnerabilidades de la población desplazada no se pueden generalizar.

En este sentido, las medidas básicas de asistencia proporcionadas por el Estado deben atender las necesidades específicas la población desplazada.¹⁹⁴ Esta asistencia debe incluir como mínimo condiciones de salubridad, acceso a la salud y servicios básicos esenciales, entre otros.¹⁹⁵ Un ejemplo de medidas diferenciales son las que ordenó la CIDH en el caso *Pobladores desalojados y desplazados de la Comunidad Laguna Larga respecto de Guatemala*, en el cual la Comisión determinó que entre las medidas de asistencia básicas inmediatas en contextos de desplazamiento deberían incluirse disposiciones enfocadas en las necesidades nutricionales de los NNA, acceso a la educación y servicios de cuidado para niñas y

¹⁹³ Cf. Corte IDH, *Digna Ochoa y familiares...* cit., párrs. 100-101.

¹⁹⁴ Corte IDH, *Comunidades Afrodescendientes Desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) vs. Colombia*, párrs. 323 y 324; CIDH, *Desplazamiento interno en el Triángulo Norte de Centroamérica. Lineamientos para la formulación de políticas públicas*, párr. 128.

¹⁹⁵ Corte IDH, *Comunidades Afrodescendientes...* cit., párr. 329.

niños, acceso a servicios de salud especializados para personas con enfermedades crónicas, salud de la mujer y salud materna.¹⁹⁶

Otro ejemplo de la adecuación de las medidas de asistencia en razón de las vulnerabilidades de las personas desplazadas es la decisión de la Corte Constitucional de Colombia en la sentencia C-278 de 2007. A través de esta sentencia, la Corte Constitucional colombiana declaró inexecutable el plazo de entrega de la asistencia humanitaria, porque estimó que

la ayuda humanitaria no puede estar sujeta a un plazo fijo inexorable. Si bien es conveniente que la referencia temporal exista, debe ser flexible, sometida a que la reparación sea real y los medios eficaces y continuos, de acuerdo a las particularidades del caso, hasta salir de la vulnerabilidad que atosiga a la población afectada, particularmente en esa primera etapa de atención, en la cual se les debe garantizar condiciones de vida digna que hagan viable para el agravio, en tránsito hacia una solución definitiva mediante la ejecución de programas serios y continuados de estabilización económica y social.¹⁹⁷

La Corte Constitucional colombiana ha reiterado que el plazo máximo para brindar asistencia humanitaria a las personas desplazadas dependerá de una evaluación individualizada y de las siguientes condiciones:

(i) se encuentren en una situación de especial vulnerabilidad o urgencia extraordinaria; (ii) no estén en condiciones de asumir por sí mismos su sostenimiento a través de un proyecto de estabilización o restablecimiento socioeconómico; y (iii) sean sujetos de protección constitucional reforzada o protección con enfoque diferencial como los niños, niñas y adolescentes, personas de la tercera edad, mujeres cabeza de familia.¹⁹⁸

Lo anterior confirma que, para adoptar medidas a favor de las personas desplazadas, las autoridades deben tener en cuenta la situación de vulnerabilidad en la que

¹⁹⁶ CIDH, Medida Cautelar Núm. 412-17, *Pobladores desalojados y desplazados de la Comunidad Laguna Larga respecto de Guatemala*, párr. 4

¹⁹⁷ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-278 de 2007.

¹⁹⁸ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-004 de 2018.

se encuentra una persona y su pertenencia a un grupo de especial protección. Al respecto, Donny Meertens propone que cada fase de atención a la población desplazada debe tomar en cuenta los aspectos de desigualdad o discriminación histórica que sufren determinados grupos de personas desplazadas —por ejemplo, las mujeres rurales desplazadas—, y en consecuencia, los programas deben incluir acciones afirmativas que permitan garantizar los derechos de todas las personas desplazadas y transformar aquellas normas sociales que generan discriminación.¹⁹⁹

Los Principios Rectores establecen que las autoridades deben hacer el mejor esfuerzo para garantizar la plena participación de las mujeres en la planificación y distribución de los suministros básicos.²⁰⁰ Si bien en estos principios solo se hace referencia especial a la participación de las mujeres, de acuerdo con lo expresado por la relatora especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos y la CIDH todas las personas desplazadas deben tener la posibilidad de participar en la adopción, implementación y evaluación de las acciones de asistencia que adopta el Estado;²⁰¹ esto implica que las autoridades realicen los ajustes legales y físicos necesarios para garantizar que todas las personas puedan participar activamente sin discriminación.²⁰²

En consecuencia, la adopción de medidas que respondan a las necesidades específicas de las PDI requiere que las autoridades lleven a cabo un análisis sobre la interseccionalidad de factores de discriminación que pueden confluir en estas personas. Una vez identificadas estas formas de discriminación, las autoridades deben adoptar medidas afirmativas diferenciales para abordar de manera adecuada las vulnerabilidades particulares de la población desplazada, y deben, a su vez, construir mecanismos de participación que garanticen que todas las personas desplazadas tengan una función activa en los procesos tendientes a la adopción

¹⁹⁹ Meertens, “La dimensión de género en el desplazamiento interno: respuestas institucionales en el caso colombiano”, en *Anuario de acción humanitaria y derechos humanos*, pp. 41-52.

²⁰⁰ Principios Rectores, principio 18.

²⁰¹ CIDH, *Desplazamiento interno en el Triángulo Norte de Centroamérica...* cit., párr. 130.

²⁰² Consejo de Derechos Humanos, Informe de la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Cecilia Jiménez-Damary, *Las personas con discapacidad en el contexto del desplazamiento interno*, cit., párrs. 33 y 35.

de medidas dirigidas a la prevención del desplazamiento, así como a la asistencia, protección y generación de soluciones duraderas a favor de las PDI.

Bibliografía

Instrumentos internacionales

Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer —Convención de Belém do Pará—.

Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.

Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales.

Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.

Legislación nacional

Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, México.

_____, Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, México.

_____, Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, México.

_____, Ley General de Niños, Niñas y Adolescentes y su Reglamento.

_____, Ley General de Víctimas, México.

_____, Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, México.

_____, Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, México.

_____, Ley Penal Federal, México.

H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero, Ley Número 487 para Prevenir y Atender el Desplazamiento Interno en el Estado de Guerrero.

H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Chiapas, Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno en el Estado de Chiapas.

H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Sinaloa, Ley para Prevenir, Atender y Reparar Integralmente el Desplazamiento Forzado Interno en el Estado de Sinaloa.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Protocolo para juzgar con perspectiva de infancia y adolescencia*, Dirección General de Derechos Humanos de la SCJN, México, 2021.

Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México

Amparo Directo en Revisión 1187/2010, 1 de septiembre de 2010. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

Tesis 1a./J. 22/2016 (10a.), Primera Sala, *Acceso a la justicia en condiciones de igualdad. Elementos para juzgar con perspectiva de género*, consultado 7 de mayo de 2021. Disponible en «<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2011430>».

Tesis 1a./J. 18/2014 (10a.), Primera Sala, *Interés superior del Niño. Función en el ámbito jurisdiccional*, consultado 7 de mayo de 2021. Disponible en «<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2006011>».

Tesis 1º.A.E.1 CS (10ª.), Tribunales Colegiados de Circuito, *Derechos de las Personas Adultas Mayores. El artículo 5o, fracción II, inciso c), de la ley relativa, al proteger valores constitucionales y derechos fundamentales, debe observarse por todas las autoridades del Estado de México*, consultado 7 de mayo de 2021, Disponible en «<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2010840>».

Jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia

Sentencia C-278 de 2007, sentencia del magistrado ponente Nilson Pinilla Pinilla.

Auto 092 del 2008, sentencia del magistrado ponente Manuel José Cepeda Espinosa.

Auto 251 de 2008, sentencia del magistrado ponente Manuel José Cepeda Espinosa

Auto 004 de 2009, sentencia del magistrado ponente Manuel José Cepeda Espinosa.

Auto 006 de 2009, sentencia del magistrado ponente Manuel José Cepeda Espinosa.

Auto 173 de 2012, sentencia del magistrado ponente Luis Ernesto Vargas Silva.

Sentencia T-004 de 2018, sentencia de la magistrada Diana Fajardo Rivera.

Auto 756 de 2018, sentencia de la magistrada ponente Gloria Stella Ortiz Delgado.

Documentos oficiales

CNDH, *Informe especial sobre la situación de los derechos humanos de las personas lesbianas, gay, bisexuales, travestis, transgénero, transexuales e intersexuales (LGBTI) en México, resumen ejecutivo*, 2019.

_____, *Protocolo para la atención y Protección de las Víctimas de Desplazamiento Forzado Interno en México*, 2017.

_____, *Recomendación Núm. 39 /2017 sobre el Caso de 2 038 Personas Víctimas de Desplazamiento Forzado Interno en el Estado de Sinaloa*.

_____, *Informe especial sobre desplazamiento forzado interno (DFI) en México*, México, mayo de 2016.

Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. *Episodios de desplazamiento interno forzado masivo en México. Informe 2020*, México, 2021.

Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, *Guía para la acción pública: contra la homofobia*, Conapred, México, 2012.

López Castañeda, Manuel, *Diversidad sexual y derechos humanos*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 2018.

Procurador de los Derechos Humanos, Instituto de Investigación y Proyección de las Dinámicas Globales y Universidad Rafael Landívar, *Un éxodo que no se nombra. Aproximaciones al desplazamiento forzado interno por violencia en Guatemala (2010-2019)*, 2020.

Secretaría General del Consejo Nacional de Población, *Diagnóstico nacional sobre la situación del desplazamiento forzado interno en México*, 2021.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

CIDH y Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, *Ampliando el espacio democrático: Informes sobre México derivados de la misión oficial del Relator Especial de la ONU sobre la situación de los defensores de derechos humanos, Sr. Michel Forst, y de la misión oficial conjunta del Relator Especial de la ONU sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, Sr. David Kaye, y del Relator Especial de la CIDH para la libertad de expresión, Sr. Edison Lanza, en 2017.*

CIDH, “CIDH expresa solidaridad con personas afectadas por huracanes y terremoto en países de la región e insta a los Estados y a la comunidad internacional a adoptar medidas para atender la situación de las personas afectadas”, 12 de septiembre de 2017.

_____, *Compendio sobre la igualdad y no discriminación. Estándares Interamericanos*, 2019.

_____, *Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión*, 2000.

_____, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de movilidad humana en México*, 2013.

_____, *Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, 2015.

_____, *Derechos humanos en Colombia: 3er. Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, Comisión Colombiana de Juristas, Bogotá, 1999.

_____, *Desplazamiento interno en el Triángulo Norte de Centroamérica. Lineamientos para la formulación de políticas públicas*, 2019.

- _____, *Guía práctica para la eliminación de la violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes.*
- _____, *Informe Anual 2020. Capítulo V. Seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en el informe sobre la situación de derechos humanos en México.*
- _____, Informe Núm. 175/20 Caso 12.861, *Informe de Fondo Luis Fernando Guevara Díaz.*
- _____, *Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas, 2017.*
- _____, *Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia, 2006.*
- _____, Resolución 102/2021, Medidas Cautelares Núm. 882-17 y 284-18, *Familias tsotsiles de veintidós comunidades identificadas en los municipios Chalchihuitán, Chenalhó y Aldama en el estado de Chiapas respecto de México, 15 de diciembre de 2021 (Seguimiento).*
- _____, Resolución 15/2018, Medida Cautelar Núm. 882-17, *Comunidades indígenas tsotsiles de Chalchihuitán y Chenalhó respecto de México, 24 de febrero de 2018.*
- _____, Resolución 36/2017, Medida Cautelar Núm. 412-17, *Pobladores desalojados y desplazados de la Comunidad Laguna Larga respecto de Guatemala, 8 de septiembre de 2017.*
- _____, *Situación de derechos humanos en México, 2015.*
- _____, *Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América, 2015.*

Corte Interamericana de Derechos Humanos

Comunidad Moiwana vs. Suriname, sentencia de 15 de junio de 2005 (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas).

“Masacre de Mapiripán” vs. Colombia, sentencia de 15 de septiembre de 2005 (fondo, reparaciones y costas).

Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay, sentencia de 29 de marzo de 2006 (fondo, reparaciones y costas).

Penal Miguel Castro Castro vs. Perú, sentencia de 25 de noviembre de 2006 (fondo, reparaciones y costas).

Pueblo Saramaka vs. Suriname, sentencia de 28 de noviembre de 2007 (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas).

González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México, sentencia de 16 de noviembre de 2009 (excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas).

Fontevicchia y D’amico vs. Argentina, sentencia de 29 de noviembre de 2011 (fondo, reparaciones y costas).

Atala Riffo y Niñas vs. Chile, sentencia de 24 de febrero de 2012 (fondo, reparaciones y costas).

Furlan y Familiares vs. Argentina, sentencia de 31 de agosto de 2012 (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas).

Vélez Restrepo y Familiares vs. Colombia, sentencia de 3 de septiembre de 2012 (excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas).

Masacres de Río Negro vs. Guatemala, sentencia de 4 de septiembre de 2012 (excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas).

Masacre de Santo Domingo vs. Colombia, sentencia de 30 de noviembre de 2012 (excepciones preliminares, fondo y reparaciones).

Gonzales Lluy y Otros vs. Ecuador, sentencia de 1 de septiembre de 2015 (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas).

Duque vs. Colombia, sentencia de 26 de febrero de 2016 (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas).

Flor Freire vs. Ecuador, sentencia de 31 de agosto de 2016 (excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas).

Caso IV vs. Bolivia, sentencia del 30 de noviembre de 2016 (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas).

Miembros de la Aldea Chichupac y comunidades vecinas del Municipio de Rabinal vs. Guatemala, sentencia de 30 de noviembre de 2016 (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas).

Poblete Vilches y otros vs. Chile, sentencia de 8 de marzo de 2018 (fondo, reparaciones y costas).

Ramírez Escobar y otros vs. Guatemala, sentencia de 9 de marzo de 2018 (fondo, reparaciones y costas).

Alvarado Espinoza y otros vs. México, sentencia de 28 de noviembre de 2018 (fondo, reparaciones y costas).

Pueblos Indígenas Maya Kaqchikel de Sumpango y otros vs. Guatemala, sentencia de 6 de octubre de 2021 (fondo, reparaciones y costas).

Opinión Consultiva OC-17/2002 de 28 de agosto de 2002, *Condición jurídica y derechos humanos del niño*.

Opinión Consultiva OC-4/84 de 19 de enero de 1984, *Propuesta de modificación a la Constitución política de Costa Rica relacionada con la naturalización*.

Opinión Consultiva OC-21/14, *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*.

Opinión Consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017, *Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo*.

Doctrina

Asociación Comunicando y Capacitando a Mujeres Trans con VIH (COMCAVIS TRANS), *Estudio sobre el desplazamiento forzado interno de la población LGBTI en El Salvador*, 2019.

Asociación para los Derechos de las Mujeres y el Desarrollo (AWID), “Interseccionalidad: una herramienta para la justicia de género y la justicia económica”, en *Derechos de las mujeres y cambio económico*, consultado el 8 de mayo de 2022. Disponible en «https://www.awid.org/sites/default/files/atoms/files/interseccionalidad_-_una_herramienta_para_la_justicia_de_genero_y_la_justicia_economica.pdf».

Botero, Álvaro, “Against the Current: Protecting Asylum Seekers, Refugees, and Other Persons in Need of International Protection under the Inter-American Human Rights System”, en Liliana Lyra Jubilut, Marcia Vera Espinoza y Gabriela Mezzanotti (eds.), *Latin America and Refugee Protection: Regimes, Logics, and Challenges*, Berghahn Books, 2021.

Center for Intersectional Justice y European Network Against Racism, *Intersectional discrimination in Europe: relevance, challenges and ways forward*, consultado el 8 de mayo de 2022. Disponible en «https://www.intersectionaljustice.org/img/intersectionality-report-FINAL_yizq4j.pdf».

- Centro Nacional de Memoria Histórica, *Enfoque diferencial de discapacidad*, consultado el 8 de mayo de 2022. Disponible en «<https://centrodememoria-historica.gov.co/enfoque-diferencial-de-discapacidad/>».
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Carta de San José sobre los Derechos de las Personas Mayores de América Latina y el Caribe, 2012.
- Coalición Mexicana por los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Informe especial sobre migración y discapacidad, una mirada desde la interseccionalidad*.
- Cohen, Roberta y Deng, Francis M. (eds.), *The forsaken people: case studies of the internally displaced*, Brookings Institution Press, 1998.
- Crenshaw, Kimberlé, “Mapping the margins: Intersectionality, identity politics, and violence against women of color”, *Stanford Law Review*, núm. 6, 1991.
- Feldmann, Andreas E., “Internal displacement in Latin America”, en *Routledge Handbook on Latin American Migration*, 2022 (pendiente de publicación).
- Kälin, Walter, “Internal displacement”, en E. Fiddian-Qasmiyeh *et al.* (eds.), *The Oxford handbook of refugee and forced migration studies*, Oxford University Press, Nueva York, 2014.
- Meertens, Donny, “La dimensión de género en el desplazamiento interno: respuestas institucionales en el caso colombiano”, *Anuario de acción humanitaria y derechos humanos*, núm. 9, 2011.
- Nunes, Rita, “Protection of Internally Displaced Children and the Guiding Principles of Internally Displaced Persons”, en T. Liefwaard y J. Sloth-Nielsen (eds.), *The United Nations Convention on the Rights of the Child: Taking Stock after 25 Years and Looking Ahead*, Brill Nijhof, 2016.
- Jubany, O., Güell, B. y Davis, R. “Standing up to Intersectional Discrimination: a Multi-dimensional Approach to the Case of Spain”, *Droit et cultures*, núm. 62, 2011.

Knudse, Susanne, “Intersectionality - A Theoretical Inspiration in the Analysis of Minority Cultures and Identities in Textbooks”, en É. Bruillard, B. Aamotsbakken, S. V. Knudsen, y M. Horsley, (eds.), *Caught in the Web or Lost in the Textbook?*, IARTEM, Caen, 2016.

Organización de Estados Americanos, *Handbook on mainstreaming gender equality into the OAS project cycle*, consultado el 8 de mayo de 2022. Disponible en «http://www.oas.org/en/cim/docs/handbook_gender_mainstreaming_project.pdf».

Reporteros sin Fronteras, *Periodistas víctimas de desplazamiento forzado interno, una tendencia al alza*, 2018.

RIADIS y ACNUR, “Discapacidad y movilidad humana”. *Estudio regional sobre la situación de las personas con discapacidad refugiadas, desplazadas y migrantes en América Latina*, abril de 2021.

Vera, Ó. y Franco, F., *El enfoque de interseccionalidad en la protección judicial contra la discriminación: alcances y desafíos del giro en la jurisprudencia interamericana* (Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano año XXVI), Bogotá, 2020.

Vigoya, Mara, *La interseccionalidad: una aproximación situada a la dominación*, Debate feminista, núm. 52, 2016.

Organización de las Naciones Unidas

ACNUR, *El trabajo con adultos mayores durante el desplazamiento forzado*, 2013.

_____, *LGBTIQ+ Persons in Forced Displacement and Statelessness: Protection and Solutions. Discussion Paper -Prepared for a UNHCR-UN IE SOGI Global Roundtable on Protection and Solutions for Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender, Intersex and Queer (LGBTIQ+) Persons in Forced Displacement.*

_____, *Need to Know Guidance: Working with Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender, Intersex and Queer Persons in Forced Displacement*, 2021.

_____, *Política de ACNUR sobre edad, género y diversidad*, 2018, p. 19, consultado el 8 de mayo de 2022. Disponible en «https://www.acnur.org/prot/prot_agd/61e21d464/politica-de-acnur-sobre-edad-genero-y-diversidad.html».

_____, *Working with Older Persons in Forced Displacement*, 2021.

_____, *Working with Persons with Disabilities in Forced Displacement*, 2019.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General Núm. 20, 2009.

Comité de los Derechos del Niño, Observación General Núm. 14, *sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial*, 2013.

_____, Observación General Número 9, *CRC/C/GC/9*, 2007.

Comité de Protección de Todos los Trabajadores Migratorios y el Comité de los Derechos del Niño, Observación General Conjunta Núm. 3 del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y Núm. 22 del *Comité de los Derechos del Niño sobre los principios generales relativos a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional*, 2017.

Comité sobre la Eliminación de la Discriminación Racial, Recomendación General Núm. 25, *Dimensiones de la discriminación racial relacionadas con el género*, 2000.

Comité CEDAW, Recomendación General Núm. 35 *sobre la violencia de género contra la mujer, por la que se actualiza la Recomendación General Núm. 19*, *CEDAW/C/GC/35*, 2017.

_____, Recomendación General Núm.19 *la violencia contra la mujer*, 1992.

_____, Recomendación General Núm. 38, *relativa a la trata de mujeres y niñas en el contexto de la migración mundial*, CEDAW/C/GC/38, 2020.

Consejo de Derechos Humanos, Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Rashida Manjoo, A/HRC/17/26.

_____, Informe de la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Cecilia Jiménez-Damary, *Las personas con discapacidad en el contexto del desplazamiento interno*, A/HRC/44/41, 2020.

_____, Informe de la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Cecilia Jiménez-Damary, A/74/261, 2019.

_____, Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez, A/HRC/22/53.

Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Boletín. ¿Qué es el enfoque diferencial?*, consultado el 8 de mayo de 2022.

_____, “Eliminate violence against internally displaced women and girls, say UN Experts, Violence against displaced women”, consultado el 8 de mayo de 2022. Disponible en «<https://www.ohchr.org/en/press-releases/2014/11/eliminate-violence-against-internally-displaced-women-and-girls-say-un?LangID=E&NewsID=15343>».

ONU, *Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas*, 2007,

_____, *Las personas con discapacidad en el contexto del desplazamiento interno*, A/HRC/44/41, 2020.

_____, *Un foco sobre los desplazamientos internos: perspectivas de futuro. Informe del Panel de Alto Nivel sobre los Desplazamientos Internos del Secretario General de las Naciones Unidas*, 2019.

_____, Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, Declaración y Programa de Acción, 2001.

UNWOMEN, “Intersectional feminism: what it means and why it matters right now”, consultado el 8 de mayo de 2022. Disponible en «<https://www.unwomen.org/en/news/stories/2020/6/explainer-intersectional-feminism-what-it-means-and-why-it-matters>».

El desplazamiento interno y su impacto en personas, comunidades y pueblos indígenas, minorías étnicas y otros grupos que guardan especial relación con sus tierras y territorios

Martha Laura Sánchez Flores*

* Maestra en Gobernanza y Derechos Humanos por la Universidad Autónoma de Madrid. Visitadora general especializada en atención de asuntos indígenas de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos en Chiapas.

El desplazamiento interno y su impacto en personas, comunidades y pueblos indígenas, minorías étnicas y otros grupos que guardan especial relación con sus tierras y territorios. I. Introducción; II. Impacto diferenciado; III. Derechos humanos de las personas, comunidades y pueblos indígenas, minorías étnicas y otros grupos que guardan especial relación con sus tierras y territorios en situación o riesgo de desplazamiento forzado interno; IV. Medidas específicas de prevención, atención, protección y solución; V. Conflictos intracomunitarios.

I. Introducción

El presente capítulo es un acercamiento al impacto diferenciado que ocasiona el desplazamiento forzado interno en personas, comunidades y pueblos indígenas, minorías étnicas y otros grupos que guardan especial relación con sus tierras y territorios. Esta aproximación tiene como fin sensibilizar a las y los lectores sobre el porqué de los desplazamientos internos. Lo anterior en conformidad con el principio 9 de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de Naciones Unidas —Principios Rectores— y el artículo 4.5 de la Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África —Convención de Kampala—, los cuales expresan la necesidad de adoptar medidas de prevención, atención, protección y soluciones duraderas con un enfoque transversal y diferenciado. En este análisis se aborda el alcance, contenido y efectos del fenómeno de desplazamiento sobre los derechos humanos, que suelen ser, por lo regular, los más vulnerados. Finalmente, este capítulo cierra con una reflexión sobre el conflicto que se presenta entre el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, y el de libertad de circulación y residencia.

Es importante señalar que el derecho de propiedad por parte de miembros de los pueblos indígenas protege la vinculación estrecha que guardan con sus tierras,

así como con los recursos naturales de los territorios ancestrales y los elementos incorporeales que se desprendan de ellos; tal y como apunta la Corte Interamericana de Derechos Humanos —Corte IDH—, y también, como está previsto en el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos —CADH—. Lo anterior se extiende a otras comunidades o pueblos tribales, como pueden ser las afrodescendientes y otros grupos con una relación especial con sus tierras y territorios. Debido precisamente a esa conexión intrínseca que las personas integrantes de los pueblos indígenas y tribales tienen con su territorio, la protección del derecho a la propiedad, el uso y goce sobre esta es necesaria para garantizar su supervivencia.¹ Por ende, aunque en el presente capítulo se aborden temas sobre integrantes de comunidades indígenas, debe interpretarse que los estándares mínimos en materia de derechos humanos planteados aquí son aplicables a otros grupos con especial relación con sus tierras y territorios, sin que ello sea óbice para valorar la pertinencia según el análisis de cada caso.

II. Impacto diferenciado

De 1987 a 1989, durante el proceso de adopción y revisión del Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, la Conferencia Internacional del Trabajo de la Organización Internacional del Trabajo —en adelante OIT— observó que en muchas partes del mundo estos pueblos no gozaban de los derechos en igual grado que el resto de la población de los Estados donde habitan. También apuntó, que dichas comunidades han sufrido a menudo una erosión en sus valores, costumbres y perspectivas y que, además, los pueblos indígenas y tribales en América Latina presentaban los peores indicadores socioeconómicos y laborales. Esto se debe a que la discriminación por origen étnico o racial es un factor que agrava, por ejemplo, las brechas de ingreso económico de manera radical.²

¹ Corte IDH, *Comunidades Afrodescendientes Desplazadas de la Cuenca del Río Caquerica (Operación Génesis) vs. Colombia*, párr. 346.

² Cf. OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Convenio Núm. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. p. 7. Disponible en «https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf»

Cuando una persona, comunidad o pueblo indígena se encuentra en situación o riesgo de desplazamiento, resulta evidente en mayor medida que estos no gozan de los derechos en igual grado que el resto de la población. La naturaleza diferencial de este fenómeno, por el cual estas comunidades se ven perjudicadas, radica en la mezcla entre facetas individuales y facetas colectivas de afectación. Es decir, esta diferencia surte impactos destructivos tanto sobre los derechos individuales de las personas pertenecientes a las etnias afectadas, como sobre los derechos colectivos de cada etnia a la autonomía, la identidad y el territorio. Lo individual y lo colectivo se entrelazan e interactúan entre sí en el fenómeno de desplazamiento.³

La Corte IDH considera al respecto lo siguiente:

El desplazamiento forzado de los pueblos indígenas fuera de su comunidad o bien de sus integrantes, los puede colocar en una situación de especial vulnerabilidad, que por sus secuelas destructivas sobre el tejido étnico y cultural, genera un claro riesgo de extinción, cultural o físico, de los pueblos indígenas, por lo cual es indispensable que los Estados adopten 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 los efectos de dicha situación.⁴

Dentro de los impactos diferenciados que ocasiona el desplazamiento forzado en pueblos originarios se encuentra la pérdida de control sobre el territorio y el efectivo ejercicio de la territorialidad. Este, el territorio, queda sujeto a abandono, apropiación, y también a la disminución productiva que afecta a las poblaciones indígenas que permanecen en él.⁵ Asimismo, quienes se desplazan pierden la oportunidad de participar en las actividades, los ritos, la espiritualidad y el ciclo de aprendizaje de la comunidad; se ven privados de hablar su idioma y de portar su vestimenta, así como de practicar sus labores tradicionales.⁶ Todo lo anterior

³ V. Corte Constitucional de Colombia, auto 004/009, parte 4, p. 12. Disponible en «<https://www.corte-constitucional.gov.co/T-025-04/AUTOS%202009/111.%20Auto%20del%2026-01-2009.%20Auto%20004.%20Indigenas.pdf>».

⁴ Corte IDH, *Miembros de la Aldea Chichupac y comunidades vecinas del Municipio de Rabinal vs. Guatemala*, párr. 176.

⁵ Cf. Corte Constitucional de Colombia, *op. cit.*, p. 14.

⁶ Cf. Corte IDH, *op. cit.*, párr. 196.

deteriora los principios fundamentales de la vida y la convivencia, que son fundacionales en los procesos de construcción de identidad, los sistemas internos de autonomía, control y gobierno, los circuitos de producción y las dinámicas de enculturación.⁷

También, este fenómeno produce un problema de alimentación. Pues la ruptura de las pautas culturales, y la posible falta de acceso a los alimentos que tradicionalmente consumen genera el rechazo, tanto cultural como en ocasiones físico, de los pocos alimentos a los que tienen acceso, y por consiguiente desemboca en situaciones de hambre. La ayuda humanitaria de emergencia es usualmente inadecuada y no responde a las especificidades culturales de los pueblos desplazados.⁸

Las personas y comunidades indígenas en situación de desplazamiento usualmente enfrentan un reto importante ante la vida urbana. Estar fuera de sus comunidades conlleva una mayor exposición a riesgos debido a la intolerancia, racismo e ignorancia que se genera en los lugares de acogida. Entre dichos riesgos se incluyen los peligros de ser víctimas de violencia sexual, de caer en redes de comercios ilícitos, de verse obligados a la mendicidad, de ser víctimas de explotación, y especialmente de discriminación. La inseguridad en los lugares de recepción, a su vez, fuerza a retornos involuntarios y sin condiciones seguras para este, o conduce al desplazamiento nuevamente.⁹

Es frecuente que estos grupos se desplacen hacia territorios de otras comunidades indígenas, las cuales los reciben durante períodos de tiempo, a menudo, considerablemente largos. El desplazamiento de indígenas a otras comunidades puede causar conflictos interétnicos, o entre las comunidades de recepción y aquellas desplazadas, así sean de la misma etnia. Lo anterior tiene como consecuencia la desestructuración cultural de la comunidad indígena receptora, que no está obligada a soportar tales conflictos.¹⁰

⁷ Cf. Corte Constitucional de Colombia, *op. cit.*, p. 12.

⁸ *Ibid.*, p. 13.

⁹ *Id.*

¹⁰ *Ibid.*, p. 18.

La falta de garantía de que el retorno será favorable para los miembros de comunidades indígenas afecta de forma particularmente grave las prácticas comunitarias, culturales y religiosas tradicionales, la estructura familiar y social, los marcadores de identidad y el idioma de los pueblos indígenas. Lo anterior, debido a la ruptura de la cultura ancestral y de los vínculos históricos con el territorio y con las prácticas sociales, la desarticulación del tejido comunitario y la reducción de la cohesión comunal. Todo ello significa una pérdida de parte de la cultura indígena. En este sentido, la Corte IDH ha destacado el impacto diferenciado que el desplazamiento interno tiene en la identidad étnica y cultural de los miembros de la comunidad indígena, lo cual los coloca en una situación de especial vulnerabilidad.¹¹

1. Mujeres indígenas

Las mujeres indígenas forman parte de sociedades donde el territorio ancestral es un elemento esencial de su existencia y cultura.¹² Ellas padecen discriminación múltiple e interseccional por motivos de sexo, color, origen étnico y por condición de desplazadas.¹³

Ellas experimentan de manera significativa el cambio a raíz del desplazamiento interno. Si, por ejemplo, el desplazamiento es a centros urbanos, se enfrentan a nuevos retos para criar a sus hijas e hijos, pues la ciudad no es su medio habitual de crianza. A pesar de las afectaciones a su estado psicológico —consecuentes del evento que provocó su desplazamiento—, se hacen cargo de la familia aceptando actividades que no son tradicionales a su cultura. En el marco de la supervivencia en condiciones de desplazamiento, llegan a verse obligadas a emplearse en el trabajo doméstico o en el trabajo sexual,¹⁴ mientras que en su comunidad de procedencia suelen dedicarse al hogar.

¹¹ Cf. Corte IDH, *op. cit.*, párr. 197.

¹² CIDH, *El Conflicto Armado Agrava La Discriminación y Violencia contra Las Mujeres Colombianas*, Comunicado de Prensa Núm. 27/05.

¹³ Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Sra. Radhika Coomaraswamy, presentado de conformidad con la resolución 2001/49 de la Comisión de Derechos Humanos, párrs. 28 y 42.

¹⁴ Corte Constitucional de Colombia, *op. cit.*, p. 15.

Por otro lado, cuando las mujeres indígenas llegan a ser víctimas de abuso sexual, rompen lazos conyugales y sociales como consecuencia del aislamiento social y la sensación de vergüenza ante su comunidad. En los pueblos indígenas, las mujeres suelen ocupar un papel específico; dadas las características de este rol se ven afectadas por el estigma que marca a las mujeres indígenas víctimas de violencia sexual. Esta estigmatización provoca el horror al rechazo familiar o comunitario, originando así su propio éxodo. Las víctimas pueden desplazarse a otra comunidad para no vivir la vergüenza de estar marcadas como “mujer violada”, sobreviven al miedo de “ser descubiertas” y al pánico de que otros las culpabilicen. Todo ello, aunado al impacto mismo de ser víctima de violencia sexual tiene efectos dañinos en las mujeres, tales como la soledad, la sobrecarga y la valoración negativa de sí misma.

2. Niñas, niños y adolescentes (NNA) indígenas

Para el desarrollo pleno y armonioso de su personalidad, las y los niños indígenas requieren una formación y crecimiento que estén alineados con su cosmovisión, preferiblemente dentro de su comunidad y su cultura. La niñez indígena posee una identidad distintiva que les vincula con su tierra, su cultura, su religión e idioma.¹⁵

Como efecto del proceso de desplazamiento y en el marco de estrategias de sobrevivencia, la niñez indígena continuamente se puede ver expuesta a explotación laboral, trata y mendicidad. Frecuentemente, pasan a ser jefas o jefes de familia o a hacerse cargo de sus hermanas y hermanos ya que sus progenitores se ven en la necesidad de ir a otros lugares para trabajar. Las y los NNA indígenas padecen con mayor frecuencia problemas de hambre y desnutrición, con niveles más altos que las demás niñas y niños desplazados. Su derecho a la educación resulta obstruido con particular fuerza, por la carencia de planes de educación apropiados a sus culturas y necesidades en los planteles educativos a los que tienen acceso

¹⁵ Cf. Corte IDH, *Chitay Nech y otros vs. Guatemala*, párr. 169.

en los lugares de recepción, y por la mayor incidencia de situaciones de discriminación abierta y maltrato por sus compañeros y docentes. Todo ello a su turno conlleva complejos cuadros de malestar psicológico en los cuales el choque cultural y la extrañeza frente a la sociedad receptora juegan un papel decisivo.¹⁶

Adicionalmente, las y los NNA indígenas cumplen un papel fundamental en la preservación y reproducción de sus culturas, por lo cual el desplazamiento forzado genera un efecto destructivo por sus efectos irreversibles. En efecto, el desarraigo y la remoción de las y los NNA de sus entornos culturales comunitarios trae como consecuencia una ruptura en el proceso de transmisión de los conocimientos y pautas culturales, aparejado a frecuentes casos de pérdida de respeto hacia sus familias, sus mayores y sus propias culturas, en una alta proporción de los casos.¹⁷

III. Derechos humanos de las personas, comunidades y pueblos indígenas, minorías étnicas y otros grupos que guardan especial relación con sus tierras y territorios en situación o riesgo de desplazamiento forzado interno

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas cobra especial relevancia por las prerrogativas ahí contenidas, las cuales dictan sobre el derecho a la libre determinación en el contexto de las fronteras, la migración y los desplazamientos. Esta declaración incluye las siguientes competencias: el reconocimiento del derecho a la tierra, a no ser desplazados por la fuerza de sus tierras o territorios y a no ser reubicados sin su consentimiento libre, previo e informado —artículos 10, 25, 26, 27, 30 y 32—; el derecho a no ser objeto de discriminación, a los derechos humanos y a las libertades fundamentales como individuos y como pueblos —artículos 1 y 2—; el derecho a disfrutar de los derechos económicos, sociales, culturales y laborales —artículos 17, 20, 21, 23 y 44—; el derecho a no ser sometidos a una asimilación forzada ni a la destrucción de su cultura —artículo 8—; el derecho a participar en la

¹⁶ Cf. Corte Constitucional de Colombia, *op. cit.*, pp. 16-17.

¹⁷ *Id.*

adopción de decisiones y a manifestar su consentimiento libre, previo e informado y a conservar y proteger su medio ambiente — artículos 10, 11, 19, 28, 29 y 32—; el derecho a la protección de los sitios históricos y culturales y al acceso a ellos —artículos 11 y 12—; el derecho a determinar su propia identidad— artículo 33—; y el derecho a la restitución y la indemnización —artículo 28—. ¹⁸

El artículo 7 es particularmente importante dada la reciente y amplia interpretación del Comité de Derechos Humanos sobre el derecho a la vida, que figura también en el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos —PIDCP—. Según el comité, los Estados tienen el deber de ocuparse no solo de las condiciones generales que podían entrañar una amenaza directa a la vida, sino también de las condiciones que podían impedir que las personas disfrutaran dignamente de su derecho a la vida. Esas condiciones incluyen la degradación del medio ambiente causada por la contaminación y el cambio climático, la privación de tierras, territorios y recursos de los pueblos indígenas, el acceso a los alimentos, el agua, la atención de la salud y la vivienda y otras cuestiones que repercuten directamente en la vida de los pueblos indígenas, en particular en el contexto de la migración. ¹⁹

A continuación, se enlistan de forma enunciativa mas no limitativa, el contenido y los efectos más comunes de las violaciones a los derechos humanos de las personas, comunidades y pueblos indígenas en el contexto de desplazamiento forzado interno. Dichos perjuicios se interrelacionan entre sí, debido a que cuando se conculca uno de estos derechos, irremediablemente también los otros se vulneran. De ahí que las consecuencias en varios de ellos puedan coincidir en sus efectos. Por ejemplo, la privación de determinadas actividades económicas de integrantes de comunidades indígenas, o el despojo de tierras afecta tanto a la alimentación y las condiciones físicas de su subsistencia, como a los referentes culturales en los

¹⁸ Cf. Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de Naciones Unidas, *Los derechos de los pueblos indígenas en el contexto de las fronteras, la migración y los desplazamientos*, párr. 11. Disponible en «<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/275/92/PDF/G1927592.pdf?OpenElement>».

¹⁹ *Ibid.*, párr. 10.

cuales se ha conformado la identidad colectiva —un cúmulo de saberes y técnicas, el sistema de relaciones sociales y de parentesco, la concepción sagrada de la tierra, los ritos religiosos de reciprocidad y pago a la naturaleza—. Y viceversa, la vulneración de los derechos culturales, la represión de la cultura o los signos identitarios, el impedimento de realizar las prácticas religiosas o celebraciones dificultan la reproducción de relaciones sociales, el tejido de lazos de parentesco, la fluidez de las prácticas económicas, y fracturan el sentido de la pertenencia a un colectivo.

1. Derecho a la identidad cultural

Dos instrumentos internacionales que tienen particular relevancia en el reconocimiento del derecho a la identidad cultural de los pueblos indígenas son: el Convenio Núm. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales²⁰ y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.²¹ Varios instrumentos internacionales de UNESCO también desarrollan el contenido del derecho a la cultura y a la identidad cultural.²² La Corte IDH al analizar los

²⁰ OIT, *op. cit.*, art. 2.2(b): “[los gobiernos, con participación de los pueblos, tienen que desarrollar una acción coordinada y sistemática, que incluye medidas] que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones; art. 4.1: “Deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados”; art. 5: “Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, a) deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos; b) deberá respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos”.

²¹ Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, art. 8.1: “Los pueblos y los individuos indígenas tienen derecho a no ser sometidos a una asimilación forzada o a la destrucción de su cultura”; art. 8.2: “Los Estados establecerán mecanismos eficaces para la prevención y el resarcimiento de: a) Todo acto que tenga por objeto o consecuencia privarlos de su integridad como pueblos distintos o de sus valores culturales o su identidad étnica [...]”; art. 8.2: “Los pueblos indígenas tienen derecho a practicar y revitalizar sus tradiciones y costumbres culturales. Ello incluye el derecho a mantener, proteger y desarrollar las manifestaciones pasadas, presentes y futuras de sus culturas, como lugares arqueológicos e históricos, objetos, diseños, ceremonias, tecnologías, artes visuales e interpretativas y literaturas”; art. 12.1: “Los pueblos indígenas tienen derecho a manifestar, practicar, desarrollar y enseñar sus tradiciones, costumbres y ceremonias espirituales y religiosas; a mantener y proteger sus lugares religiosos y culturales y a acceder a ellos privadamente”.

²² V. UNESCO, Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural del año 2001; *Recommendation on Participation by the People at Large in Cultural Life and their Contribution to it*; Convención para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial. Asimismo, V. Las convenciones y recomendaciones de la

alcances del artículo 21 de la CADH en relación con el citado convenio,²³ la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos en los casos en que se alegaba la violación de los artículos 17.2 y 17.3 de la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos,²⁴ como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales —Comité DESC—²⁵ y, en alguna medida, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos —TEDH— en casos relativos a minorías²⁶ se han

UNESCO referentes a la cultura o la identidad cultural que mencionan a los pueblos indígenas: *Recommendation on the Safeguarding of Traditional Culture and Folklore*; y *Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions*.

²³ Cf. Corte IDH, *Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay*, párr. 136. En este caso la corte refirió que los Estados deberán respetar “la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación”.

²⁴ Cf. Comisión Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos, Comunicación Núm. 276/2003, párr. 241 declaró lo siguiente:

proteger derechos humanos va más allá del deber de no destruir o de no debilitar deliberadamente a grupos minoritarios, pues requiere además el respeto y la protección de su patrimonio religioso y cultural esencial para su identidad de grupo [... La comisión] nota que el artículo 17 de la Carta [Africana] es de una dimensión dual en su naturaleza tanto individual como colectiva, al proteger, por un lado, la participación de los individuos en la vida cultural de su comunidad y, por otro, al obligar al Estado a promover y proteger valores tradicionales reconocidos por una comunidad. Por ende, entiende cultura como significado de un todo complejo que incluye una asociación física y espiritual de la tierra, conocimiento, creencias, artes, leyes, moral y costumbres, así como otras habilidades y hábitos adquiridos por la humanidad, de uno como miembro de la sociedad – la suma total de las actividades y productos materiales y espirituales de un grupo social dado, que la distinguen de otros grupos similares. También ha entendido que identidad cultural comprende el lenguaje, la religión y otras características que definen a un grupo.

²⁵ Comité DESC, Observación General Núm. 21, párr. 36:

La fuerte dimensión colectiva de la vida cultural de los pueblos indígenas es indispensable para su existencia, bienestar y desarrollo integral, y comprende el derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o de otra forma utilizado o adquirido. Hay que respetar y proteger los valores culturales y los derechos de los pueblos indígenas asociados a sus tierras ancestrales y a su relación con la naturaleza, a fin de evitar la degradación de su peculiar estilo de vida, incluidos los medios de subsistencia, la pérdida de recursos naturales y, en última instancia, su identidad cultural. Por lo tanto, los Estados partes deben tomar medidas para reconocer y proteger los derechos de los pueblos indígenas a poseer, explotar, controlar y utilizar sus tierras, territorios y recursos comunales y, en los casos en que se hubieren ocupado o utilizado de otro modo esas tierras o territorios sin su consentimiento libre e informado, adoptar medidas para que les sean devueltos.

²⁶ Cf. TEDH, *Chapman vs. Reino Unido*, núm. 27238/95 ECHR 2001-I, párr. 83. La corte reconoció que el art. 8 protege el derecho de una minoría — “gypsy” — a mantener su identidad; *Gorzelik y otros vs. Polonia*, núm. 44158/98, párr. 92, la corte europea observó que la necesidad de proteger la identidad cultural es también importante para el correcto funcionamiento de una democracia. V. Referencias a todos los casos mencionados en este párrafo en Research division ECHR, “Cultural Rights in the case-law of the European Court of Human Rights”, pp. 9-12.

referido al derecho a la identidad cultural y la dimensión colectiva de la vida cultural de las comunidades y pueblos nativos, indígenas, tribales y minoritarios.

El reconocimiento de la identidad cultural es parte y vía para la interpretación transversal que tiene como fin concebir, respetar y garantizar el goce y ejercicio de los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas protegidos por la CADH y, según el artículo 29.b) de la misma, también por los ordenamientos jurídicos internos.²⁷ Asimismo, el Convenio Núm. 169 de la OIT²⁸ reconoce que los pueblos indígenas pueden “asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven”. Por su parte, el artículo 27 del PIDCP reconoce el derecho de las minorías a disfrutar de su propia cultura o a profesar y practicar su propia religión y a utilizar su propio idioma en común con los demás miembros de su grupo.

Ahora bien, en cuanto a la naturaleza de ese derecho, debe decirse que es de carácter colectivo en las comunidades indígenas, y que debe ser respetado en una sociedad multicultural, pluralista y democrática.²⁹ La cultura de los miembros de las comunidades indígenas corresponde a una forma de vida particular, a una manera específica de ser, ver y actuar en el mundo. Esta forma de habitar está constituida a partir de su estrecha relación con sus tierras tradicionales y recursos naturales, no solo por ser estos su principal medio de subsistencia, sino además porque constituyen un elemento integrante de su cosmovisión, religiosidad y, por ende, de su identidad cultural.³⁰

La Corte IDH ha reconocido que el desplazamiento de integrantes fuera de su comunidad indígena puede provocar “una ruptura con su identidad cultural, afectando su vínculo con sus familiares, su idioma y su pasado ancestral”. Así, de acuerdo con el tribunal interamericano, para garantizar este derecho los Estados deben adoptar “medidas específicas de protección considerando las particulari-

²⁷ Corte IDH, *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*, párr. 213.

²⁸ OIT. *op. cit.*, considerando quinto.

²⁹ Corte IDH, *op. cit.*, párr. 217.

³⁰ Corte IDH, *Comunidad Indígena Yakye... cit.*, párr. 135.

dades propias de los pueblos indígenas, así como su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres para prevenir y revertir los efectos” del desplazamiento forzado interno.³¹ Dentro de los efectos del desplazamiento forzado de pueblos indígenas o algunos de sus integrantes fuera de ella se encuentra la ruptura con su identidad cultural pues afecta su vínculo con sus familiares, su idioma y su pasado ancestral. Ciertamente, los territorios tienen una importancia material y simbólica para la identidad cultural y la cosmovisión de los pueblos y comunidades indígenas. Pues estos son parte de la subjetividad colectiva y permiten consolidar el fuerte lazo que existe entre los elementos de la naturaleza y de la cultura, por un lado, y las dimensiones del ser de cada integrante de esas localidades. Lo anterior denota las profundas afectaciones a las relaciones sociales y espirituales que las personas integrantes desplazadas de la comunidad pueden tener al perder contacto con su territorio y los elementos que lo conforman.

El éxodo de la población originaria de su residencia habitual implica la pérdida de la relación que tienen con la naturaleza; con la celebración de las fiestas tradicionales ligadas, por ejemplo, a la agricultura y el agua; el contacto con sus principales lugares sagrados y cementerios que usualmente son referentes culturales de los ancestros y de la historia de su pueblo; así como de los elementos materiales para la producción artesanal y musical. Igualmente, las personas desplazadas internas sufren la destrucción de su estructura social, puesto que se redefinen las relaciones con otras personas. Dicha situación afecta principalmente a la niñez, pues influye en las formas de traspaso transgeneracional de su cultura, es decir, pueden perder sus guías espirituales y dirigentes comunitarios, que velan por el cumplimiento de los principios de la cultura. También, la vulneración al derecho de identidad afecta los rituales alrededor de los muertos, por la imposibilidad de enterrarlos en sus lugares sagrados. Esto incrementa el sufrimiento y angustia de los familiares, pues en la cosmovisión indígena usualmente hay un ritual de despedida, de preparación, de agradecimiento a las personas que se van que marca sus usos y costumbres. Además, al no poder enterrar a sus difuntos en ese lugar sacro, los familiares, las amistades y las personas conocidas pueden verse imposibilitadas para llevarles flores, alimentos o realizar cualquier otro tipo de ritual a quien

³¹ *Ibid.*, párrs. 146-147.

ha fallecido. Poco a poco, las personas indígenas desplazadas dejan de practicar los rituales de sepultura y ceremonia a sus muertos, lo cual implica una pérdida de su cultura.

El caso de desplazamiento forzado como consecuencia de los megaproyectos en territorio indígena es resultado de la destrucción de sitios de especial importancia en la vida espiritual de los miembros de la comunidad; la migración de animales, las montañas, árboles, bosques, fuentes de agua, cuevas, ríos subterráneos, o cualquier zona de alto valor medioambiental, cultural y de subsistencia alimentaria para la comunidad o pueblo indígena o de sitios que son afectados vulnera la cosmovisión y creencias de las comunidades. El tener que suspender actos y ceremonias ancestrales culturales del pueblo o comunidad indígena puede afectar la armonía y espiritualidad de sus integrantes. Esa paralización de actividades cotidianas del pueblo, como ya fue mencionado, puede tener un impacto en la enseñanza a la niñez de las tradiciones y ritos culturales, así como la perpetuación del conocimiento espiritual.

En las nuevas estrategias de sobrevivencia que las personas desplazadas realizan los marcadores de identidad suelen ser invisibilizados. Frecuentemente, en el traslado de su residencia habitual al sitio receptor se desprenden de su indumentaria tradicional, y tienden a acoplarse a la vestimenta e idioma del lugar de acogida, es decir, el desplazamiento también es un proceso de mimetización.

2. Derecho a la tierra, territorio y demás recursos que tradicionalmente han poseído en el contexto del derecho a la propiedad

Son las leyes, costumbres, tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra del pueblo indígena los que fijan el modo y forma de propiedad tradicional u otro tipo tradicional de ocupación, utilización y adquisición de tierras, territorios y recursos que poseen.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas establece el derecho de los miembros de la comunidad sobre sus tierras,

territorios y recursos y la protección del medio ambiente en el que se encuentran —artículos 25 a 27, 29, 30 y 32—, y obliga a los Estados a reconocer y proteger jurídicamente esas tierras; lo que constituye un factor importante para prevenir el desplazamiento forzado interno. El Convenio 169 de la OIT dedica su artículo 13 a la protección de los territorios indígenas, agregando en su artículo 16 el traslado —excepcional— de los pueblos respecto de sus tierras y en el 17 el deber de respetar las modalidades de transmisión de derechos sobre la tierra indígena. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos —CPEUM— señala, en la fracción VII, del artículo 27, que “la ley protegerá la integridad de las tierras indígenas”.

Como se mencionó anteriormente, en el contexto del derecho de propiedad de los pueblos indígenas, el artículo 21 de la CADH protege la vinculación estrecha que las poblaciones indígenas guardan con sus tierras, así como con los recursos naturales de los territorios ancestrales y los elementos incorporeales que se desprendan de ellos. Debido precisamente a la conexión intrínseca que los integrantes de los pueblos indígenas tienen con su territorio, la protección del derecho a la propiedad, uso y goce sobre este es necesaria para garantizar su supervivencia.³²

En cuanto al alcance y contenido de este derecho, el Comité DESC refiere lo siguiente:

La fuerte dimensión colectiva de la vida cultural de los pueblos indígenas es indispensable para su existencia, bienestar y desarrollo integral, y comprende el derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o de otra forma utilizado o adquirido. Hay que respetar y proteger los valores culturales y los derechos de los pueblos indígenas asociados a sus tierras ancestrales y a su relación con la naturaleza, a fin de evitar la degradación de su peculiar estilo de vida, incluidos los medios de subsistencia, la pérdida de recursos naturales y, en última instancia, su identidad cultural. Por lo tanto, los Estados partes deben tomar medidas para reconocer y proteger los derechos de los pueblos indígenas a poseer, explotar, controlar y utilizar sus tierras, territorios y recur-

³² *Ibid.*, párr. 346.

sos comunales y, en los casos en que se hubieren ocupado o utilizado de otro modo esas tierras o territorios sin su consentimiento libre e informado, adoptar medidas para que les sean devueltos.³³

Es menester destacar que el derecho a la tierra y al territorio de los pueblos indígenas posee dos componentes; el primero implica la defensa de su integridad hacia el exterior, es decir, frente a despojos, apropiaciones irregulares, desplazamientos forzados o aprovechamientos sin consentimiento de los pueblos, el segundo es una aproximación hacia el interior, que implica la posibilidad de la colectividad, de definir el uso y aprovechamiento individual o colectivo y las modalidades internas de apropiación, traslado, uso y aprovechamiento de la tierra y sus recursos, así como de los usos simbólicos y espirituales de ciertos sitios.³⁴

También es importante puntualizar que el alcance del concepto de “propiedad” es amplio en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, no solo en cuanto a su objeto, sino también en cuanto a los sujetos que se les reconoce. Al respecto de los “sujetos” de la propiedad, dicho sistema ha reconocido el derecho colectivo a la propiedad, aun cuando sus titulares carecen de una licencia o título formal a ella, dado que forma base de la cultura, religión, economía, integridad, y vida espiritual de comunidades indígenas y pueblos tribales.³⁵

Sobre la posesión de las tierras de las personas, comunidades y pueblos indígenas, la Corte IDH ha sostenido lo siguiente:

1) La posesión tradicional de los indígenas sobre sus tierras tiene efectos equivalentes al título de pleno dominio que otorga el Estado; 2) la posesión tradicional otorga a los indígenas el derecho a exigir el reconocimiento oficial de propiedad y su registro; 3) los miembros de los pueblos indígenas que por causas ajenas a su voluntad han salido o perdido la posesión de sus tierras tradicionales mantienen

³³ Comité DESC, Observación General Núm. 21; *Derecho de toda persona a participar en la vida cultural* (artículo 15, párrafo 1 a), del PIDESC, párr. 36.

³⁴ Cf. SCJN, *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas*, p. 21.

³⁵ Cf. CIDH, *Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, párr. 484

el derecho de propiedad sobre las mismas, aún a falta de título legal, salvo cuando las tierras hayan sido legítimamente trasladadas a terceros de buena fe; y 4) los miembros de los pueblos indígenas que involuntariamente han perdido la posesión de sus tierras, y éstas han sido trasladadas legítimamente a terceros inocentes, tienen el derecho de recuperarlas o a obtener otras tierras de igual extensión y calidad. Consecuentemente, la posesión no es un requisito que condicione la existencia del derecho a la recuperación de las tierras indígenas.³⁶

Ahora bien, tomando en cuenta que la relación de los pueblos indígenas con el territorio es esencial para mantener sus estructuras culturales y su supervivencia étnica y material, es dable concluir que el desplazamiento forzado de los miembros de una comunidad fuera de esta les puede colocar, como ya se mencionó, en una situación de especial vulnerabilidad. La cual puede provocar secuelas destructivas sobre el tejido étnico y cultural, y generar un claro riesgo de extinción, cultural o físico, de los pueblos indígenas.³⁷

Efectivamente, el desplazamiento de los miembros de una comunidad indígena impacta la relación del pueblo originario con su territorio, así como los lazos comunitarios, tradicionales, culturales y ancestrales del grupo como tal. Esto es así porque el traslado rompe los vínculos históricos que la población afectada tenía con su territorio, con la tierra y con las prácticas sociales que regían la cotidianidad. Entre los efectos usuales se encuentra la desarticulación del tejido comunitario, lo que conlleva a la ruptura de las relaciones sociales que se dan dentro de cada comunidad para organizar la convivencia. Esto se debe a la pérdida repentina de los canales tradicionales de transmisión de saberes entre generaciones, de la lógica cultural, de las prácticas productivas y del uso de la tierra. La cohesión comunal se reduce dado que, entre las personas desplazadas internas, se encuentran aquellas personas que fungían como autoridades tradicionales o líderes comunitarios, y que después se vieron despojados de su liderazgo. Por lo tanto, las organizaciones comunitarias se debilitan.

³⁶ Corte IDH, *Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay*, párr. 128.

³⁷ *Ibid.*, párr. 147.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos —CIDH— ha subrayado que, durante el periodo de desplazamiento interno hasta el retorno a sus tierras, las personas desplazadas indígenas pueden ver 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, también se ve afectado “su derecho a la propiedad por el desuso y deterioro de sus tierras y de sus bienes muebles e inmuebles, tanto comunitarios como individuales”.³⁸

Asimismo, la CIDH ha determinado que el desplazamiento forzado genera “detrimento en su posibilidad de trabajo”, el cual, a su vez, ocasiona un lucro cesante para las personas indígenas desplazadas. Quienes ven afectado “su derecho a la propiedad toda vez que durante el periodo de desplazamiento no [...] tienen] acceso al derecho al uso y goce de los recursos naturales de sus tierras tradicionales entre otros recursos que han sido usados tradicionalmente [...] por los miembros de las comunidades [... indígenas]”.³⁹

También, la falta de acceso a los territorios puede impedir que las comunidades indígenas puedan hacer uso y disfrute de los recursos naturales necesarios para procurar su subsistencia; entre las cuales se cuentan las actividades para acceder a los sistemas tradicionales de salud y otras funciones socioculturales ligadas a los recursos y al territorio. Eso puede exponerlos a condiciones de vida precarias o inhumanas, a mayor vulnerabilidad ante enfermedades y epidemias, así como someterlos a situaciones de desprotección extrema.⁴⁰

3. Derecho a una consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe

Los siguientes artículos prevén el derecho humano a la consulta previa a las personas y pueblos indígenas: artículo 2, apartado B, fracciones II y IX, de la CPEUM; 1, 6, numeral 1, 15, numeral 2, 22, numeral 3, 27, numeral 3 y 28 del Convenio

³⁸ CIDH, Informe Núm. 64/11, Caso 12.573, *Marino López y otros (Operación Génesis) (Colombia)*, párr. 348.

³⁹ *Id.*

⁴⁰ Corte IDH, *op. cit.*, párr. 354.

169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la OIT; también en el numeral 18 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, disposición que tiene como base el artículo 25 del PIDCP que garantiza a todos los ciudadanos el derecho a “participar en la dirección de los asuntos públicos”.

Del contenido de estas legislaciones se advierte que el derecho de consulta previa a las comunidades indígenas es una prerrogativa fundamental, cuyo propósito es garantizar, mediante procedimientos *culturalmente adecuados, informados y de buena fe*, la oportunidad de que los miembros de la comunidad manifiesten sus opiniones, dudas e inquietudes ante la autoridad pública. Lo anterior debe darse con anterioridad a que se adopte una medida administrativa o legislativa susceptible de afectar a dicho grupo vulnerable, combatiendo así la exclusión social a la que históricamente se han visto sometidos.⁴¹

Una consulta previa significa que se debe: (i) hacer participar a los pueblos indígenas tan pronto como sea posible, es decir, la consulta y participación deben tener lugar en las etapas de conceptualización y diseño, en lugar de comenzar en una etapa tardía de un proyecto cuando ya se han decidido detalles fundamentales; (ii) dejar el tiempo necesario para que los pueblos indígenas absorban, entiendan y analicen la información y emprendan sus propios procesos de toma de decisiones.⁴²

La noción de *informado* implica lo siguiente: que la información que se proporcione debe ser de índole suficientemente cuantitativa y cualitativa, así como objetiva, exacta y clara; debe presentarse de una forma que los pueblos indígenas puedan comprender cabalmente; el contenido sustantivo de la información debe incluir la índole y el tamaño del proyecto, el ritmo a que se construirá y la reversibilidad y el alcance del proyecto o la actividad que se proponga; también deben

⁴¹ Tesis XXVII.3o.19 CS (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 62, tomo IV, p. 2268, Registro Digital: 2019078.

⁴² Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, *Consentimiento libre, previo e informado: un enfoque basado en los derechos humanos*, párr. 21.

exponerse las razones del proyecto, las zonas que serán afectadas, y las evaluaciones de impacto social, ambiental y cultural; además del tipo de indemnización o de participación en los beneficios para la comunidad y todos los posibles efectos y perjuicios de la actividad propuesta.⁴³

La consulta de *buena fe* exige la ausencia de cualquier tipo de coerción por parte del Estado o de sus agentes —o particulares—, y que estos actúen bajo la autorización o aquiescencia de los pueblos. Asimismo, la consulta debe llevarse a cabo en un ambiente libre de hostilidad que obligue a las comunidades o pueblos indígenas a tomar una decisión viciada o precipitada, por lo que el proceso requiere del establecimiento de un clima de confianza mutua entre las partes.⁴⁴

Sobre el elemento *culturalmente adecuado*, el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito del Poder Judicial de la Federación, en el precedente de la tesis aislada “Derecho humano a la consulta previa a las personas y pueblos indígenas, su fundamento constitucional y convencional en materia de biodiversidad, conservación y sustentabilidad ecológicas”,⁴⁵ refirió que el deber de los Estados de llevar a cabo la consulta a las comunidades o grupos indígenas debe cumplirse de acuerdo con las costumbres y tradiciones de aquellos, considerando en todo momento los métodos tradicionales que utilizan en la toma de sus decisiones.

En este sentido, las decisiones que las comunidades indígenas tomen de acuerdo con el ejercicio de sus usos y costumbres deben ser respetadas en todo momento. Los miembros de una comunidad indígena son plenamente libres de elegir las formas de decisión interna, así como a las personas, grupos o instituciones que habrán de representarlos durante el proceso de la consulta; por lo que el Estado no podrá objetar la forma en que tomen sus decisiones. Por otro lado, la consulta culturalmente adecuada es aquella donde las autoridades la lleven a cabo a través

⁴³ *Ibid.*, párr. 22.

⁴⁴ Precedente de la Tesis XXVII.3o.19 CS (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 62, tomo IV, p. 2268, Registro Digital: 2019078.

⁴⁵ *Id.*

de medios e instrumentos idóneos para las comunidades indígenas; de tal suerte que, entre otras cosas, el acceso a las tecnologías de la información no signifique un menoscabo en el goce de este derecho.

Además de los parámetros anteriores, habría que sumar la noción del consentimiento *libre*. Como afirma la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, las decisiones de dar o no dar el consentimiento deben ser libres. Este término es usado y comprendido en el sentido de que deben tenerse en cuenta los factores directos e indirectos que pueden obstar a la libre voluntad de los pueblos indígenas.⁴⁶ Lo anterior significa que es obligación de los Estados consultar con los pueblos indígenas su consentimiento sobre asuntos que les afecten en distintos contextos. El derecho es aplicable a cualquier acción administrativa o legislativa que pueda tener un impacto sobre los derechos o intereses de los pueblos indígenas. En tal sentido, la consulta previa a los pueblos indígenas tiene que darse no solamente para sopesar el uso de los recursos naturales de sus territorios, sino para cualquier medida que pueda afectar directamente a estas comunidades.⁴⁷ Así, se ha identificado de forma enunciativa mas no limitativa una serie de situaciones genéricas consideradas de impacto significativo para los grupos indígenas que se enlistan a continuación: (i) la pérdida de territorios y tierra tradicional; (ii) el desalojo de sus tierras;⁴⁸ (iii) el posible reasentamiento; (iv) el agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia física y cultural; (v) la destrucción y contaminación del ambiente tradicional; (vi) la desorganización social y comunitaria; (vii) los impactos negativos sanitarios y nutricionales, entre otros.⁴⁹

⁴⁶ Cf. Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. *op. cit.*, párrs. 20-23.

⁴⁷ Cf. SCJN, *op. cit.*, p. 23.

⁴⁸ Al respecto, la CIDH recordó en la Medida Cautelar Núm. 860-17 que los pueblos indígenas se ven afectados en medida desproporcionada por la práctica de los desalojos forzados, y en los casos en los que las familias se encuentren dispersas en diversas comunidades y aldeas producto del desalojo fuera del lugar que habitaban. Dicho desalojo afecta la cohesión social del colectivo e impacta en la identidad cultural del mismo, se genera la ruptura del tejido social, el debilitamiento y la fragmentación comunitaria, y en los casos más graves supone la pérdida total o el serio deterioro de su identidad étnica y cultural.

⁴⁹ V. Tesis 2a. XXVII/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. libro 31, tomo II, p. 1213, Registro Digital: 2011957.

El Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha indicado que los proyectos de desarrollo en gran escala que tengan lugar en tierras indígenas y que repercutan de manera importante en su patrimonio cultural esencial, o utilicen al patrimonio cultural para fines comerciales, incluidos sus conocimientos, innovaciones o prácticas, requieren el consentimiento de los pueblos con los parámetros ya descritos.⁵⁰ Además, los pueblos indígenas tienen derecho a participar plenamente durante todo el proceso de desarrollo, así como de proponer alternativas que las autoridades han de examinar debidamente.

Se describe como una forma de desplazamiento arbitrario y se considera un tipo de violación de los derechos humanos, según el principio 6 de los Principios Rectores, el desplazamiento por proyectos de desarrollo a gran escala que no están justificados por un interés público superior o primordial.⁵¹

La limitación de este derecho humano en materia de proyectos de desarrollo a gran escala, es decir, la decisión de llevar adelante la actividad tras no haberse obtenido el consentimiento debe ir acompañada no solo de las salvaguardas necesarias —tales como rectificar las cuestiones de equilibrio de poder, hacer evaluaciones del impacto ambiental y socioeconómico, tomar medidas de mitigación, otorgar una indemnización o distribuir los beneficios—, sino también de medidas correctivas que tengan en cuenta la vulneración de derechos de las comunidades. En algunos casos que involucren atentados a la vida humana, o a lugares sagrados y prácticas culturales puede resultar difícil o imposible asignar un valor monetario a la vulneración de derechos. Por lo anterior, entre otras razones, es vital resolver las tensiones que surjan en relación con un proyecto en el seno de las comunidades indígenas, para obtener el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos, en conformidad con sus propias leyes, tradiciones y costumbres, y a través de sus propias instituciones representativas.⁵²

Finalmente, en cuanto a las consecuencias de no garantizar ese derecho humano, la Corte IDH ha considerado que la falta de consulta a los pueblos y comunidades

⁵⁰ Cf. Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, *op. cit.*, párrs. 36-38.

⁵¹ Cf. Comisión Estatal de los Derechos Humanos en Chiapas, Relatoría sobre Desplazamiento Interno en Chiapas, pp. 20-21. Disponible en «https://cedhchiapas.org/cedh/?page_id=3742».

⁵² *Ibid.*, párrs. 38-41.

indígenas con relación a megaproyectos previstos en sus tierras y territorios afecta su identidad cultural. Por cuanto no cabe duda de que la intervención y destrucción de su patrimonio cultural implica una falta de respeto y un atentado grave a su identidad social y cultural, a sus costumbres, tradiciones, cosmovisión y a su modo de vivir.⁵³

La falta o el vicio de los elementos necesarios para garantizar el derecho humano a la consulta puede ser motivo de un procedimiento jurisdiccional.⁵⁴ Este proceso puede ser exigido por cualquier integrante de la comunidad o pueblo indígena, con independencia de que se trate o no de un representante legítimo nombrado por la comunidad,⁵⁵ Este procedimiento puede, por ejemplo, tener como consecuencia que se decreten medidas legislativas, administrativas o de otra índole para reconocer y garantizar el derecho de la comunidad indígena a ser efectivamente consultada, según sus tradiciones y costumbres. El procedimiento debe posibilitar el derecho de otorgar o abstenerse de otorgar el consentimiento a el megaproyecto en cuestión que pueda afectar su territorio, y el derecho a compartir, razonablemente, los beneficios derivados de esos proyectos con el pueblo indígena, en el caso de que se llevaran a cabo gracias al consentimiento previo, libre e informado.⁵⁶

Es importante repetir lo siguiente, el ejercicio y defensa del derecho humano a la consulta corresponde a las comunidades indígenas de forma colectiva o individual. Ciertamente, si uno de los integrantes de una comunidad indígena decide individualmente ejercer este derecho, por considerar que cierta medida tiene un impacto significativo sobre su entorno y le afecta en forma personal y a la forma de vida colectiva, debe reconocerse su interés legítimo para reclamarlo a través de la vía correspondiente.⁵⁷

En este sentido, los tribunales colegiados de circuito han resuelto que el ejercicio y protección común del derecho a la consulta —sobre una medida administrativa

⁵³ Cf. Corte IDH, *op. cit.*, párr. 220.

⁵⁴ Cf. SCJN, *op. cit.*, p. 23.

⁵⁵ V. Tesis 1a. CCXXXV/2013 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro XXIII, tomo I, p. 735, Registro Digital: 2004169.

⁵⁶ Cf. Corte IDH, *Pueblo Saramaka vs. Surinam*, párr. 194.

⁵⁷ V. Tesis XXVII.3o.157 K (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 62, tomo IV, p. 2269, Registro Digital: 2019117.

o legislativa que pudiera afectar a los pueblos indígenas, o tener un impacto significativo sobre su entorno— supone el interés legítimo de las personas que se autoadscriben como integrantes de una etnia determinada. De esta manera, es posible que los miembros de una comunidad reclamen mediante un juicio de amparo, por ejemplo, una medida administrativa en materia de conservación y uso sustentable de la biodiversidad de impacto significativo sobre su entorno.⁵⁸ Así, los pueblos indígenas no requieren demostrar un acto concreto de aplicación o implementación posterior, dado que el agravio que genera la omisión del derecho a la consulta les involucra como destinatarios directos o indirectos en su observancia.⁵⁹

4. Derecho al trabajo

Los siguientes artículos refieren el derecho al trabajo en su contenido: los artículos 17, 20 y 21 de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; los artículos 4, 7, 20, 23 y 30 del Convenio 169 de la OIT; el artículo 7 del PIDESC; el artículo 2, apartado B, fracción VII, el artículo 5 y 123 de la CPEUM; y los artículos 2, 3, 28-B, 56 y 133 de la Ley Federal del Trabajo.

El fondo de estos artículos dicta el derecho a ganarse la vida con el trabajo que se elija o acepte libremente, a tener acceso sin discriminación a programas de capacitación y orientación profesional brindadas por el Estado, así como a tener oportunidades de acceso a políticas públicas para obtener un empleo o medio de subsistencia. El derecho al trabajo se debe garantizar sin discriminación en el acceso al empleo, es decir, el gobierno está obligado a adoptar políticas públicas que aseguren igualdad de oportunidades, el trato con respeto a las personas empleadoras y la implementación de programas que protejan el derecho al trabajo para grupos en situación de vulnerabilidad. Los Estados deben garantizar condiciones de trabajo favorables, seguras y saludables, salarios justos e igualdad remunerativa sin distinción de ningún tipo, el derecho a la libertad de asocia-

⁵⁸ V. Tesis: XXVII.3o.70 A (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 62, tomo IV, p. 2271, Registro Digital: 2019119.

⁵⁹ V. Tesis: XXVII.3o.71 A (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 62, tomo IV, p. 2270, Registro Digital: 2019118.

ción, igualdad de oportunidades de promoción, horas de trabajo adecuadas y días de descanso, así como periodos vacacionales. El derecho al trabajo también protege del trabajo forzado y del despido injustificado.⁶⁰

La mayoría de los pueblos indígenas han desarrollado estrategias de subsistencia especializadas, las cuales están adaptadas a las condiciones específicas de sus territorios tradicionales y dependen en gran parte del acceso a las tierras, los territorios y los recursos.⁶¹ Las ocupaciones tradicionales están vinculadas a una serie de actividades relacionadas al territorio que habitan, por ejemplo, la agricultura, la caza, la pesca, la recolección y la producción artesanal, que en conjunto satisfacen las necesidades de subsistencia de una comunidad originaria.

Cuando las personas indígenas son desplazadas, usualmente, las condiciones de vida del lugar de acogida no les permiten retomar sus actividades económicas tradicionales. En cambio, tienen que participar de actividades económicas que pueden no permitirles ingresos estables. Esta inestabilidad, entre muchas otras, contribuye a la desintegración de la estructura social, vida cultural y espiritual de los integrantes de la comunidad desplazada. Por ejemplo, para aquellas personas indígenas que han vivido toda su vida en áreas rurales, pasar a vivir a un contexto urbano o semiurbano les implica abandonar sus oficios particulares para formar parte del cuerpo de trabajo. De esta manera los miembros de las comunidades indígenas desplazadas se dedican a ser peones, ayudantes, albañiles, cargadores, obreros en maquilas, empleados del hogar, jornaleros y a ocupar otro tipo de trabajos. Estos, usualmente son ocasionales o estacionales y son oficios escasamente regulados, lo que propicia baja remuneración respecto del trabajo desempeñado, modalidades semiserviles de contratación, jornadas excesivas, malos tratos, abusos y ausencia de prestaciones de ley.

La restricción de los territorios originarios, consecuencia del fenómeno de desplazamiento interno, impide a personas indígenas acceder a sus actividades

⁶⁰ Cf. Comisión Estatal de los Derechos Humanos en Chiapas, *op. cit.*, p. 46.

⁶¹ Cf. OIT, *Eliminación de la discriminación de los pueblos indígenas y tribales en material de empleo y ocupación: guía para el Convenio núm. 111 de la OIT*, p. 4. Disponible en «https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_097729.pdf».

tradicionales de subsistencia, expone a sus miembros a situaciones de explotación laboral e incluso a prácticas tales como el trabajo forzado o la servidumbre por deudas, análogas a la esclavitud.⁶²

5. Derecho a la libertad de circulación y de residencia

Sobre este derecho humano se ha hablado de forma extensiva en el presente manual. Sin embargo, para efectos del presente capítulo, es importante recalcar que el derecho a la libertad de circulación en todo el territorio del Estado y a la libertad de elegir el propio lugar de residencia son particularmente pertinentes para los pueblos indígenas. A reserva de ciertas restricciones, el derecho a elegir el propio lugar de residencia incluye la protección contra toda forma de desplazamiento forzado.⁶³ La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en su artículo 10, prohíbe la expulsión forzada de los pueblos indígenas, cualesquiera que sean los motivos, y exige que la reubicación solo se lleve a cabo con el consentimiento libre, previo, informado de los pueblos indígenas interesados.

El Estado no puede garantizar este derecho humano si no es capaz de proveer los medios que permitan a los miembros de una comunidad indígena regresar voluntariamente, en forma segura y con dignidad a sus tierras tradicionales, con las cuales tienen una dependencia y apego especial. No se logra garantizar a los miembros de la comunidad su derecho de circulación y residencia mientras no haya seguridad de que serán respetados sus derechos humanos —particularmente los derechos a la vida e integridad personal— a través, por ejemplo, de una investigación y proceso judicial efectivos que tengan como resultado el esclarecimiento de los hechos y la sanción de los responsables que causaron la movilización forzada de las personas desplazadas de su lugar de residencia.⁶⁴

⁶² CIDH, *Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia*, Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 34, párrs. 257-268, 297; Recomendación Núm. 8.

⁶³ V. PIDESC, art. 12; Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de Naciones Unidas, *op. cit.*, párr. 13.

⁶⁴ Cf. Corte IDH, *Comunidad Moiwana vs. Surinam*, párrs. 120 y 212.

Además, como sucedió en el caso de la *comunidad de Moiwana vs Surinam*, la Corte IDH refiere que para que exista un retorno digno y seguro hay que comprender también las formas de hacerlo de la comunidad. En ocasiones, las personas desplazadas indígenas tienen reglas religiosas y culturales que deben aplicar para poder retornar a su territorio; por ejemplo, deben primero purificar sus tierras a través de los rituales correspondientes para que no sufran enfermedades físicas o psicológicas por no haberlas realizado según su cosmovisión. Esos elementos se tornan indispensables para que las personas desplazadas tengan un retorno digno y seguro, sin los cuales se actualizaría una restricción a su derecho de circulación o residencia.⁶⁵

IV. Medidas específicas de prevención, atención, protección y solución

Cada caso de éxodo de integrantes de comunidades indígenas tiene sus propios patrones de desplazamiento y su condición específica. Ambos factores se deben reconocer en la magnitud plena de su gravedad para dar una respuesta apropiada por parte del Estado. A continuación, se reseñan de forma enunciativa mas no limitativa, medidas de prevención, atención, protección y solución con enfoque intercultural que las autoridades correspondientes pueden emplear para casos concretos y que, como se verá, algunas de ellas pueden ser utilizadas como medida de prevención y de solución duradera al mismo tiempo.

1. Medidas de prevención

La prevención es un término que incluye tanto la noción de advertir las causas del desplazamiento forzado como la función de mitigar sus efectos.⁶⁶ La acción preventiva consiste en iniciativas que tienen el efecto de evitar la ocurrencia y recurrencia de las condiciones que obligan a las personas a abandonar su lugar de residencia habitual. La noción de prevención no debe confundirse nunca con

⁶⁵ *Ibid.*, párr. 212.

⁶⁶ Cf. Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado, *Nota sobre protección internacional*, A/AC.96/799, párr. 26.

los esfuerzos para obstruir la huida de las poblaciones amenazadas, o para evitar la salida de las personas.⁶⁷ Algunas medidas de prevención relacionadas con el desplazamiento de integrantes de una comunidad indígena son las siguientes:

- Fomentar un diálogo abierto y en el idioma de las y los miembros de la comunidad para la resolución del conflicto como método de mediación y conciliación.
- Ante la posibilidad de pérdida de los territorios y tierra tradicional, o del desalojo de ellas por causa de megaproyectos⁶⁸ se deben establecer condiciones previas para, en su caso, lograr el consentimiento libre, previo e informado. Como se mencionó en el apartado correspondiente, estos acuerdos deben ser de confianza, buena fe, métodos culturalmente adecuados de negociación, y con reconocimiento y respeto de los derechos inmanentes de los pueblos indígenas. El proceso debe ser formal y llevarse a cabo en un entorno de respeto mutuo. Se debe asegurar que la información relativa al posible impacto del proyecto o medida se presente a los pueblos indígenas en forma comprensible, culturalmente apropiada, conforme a sus tradiciones inherentes e

⁶⁷ Cf. ACNUR, *Papel del ACNUR en la prevención de las situaciones que producen refugiados*.

⁶⁸ ONU, Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo; se establecen como medidas previas a un desalojo las siguientes: (i) dar un aviso apropiado a todas las personas que podrían verse afectadas; (ii) difusión eficaz y anticipada por parte de las autoridades, en particular sobre los registros de la tierra y los planes amplios de reasentamiento propuestos, con medidas dirigidas especialmente a proteger a grupos en situación de vulnerabilidad; (iii) plazo razonable para el examen público, la formulación de comentarios u objeciones del plan propuesto; (iv) acceso a la justicia incluyendo asesoría y representación jurídica; (v) las decisiones judiciales deben anunciarse por escrito, en el idioma de las personas y con suficiente antelación. El aviso debe contener la ausencia de alternativas razonables, todos los detalles de la alternativa propuesta y cuando no hay alternativas, todas las medidas adoptadas previstas para reducir al mínimo los efectos perjudiciales del desplazamiento; (vi) las personas deben poder hacer un inventario para evaluar sus bienes muebles y evaluar y documentar las pérdidas no monetarias que han de ser indemnizadas; y (vii) se debe ofrecer una solución duradera antes del desalojo o del proyecto a gran escala que asegure que las personas no se queden sin vivienda adecuada o en situación de vulneración de otros derechos; (viii) se debe permitir el acceso de observadores neutrales para garantizar la transparencia y el cumplimiento de los principios internacionales durante cualquier desalojo y dar tiempo suficiente para que las personas puedan prepararse y sacar sus pertenencias.

independientes. De ser necesario, también debe presentarse verbalmente y en sus respectivos idiomas.⁶⁹

En sintonía con la idea anterior, en casos de desalojo por proyectos de desarrollo también se debe permitir el acceso de personas neutrales que funjan como observadoras para garantizar la transparencia y el cumplimiento de los principios internacionales. De igual manera, se debe garantizar el acceso a la justicia incluyendo asesoría y representación jurídica. Las decisiones judiciales, por su parte, deben anunciarse por escrito, en el idioma de las personas y con suficiente antelación.⁷⁰

- Evaluación y atención de necesidades insatisfechas en las comunidades indígenas que eventualmente puedan derivar en procesos de desplazamiento a partir del análisis del caso que ha surgido.
- Orientación a las y los integrantes de las comunidades indígenas que puedan verse afectados por un hecho de desplazamiento en la solución por vías jurídicas e institucionales de los conflictos que pueda generar tal situación. Coadyuvar para generar documentación sobre sus derechos de propiedad, ya sea esta colectiva o individual.
- Programas de capacitación a la población en general, al sector privado, a los servidores públicos correspondientes, a las personas en situación de desplazamiento y a las y los integrantes de las comunidades indígenas. Cuyo contenido impulse el respeto y conocimiento de los derechos humanos de las personas en situación de desplazamiento, las obligaciones del Estado en la materia, promoción del reconocimiento legal y el respeto del derecho a no ser objeto de desplazamiento arbitrario, y la consiguiente prohibición del desplazamiento arbitrario. Dicho programa debe ser impartido en la lengua indígena correspondiente si así fuere necesario.

⁶⁹ Cf. Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, *Consentimiento libre, previo e informado...* cit., pp. 20-21.

⁷⁰ V. ONU, *Los Principios Básicos y Directrices sobre los Desalojos...* cit.

2. Medidas de atención

Las medidas de atención pueden describirse según las contenidas en el Modelo Integral de Atención a Víctimas bajo los conceptos de “ayuda inmediata” y “asistencia”. La noción de *ayuda inmediata* se entiende como la prestación de servicios y apoyos a las víctimas de desplazamiento de manera oportuna y rápida, de acuerdo a las necesidades que tengan en relación directa con el hecho victimizante. Esto con el fin de atender y garantizar la satisfacción de las necesidades de atención médica y psicológica de emergencia, alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas y seguras.⁷¹ La segunda noción, la *asistencia*, se entiende como al conjunto de mecanismos, procedimientos, programas, medidas y recursos de orden político, económico, social, cultural, entre otros, a cargo del Estado; orientados a restablecer la vigencia efectiva de los derechos de las víctimas, brindarles condiciones para llevar una vida digna y garantizar su incorporación a la vida social, económica y política.⁷²

Las medidas de atención que pueden dictarse cuando existe un episodio de desplazamiento forzado interno de integrantes de una comunidad indígena son las siguientes:

- Durante el tiempo en que se encuentren desplazados, las niñas, niños y adolescentes indígenas deben contar con programas interculturales y en su idioma original. De ser posible, estos programas deber elaborarse con las autoridades tradicionales de la comunidad de origen, para el acceso a una educación apropiada culturalmente para niñas, niños y adolescentes indígenas en situación de desplazamiento.
- Dotación de personal docente capacitado en enseñanza intercultural y bilingüe en la educación de las niñas, niños y adolescentes indígenas desplazados.

⁷¹ Cf. Modelo Integral de Atención a Víctimas, p. 53.

⁷² *Ibid.*, pág. 55.

- Brindar gratuitamente y de forma inmediata, con pertinencia cultural a las víctimas que lo deseen y con previo consentimiento informado, tratamiento médico y psicológico por el tiempo que sea necesario, incluida la provisión gratuita de medicamentos. Dicha atención médica y psicológica debe ser culturalmente apropiada, por ejemplo, puede llevarse a cabo a través de los sanadores de la comunidad indígena correspondiente, de acuerdo a sus propias prácticas de salud y mediante el uso de medicinas tradicionales. Para lo cual el Estado debe acordar con las víctimas la forma en que esta medida se llevará a cabo.
- Los daños sufridos por el hecho que originó el éxodo, en ocasiones, no solo se circunscriben a aspectos de la identidad individual, sino también a la pérdida de raíces y vínculos comunitarios. Por lo tanto, resulta pertinente disponer de una medida que busque reducir padecimientos psicosociales. Al proveer el tratamiento psicológico se deben considerar las circunstancias y necesidades particulares de cada persona, de manera que se les brinden tratamientos colectivos, familiares e individuales, según lo que se acuerde con cada uno de ellos y después de una evaluación individual.
- En relación con la recuperación de los documentos que acrediten la propiedad o posesión de sus tierras, deben fijarse métodos para que los que hayan perdido la documentación que acreditaba la posesión de sus tierras y bienes los obtengan o comprueben su posesión de formas alternativas. Sobre este aspecto, es importante recalcar que la Corte IDH ha sostenido que son medios adecuados de identificación son los siguientes: (i) un documento oficial que certifique la identidad de la persona; o (ii) una declaración rendida ante la autoridad pertinente por un líder reconocido por los miembros de la comunidad indígena donde residían los desplazados indígenas, unida a la declaración de dos personas adicionales, que den fe, claramente, de la identidad de la persona. Esta amplitud de criterio con respecto a la identificación obedece

a que muchas personas indígenas no poseen documentos de identidad formales o nunca fueron inscritas en el registro civil.⁷³

- Garantizar la protección de las necesidades y tradiciones nutricionales específicas de la población indígena desplazada, es decir, el acceso a una alimentación adecuada en términos nutricionales y culturalmente adecuados, así como la provisión de agua potable para la población desplazada. Lo anterior, en concordancia con los niveles considerados aceptables por organizaciones internacionales como la Organización Mundial de la Salud —OMS—.⁷⁴
- Con el fin de atender de forma adecuada el episodio de desplazamiento, deben elaborarse estudios socioeconómicos y, en su caso, ambientales de la comunidad indígena de donde las víctimas fueron desplazadas, y también a las comunidades de acogida, con el objeto de recopilar información básica sobre las necesidades para su atención. Los cuales deberán incluir eventualmente la participación plena de las personas indígenas desplazadas en la planificación y gestión de dichos estudios. Dicho diagnóstico permite conocer las condiciones económicas, sociales y culturales de la población y sus integrantes desplazados, para de esta forma asentar las bases de los planes de atención llevados a cabo de una forma integral. Dicha evaluación debe incluir la exploración de alternativas y estrategias para minimizar el daño, tomar en cuenta los impactos diferenciados en personas en situación de vulnerabilidad, e incluir recopilación de datos desglosados.⁷⁵
- Otorgar, en caso de ser necesario, indumentaria tradicional a las personas indígenas desplazadas.

⁷³ Corte IDH, *op. cit.*, párr. 178.

⁷⁴ Cf. CIDH, Medida Cautelar Núm. 412-17, *Pobladores desalojados y desplazados de la Comunidad Laguna Larga respecto de Guatemala*, párr. 4.

⁷⁵ Cf. Modelo de Ley de la Unión Africana para la Implementación de la Convención de la Unión Africana para la Protección y Asistencia de los Desplazados Internos en África (Convención de Kampala), art. 16.

- Programas de capacitación laboral orientados a lograr la plena integración de la persona indígena desplazada al municipio en donde se encuentre y la realización de su proyecto de vida.
- Orientación jurídica para los integrantes de las comunidades indígenas desplazadas sobre las vías jurídicas e institucionales para la protección de sus tierras y territorios durante el tiempo que se encuentren fuera de su residencia habitual.

3. Medidas de protección

Debe entenderse por *protección* todas aquellas actividades dirigidas a obtener el respeto pleno de los derechos de una persona. Las medidas de protección deben generar un ambiente que favorezca el respeto por los seres humanos, anticipar o aliviar los efectos inmediatos de abusos específicos, y restaurar las condiciones de vida digna.⁷⁶ Las siguientes son algunas medidas de protección que pueden dictarse cuando existe un episodio de desplazamiento forzado interno de integrantes de comunidades indígenas:

- Para que la justicia sea cultural y materialmente accesible para las personas indígenas desplazadas, todos los juicios y procedimientos de los que sean parte, individual o colectivamente, deben contar con intérpretes y personas defensoras que conozcan su lengua y su cultura.
- En todo tipo de juicio o procedimiento en el que sean parte personas indígenas, individual o colectivamente, deben tomarse en cuenta sus costumbres y especificidades culturales. Para que este derecho sea eficaz deben determinarse, al menos, cuatro cuestiones en el ámbito del proceso penal:⁷⁷

⁷⁶ Cf. Grupo de trabajo del Grupo Sectorial Global de Protección, *Manual para la Protección de los Desplazados Internos*, pp. 540-541.

⁷⁷ V. Precedente del amparo directo en revisión 5465/2014, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 61, tomo I, p. 365, párr. 97.

- ♦ Verificar la existencia y vigencia del ejercicio de una *costumbre* en los términos alegados por la persona imputada. Es decir, constatar que la conducta de una persona inculpada forma parte de una práctica de la comunidad de la que proviene; como pudiera ser, la costumbre de una comunidad de expulsar físicamente a sus integrantes por no cumplir con ciertas tareas comunitarias. Para ello, las autoridades judiciales pueden allegarse de pericias antropológicas u otros medios de prueba lícitos, como actas de la comunidad o consejos de ancianos.
- ♦ Considerar las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho y el contexto cultural en que este se desarrolla y desde donde ocurre la conducta. Es decir, se debe hacer lo siguiente: (i) tomarse en consideración las características propias que diferencian a los miembros de los pueblos indígenas de la población en general y, que conforman su identidad cultural al momento de interpretar los derechos que les asisten; (ii) garantizar la presencia de una persona defensora que hable el idioma y de un intérprete de la lengua y de la cultura indígena a la que pertenece la persona, pueblo o la comunidad en cuestión, y (iii) facilitar la defensa adecuada y promover la participación de la persona, pueblo o comunidad indígena dotándole de información, en su lengua y de conformidad con su cultura, sobre el estado del proceso judicial en que intervienen.
- ♦ Determinar si la costumbre documentada —como la anteriormente descrita, la práctica de una comunidad de expulsar físicamente a sus integrantes de esta por no cumplir reglas comunitarias— resulta válida. Es decir, que no entra en conflicto con las prohibiciones absolutas en materia de derechos humanos, o que no dé como resultado una restricción ilegítima que no pueda justificarse como necesaria en una sociedad multicultural. Así, no resultará aplicable una norma de usos y costumbres abiertamente adversa al respeto y protección de los derechos humanos de la persona

indígena, ni de otras personas involucradas en el proceso judicial —compartan o no la condición de indígenas—.

- ♦ Precisar qué papel tiene la costumbre en cuestión dentro del proceso judicial. Por ejemplo, en el caso del proceso penal, se debe determinar en qué elemento del delito debe ponderarse la costumbre o especificidad indígena. Esto es, decidir si constituye una excluyente de responsabilidad, una atenuante o si debe evaluarse para efectos del establecimiento de la pena.
- Hasta que el derecho de propiedad de los miembros de la comunidad indígena sobre sus territorios tradicionales sea asegurado, la autoridad correspondiente deberá abstenerse de realizar acciones —ya sea por parte de agentes estatales o de terceros que actúen con la aquiescencia o tolerancia del Estado— que afecten la existencia, valor, uso o goce de la propiedad ubicada en el área geográfica donde vivieron tradicionalmente los miembros de la comunidad indígena. Garantizando a su vez la protección de los enseres, propiedades y cosechas que fueron abandonadas en la comunidad antes de su desplazamiento.⁷⁸
- Mientras se realiza la investigación y proceso judicial efectivo, con el fin de esclarecer los hechos y la sanción de los responsables que provocaron el éxodo involuntario hasta su culminación, solo los miembros de la comunidad indígena pueden decidir cuándo sería apropiado regresar a su comunidad. Cuando los miembros de la comunidad estén satisfechos con las acciones indispensables para su retorno, la autoridad responsable debe garantizar su seguridad.
- En conformidad con lo anterior, debe preverse el acceso seguro a la zona donde antes habitaban para la recolección de bienes, enseres y cosechas requeridos para la subsistencia de la población indígena desplazada.⁷⁹

⁷⁸ Cf. CIDH, *op. cit.*, p. 14, párr. 4.

⁷⁹ *Id.*

- En caso de ser necesario, y atendiendo a la causa del desplazamiento forzado, cuando la víctima se encuentre amenazada en su integridad personal o en su vida, o en caso de que existan razones fundadas para pensar que estos derechos están en riesgo en razón del delito o de la violación de derechos humanos sufrida, las autoridades del orden federal, de las entidades federativas o municipales adoptarán con carácter inmediato las medidas que sean necesarias para evitar que la víctima sufra alguna lesión o daño; de acuerdo con sus competencias y capacidades.⁸⁰
- Cuando por razón del desplazamiento forzado interno el núcleo familiar se haya dividido, deberán buscarse las medidas conducentes que procuren la reunificación familiar.

4. Medidas de soluciones duraderas

Debe entenderse a las medidas de soluciones duraderas como aquellas que sirven para resolver la situación de las personas desplazadas internas de manera satisfactoria y permanente, permitiéndoles llevar una vida normal.⁸¹ Una solución duradera se logra cuando los desplazados internos dejan de necesitar asistencia o protección específica vinculada con su situación de desplazamiento y pueden disfrutar de sus derechos humanos sin ser discriminadas por esa condición.⁸²

Además de las medidas enunciadas en los apartados de prevención, atención y protección —que también sirven como medidas para soluciones duraderas—, las siguientes pueden dictarse para efectos de alcanzar soluciones a casos de desplazamiento interno forzado de integrantes de comunidades indígenas:

- Para casos en donde se haya generado un perjuicio a la integridad cultural de la comunidad que sufrió de desplazamiento se deberá

⁸⁰ V. Ley General de Víctimas, art. 40.

⁸¹ Cf. Grupo de trabajo del Grupo Sectorial Global de Protección, *op. cit.*, p. 544.

⁸² Cf. Joing IDP Profiling Services, *Guía de análisis de soluciones duraderas. Una Herramienta para medir el avance hacia soluciones duraderas para las personas desplazadas internamente (PDI)*, p. 12.

diseñar e implementar, a través de la instancia correspondiente, un programa para el rescate de la cultura de la comunidad que sufrió ese episodio. Debe estar dirigido a rescatar, promocionar, divulgar y conservar los usos y costumbres ancestrales, basado en los valores, principios y filosofías del pueblo originario. Asimismo, este programa debe generar un espacio para promover las expresiones artísticas, lingüísticas y culturales de la comunidad. El diseño y ejecución de ese programa debe contar con la participación activa de los miembros de la comunidad que sufrió episodios de desplazamiento.

- Deben garantizarse las condiciones de seguridad adecuadas para que las personas indígenas desplazadas puedan retornar a sus lugares de residencia, de ser el caso y si así lo desean.
- En caso de retorno a sus tierras y territorios deben diseñarse y ejecutarse proyectos de cultivo, ganado, artesanía o cualquier otra actividad —de autosustento o remuneración económica— de la que se sirvieran antes del desplazamiento.
- La autoridad correspondiente debe establecer los requisitos básicos de lo que se considera un retorno voluntario y seguro para los pueblos indígenas con respecto a las condiciones existentes en el lugar de origen. Ello puede incluir la restitución de tierras, con énfasis en que esta devolución debe abordarse de una forma respetuosa de y específica para los derechos de los pueblos indígenas. También debe tener como fin la reconciliación, teniendo en cuenta la cultura y las tradiciones indígenas, siendo los pueblos los que participen y dictaminen los procesos de paz, las cuestiones relacionadas con la inclusión y las formas de hacer frente a la marginación.⁸³ Estas consideraciones deben tomarse en cuenta también cuando la medida de solución sea la integración local o reubicación de las personas desplazadas.

⁸³ Cf. Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, *Los derechos de los pueblos indígenas... cit.*, p. 22.

- Se debe implementar un programa habitacional, mediante el cual se provea de vivienda adecuada a aquellas víctimas de desplazamiento forzado interno que así lo requieran.
- Con el fin de revertir la situación de desplazamiento, debe elaborarse un diagnóstico sobre la comunidad indígena y sus integrantes desplazados para recopilar información básica relacionada a su retorno o reubicación. Esta valoración debe incluir, eventualmente, su participación plena en la planificación y gestión. Dicho diagnóstico permite conocer las condiciones económicas, sociales y culturales de la población, y de esa forma asentar las bases para la elaboración de los planes de resarcimiento llevados a cabo de una forma integral. Así, se pueden realizar medidas de reparación con un enfoque intercultural, tales como la construcción de viviendas, la entrega de indemnizaciones económicas, medidas de salud, educación, justicia o memoria histórica.
- En caso de comunidades indígenas en riesgo de extinción por causa del éxodo deben implementarse programas de rescate del *modus vivendi* tradicional del pueblo.
- Como medida excepcional,⁸⁴ si no existieran condiciones para el retorno, la autoridad correspondiente debe disponer de los recursos necesarios y suficientes para procurar que las víctimas de desplazamiento forzado puedan integrarse a la localidad de acogida o reubicarse en otro lugar con condiciones similares al lugar en el que se encontraban antes de los hechos que generaron su movilización forzada. Las personas indígenas desplazadas deben poder elegir el lugar que ellas libre y voluntariamente indiquen dentro del territorio nacional. Sin embargo, debe notarse que la elección de reubicarse o integrarse a alguna localidad de ninguna manera equivale a renunciar al derecho a retornar a

⁸⁴ Se denomina medida excepcional puesto que el reasentamiento de personas indígenas desplazadas puede implicar la pérdida de la relación que la comunidad tiene con su cultura, recursos naturales, propiedades y su lengua.

su lugar de origen cuando existan las condiciones de seguridad, voluntariedad y dignidad.

- Para cuantificar el daño moral que han sufrido las personas desplazadas indígenas por tener que salir de su comunidad, según el caso concreto, deben tomarse en cuenta dos dimensiones: el dolor y los efectos producidos por las situaciones vividas por los desplazados desde la esfera *individual*, como desde el tejido *familiar y comunitario*. Entre los daños psicosociales causados por los hechos que motivan su movilización forzada están, de forma enunciativa más no limitativa, los siguientes: (i) la desarticulación de la comunidad; (ii) la destrucción de los roles familiares; (iii) la pérdida de la identidad cultural de la comunidad y el vacío cultural con la muerte de personajes comunitarios; (iv) la alteración del duelo comunitario; (v) la sustitución de las normas y valores tradicionales por otras normas y bajo el régimen de otras autoridades, además de la alteración del tejido social comunitario tradicional; (vi) el deterioro de las relaciones de confianza comunitarias; y (vii) en su caso, el daño generado al proyecto de vida comunitario por la falta de justicia.⁸⁵
- Las personas juzgadoras pueden allegarse de mayor información —a través de peritajes culturales o jurídico-antropológicos, u otros medios de prueba, tales como actas de la comunidad o consejos de ancianos— que les permita discernir si la conducta tratada se refiere a algo mandado por el sistema normativo de la comunidad o bien, si es una conducta antijurídica en cualquier contexto. Estas herramientas son útiles para ilustrar a las y los jueces sobre el contexto cultural de las personas, o sobre los sistemas normativos internos que obligan, facultan o prohíben conductas a los individuos de la comunidad.⁸⁶
- En el diseño y ejecución de medidas debe reconocerse a los desplazados internos como participantes y asociados en su propia recuperación.

⁸⁵ Cf. Corte IDH, *Masacre Plan Sánchez vs. Guatemala*, párr. 77, incisos e) y f).

⁸⁶ SCJN, *op. cit.*, p. 26.

V. Conflictos intracomunitarios

Es importante mencionar la disyuntiva insoslayable que se presenta cuando los casos de desplazamiento interno se originan en pueblos indígenas como un castigo colectivo por el ejercicio de su derecho a la libre determinación.

La CPEUM reconoce el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural. También a aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de la Constitución, respetando los derechos humanos, sus garantías y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres.⁸⁷

Frecuentemente, en México se generan casos en los que las comunidades indígenas resuelven expulsar físicamente de su localidad a ciertos integrantes por haber realizado alguna acción contraria a sus tradiciones. Esto se decide en la asamblea comunitaria que es la máxima autoridad de decisión en el ejercicio de su derecho a la libre determinación de sus instituciones. Por lo tanto, en diversas comunidades indígenas, con la intención de crear una serie de reglas que resuelvan los conflictos que ahí se generan, castigan de manera colectiva a quienes no siguen las normas comunales, desplazándolos de su comunidad.⁸⁸ Esos casos son generados por causas como intolerancia religiosa, afiliaciones políticas, incumplimiento de reglas o cargos comunitarios, conflictos territoriales, etcétera.

Si bien los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres —espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas y, cuando existan, sus propios sistemas jurídicos—, estas tienen que estar en conformidad con las normas internacionales de derechos humanos.⁸⁹ Entonces, esto genera una disyuntiva insos-

⁸⁷ CPEUM, art. 2, apartado A, fracciones I y II.

⁸⁸ Comisión Estatal de los Derechos Humanos en Chiapas, *op. cit.*, p. 109.

⁸⁹ Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, art. 34.

layable entre el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, con los derechos de las personas a su libertad de tránsito y residencia.

Ciertamente, de acuerdo con el principio interpretativo *pro persona*, las normas de derecho consuetudinario indígena podrían resultar aplicables en casos concretos, incluso, tramitados en la jurisdicción del Estado central. Siempre y cuando estas normas prevean la protección más amplia para cierto derecho y, como lo establece claramente la Constitución, mientras no contravengan las disposiciones constitucionales y el marco constitucional de protección, respeto y garantía de los derechos humanos.⁹⁰

Esto quiere decir que las normas del derecho consuetudinario indígena estarán, en todo momento, sujetas a examen constitucional, convencional y legal para decidir sobre su pertinencia y aplicabilidad en casos concretos en relación con los derechos humanos; tal y como lo están el resto de las disposiciones que integran el régimen jurídico mexicano. Pero siempre se tomará en cuenta el necesario diálogo intercultural para definir el significado y contenido de los derechos. La mera existencia de una norma de usos y costumbres no implica su aplicabilidad inmediata. Es posible que el reconocimiento de ciertos usos y prácticas culturales de las personas, pueblos y comunidades indígenas afecte los derechos humanos de quienes componen la comunidad indígena o de quienes se relacionan con ella.⁹¹

Por ello, de acuerdo con la CPEUM, en principio serán inaplicables las normas de derecho consuetudinario indígena que atenten directamente contra los derechos humanos que pertenecen al dominio del *ius cogens*, tales como la tortura, la desaparición forzada, la esclavitud y la discriminación; así como las reglas que eliminen definitivamente las posibilidades de acceder a la justicia —sin que esto impida que se añada al contenido y alcance de estos derechos y al significado de estas conductas una interpretación culturalmente incluyente—. En materia de igualdad y no discriminación, la aplicación de los usos y costumbres indígenas no puede ser una excusa para intensificar la opresión, incluso al interior de las comu-

⁹⁰ Precedente del amparo directo en revisión 5465/2014... *cit.*, párr. 83.

⁹¹ *Ibid.*, párr. 86.

nidades indígenas, de aquellos miembros tradicionalmente excluidos, como mujeres, niñas y niños o personas con discapacidad, entre otros colectivos históricamente desaventajados.⁹²

Por ende, se torna razonable considerar que el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas puede limitarse legítimamente cuando en el uso de este una comunidad originaria decida o realice actos tendentes a expulsar a sus propios integrantes de esa localidad, o de cualquier otra acción que afecte los derechos humanos de alguno de sus miembros.

Bibliografía

Organización de las Naciones Unidas

ACNUR, Papel del ACNUR en la prevención de las situaciones que producen refugiados, Ginebra, 1999.

Comisión de Derechos Humanos, Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de las Naciones Unidas, E/CN.4/1998/53/Add.2 de 11 de febrero de 1998.

_____, Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Sra. Radhika Coomaraswamy, presentado de conformidad con la resolución 2001/49, 11 de marzo de 2002.

Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado, *Nota sobre protección internacional*, A/AC.96/799, 25 de agosto de 1992.

Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, Observación General Núm. 21; *Derecho de toda persona a participar en la vida cultural (artículo 15,*

⁹² V. Tesis: 1a. CCCLII/2018 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 61, tomo I, p. 365, Registro Digital: 2018747.

párrafo 1 a), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), 21 de diciembre de 2009.

_____, *Consentimiento libre, previo e informado: un enfoque basado en los derechos humanos*, Estudio del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, 10 de agosto de 2018.

Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de Naciones Unidas, *Los derechos de los pueblos indígenas en el contexto de las fronteras, la migración y los desplazamientos*, 18 de septiembre de 2019. Disponible en «<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/275/92/PDF/G1927592.pdf?OpenElement>».

Modelo de Ley de la Unión Africana para la Implementación de la Convención de la Unión Africana para la Protección y Asistencia de los Desplazados Internos en África (Convención de Kampala).

OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Convenio Núm. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Lima: OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2014. Disponible en «https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/--ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf».

_____, *Eliminación de la discriminación de los pueblos indígenas y tribales en material de empleo y ocupación: guía para el Convenio núm. 111 de la OIT*. Ginebra, 2007. Disponible en «https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_097729.pdf».

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, 05 de febrero de 2007.

UNESCO, Declaración Universal de la UNESCO sobre la diversidad cultural del año 2001.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia, Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 34, 28 de junio de 2007.

Comunicado de Prensa Núm. 27/05, *El Conflicto Armado Agrava La Discriminación y Violencia contra Las Mujeres Colombianas*, 25 de julio de 2005.

Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, 2015.

Informe Núm. 64/11. Caso 12.573, *Marino López y otros (Operación Génesis) (Colombia)*, Informe de Fondo.

Medida Cautelar Núm. 412-17. *Pobladores desalojados y desplazados de la Comunidad Laguna Larga respecto de Guatemala*, 8 de septiembre de 2017.

Medida Cautelar Núm. 860-17. *Familias indígenas de la Comunidad Chaab'íl Ch'och' respecto de Guatemala*, 25 de enero de 2018.

Corte Interamericana de Derechos Humanos

Miembros de la Aldea Chichupac y comunidades vecinas del Municipio de Rabinal vs. Guatemala, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C Núm. 328, sentencia de 30 de noviembre de 2016.

Comunidades Afrodescendientes Desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) vs. Colombia, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 20 de noviembre de 2013.

Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador, Fondo y reparaciones, Serie C Núm. 245, sentencia de 27 de junio de 2012

Chitay Nech y otros vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C Núm. 212, sentencia de 25 de mayo de 2010.

Pueblo Saramaka vs. Surinam, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C Núm. 185, sentencia del 28 de noviembre de 2007.

Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 146, sentencia de 29 de marzo de 2006.

Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay, Fondo Reparaciones y Costas, Serie C Núm. 125, sentencia 17 de junio de 2005.

Comunidad Moiwana vs. Surinam, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C Núm. 124, sentencia de 15 de junio de 2005.

Masacre Plan Sánchez vs. Guatemala. Reparaciones, Serie C Núm. 116, sentencia de 19 de noviembre de 2004.

Legislación en México

Comisión Estatal de los Derechos Humanos en Chiapas, Relatoría sobre Desplazamiento Interno en Chiapas, marzo 2020. Disponible en «https://cedh-chiapas.org/cedh/?page_id=3742».

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley General de Víctimas.

Modelo Integral de Atención a Víctimas.

Precedente del amparo directo en revisión 5465/2014, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 61, Tomo I, diciembre de 2018.

Precedente del amparo en revisión 609/2017, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 62, Tomo IV, enero de 2019, Registro digital: 28282.

Precedente de la Tesis XXVII.3o.19 CS (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 62, Tomo IV, página 2268, enero de 2019, Registro Digital: 2019078.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas*, 2014.

Tesis: XXVII.3o.19 CS (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 62, Tomo IV, enero de 2019, Registro Digital: 2019078.

Tesis: 2a. XXVII/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 31, Tomo II, página 1213, junio de 2016, Registro Digital: 2011957.

Tesis: 1a. CCCLII/2018 (10a.). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 61, Tomo I, página 365, diciembre de 2018, Registro Digital: 2018747.

Tesis: 1a. CCXXXV/2013 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro XXIII, Tomo I, página 735, agosto de 2013, Registro Digital: 2004169.

Tesis: XXVII.3o.70 A (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 62, Tomo IV, página 2271, enero de 2019, Registro Digital: 2019119.

Tesis. XXVII.3o.71 A (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 62, Tomo IV, página 2270, enero de 2019, Registro Digital: 2019118.

Tesis XXVII.3o.157 K (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 62, Tomo IV, página 2269, enero de 2019, Registro Digital: 2019117.

Corte Constitucional de Colombia

Auto 004/009, 26 de enero de 2009. Disponible en «<https://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/AUTOS%202009/111.%20Auto%20del%2026-01-2009.%20Auto%20004.%20Indigenas.pdf>».

Otros instrumentos

Grupo de Trabajo del Grupo Sectorial Global de Protección. *Manual para la Protección de los Desplazados Internos*. Marzo, 2010.

Joining IDP Profiling Services. *Guía de análisis de soluciones duraderas. Una Herramienta para medir el avance hacia soluciones duraderas para las personas desplazadas internamente (PDI)*. 2018.

Medidas de reparación

Iris Marín Ortiz*

* Abogada de la Universidad del Rosario, magister en Derecho de la Universidad Nacional de Colombia. Se ha desempeñado como magistrada auxiliar de la Jurisdicción Especial para la Paz y de la Corte Constitucional colombianas, asesora de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición de Colombia y de la Comisión de la Verdad de Ecuador; directora de Reparaciones y subdirectora general de la Unidad para las Víctimas creada por la Ley de Víctimas colombiana como programa de reparación en Colombia.

Este capítulo fue elaborado con el apoyo en investigación de la abogada Luisa Villarraga Zschommler.

Medidas de reparación. I. Resumen; II. El derecho a la reparación; III. Los años del desplazamiento forzado y las medidas de reparación aplicables; IV. Diferencias y complementariedades entre reparaciones, asistencia humanitaria y asistencia social; V. El derecho a un acceso efectivo a la reparación; VI. El derecho a la participación; VII. Conclusiones.

I. Resumen

Este capítulo expone el contenido del derecho a la reparación y su alcance para las víctimas de desplazamiento forzado. Se exponen los daños comunes que causa el desplazamiento forzado, así como las medidas de reparación a las que pueden acceder las víctimas, los obstáculos que suelen enfrentar y la forma en que se pueden subsanar. Se exponen asimismo las diferencias y complementariedades entre reparación, asistencia y políticas sociales, así como la función esencial que tiene la garantía del derecho a la participación de las víctimas. El presente texto se fundamenta en los instrumentos internacionales de derechos humanos sobre acceso a un recurso judicial efectivo y en el derecho a la reparación, e ilustra problemas y soluciones con ejemplos de la experiencia comparada e internacional.

El objetivo es abordar el derecho a la reparación de las víctimas de desplazamiento forzado y se desarrolla en cinco apartados. En el primero se presenta la definición del derecho a la reparación, su fundamento en el derecho de acceso a la justicia, las medidas que lo componen —restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición—, su alcance individual y colectivo y las reglas de responsabilidad en la reparación. En el segundo se profundiza en el alcance del derecho en casos de desplazamiento forzado, los daños que general-

mente sufren sus víctimas y algunas connotaciones especiales de las medidas de reparación que usualmente son aplicables. En el tercero se presentan las diferencias y complementariedades entre las medidas de asistencia humanitaria y social y las reparaciones; asimismo, se abordan los criterios que se recomienda seguir para que el acceso a las reparaciones sea efectivo y para superar las barreras de acceso que suelen enfrentar las víctimas, especialmente en lo que respecta a los retos probatorios del daño causado por el despojo o abandono forzado. En el último apartado se expone el fundamento e importancia de garantizar el derecho a la participación de las víctimas tanto en la formulación y evaluación de los mecanismos de reparación como en la definición de las medidas por adoptar en cada caso concreto.

II. El derecho a la reparación

Toda violación al derecho internacional de los derechos humanos —DIDH— o infracción al derecho internacional humanitario —DIH— da lugar al derecho a la reparación. El derecho a la reparación hace parte del derecho a un recurso efectivo, también denominado *derecho a la protección judicial o de acceso a la justicia*, que es una obligación inherente al reconocimiento de los derechos humanos que no puede ser suspendida, ni siquiera en estados de excepción.¹

El derecho a un recurso efectivo ha sido entendido como el derecho a tener derechos, e impone que la ocurrencia de violaciones a los derechos humanos sea tomada como un asunto grave, serio, que tiene consecuencias jurídicas, y que las víctimas no puedan quedar desprotegidas. Este derecho obliga a los Estados a establecer en su legislación recursos judiciales sencillos, rápidos y efectivos contra violaciones a derechos humanos,² lo que se traduce en la obligación de aquellos de investigar, juzgar y sancionar a las personas responsables, otorgar reparaciones a las víctimas y garantizar el esclarecimiento de la verdad. Esta obligación es una expresión del deber de garantía de los Estados, según el cual estos se encuentran

¹ V. Comité de Derechos Humanos, Observación General Núm. 29 sobre el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: estados de excepción y suspensión de derechos.

² Cf. CADH, art. 25.

obligados a garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos y libertades reconocidas en los tratados internacionales a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción y sin discriminación alguna.³

El deber de garantía es reforzado en los casos de violaciones que constituyen crímenes internacionales, que a su vez coinciden con los hechos que afectan los derechos que no se pueden restringir durante estados de excepción.⁴ Entre los derechos inderogables se encuentran, además de los mencionados en las normas citadas, otros actos, inclusive la prohibición del desplazamiento forzado y del traslado forzoso de la población.⁵ La prohibición de estos crímenes constituye norma imperativa de *ius cogens* internacional, por lo que la obligación de investigar, juzgar y sancionar a los responsables y el deber de garantizar la reparación a las víctimas son inderogables.⁶

La definición del derecho a la reparación no es uniforme en los instrumentos internacionales. La CADH se refiere al deber que tiene la Corte Interamericana de Derechos Humanos —Corte IDH— de ordenar que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de los derechos y el pago de una justa indemnización.⁷ La Relatoría Especial de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Víctimas a la Verdad, la Justicia, la Reparación y la No Repetición ha sostenido que el derecho a la reparación “se refiere a todas las medidas que pueden adoptarse para subsanar los distintos tipos de daños sufridos por las víctimas como consecuencia de determinados delitos”.⁸ La Corte IDH ha señalado que esta disposición recoge una norma consuetudinaria que constituye uno de los principios fundamentales del derecho internacional contemporáneo sobre responsabilidad de un Estado.⁹ Entonces, el foco de la reparación son los

³ Cf. *ibid.*, art. 1.1; y PIDCP, art. 2.1.

⁴ Cf. *ibid.*, art. 4; y CADH, art. 27.

⁵ V. Comité de Derechos Humanos, *op. cit.*

⁶ V. Corte Internacional de Justicia —CIJ—, *Bélgica vs. Congo*; Tribunal Penal para la ex-Yugoslavia, *Caso Kupresik*.

⁷ Cf. CADH, art. 63.

⁸ Organización de las Naciones Unidas —ONU—, Asamblea General, Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, *Concesión de reparaciones a las víctimas de violaciones manifiestas de los derechos humanos y violaciones graves del derecho internacional humanitario*, A/69/518.

⁹ Corte IDH, *Vereda La Esperanza vs. Colombia*, párr. 253.

daños causados por los hechos, sean estos materiales o inmateriales, “incluidas lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdidas económicas o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales”.¹⁰

En el alcance más comúnmente aceptado en el derecho internacional, el derecho a la reparación incorpora medidas de indemnización, restitución, rehabilitación, satisfacción y las garantías de no repetición. Este alcance se deriva de los Principios sobre Reparaciones y ha sido adoptado por la jurisprudencia de la Corte IDH y por la Relatoría de Naciones Unidas sobre los Derechos a la Verdad, la Justicia, la Reparación y las Garantías de no Repetición. No obstante, el Estatuto de Roma, por ejemplo, únicamente menciona las medidas de indemnización, restitución y rehabilitación.¹¹

Otros instrumentos internacionales se refieren también al derecho a la reparación o sus componentes, como los Principios Internacionales de Lucha contra la Impunidad —también conocidos como Principios Joinet, por el nombre de su autor—, actualizados por la experta Diane Orenlitcher;¹² los Principios Rectores sobre Desplazamiento Interno —Principios Rectores—;¹³ los Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas —conocidos como Principios Pinheiro, por su autor—.¹⁴ Todos estos documentos son instrumentos internacionales de derecho blando —*soft law*—; sin embargo, muchos de estos principios no tienen por vocación crear obligaciones nuevas: su fuerza vinculante deriva más bien del hecho de que sistematizan obligaciones internacionales ya existentes.¹⁵

¹⁰ ONU, Asamblea General, *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones* —en adelante, Principios sobre Reparaciones—, ONU AG Res. 60/147, párr. 8.

¹¹ Cf. Corte Penal Internacional —CPI—, Estatuto de Roma, art. 75.

¹² ONU, *Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad*, ONU E/CN.4/2005/102/Add.1.

¹³ ONU, Subcomisión de Protección y Promoción de los Derechos Humanos, Principios Rectores de los Desplazados Internos, E/CN.4/S1998/53/Add.2.

¹⁴ ONU, Subcomisión de Protección y Promoción de los Derechos Humanos, Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas, E/CN.4/Sub.2/2005/17.

¹⁵ Como lo destaca el preámbulo de los Principios sobre Reparaciones, cuando señala que “los Principios y directrices básicos que figuran en el presente documento no entrañan nuevas obligaciones jurídicas

Según los Principios sobre Reparaciones, las distintas medidas de reparación se definen de la siguiente manera:¹⁶

Restitución	“La <i>restitución</i> , siempre que sea posible, ha de devolver a la víctima a la situación anterior a la violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o la violación grave del derecho internacional humanitario. La restitución comprende, según corresponda, el restablecimiento de la libertad, el disfrute de los derechos humanos, la identidad, la vida familiar y la ciudadanía, el regreso a su lugar de residencia, la reintegración en su empleo y la devolución de sus bienes”. ¹⁷
Indemnización	“La <i>indemnización</i> ha de concederse, de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, por todos los perjuicios económicamente evaluables que sean consecuencia de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o de violaciones graves del derecho internacional humanitario, tales como los siguientes: <i>a)</i> El daño físico o mental; <i>b)</i> La pérdida de oportunidades, en particular las de empleo, educación y prestaciones sociales; <i>c)</i> Los daños materiales y la pérdida de ingresos, incluido el lucro cesante; <i>d)</i> Los perjuicios morales; <i>e)</i> Los gastos de asistencia jurídica o de expertos, medicamentos y servicios médicos y servicios psicológicos y sociales”. ¹⁸
Rehabilitación	“La <i>rehabilitación</i> ha de incluir la atención médica y psicológica, así como servicios jurídicos y sociales”. ¹⁹
Satisfacción	“La <i>satisfacción</i> ha de incluir, cuando sea pertinente y procedente, la totalidad o parte de las medidas siguientes: <i>a)</i> Medidas eficaces

internacionales o nacionales, sino que indican mecanismos, modalidades, procedimientos y métodos para el cumplimiento de las obligaciones jurídicas existentes conforme a las normas internacionales de derechos humanos y al derecho internacional humanitario, que son complementarios, aunque diferentes en su contenido”.

¹⁶ ONU, Asamblea General, Principios sobre Reparaciones, párrs. 19-23.

¹⁷ *Ibid.*, párr. 19.

¹⁸ *Ibid.*, párr. 20.

¹⁹ *Ibid.*, párr. 21.

	<p>para conseguir que no continúen las violaciones; <i>b</i>) La verificación de los hechos y la revelación pública y completa de la verdad, en la medida en que esa revelación no provoque más daños o amenace la seguridad y los intereses de la víctima, de sus familiares, de los testigos o de personas que han intervenido para ayudar a la víctima o impedir que se produzcan nuevas violaciones; <i>c</i>) La búsqueda de las personas desaparecidas, de las identidades de los niños secuestrados y de los cadáveres de las personas asesinadas, y la ayuda para recuperarlos, identificarlos y volver a inhumarlos según el deseo explícito o presunto de la víctima o las prácticas culturales de su familia y comunidad; <i>d</i>) Una declaración oficial o decisión judicial que restablezca la dignidad, la reputación y los derechos de la víctima y de las personas estrechamente vinculadas a ella; <i>e</i>) Una disculpa pública que incluya el reconocimiento de los hechos y la aceptación de responsabilidades; <i>f</i>) La aplicación de sanciones judiciales o administrativas a los responsables de las violaciones; <i>g</i>) Conmemoraciones y homenajes a las víctimas; <i>h</i>) La inclusión de una exposición precisa de las violaciones ocurridas en la enseñanza de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, así como en el material didáctico a todos los niveles”.²⁰</p>
Garantías de no repetición	<p>“Las <i>garantías de no repetición</i> han de incluir, según proceda, la totalidad o parte de las medidas siguientes, que también contribuirán a la prevención: <i>a</i>) El ejercicio de un control efectivo por las autoridades civiles sobre las fuerzas armadas y de seguridad; <i>b</i>) La garantía de que todos los procedimientos civiles y militares se ajustan a las normas internacionales relativas a las garantías procesales, la equidad y la imparcialidad; <i>c</i>) El fortalecimiento de la independencia del poder judicial; <i>d</i>) La protección de los profesionales del derecho, la salud y la asistencia sanitaria, la información y otros sectores conexos, así como de los defensores de los derechos humanos; <i>e</i>) La educación, de modo prioritario y permanente, de todos</p>

²⁰ *Ibid.*, párr. 22.

los sectores de la sociedad respecto de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario y la capacitación en esta materia de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, así como de las fuerzas armadas y de seguridad; f) La promoción de la observancia de los códigos de conducta y de las normas éticas, en particular las normas internacionales, por los funcionarios públicos, inclusive el personal de las fuerzas de seguridad, los establecimientos penitenciarios, los medios de información, el personal de servicios médicos, psicológicos, sociales y de las fuerzas armadas, además del personal de empresas comerciales; g) La promoción de mecanismos destinados a prevenir, vigilar y resolver los conflictos sociales; h) La revisión y reforma de las leyes que contribuyan a las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y a las violaciones graves del derecho humanitario o las permitan".²¹

El titular del derecho a la reparación es la víctima de los hechos, quien ha sufrido un daño por la violación a los derechos humanos o infracción al DIH, incluyendo a la víctima directa o a sus familiares. Así lo ha establecido la Corte IDH,²² los Principios sobre Reparaciones²³ y el Estatuto de Roma,²⁴ entre otros instrumentos internacionales.

El derecho a la reparación es tanto individual como colectivo. Desde la perspectiva del daño, como lo indican los Principios sobre Reparaciones, la reparación debe abarcar los daños individuales y los colectivos que se hayan causado con los hechos, es decir, debe abarcar tanto las afectaciones a derechos individuales como a derechos colectivos. Esto conlleva el otorgamiento de medidas individuales y colectivas de reparación. En cuanto abarcan daños diferentes, la reparación colectiva no subsume la individual. Desde la perspectiva de las víctimas que tienen derecho a la reparación, en algunas legislaciones se ha reconocido como víctimas

²¹ *Ibid.*, párr. 23.

²² *Cf.* Corte IDH, *op. cit.*, párr. 254.

²³ *Cf.* ONU, Asamblea General, Principios sobre Reparaciones, párr. 8.

²⁴ *Cf.* CPI, Estatuto de Roma, art. 75.

a ciertos colectivos, entre los cuales se encuentran, por ejemplo, las organizaciones, grupos y comunidades étnicas y campesinas, entre otros.²⁵

Sobre este último punto, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas —CEAV— en México, de la mano del gobierno nacional y de conformidad con la Ley General de Víctimas, expidió el *Manual sobre reparaciones colectivas*, dirigido al personal de la CEAV, así como a grupos y colectivos de víctimas; en él se señala, entre otros puntos, que en las violaciones de derechos humanos en las que hay una afectación que trasciende la esfera individual, se reconoce como titular del derecho de reparación a un nuevo sujeto de carácter colectivo.²⁶

Respecto de la pregunta de a quién corresponde ofrecer la reparación, los Principios sobre Reparaciones estipulan:

Conforme a su derecho interno y a sus obligaciones jurídicas internacionales, los Estados concederán reparación a las víctimas por las acciones u omisiones que puedan atribuirse al Estado y constituyan violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o violaciones graves del derecho internacional humanitario. Cuando se determine que una persona física o jurídica u otra entidad está obligada a dar reparación a una víctima, la parte responsable deberá conceder reparación a la víctima o indemnizar al Estado si éste hubiera ya dado reparación a la víctima.²⁷

La obligación de reparar reposa inicialmente en cabeza de quien es responsable directo del hecho que causó los daños, sea el Estado o una persona natural o jurídica, según las reglas ordinarias de imputación de responsabilidad civil, penal, estatal o internacional. El Estado tiene la obligación directa de reparar cuando los hechos comprometan directamente su responsabilidad. En ese caso, la obligación se fundamenta en el deber de respetar los derechos humanos.²⁸

²⁵ La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras colombiana reconoce como víctimas colectivas a las organizaciones, grupos y comunidades. V. Congreso de la República de Colombia, Ley 1448 de 2011, Ley de Víctimas, art. 152; Presidente de la República de Colombia, Decretos Ley Étnicos 4633, 4634, 4635, art. 3. La Ley General de Víctimas de México también reconoce la reparación colectiva. Al respecto, V. Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, Ley General de Víctimas, Ley, art. 1, párr. 4.

²⁶ Cf. Gobierno de México y CEAV, *Manual de reparaciones colectivas*, p. 104.

²⁷ ONU, Asamblea General, Principios sobre Reparaciones, párr. 15.

²⁸ V. OEA, CADH, art. 1.1; y PIDCP, art. 2.1.

Cabe destacar que el derecho a la reparación integral del daño se encuentra reconocida en la normativa mexicana desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así, en su artículo primero, tercer párrafo, establece que

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Por su parte, el artículo 20 constitucional estableció un catálogo de derechos mínimos de víctimas u ofendidos por la comisión de delitos, dentro de los que se encuentran el reconocimiento de la facultad de solicitar una reparación del daño. Asimismo, en el apartado C del mismo artículo, fracción VII, se reconoció el derecho de impugnar determinaciones del Ministerio Público que afecten su derecho a obtener una reparación del daño.

En concordancia con la Constitución, México cuenta también con una Ley General de Víctimas de observancia general, la cual indica, en su artículo 1º, que la reparación integral comprenderá:

las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima teniendo en cuenta la gravedad y magnitud del hecho punible cometido o la gravedad y magnitud de la violación de sus derechos, así como las circunstancias y características del hecho victimizante.

El derecho a la reparación en la normatividad mexicana

Sobre el objeto del derecho a la reparación, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México —SCJN— señaló en sentencia de 2020 lo siguiente: “En tal sentido, la reparación del daño que resulta de la comisión de un delito, tiene como finalidad resarcir la afectación ocasionada a la víctima u ofendido, con motivo

del daño o menoscabo económico, físico, mental o emocional, que representa un detrimento a su esfera de derechos jurídicos”.²⁹

En la misma decisión, la Primera Sala reconoció que la fuente jurídica de este derecho se encuentra contemplada en la Convención Americana y en el artículo 1º, párrafo 3, de la Constitución mexicana. De ahí que sea un derecho con reconocimiento constitucional que, además, se rige por los principios constitucionales de indemnización justa e integral, los cuales, en todo caso, son consecuentes con las directrices y principios establecidos por organismos internacionales en la materia.³⁰

En este mismo sentido, la sentencia considera que tanto la Ley General de Víctimas como el desarrollo jurisprudencial en la materia han previsto que el derecho a la reparación integral del daño debe ser adoptado en distintos ámbitos —penal, administrativo, civil, y por violaciones de derechos humanos—. Asimismo, la Sala prevé que los parámetros y componentes de la reparación son los siguientes: restitución, compensación, rehabilitación, medidas de satisfacción, garantías de no repetición, entre otras.³¹

En lo que respecta al sujeto obligado a garantizar el derecho, la Sala señaló que conforme al artículo 20, apartado C, de la Constitución, y a partir de una interpretación sistemática de la Ley General de Víctimas, el Estado es el obligado a responder cuando el daño se produjo como consecuencia de una violación de derechos humanos.³²

Finalmente, en lo que atañe a la naturaleza del procedimiento regulado por la Ley General de Víctimas, en la misma providencia se señaló que “el modelo adoptado en la Ley es el de una vía administrativa que debería tramitar con la mayor celeridad posible las peticiones de cientos de víctimas del delito —que incluye un catálogo muy amplio— y a víctimas de violaciones a derechos humanos”.³³

III. Los daños del desplazamiento forzado y las medidas de reparación aplicables

La reparación debida es aquella que se deriva del diagnóstico de los daños individuales y colectivos causados por los hechos, por el desplazamiento forzado.

²⁹ SCJN, Primera Sala, Amparo Guadalupe del Socorro, p. 17.

³⁰ Cf. *ibid.*, p. 14.

³¹ Cf. *ibid.*, p. 23.

³² Cf. *id.*

³³ *Ibid.*, p. 25.

La experiencia de cada víctima o comunidad es única respecto de los daños sufridos, pues depende de las características personales y colectivas de la víctima, de su contexto, su cultura, sus costumbres, su patrimonio: de las condiciones en que ocurrieron los hechos. Identificar o diagnosticar el daño exige tener en cuenta estas particularidades, para lo cual se debe aplicar un enfoque de género, etario y étnico.

Sin embargo, el desplazamiento forzado suele provocar ciertos daños comunes a las personas y comunidades que lo padecen. Por definición, el desplazamiento forzado afecta el derecho de circulación y residencia.³⁴ Asimismo, el desplazamiento forzado generalmente provoca pérdida de derechos patrimoniales —uso, propiedad o posesión— sobre bienes, y de los derechos territoriales colectivos de las comunidades étnicas;³⁵ generalmente ocasiona la desescolarización de niñas, niños y adolescentes, vulnerando su derecho a la educación;³⁶ las personas adultas suelen verse afectadas en sus fuentes de ingresos, lo que influye desfavorablemente en su derecho al trabajo e, inclusive, no en pocas ocasiones perjudica el derecho a un nivel de vida adecuado o a un mínimo vital que afecta el disfrute de derechos como los de vivienda, alimentación, vestimenta, entre otros.³⁷

De conformidad con lo expuesto, si bien la reparación del desplazamiento forzado dependerá de los hechos y daños causados en cada caso, hay ciertas medidas de reparación que les son generalmente aplicables, como las que se exponen a continuación.

1. En materia de restitución de derechos

A. Restitución de derechos patrimoniales, especialmente sobre tierras, territorios y vivienda

Los Principios Rectores se refieren a la obligación de las autoridades de prestar asistencia a los desplazados internos para la recuperación, “en la medida de lo

³⁴ Cf. PIDCP, art. 12; y CADH, art. 22.

³⁵ Cf. *ibid.*, art. 21; y Organización Internacional del Trabajo —OIT—, Convenio 169, art. 14.

³⁶ Cf. PIDCP, arts. 13 y 14.

³⁷ Cf. *ibid.*, art. 11.

posible”, de las propiedades o posesiones que hayan abandonado o de las que fueron desposeídos al desplazarse. Si la recuperación resulta imposible, las personas tendrán derecho a “una indemnización adecuada u otra forma de reparación justa o les prestarán asistencia para que la obtengan”. La Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África —Convención de Kampala— estipula la obligación de los Estados de

(i) ofrecer recursos eficaces a las personas afectadas por el desplazamiento; (ii) establecer un marco normativo eficaz para proporcionar una compensación justa y equitativa y otras formas de reparación por los daños incurridos como resultado del desplazamiento; y (iii) indemnizar a las personas desplazadas cuando el Estado se haya abstenido de proteger y brindar asistencia a los desplazados en los casos de catástrofes naturales.³⁸

Al respecto, los Principios Pinheiro se refieren al derecho de las personas refugiadas y desplazadas “a que se les restituyan las viviendas, las tierras y el patrimonio de que hayan sido privados 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 imparcial”.³⁹ Se debe dar prioridad a esta medida de reparación y, cuando no sea posible, procederse con la indemnización. Los Principios Pinheiro también estipulan que la restitución de derechos patrimoniales es independiente del retorno de las personas refugiadas y desplazadas.

B. Derecho al retorno o el reasentamiento como medida de restitución de la libertad de locomoción y del derecho a escoger lugar de residencia

La sección V de los Principios Rectores se refiere a la obligación de los Estados de proporcionar medios que permitan a las personas desplazadas el retorno, el reasentamiento y la reintegración. El *retorno* se refiere al regreso al lugar en el que

³⁸ Unión Africana, Convención para la Protección y Asistencia de los Desplazados Internos en África —Convención de Kampala—, art. 12.

³⁹ ONU, Subcomisión de Protección y Promoción de los Derechos Humanos, Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados... *cit.*, principio 2.1.

la persona residía antes del desplazamiento forzado. El *reasantamiento* o *reubicación* es una alternativa por la que las personas que fueron desplazadas pueden optar, y consiste en su reubicación en un lugar distinto a aquel del que fueron desplazadas. Por último, la *reintegración* o *integración local* ofrece a las personas desplazadas la posibilidad de integrarse en el lugar de recepción, después del desplazamiento forzado.

Los Principios Pinheiro reconocen el derecho al retorno o reasantamiento en condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad, lo cual supone verificar previa, detallada y concienzudamente las condiciones de seguridad en el lugar de retorno o reasantamiento; adoptar medidas para garantizar la seguridad antes de la localización de las personas en el lugar; suministrar información completa, objetiva, actualizada y exacta, así como garantizar una decisión libre sobre el retorno o reasantamiento; y, por último, asegurar condiciones de dignidad para el retorno, la integración local o la reubicación. Estas condiciones buscan garantizar un nivel adecuado de vida, esto es, acceso a alimentos esenciales, agua potable, condiciones básicas de alojamiento, vestimenta y servicios médicos y de saneamiento esenciales. Los procesos de retorno, integración local o reubicación deben ser acompañados y avanzar hacia soluciones duraderas, lo que implica que estos procesos deben aspirar a que en el corto y mediano plazos las personas retornadas o reasentadas cuenten con condiciones integrales —no solo básicas— de garantía de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, de manera autónoma y sin depender de la asistencia humanitaria que el Estado deba brindar.

Jurisprudencia interamericana

En el caso de la *Masacre Plan Sánchez vs. Guatemala* la Corte IDH consideró que el Estado debía implementar un programa habitacional mediante el cual se otorgara vivienda adecuada a aquellas víctimas sobrevivientes que residieran en el territorio donde sucedieron los hechos, siempre y cuando así lo requirieran. Asimismo, la Corte IDH ordenó al Estado que la implementación del programa de vivienda se ejecutara en un plazo no mayor a cinco años desde la notificación de la sentencia.⁴⁰

⁴⁰ Corte IDH, *Masacre Plan Sánchez vs. Guatemala*, párr. 105.

2. En materia de indemnización

Como se expuso, la indemnización es una alternativa subsidiaria a la restitución de bienes patrimoniales cuando dicha restitución no es posible. Sin embargo, los Principios Pinheiro enfatizan la importancia de dar preferencia a la restitución.⁴¹ Adicionalmente, la indemnización no debe ser usada como una forma para impedir el retorno o la restitución de bienes. Esto quiere decir que la indemnización únicamente ha de aplicarse en los casos en que la restitución resulta imposible. Los titulares del derecho prefieren la indemnización, y así ha sido confirmado por un órgano independiente, legítimo y competente, idealmente un funcionario judicial. No obstante, una opción que puede ser necesaria en ciertos casos es la combinación de la restitución con medidas de indemnización que permita resarcir los daños económicos que se sufrieron con el desplazamiento forzado y que persisten a pesar de la restitución de bienes y el retorno o la reubicación.

Experiencia comparada

“Por ejemplo, en el caso de los acuerdos de paz que pusieron fin a la guerra de Bosnia-Herzegovina, a pesar de que contemplaban tanto el derecho de restitución como el de indemnización, la comunidad internacional decidió centrarse exclusivamente en la restitución y el retorno y no utilizó el mecanismo de los acuerdos de Dayton que preveía un fondo de compensación para los bienes destruidos. La opción del fondo de compensación no se utilizó por el temor de los donantes de que la indemnización a las víctimas contribuyera a consolidar la limpieza étnica. En cambio, en el caso de los procedimientos de la Comisión Iraquí de Reclamación de la Propiedad, creada para solventar la confiscación y usurpación de tierras, viviendas y patrimonio durante el régimen [sic] baatista de Saddam Hussein, los solicitantes podían elegir entre la restitución o una indemnización. En el caso de que las víctimas optaran por ésta, su valor había de ser equiparable al de la anterior vivienda, tierra o patrimonio en el momento

⁴¹ ONU, Subcomisión de Protección y Promoción de los Derechos Humanos, Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados... *cit.*, principios 2.1 y 21.

de la reclamación. La ley además designa al Estado Iraquí como el responsable del pago de la reparación”.⁴²

3. En materia de rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición

Los procesos de reparación a menudo hacen énfasis en las medidas de restitución e indemnización en los términos antes vistos. Sin embargo, no se puede dejar de lado que los desplazamientos forzados suelen generar graves impactos emocionales y a la salud mental, de manera individual, familiar y colectiva; asimismo, suelen estar acompañados de otro tipo de violaciones a derechos humanos o infracciones al DIH que dan lugar al desplazamiento forzado, el cual generalmente se produce como única alternativa de supervivencia o como forma de huir por amenazas a la vida, a la integridad y a la libertad —como el reclutamiento de niños, niñas o adolescentes o la violencia sexual—. En otras ocasiones dichas violaciones ya se han perpetrado y las personas no tienen otra alternativa que huir. El desplazamiento forzado desestructura las condiciones básicas en que las personas realizan o entienden su vida ordinariamente, les genera desarraigo, las expone a contextos culturales diferentes en los que se ven privadas de sus medios de vida, las niñas y niños deben cambiar de escuelas y de referentes sociales, entre otras muchas afectaciones. Por consiguiente, la reparación debe prestar atención a este tipo de daños y atenderlos a través de medidas de rehabilitación.

Asimismo, las reparaciones al desplazamiento forzado no deben dejar de lado las medidas de memoria, los reconocimientos de responsabilidad y las medidas simbólicas de todo orden que conlleven la determinación de responsabilidades⁴³ por el desplazamiento forzado y los daños causados, el rechazo de la sociedad y el Estado a los hechos y la dignificación de las víctimas.

⁴² Organización para la Agricultura y la Alimentación, Consejo Noruego para los Refugiados, Oficina de Naciones Unidas de Coordinación de Asuntos Humanitarios *et al.*, *Manual sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de refugiados y personas desplazadas. Aplicación de los Principios Pinheiro*, marzo de 2007, pp. 27 y 28.

⁴³ V. ONU, Asamblea General, Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, *Disculpas por violaciones manifiestas de los derechos humanos y violaciones graves del derecho internacional humanitario*, A/74/147.

Ejemplos de decisiones judiciales sobre daños y reparaciones en casos de desplazamiento forzado

En la sentencia de la *Comunidad Moiwana vs. Suriname* la Corte IDH concluyó que “los miembros de la comunidad Moiwana habían sufrido daño emocional, psicológico, espiritual, [sic] emocional y económico, por las circunstancias del ataque que los forzó a huir y que se tradujo en una destrucción de sus hogares y de su comunidad. La Corte resaltó que los antiguos residentes de la aldea de Moiwana perdieron sus hogares, posesiones y medios de subsistencia cuando se vieron forzados a huir y precisó que como consecuencia de ese hecho, hasta la fecha de la sentencia, la comunidad permanecía en condiciones precarias de vida, pues los hechos aún no habían sido objeto de juzgamiento por las autoridades nacionales, ni las víctimas habían recibido algún tipo de indemnización”.⁴⁴

En la sentencia de la *Masacre de Mapiripán vs. Colombia* la Corte IDH destacó que “el desplazamiento forzado tiene, además de las graves repercusiones psicológicas, efectos nocivos como la pérdida de la tierra y de la vivienda, la marginación, la pérdida del hogar, el desempleo, el deterioro de las condiciones de vida, el incremento de las enfermedades y de la mortalidad, la pérdida del acceso a la propiedad entre comuneros, la inseguridad alimentaria, y la desarticulación social, así como el empobrecimiento y el deterioro acelerado de las condiciones de vida”.⁴⁵

En la sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional colombiana declaró el estado de cosas inconstitucional —ECI— en materia de desplazamiento forzado en Colombia y estableció que “el desplazamiento (i) afecta el derecho a la vida en condiciones de dignidad debido a las circunstancias inhumanas asociadas al desplazamiento, a la permanencia en el lugar provisional de llegada y los frecuentes riesgos que amenazan directamente su supervivencia; (ii) el derecho a escoger el lugar de domicilio; (iii) el derecho al libre desarrollo de la personalidad, a la libertad de expresión y de asociación, dado el ambiente intimidatorio que precede a los desplazamientos y las consecuencias que dichas migraciones surten sobre la materialización de los proyectos de vida de los afectados; (iv) los derechos económicos, sociales y culturales, que se refieren a condiciones para garantizar un [sic] nivel de vida digna, y el acceso a la educación, la salud, a una vivienda digna, el trabajo, a una alimentación mínima, entre

⁴⁴ Corte IDH, *Comunidad de Moiwana vs. Suriname*, párrs. 182 y 188.

⁴⁵ Corte IDH, *Masacre de Mapiripán vs. Colombia*, párr. 175.

otros derechos; (v) en no pocos casos, dispersa a las familias afectadas, lesionando así el derecho de sus miembros a la unidad familiar y a la protección integral de la familia; (vi) afecta el derecho a la seguridad personal puesto que conlleva riesgos específicos, individualizables, concretos, presentes, importantes, serios, claros y discernibles, excepcionales y desproporcionados para varios derechos fundamentales de los afectados; (vii) la libertad de circulación por el territorio nacional y el derecho a permanecer en el sitio escogido para vivir; (viii) el derecho a la paz, que protege a las personas de no sufrir los efectos de la guerra; (ix) el derecho a la personalidad jurídica por la pérdida de los documentos de identidad durante el desplazamiento que dificulta el acceso a sus derechos; (x) el derecho a la igualdad pues el desplazamiento en ocasiones se causa por la discriminación, y suele tener como efecto, la discriminación en el lugar de recepción” (acápito 5.2).⁴⁶

La Corte Constitucional colombiana estableció una Sala Especial de Seguimiento de la sentencia. El seguimiento se ha prolongado hasta hoy. En el 2009, la Sala empezó a hacer seguimiento a los derechos de verdad, justicia y reparación de los desplazados, que originalmente no se habían tutelado en la sentencia T-025 de 2004.⁴⁷ En el 2008⁴⁸ la Corte colombiana había dejado sentado que la superación del ECI se debería definir a partir de indicadores de goce efectivo de derechos —IGED—. Sin embargo, hasta el momento —y después de al menos tres mediciones del Gobierno, dos de una Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil y una de un organismo de control (Contraloría General de la Nación de Colombia)— la Corte no ha adoptado los indicadores adecuados para hacer la medición. En el 2019, la Corte definió parámetros que deberían seguir los indicadores en materia de restitución de tierras, indemnización y rehabilitación⁴⁹

En la sentencia 411-17 de 2018, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador declaró el ECI debido al desplazamiento forzado en ese país. Entre otras consideraciones, la Sala estableció que el desplazamiento forzado había generado deserción escolar, restricciones a la circulación, afectaciones en el ejercicio del voto residencial, paralización del transporte público y obstaculización de actividades económicas y laborales.⁵⁰

⁴⁶ Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-025 de 2004, acápito 5.2.

⁴⁷ V. Corte Constitucional de Colombia, auto 009 de 2009.

⁴⁸ V. Corte Constitucional de Colombia, auto 116 de 2008.

⁴⁹ V. Corte Constitucional de Colombia, auto 331 de 2019.

⁵⁰ V. Corte Suprema de Justicia de El Salvador, Sala Constitucional, sentencia 411-17 de 2018.

En la sentencia de la Corte Penal Internacional —CPI— sobre el caso *Fiscalía vs. Germain Katanga*, este fue investigado, enjuiciado y condenado por su participación en 2003 en el ataque a Bogoro, en la República Democrática del Congo, en el que milicias bajo su comando cometieron una serie de crímenes de guerra y de lesa humanidad. Muchos de los sobrevivientes a la masacre se vieron obligados a abandonar el territorio y dejar atrás sus viviendas y propiedades; de ahí que se configurara el crimen de desplazamiento forzado. En la decisión, la Sala determinó que el daño significa lesiones o pérdidas que se materializan en tres categorías: daño material, daño físico y/o daño psicológico y, por tanto, todas sus acepciones deben ser consideradas por la CPI al momento de la determinación de las medidas de reparación. La Sala determinó que “el desplazamiento forzado generó afectaciones como la pérdida del estándar de vida, la pérdida de la oportunidad de educarse y de algún tipo de consecución de la vocación personal. La Sala enfatizó que las víctimas se vieron obligadas a empezar de nuevo, lejos de su territorio, sin tener los medios ni la capacidad material para lograrlo”.⁵¹

IV. Diferencias y complementariedades entre reparaciones, asistencia humanitaria y asistencia social

Es importante distinguir entre el alcance de medidas complementarias pero distintas, como la asistencia humanitaria y las reparaciones.

La asistencia humanitaria se dirige a atender los impactos inmediatos del desplazamiento forzado, aquellos que deben ser enfrentados urgentemente. Las personas sometidas a desplazamiento suelen perder de inmediato su lugar de vivienda, sus ingresos, sus medios de subsistencia y alimentación, el acceso a atención en salud, entre otros. La asistencia humanitaria, a la que se refiere la sección IV de los Principios Rectores, es un derecho de las personas desplazadas que debe ser prestado en condiciones de imparcialidad y sin discriminación alguna en aras de garantizar a las personas que han sufrido desplazamiento su mínimo vital.⁵² La asistencia

⁵¹ CPI, *Fiscalía vs. Germain Katanga* (sentencia de reparaciones), párrs. 74, 136 y 137.

⁵² Sobre el carácter de derecho de la asistencia humanitaria, V. Stoffels, “La regulación jurídica de la asistencia humanitaria en los conflictos armados: logros y lagunas”, en *Revista Internacional de la Cruz Roja (RICR)*, vol. 86, núm. 855.

humanitaria suele consistir en alimentos, ropas, medicamentos y albergues temporales.

Las reparaciones, a diferencia de la asistencia humanitaria, no se centran en atender los impactos inmediatos del desplazamiento forzado, sino en resarcir los daños que se prolongan en el tiempo. Como se vio, las reparaciones, a diferencia de la asistencia humanitaria, son una obligación que surge de la responsabilidad derivada de haber causado un daño a través de una violación grave a los derechos humanos o una infracción al DIH, o del deber del Estado de garantizar los derechos cuando quien es responsable directo no cumple con su deber de reparar. El informe preparado por Diane Orentlicher para la ONU,⁵³ así como los Principios sobre Reparaciones, estipulan que la reparación debe ser “rápida”. La reparación debe brindarse entonces en un plazo razonable, mas no inmediato.

La asistencia humanitaria no se presta por la responsabilidad que pueda contraer un actor estatal o no estatal debido a los hechos; atiende a necesidades inmediatas, inaplazables. Por su parte, la reparación implica (i) determinar la responsabilidad —aunque no está supeditada a tal determinación—, (ii) identificar los daños causados y (iii) establecer las medidas idóneas para que tales daños sean resarcidos.

Una adecuada y oportuna atención humanitaria suele reducir los daños y su prolongación en el tiempo. La ausencia de respuesta en asistencia humanitaria puede generar desnutrición, daños permanentes a la salud física y mental y otras consecuencias, por lo que ambos derechos, el de asistencia humanitaria y el de reparación, son complementarios. Asimismo, una oportuna reparación evita que el desplazamiento forzado se prolongue y permite que la respuesta no sea prioritariamente asistencial en el mediano y largo plazos. Si bien es esencial dar una asistencia humanitaria inmediata, la reparación permite un restablecimiento oportuno de las condiciones de vida digna de las víctimas de desplazamiento.

⁵³ Cf. ONU, Consejo Económico y Social, Comisión de Derechos Humanos, *Informe de Diane Orentlicher, experta independiente encargada de actualizar el conjunto de principios para la lucha contra la impunidad*, E/CN.4/2005/102, párr. 58.

La Convención de Kampala señala, en su artículo 3º, que los Estados están en la obligación de garantizar que la asistencia a los desplazados internos satisfaga sus necesidades básicas. Asimismo, establece que los Estados deben promover la autosuficiencia y los medios de vida sostenibles entre los desplazados internos, siempre que tales medidas no se utilicen para descuidar la protección y asistencia. Así, un adecuado complemento entre las medidas iniciales de asistencia y las de estabilización y reparación—incluyendo un retorno, reubicación o integración local con enfoque de soluciones duraderas— tienden a brindar una respuesta integral para reducir los impactos del desplazamiento forzado en el corto, mediano y largo plazos.

Sin embargo, los Estados deben ser cuidadosos en no confundir las medidas de reparación con las de asistencia social o humanitaria. La reparación es un derecho autónomo y se debe evitar caer en la tentación de atender a los desplazados con la oferta social del Estado, a la que podrían haber accedido aun sin ser víctimas del desplazamiento, solo por el hecho de estar en condiciones de vulnerabilidad.

En la experiencia colombiana se ha distinguido entre la obligación de reparar—centrada en los daños causados— y las medidas sociales del Estado. La sentencia T-085 de 2009 de la Corte Constitucional colombiana señaló que las personas que han sido objeto de violaciones de derechos humanos tienen el derecho a la reparación integral, la cual se diferencia de la asistencia social, que el Estado tiene “la obligación de brindar de forma prioritaria por el hecho de ser los desplazados personas en estado de desigualdad y vulnerabilidad”.⁵⁴ En términos de la Corte, “no puede confundirse la prestación de los servicios sociales que el Estado debe brindar de manera permanente a todos los ciudadanos, sin atender a su condición y la atención humanitaria que se presta de forma temporal a las víctimas en situaciones calamitosas, con la reparación debida a las víctimas de tales delitos, que comprende tanto el deber de procurar que sean los victimarios quienes en primera instancia reparen a las víctimas, como de manera subsidiaria sea el Estado quien deba asumir esa reparación en caso de renuencia de los victimarios o insuficiencia de la reparación brindada por estos”.⁵⁵

⁵⁴ Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-085 de 2009.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 26.

Del presupuesto normativo anterior se desprende la conclusión de que ninguna de las acciones propias de las medidas de asistencia se enmarca en la reparación de las consecuencias o daños generados por la comisión de una violación a derechos humanos o infracción al DIH, como es el desplazamiento forzado. De ahí que la Corte colombiana haya resaltado que “las medidas asistenciales adoptadas por el Estado a favor de las personas desplazadas por la violencia tienen precisamente el objetivo de mejorar las condiciones mínimas de existencia y no responden a ninguna obligación de reparación”.⁵⁶

La Corte Constitucional colombiana también ha precisado que, aunque las medidas de asistencia pueden tener un efecto reparador, “no sustituyen o reemplazan a las medidas de reparación. Por lo tanto, el costo o las erogaciones en las que incurra el Estado en la prestación de los servicios de asistencia, en ningún caso serán descontados de la indemnización administrativa o judicial a que tienen derecho las víctimas”.⁵⁷

De esta manera, dicha sentencia estableció una distinción clara entre las medidas asistenciales del gobierno, que —en algunos casos y de acuerdo con ciertos criterios— pueden tener un efecto reparador, y las medidas de reparación propiamente dichas. Esta posición fue reiterada en la sentencia SU-254 de 2013, en la cual la Corte colombiana enfatizó que el Estado ofrece la asistencia humanitaria en caso de desastres o situaciones extraordinarias, mientras que la reparación tiene como título la comisión de un ilícito, la ocurrencia de un daño antijurídico y la grave vulneración de los derechos humanos, razón por la cual no se puede sustituirlas o asimilarlas, aunque una misma entidad pública sea responsable de cumplir con esas funciones.⁵⁸

V. El derecho a un acceso efectivo a la reparación

Las personas que han sufrido desplazamiento enfrentan importantes dificultades para lograr una reparación efectiva y oportuna. En los procesos penales, por

⁵⁶ *Ibid.*, p. 27.

⁵⁷ *Id.*

⁵⁸ Corte Constitucional de Colombia, sentencia SU-254 de 2013.

ejemplo, las víctimas deben enfrentar la impunidad que en muchos casos acompaña los hechos, pues en ocasiones el perpetrador ya ha muerto. Según los Principios sobre Reparaciones, la calidad de víctima se adquiere “con independencia de si el autor de la violación ha sido identificado, aprehendido, juzgado o condenado”.⁵⁹ Esto implica que el derecho a la reparación es autónomo de la atribución de la responsabilidad penal en cada caso. De esta manera, los Principios sobre Reparaciones establecen una cláusula que impide que la reparación de la víctima dependa de los resultados del proceso penal.

En general los procesos judiciales, inclusive los que no son penales, pueden ser exigentes económica y emocionalmente para las víctimas, por lo que a menudo entrañan riesgos de seguridad para ellas, requieren representación de una persona letrada, exigen disponer de pruebas que las víctimas no siempre tienen y pueden tomar años, antes de que se obtenga una reparación.

Al ser el derecho a la reparación una expresión del deber de garantía del Estado, su satisfacción no puede constituirse en una carga desproporcionada para la víctima, es decir, no se puede dejar descansar exclusivamente en los hombros de las víctimas la extenuante labor de superar los obstáculos de acceso a la reparación. El Estado está obligado a brindar un recurso efectivo incluso cuando no es responsable de los hechos y los daños o cuando no es posible exigir la reparación al responsable directo, sea por razones jurídicas o fácticas. El Estado debe disponer de los medios necesarios para que la víctima pueda acceder efectivamente a una reparación.

Frente a esta realidad, especialmente en contextos de violencia masiva, en la práctica internacional se han adoptado los denominados *programas de reparación*, que permiten conceder reparaciones en sede ejecutiva o de gobierno, es decir, sin que la víctima deba acudir a la vía judicial.⁶⁰ En palabras del Relator Especial de Naciones Unidas, Fabián Salvioli:

⁵⁹ ONU, Asamblea General, Principios sobre Reparaciones, Resolución 60/147, párr. 9.

⁶⁰ ONU, Asamblea General, Principios sobre Reparaciones... *cit.*, párr. 16.

Los programas de reparación tienen por objeto hacer realidad el derecho humano de las víctimas a un recurso adecuado y efectivo. Son procesos administrativos establecidos por los Estados con miras a hacer frente a una gran cantidad de víctimas, determinar quién puede alegar ser víctima y qué violaciones deben repararse, y establecer medidas de reparación (beneficios) por los daños sufridos. Están encaminados a velar por que las víctimas sean tratadas en pie de igualdad y de manera coherente, dado que las víctimas que han sufrido el mismo tipo de violación se beneficiarán de las mismas formas de reparación.⁶¹

En lo atinente a las medidas de restitución de bienes, la doctrina internacional ha dado prelación a los procedimientos judiciales en la decisión de restitución de derechos patrimoniales. Esa prelación refuerza la obligación de los Estados de disponer de todas las medidas necesarias para que la reparación judicial sea accesible para las víctimas. En este escenario resulta recomendable establecer procedimientos especializados, que atiendan la masividad de las solicitudes y la especificidad de las violaciones a derechos patrimoniales.

“Incluso cuando las instituciones judiciales funcionan con normalidad, las circunstancias concretas y los casos específicos tras un desplazamiento a gran escala, suelen ser de tal naturaleza que su resolución a través de los tribunales sea inviable. En Irak, por ejemplo, la Comisión para la Resolución de Disputas sobre la Propiedad Inmobiliaria (CRRPD por sus siglas en inglés) había recibido más de 130 000 reclamaciones de restitución e indemnización un año antes de que finalizara el plazo. Dejar semejante número de casos en manos de los tribunales no sólo causa retrasos inaceptables para los solicitantes, sino que además puede afectar gravemente el funcionamiento normal del sistema judicial, poniendo por tanto en peligro la consolidación del Estado de [sic] Derecho. Si bien la vía judicial es la adecuada para la resolución de casos aislados de restitución de la propiedad, normalmente no está preparada para llevar cientos de miles de casos, lo que requiere un enfoque más flexible y pragmático.

⁶¹ ONU, Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, A/HRC/42/45, párr. 31.

La creación de nuevos mecanismos para la resolución de este tipo de conflictos (tanto judiciales como cuasi-judiciales) es cada vez más común, como lo demuestra la experiencia en Afganistán, Bosnia-Herzegovina, Kósovo, Tayikistán, Irak y otros países. Estos mecanismos pueden ser de carácter puramente local, como el caso de Irak, o internacional, como por ejemplo en Bosnia y Herzegovina, o una combinación de ambos. Lo que convenga en cada caso dependerá del contexto nacional e internacional en cuestión. No obstante, en muchas ocasiones, la creación de un organismo especial dedicado a estas cuestiones puede ser la única vía para el reconocimiento oficial o la resolución de litigios sobre reclamaciones de viviendas o tierras”.⁶²

Los Principios Pinheiro detallan las características que deberían tener los procedimientos, instituciones y mecanismos nacionales de restitución y hacen énfasis en la transparencia, independencia, eficacia y efectividad, en su carácter no discriminatorio y en incluir medidas específicas de enfoque diferencial por edad y género, entre otros aspectos.⁶³

Asimismo, los Principios Pinheiro desarrollan de manera pormenorizada criterios de operación de los procedimientos para que resulten accesibles; entre estos destacan reglas en materia de pruebas, según las cuales los Estados deben reconocer la dificultad que pueden enfrentar las personas desplazadas para probar sus derechos de propiedad o el despojo, así como el consiguiente deber de suministrar toda prueba documental que esté en cabeza del Estado.⁶⁴ Los Principios incluso prevén (i) la posibilidad de que se adopte una presunción de pleno derecho de que las personas que se hayan desplazado durante un periodo específico de violencia lo hicieron por esos motivos y, por consiguiente, tienen derecho a la restitución; (ii) la alternativa de que se considere inválida toda transacción sobre

⁶² Organización para la Agricultura y la Alimentación, Consejo Noruego para los Refugiados, Oficina de Naciones Unidas de Coordinación de Asuntos Humanitarios *et al.*, *op. cit.*, p. 60.

⁶³ Cf. ONU, Subcomisión de Protección y Promoción de los Derechos Humanos, Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados... *cit.*, principio 12.

⁶⁴ Cf. *ibid.*, principio 13.

viviendas, tierras o patrimonio efectuadas bajo presión, coacción, fuerza directa o indirecta.⁶⁵

Experiencia internacional y comparada en materia de pruebas

Colombia

La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras de Colombia —Ley 1448 de 2011— previó la presunción de ausencia de consentimiento o causa ilícita de las transacciones (i) en las que una de las partes fuera persona condenada por su pertenencia o colaboración con grupos armados ilegales o haya sido extraditada por narcotráfico y delitos conexos; (ii) sobre predios en cuya colindancia hayan ocurrido actos de violencia generalizados o fenómenos de desplazamiento forzado colectivo o graves violaciones a los derechos humanos; (iii) sobre predios en los que, de manera concomitante a los hechos de violencia o despojo, se produjo un fenómeno de concentración de la propiedad de la tierra; (iv) en los que el valor del contrato o efectivamente pagado sea inferior a 50 % del valor real al momento de la transacción. La presunción se activa por la presentación de prueba sumaria del derecho —propiedad, posesión u ocupación— y del desplazamiento forzado. Activada la presunción, se traslada la carga de la prueba, de manera que debe ser desvirtuada por quien alegue derechos de propiedad al momento de tramitarse la restitución. La presunción no es desvirtuable por el hecho de que con posterioridad hubiera habido una sentencia judicial o decisión administrativa que reconociera el derecho de propiedad del despojador del bien.⁶⁶

Esta regulación, además de atender las indicaciones de los Principios Pinheiro, buscó reconocer que para las víctimas, en muchos casos y por diferentes razones, iba a ser muy difícil probar el despojo. En Colombia no existe un catastro rural completo, pero sí una fuerte cultura de informalidad en la tenencia de la tierra, lo cual implica que las víctimas, en muchas ocasiones, no tienen prueba de sus derechos patrimoniales sobre los bienes que abandonaron o les fueron usurpados. Asimismo, en muchos casos los documentos necesarios habían desaparecido o se habían perdido debido al desplazamiento forzado, pues las familias debieron salir de manera urgente para proteger su vida y dejaron sus pertenencias, inclusive los documentos. Los documentos también se perdieron por la violencia misma o por los mismos funcionarios que participaron

⁶⁵ Cf. *ibid.*, principios 15.7 y 15.8.

⁶⁶ Congreso de la República de Colombia, Ley 1448 de 2011, Ley de Víctimas, arts. 77-78.

de las dinámicas del despojo produciendo decisiones fraudulentas. En palabras de Sánchez León:

no existe, en principio, un sistema confiable de información que facilite la comprobación de la existencia geográfica de los predios, de las relaciones jurídicas que personas ostentaban sobre estos predios, y de las cadenas de tradición y transacción de los inmuebles. Frente a esta limitante, la justicia debe desarrollar una estrategia probatoria que le permita llegar a la mejor verdad posible, a partir de los elementos racionales de juicio disponibles.⁶⁷

Estas dificultades son mayores para las mujeres. Como lo sostienen Guzmán y Chaparro, las dinámicas patriarcales de las relaciones familiares se caracterizan porque en muchas ocasiones los hombres tienen relaciones afectivas simultáneas en las que a veces se generan relaciones económicas que hacen para las mujeres aún más difícil probar los derechos patrimoniales y acceder a la restitución. En otros casos, ellas no han estado involucradas en la administración de los bienes, por lo que tampoco conocen los detalles necesarios para presentar las pruebas.⁶⁸

La Ley 1448 colombiana previó la presunción de buena fe de las víctimas, lo cual supone que la víctima puede acreditar el daño por cualquier medio legalmente aceptado y a través de prueba sumaria, es decir, sin necesidad de que haya sido controvertida en un proceso judicial (art. 5).⁶⁹ En virtud del principio de buena fe, cuando la víctima no cuenta con el certificado de propiedad, puede acreditar su derecho por cualquier otro medio de prueba aceptado por la legislación civil. En todo caso, la Ley de Víctimas colombiana creó la Unidad de Restitución de Tierras, una entidad administrativa que documenta los casos de despojo y abandono de tierras de manera gratuita. Esto se debe a que la documentación de un caso puede ser dispendiosa y requerir apoyo técnico o recolección de pruebas. La creación de la Unidad de Restitución permitió que las víctimas fueran relevadas de asumir esa carga, que quizá les habría hecho imposible en muchos casos adelantar el proceso.⁷⁰

⁶⁷ Sánchez León, *Tierra en Transición. Justicia Transicional, restitución de tierras y política agraria en Colombia*, p. 223.

⁶⁸ V. Guzmán Rodríguez y Chaparro González, *Restitución de tierras y enfoque de género*.

⁶⁹ Congreso de la República de Colombia, *op. cit.*, art. 5.

⁷⁰ Para consultar desafíos probatorios en la documentación de casos de restitución, V. Sánchez *et al.*, *La restitución de tierras y territorios. Justificaciones, dilemas y estrategias*. Especialmente se recomienda el apartado de desafíos probatorios —pp. 124-130—.

Bosnia y Herzegovina

La Comisión de Solicitudes de Retorno y Restitución de Propiedades Reales, creada a partir del Acuerdo de Paz en Bosnia y Herzegovina, ha reconocido las dificultades a las que se enfrentaban los solicitantes para presentar pruebas que respaldaran la titularidad sobre el predio reclamado; por ello, incorporó en el artículo 18 de las reglas de procedimiento la posibilidad de que las víctimas elevaran solicitudes sin anexar documentos de respaldo. En estos casos, había una especie de inversión de carga de la prueba, y la Comisión iniciaba un proceso alterno de recolección de evidencia que permitiera decidir la solicitud de restitución.⁷¹

México

La Ley General de Víctimas de México, en su artículo 155, señala que “la víctima solo estará obligada a entregar la información, documentación y pruebas que obren en su poder. Es responsabilidad del Comité lograr la integración de la carpeta respectiva”.

Asimismo, el artículo 5 de la referida ley reconoce el principio de buena fe al señalar lo siguiente: “Las autoridades presumirán la buena fe de las víctimas. Los servidores públicos que intervengan con motivo del ejercicio de derechos de las víctimas no deberán criminalizarla o responsabilizarla por su situación de víctima y deberán brindar los servicios de ayuda, atención y asistencia desde el momento en que lo requiera, así como respetar y permitir el ejercicio efectivo de sus derechos”.

Sudáfrica

Sudáfrica creó un programa de restitución para personas que habían sido despojadas con base en leyes de *apartheid*, a partir del 19 de junio de 1994. La Ley de Restitución de Tierras de 1994 —The Restitution of Land Rights Act— creó un sistema que contempló una comisión —The Commission on the Restitution of Land Rights— y una corte —The Land Claims Court—. La comisión recibía las reclamaciones, y entre sus funciones estaba la de poder recaudar las pruebas necesarias para adelantar el proceso, ya fuera en el registro público o por otros medios. La comisión estaba facultada para recibir pruebas por cualquier medio y no estaba limitada a las reglas de pruebas ordinarias.⁷²

⁷¹ Autoridades Nacionales Bosnia y Herzegovina, Regulaciones para la Toma de Decisiones en las Solicitudes de Retorno y Restitución de Propiedades, arts. 18-33.

⁷² V. Williams, “El derecho contemporáneo a la restitución de propiedades dentro del contexto de la justicia transicional”, en *Reparaciones a las víctimas de la violencia política*.

Consejo de Europa

En 2010 la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa emitió un documento en el que recogía las medidas que debían considerarse y aplicarse para resolver el problema sobre la propiedad y las víctimas de desplazamiento y personas refugiadas. Entre otros, la Asamblea señaló que la cuestión sobre pruebas y documentos de propiedad era un problema consistente en este contexto, pues los solicitantes, normalmente, no estaban en condiciones de acceder a la documentación necesaria para respaldar sus peticiones.⁷³

Sin embargo, la Asamblea resaltó que esta no debía ser una excusa para restringir la garantía a la restitución de los derechos de propiedad. En consecuencia, señaló que los procesos de restitución y reparación en estos contextos deberían contemplar estándares probatorios flexibles y que las autoridades encargadas deberían esforzarse por asistir en el recaudo probatorio a quienes lo solicitaran.⁷⁴

En este contexto, la Asamblea recogió como una buena práctica la creación de la Ley 5233 en Turquía, en virtud de la cual se previó el derecho a la compensación de los desplazados internos pertenecientes a la población Kurda. Lo anterior, en tanto la ley diseñó un proceso flexible respecto de las pruebas que debían incorporar los solicitantes en sus peticiones.⁷⁵

Corte Interamericana de Derechos Humanos

La Corte IDH, por su parte, ha encontrado que en estos casos normalmente no obran pruebas suficientes para determinar los ingresos dejados de percibir, las edades ni las actividades a las que se dedicaba la mayoría de las víctimas; es decir, la Corte IDH no cuenta con elementos que le permitan tener una base suficiente para fijar indemnizaciones a favor de la mayoría de las víctimas por concepto de daño material, por lo que ha adoptado una presunción de daño material para fijar en equidad los montos correspondientes a la indemnización.⁷⁶

⁷³ Cf. Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, *Resolviendo problemas de propiedad de víctimas de desplazamiento forzado y refugiados*, 12106, párr. 15.

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ *Ibid.*, párr. 104.

⁷⁶ Cf. Corte IDH y Cooperación Alemana GIZ, “Personas en situación de desplazamiento”, en *Cuadernillo de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Núm. 3.

VI. El derecho a la participación

Los Principios Joinet, actualizados por Orentlicher, establecen que las víctimas y otros sectores de la sociedad deben desempeñar un papel significativo en la elaboración y aplicación de los programas de reparación y asegurar que las mujeres y los grupos minoritarios participen en las consultas públicas encaminadas a elaborar, aplicar y evaluar los programas de reparación.⁷⁷ Según el informe de Diane Orentlicher, un factor importante para que los programas tengan éxito es la participación amplia de los ciudadanos, incluidas las víctimas, en su preparación:

Los Estados deben tratar de obtener una participación amplia de las víctimas y de otros ciudadanos en la determinación de las políticas para combatir la impunidad. El debate abierto en Sudáfrica cuando terminó el *apartheid* es un modelo al respecto. El Parlamento sudafricano celebró más de 150 horas de sesiones sobre el proyecto de ley de creación de una comisión de la verdad, que también fue estudiado en seminarios, talleres y programas de radio en todo el país. La participación amplia en el debate sobre las estrategias para combatir la impunidad responde a varios objetivos. En primer lugar, es probable que con ello se obtenga un mayor apoyo público a la política resultante. Las consultas contribuirán a que las políticas nacionales respondan efectivamente a las necesidades reales de las víctimas. La inclusión de éstas responde también a un segundo objetivo: el de recobrar la plena participación cívica de los que anteriormente se habían visto privados de la protección de la ley. Su participación en el debate público puede contribuir de por sí al proceso por el que las víctimas recuperarán el control de su existencia y ayudar a restablecer su confianza en las autoridades.⁷⁸

La Relatoría Especial de Naciones Unidas sobre los derechos de las víctimas ha resaltado la importancia de las consultas nacionales y las ha definido, acudiendo a la documentación de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, como “una forma de diálogo vigoroso y respetuoso,

⁷⁷ ONU, *Conjunto de principios actualizado... cit.*, principio 32.

⁷⁸ ONU, Consejo Económico y Social, Comisión de Derechos Humanos, *Estudio independiente, con inclusión de recomendaciones, sobre las mejores prácticas, para ayudar a los Estados a reforzar su capacidad nacional con miras a combatir todos los aspectos de la impunidad*, preparado por la Profesora Diane Orentlicher, Doc. E/CN.4/2004/88, párr. 11.

mediante el cual se brinda a las partes consultadas la oportunidad de expresarse libremente, en un entorno seguro, con el fin de configurar o mejorar la formulación de los programas de justicia de transición”.⁷⁹

En lo relativo a la restitución, los Principios Pinheiro —principio 14.1— señalan que los Estados deberán velar por que los programas de restitución se lleven a cabo una vez que se hayan surtido consultas con las personas y comunidades beneficiarias de los programas. Incluso, el inciso segundo del mismo principio enfatiza la necesidad de garantizar este derecho de participación especialmente para las mujeres, las poblaciones indígenas, las minorías raciales y étnicas, las personas de edad o con discapacidad y las niñas y niños.

Como lo recuerda el manual de aplicación de los Principios Pinheiro,⁸⁰ el principio 14 reconoce la importancia de involucrar a los posibles titulares de derechos de restitución como participantes en el proceso y no como meros objetos de las medidas de restitución.

En el contexto de los desalojos forzosos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales —CDESC— señaló, en su Observación General Núm. 7, que las comunidades afectadas habían de tener el derecho a una “una auténtica oportunidad” de ser consultadas.⁸¹

El principio 28.2 de los Principios Rectores también sostiene que “se tratará en especial de garantizar que los desplazados internos participen plenamente en la planificación y gestión de su regreso o de su reasentamiento y reintegración”.

Asimismo, la Corte IDH ha determinado que la reparación se debe adelantar en seguimiento de una debida consulta y participación de las víctimas.⁸² La partici-

⁷⁹ Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Instrumentos del Estado de derecho para sociedades que han salido de un conflicto: Consultas nacionales sobre la justicia de transición”, en Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Fabian Salvioli, A/HRC/42/45, párr. 62.

⁸⁰ Organización para la Agricultura y la Alimentación, Consejo Noruego para los Refugiados, Oficina de Naciones Unidas de Coordinación de Asuntos Humanitarios *et al.*, *op. cit.*, p. 70.

⁸¹ ONU, CDESC, Observación General Núm. 7, *El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): los desalojos forzosos*, párr. 11.

⁸² Corte IDH, *Comunidades afrodescendientes desplazadas de la cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) vs. Colombia*, párr. 470.

pación de víctimas en la concertación y ejecución de las medidas de reparación se encuentra cobijada jurídicamente, a partir de la reforma reglamentaria del 2000, donde se formalizó la oportunidad de los representantes de las víctimas de demostrar sus afectaciones y demandar las medidas más apropiadas para su reparación. Tal como lo señala Calderón, esto repercutió en el análisis y acreditación de los daños y en el debate en cuanto a las mejores formas de repararlos y sus consecuencias.⁸³ En consecuencia, esta facultad se incluyó en el artículo 23 del Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La Corte IDH generalmente considera en las órdenes de reparación la de incluir a las víctimas en el diseño e implementación de las medidas. Asimismo, las decisiones de reparación generalmente consideran las solicitudes y esbozos presentados por los representantes judiciales de las víctimas. Por ejemplo, en el caso *Vereda La Esperanza*, la Corte ordenó que el diseño y emplazamiento para llevar a cabo la construcción del monumento debería acordarse con las víctimas o sus representantes. En el mismo sentido, en el caso *Comunidad Moiwana*, la Corte ordenó emitir una disculpa a los miembros de la comunidad en un acto en el que debiera participar el líder del pueblo N'djuka. En lo referente a los procesos de retorno digno y seguro al lugar de residencia habitual de los desplazados, la Corte IDH ha reafirmado que la obligación de los Estados de proteger sus derechos conlleva el deber de garantizar la participación plena de las víctimas en la planificación y gestión de su regreso o reintegración.⁸⁴

La CPI, por su parte, reconoció en la sentencia contra Thomas Lubanga que las víctimas de los crímenes objeto de la condena tienen derecho a participar en el proceso de reparación y deben recibir apoyo por parte de la Secretaría para que su participación sea sustancial y efectiva. Esto, a juicio de la CPI, se basa en el hecho de que la etapa de reparación forma parte del proceso judicial en conjunto, y ya que las víctimas tienen derecho a participar en él, restringir ese ejercicio en la etapa de reparación contravendría el reconocimiento de esta facultad en el Estatuto de Roma. La Sala de la CPI señaló que la garantía de participación debe

⁸³ Calderón Gamboa, *La reparación integral en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: estándares aplicables al nuevo paradigma mexicano*, p. 157.

⁸⁴ Corte IDH y Cooperación Alemana GIZ, *op. cit.*, p. 52.

incluir mecanismos de *outreach* que faciliten la comunicación entre los afectados y la Corte, en aras de que las medidas de reparación respondan a sus necesidades e identidades locales.⁸⁵

Como lo sostiene María Suchkova, experta en temas de desplazamiento forzado y derechos humanos, un modelo de reparación participativo es fundamental por cuatro razones:

- Que las reparaciones sean efectivas y adecuadas solo es posible si efectivamente responden a las necesidades de las víctimas. De ahí que su participación sea vital, pues solo ellas pueden proveer información real sobre sus necesidades, la extensión del daño causado como resultado de la comisión del crimen y las prioridades y expectativas que como individuos y/o comunidad tienen respecto de las reparaciones.
- A juicio de la autora, un proceso participativo genera un sentido aterrizado de las políticas de reparación. Involucrar a las víctimas en el diseño e implementación de las reparaciones desde el inicio del proceso permite manejar las expectativas sobre qué puede o no hacer la entidad por ellas.
- Un proceso participativo bien organizado tiene el potencial de generar efectos reparadores en las víctimas y sus comunidades: “Ser consultado y tratado como un sujeto titular de derechos, cuya dignidad es respetada, ayuda a las víctimas a seguir adelante e integrarse en la sociedad”.⁸⁶ En este sentido, un proceso participativo reviste especial importancia cuando se trata de grupos marginados y discriminados sistemáticamente, pues erige este proceso como una herramienta de empoderamiento.
- La participación de las víctimas en estos procesos reconstruye el tejido social que se ha podido romper como consecuencia del conflicto armado.⁸⁷

⁸⁵ CPI, *Fiscalía vs. Thomas Lubanga Dylo*, párr. 203.

⁸⁶ Traducción propia.

⁸⁷ Cf. Suchkova, *The Importance of a Participatory Reparations Process and its Relationship to the Principles of Reparation*, pp. 2-15.

En los casos en los que la reparación se dirija a comunidades étnicas, especialmente si involucran sus derechos territoriales, es aplicable el Convenio 169 de la OIT que obliga a garantizar la participación de los pueblos y comunidades étnicas y sus representantes en todo asunto que les concierna, particularmente en aquellos que afecten sus derechos territoriales.⁸⁸

La participación es esencial para que la reparación sea satisfactoria para las víctimas. Ni siquiera los procesos más participativos aseguran que las víctimas se sientan adecuadamente reparadas; sin embargo, ningún proceso que no sea participativo cuenta con suficiente legitimidad ni es idóneo para garantizar la satisfacción de las víctimas.

VII. Conclusiones

Como se ha visto, la reparación es un derecho que forma parte del derecho de acceso a la justicia de las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos o infracciones al DIH, como es el desplazamiento forzado. El derecho a la reparación integral se compone de medidas de restitución, indemnización, satisfacción, rehabilitación y garantías de no repetición. El derecho a la reparación debe incorporar los daños individuales y colectivos causados. La obligación de reparar está en cabeza de quien causó el daño; sin embargo, aun cuando el daño no ha sido causado por el Estado, este se encuentra en la obligación de garantizar el derecho a la reparación, para lo cual debe disponer de mecanismos adecuados para que las víctimas accedan a una reparación oportuna, adecuada e integral. Generalmente, en situaciones de violencia masiva, esta obligación impone a los Estados el deber de establecer mecanismos específicos de reparación, ya que los ordinarios pueden verse sobrepasados pues no cuentan con la capacidad de ofrecer reparación oportuna. Los mecanismos deben disponer de todos los medios necesarios para que las víctimas puedan superar las barreras de acceso, inclusive probatorias, que impidan su acceso a la reparación.

En el caso de las personas desplazadas, la reparación incluye generalmente medidas de restitución de tierras, territorios y vivienda, y, subsidiariamente, cuando

⁸⁸ OIT, Convenio 169, art. 6.

no es posible la reparación, se puede proceder a indemnizar los daños causados en esta área. Lo anterior no obsta para que los mecanismos contemplen medidas complementarias de restitución e indemnización para resarcir todos los daños causados. Asimismo, las reparaciones deben restituir el derecho de locomoción y de elegir lugar de residencia, a través de medidas que permitan a las víctimas retornar, restablecerse o integrarse, en condiciones de seguridad y dignidad en el lugar de su elección, después de haber contado con información precisa sobre las condiciones de seguridad y dignidad con las que contarán en su lugar de residencia. Esto impone la obligación de que los retornos o reubicaciones se adelanten bajo el enfoque de soluciones duraderas.

Asimismo, las personas desplazadas deben acceder a medidas de rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición que atiendan la totalidad de los daños que el desplazamiento les haya causado, inclusive en el plano simbólico. El Estado tiene el deber de determinar sobre quién recae la responsabilidad del desplazamiento forzado, aunque la reparación no esté supeditada a tal declaratoria de responsabilidad.

La reparación debe complementarse con —pero también distinguirse de— las medidas de asistencia humanitaria y social que debe brindar el Estado, de manera que se enfoque en los daños causados y su resarcimiento, sin que se brinden como reparación medidas de otro orden a las que tendrían derecho las personas desplazadas aunque no hubieran sufrido la violación a los derechos humanos.

Por último, para el éxito y legitimidad de cualquier mecanismo de reparación es esencial contar con la participación de las víctimas, tanto en su diseño y evaluación global, como en la adopción de medidas de reparación de carácter particular, individual o colectivo. El deber de garantizar la participación implica, en el caso de comunidades étnicas, el seguimiento de las normas de consulta del Convenio 169 de la OIT.

Bibliografía

Calderón Gamboa, J., *La reparación integral en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: estándares aplicables al nuevo paradigma*

mexicano, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2013.

Chaparro, S., Revelo, J. y Sánchez, N., *La restitución de tierras y territorios. Justificaciones, dilemas y estrategias*, Unidad de Restitución de Tierras, Dejusticia, Colombia Responde, USAID, Bogotá, 2016.

Gobierno de México, Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, *Manual de reparaciones colectivas*, 2021.

Guzmán Rodríguez, D. y Chaparro González, N. *Restitución de tierras y enfoque de género*, Dejusticia, Bogotá, 2013.

Sánchez León, N. C., *Tierra en transición. Justicia transicional, restitución de tierras y política agraria en Colombia*, Dejusticia, Bogotá, 2017.

Stoffels, R. A., “La regulación jurídica de la asistencia humanitaria en los conflictos armados: Logros y lagunas”, *Revista Internacional de la Cruz Roja (RICR)*, vol. 86, núm. 855, septiembre de 2004.

Suchkova, M., *The Importance of a Participatory Reparations Process and its Relationship to the Principles of Reparation*, Universidad de Essex, Reino Unido, 2011.

Williams, R., “El derecho contemporáneo a la restitución de propiedades dentro del contexto de la justicia transicional”, en Catalina Díaz, *Reparaciones a las víctimas de la violencia política*, Bogotá, 2008.

Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa

Resolviendo problemas de propiedad de víctimas de desplazamiento forzado y refugiados, 12106, 2010.

Corte Constitucional de Colombia

Auto 009 de 2009, 26 de enero de 2009. Magistrado ponente: Manuel Cepeda Espinosa.

Auto 116 de 2008, 13 de mayo de 2008. Magistrado ponente: Manuel Cepeda Espinosa.

Auto 331 de 2019, 20 de junio de 2019. Magistrada ponente: Gloria Ortiz Delgado.

Sentencia T-025 de 2004, 22 de enero de 2004. Magistrado ponente: Manuel Cepeda Espinosa.

Sentencia T-085 de 2009, 16 de febrero de 2009. Magistrado ponente: Jaime Araújo Rentería.

Sentencia de Unificación SU-254, 24 de abril de 2013. Magistrado ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

Corte Interamericana de Derechos Humanos

Comunidad de Moiwana vs. Suriname, sentencia de 15 de junio de 2005 (sentencia de fondo, reparaciones y costas).

Vereda La Esperanza vs. Colombia, sentencia de 31 de agosto de 2017 (fondo, reparaciones y costas).

“Personas en situación de desplazamiento”, *Cuadernillo de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos no. 3*, Costa Rica, 2020.

Corte Internacional de Justicia

Bélgica vs. República Democrática del Congo, sentencia de 14 febrero de 2002.

Corte Penal Internacional

Estatuto de Roma, Roma, 1998.

Fiscalía vs. Thomas Lubanga Dylo, sentencia de 7 de agosto de 2012 (sentencia de reparaciones).

Fiscalía vs. Germain Katanga, sentencia de 24 de marzo de 2017 (sentencia de reparaciones).

Corte Suprema de Justicia de El Salvador

Sala Constitucional, Sentencia 411-17 de 2018, sentencia de 13 de julio de 2018.

Legislación y regulaciones

Autoridades Nacionales Bosnia y Herzegovina, Regulaciones Generales para la Toma de Decisiones en las Solicitudes de Retorno y Restitución de Propiedades, Bosnia y Herzegovina, 1999.

Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, Ley General de Víctimas, México, 2013.

Congreso de la República de Colombia, Ley 1448 de 2011, Ley de Víctimas, Colombia.

Presidente de la República de Colombia, Decreto Ley Étnicos 4633, 4634, 4635, Colombia.

Organización de las Naciones Unidas

Asamblea General, Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Sr. Pablo de Greiff, *Concesión de reparaciones a las víctimas de violaciones manifiestas de los*

derechos humanos y violaciones graves del derecho internacional humanitario, A/69/518, 2018.

_____, *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*. Doc. ONU AG Res. 60/147 de 2005.

Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad, ONU E/CN.4/2005/102/Add.1, 2005.

Consejo Económico y Social, Comisión de Derechos Humanos, *Informe de Diane Orentlicher, Experta independiente encargada de actualizar el Conjunto de principios para la lucha contra la impunidad*, E/CN.4/2005/102, 2005.

Observación General Núm. 29 *sobre el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: estados de excepción y suspensión de derechos*, CCPR/C/21/Rev. 1/Add.11, 2001.

Organización Internacional del Trabajo, *Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales*.

Suprema Corte de Justicia de la Nación de México

Primera Sala, amparo Guadalupe del Socorro Burgos, sentencia de 2020. Ministro ponente: Jorge Pardo Rebolledo.

Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia

Fiscalía vs. Zoran Kupreskic, sentencia de 14 de enero de 2000 (sentencia).

Unión Africana

Convención para la Protección y Asistencia de los Desplazados Internos en África, 2009.

Soluciones duraderas

Martina Caterina*

* Especialista en derechos humanos y protección humanitaria. Asesora legal en la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados —ACNUR—, dentro de la División de Protección Internacional, donde es punto focal global del ACNUR en materia de derechos y políticas sobre desplazamientos internos y quien preside el Task Team sobre leyes y políticas del Global Protection Cluster. Las opiniones expresadas en este artículo son de la autora y no necesariamente representan la posición del ACNUR o de la Organización de las Naciones Unidas —ONU—.

Soluciones duraderas. I. Definiciones y principios; II. Planificación e implementación de soluciones duraderas; III. Conclusiones.

I. Definiciones y principios

El alcance de una solución duradera para el desplazamiento interno implica que las personas desplazadas internas —PDI— no tengan más necesidades de asistencia y protección directamente vinculadas con su desplazamiento y que puedan disfrutar de sus derechos humanos sin discriminación alguna como consecuencia de su desplazamiento.¹ Se puede lograr una solución al desplazamiento interno a través de alguna de las siguientes tres modalidades: 1) la reintegración sostenible en el lugar de origen —en adelante, el *regreso* o *retorno*—, 2) la integración local sostenible en las zonas en que se hayan refugiado las PDI —integración local— y 3) la reubicación sostenible en cualquier otra parte del país —asentamiento en otra parte del país—.²

¹ ONU, Asamblea General, Marco de soluciones duraderas para los desplazados internos, A/HRC/13/21/Add.4. Disponible en «<https://inform-durablesolutions-idp.org/wp-content/uploads/2020/10/IASC-Framework-Durable-Solutions-IDPs-SP.pdf>».

² Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos —en adelante, Principios Rectores— tocan el tema de las soluciones duraderas en los principios 28-30. El principio 28 en particular se refiere a dos soluciones: el “retorno” y el “reasentamiento” en otra parte del país. Esta última opción se refiere al asentamiento en una parte del país que no sea el lugar de origen. Incluye la opción de que los desplazados se asienten de manera permanente en el primer lugar al que llegaron al desplazarse, así como la posibilidad de trasladarse a otra parte del país. Dado que el término *reasentamiento* tiene un significado muy específico en el ámbito de los refugiados —ya que se refiere a su reubicación fuera del país de asilo—, el “Marco de soluciones duraderas para los desplazados internos” se refiere a la integración sostenible en cualquier otra parte del país —asentamiento en otra parte del país—.

No existe una jerarquía propiamente entre las tres modalidades de soluciones, las cuales sólo podrán ser duraderas si cumplen con una serie de condiciones. Es preciso que todas las personas y agentes involucrados respeten el derecho de las PDI a adoptar una decisión informada y voluntaria sobre cuál solución duradera consideraran más conveniente. Las PDI también tienen derecho a participar en la planificación y la gestión de soluciones duraderas, estrategias y programas.

En general, el Marco de soluciones duraderas para los desplazados internos identifica ocho criterios que se aplican para determinar la medida en que se ha alcanzado una solución duradera; en particular, las PDI que hayan encontrado una solución duradera podrán disfrutar sin discriminación de los siguientes derechos: (i) seguridad a largo plazo y libertad de circulación; (ii) un nivel de vida adecuado, lo que incluye acceso a alimentos, agua, una vivienda adecuada, empleo y educación elemental; (iii) acceso al trabajo y a los medios de subsistencia; y (iv) acceso a mecanismos efectivos para la restitución de la vivienda, la tierra y la propiedad de las PDI o para que les proporcionen una indemnización adecuada. En numerosos contextos, el logro de una solución duradera también requerirá que las PDI se beneficien, sin discriminación alguna, de (v) acceso a la documentación personal y de otro tipo o reposición, en su caso; (vi) reunificación voluntaria con los familiares de los que se hubieran separado durante el desplazamiento; (vii) participación en los asuntos públicos en todos los niveles, en igualdad con la población residente; y (viii) recursos efectivos para violaciones de derechos relacionadas con el desplazamiento, lo que implica el acceso a la justicia, a la reparación y a información sobre las causas de las violaciones.³

Lograr estos criterios o condiciones con frecuencia requerirá un proceso gradual, largo y complejo, que demandará superar desafíos humanitarios, de derechos humanos, de desarrollo y, en algunos casos, de construcción de la paz. También puede haber factores políticos o de seguridad —como la continuación del conflicto armado— que impidan el logro de soluciones duraderas o den lugar a situaciones de desplazamiento prolongado, o, incluso, a nuevos desplazamientos internos.

³V. ONU, Asamblea General, *op. cit.*

En términos de jurisprudencia relevante en relación con los ocho criterios basados en los derechos humanos que se aplican para determinar la medida en que se ha alcanzado una solución duradera, hay que considerar lo que se ya se ha incluido en este manual, respectivamente, en los capítulos tres “Derechos de las personas desplazadas internas y riesgos de protección” y siete “Medidas de reparación”.

En línea con el principio 29 de los Principios Rectores, las PDI que busquen una solución duradera no deben ser discriminadas, en particular por razones vinculadas con su situación de desplazamiento. Por lo tanto, los puntos desarrollados en el antedicho capítulo tres en materia de discriminación y relativa jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos —Corte IDH— y del derecho comparado son muy relevantes también en el contexto de situaciones de retorno, integración local o reubicación en otra parte del país —como en otras fases del desplazamiento—.

Para medir el logro de soluciones duraderas se requiere un examen a profundidad de las condiciones y criterios arriba enunciados, así como del proceso implementado para conseguirlos. En muchos contextos, lograr tales condiciones tomará bastante tiempo, y es posible que estas solo sean factibles mediante procesos de reconstrucción y desarrollo a largo plazo. Por lo tanto, es importante considerarlas como criterios para evaluar el grado en el cual se ha logrado una solución duradera.

Esta valoración se debe realizar en el ámbito nacional o por grupos de PDI, según las causas o circunstancias del desplazamiento. Es relevante tener presente que la importancia de los diferentes criterios variará de un contexto a otro, por ejemplo, obtener reparación puede ser menos importante o completamente irrelevante para personas desplazadas como consecuencia de inundaciones. Sin embargo, el hecho de que la mayoría de las PDI haya regresado o se haya asentado en condiciones de seguridad y dignidad en diferentes partes del país no siempre significa que todas ellas hayan logrado una solución duradera. Las soluciones duraderas están íntimamente ligadas al pleno disfrute de los derechos humanos de las PDI, así como sus circunstancias individuales y, por ende, para comprobar el logro de una solución duradera por parte de cada persona se requerirá un análisis individual.

A manera de ejemplo, la Corte Constitucional de Colombia, mediante la sentencia T-025 de 2004, declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucionales en materia de desplazamiento forzado interno debido a que constató la vulneración masiva, sistemática y grave de los derechos de la población desplazada en dicho país.⁴ Sobre el tema de soluciones duraderas, la Corte desempeñó un papel fundamental, ya que decidió mantener su competencia derivada de esa sentencia, con el fin de dar seguimiento para verificar que las autoridades adoptaran medidas adecuadas para asegurar el goce efectivo de derechos, a pesar de que se iba avanzando de manera gradual.

II. Planificación e implementación de soluciones duraderas

La Convención de la Unión Africana para la Protección y Asistencia de los Desplazados Internos en África —Convención de Kampala— también establece, en los artículos 11.1 y 11.2, la obligación de los Estados para procurar las soluciones duraderas, principalmente mediante la promoción y creación de condiciones satisfactorias para “el retorno voluntario, la integración local o la reubicación sobre una base sustentable y en circunstancias de seguridad y dignidad”. Asimismo, indica que los Estados deben permitir que las PDI elijan de manera libre e informada entre las opciones de soluciones duraderas, para lo cual deben consultarles sobre esas y otras opciones y velar por que participen en la búsqueda de soluciones sustentables. Además, el artículo 11.4 refiere la obligación de los Estados para establecer mecanismos adecuados ofreciendo procedimientos simplificados, cuando sea necesario, para resolver las disputas relacionadas con la propiedad de las PDI,⁵ lo cual es particularmente relevante cuando se habla de los pueblos indígenas.

El apoyo a los Estados y a las propias PDI en el logro de soluciones duraderas constituye un desafío complejo y heterogéneo que requiere un enfoque particular.

⁴ V. Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-025/04.

⁵ Convención de la Unión Africana para la Protección y Asistencia de los Desplazados Internos en África (Convención de Kampala). Disponible en «<https://www.acnur.org/5c7408004.pdf?msclid=ecd8efb5bc1111ecb5b7d2eaacf65e0c>».

Por una parte, se deben cumplir cuidadosamente determinados principios, prestando atención al contexto específico en el que se encuentren las PDI. También es fundamental adoptar un enfoque centrado en los derechos y orientado hacia las soluciones, así como coadyuvar en la planificación de estas tan pronto como las circunstancias lo permitan. Finalmente, se deben coordinar bien las diferentes iniciativas para el logro de soluciones duraderas tanto en el ámbito nacional como internacional, al igual que los actores involucrados, incluyendo a los actores humanitarios, de derechos humanos, de protección y de cooperación para el desarrollo.

1. Respeto de principios esenciales

Todos los planes, programas y actividades dirigidos al logro de soluciones duraderas para las PDI deben ser coherentes con determinados principios. El más importante es el principio de la responsabilidad de los Estados para responder al desplazamiento interno, el cual implica el deber de las autoridades de crear las condiciones que permitan el logro de soluciones duraderas. Así lo afirma el principio 28 de los Principios Rectores:

Las autoridades competentes tienen la obligación y responsabilidad primordiales 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. Esas autoridades tratarán de facilitar la reintegración de los desplazados internos que han regresado o se han reasentado en otra parte.

A continuación, se indican los principios que deben guiar, por lo general, la búsqueda de soluciones duraderas de conformidad con el “Marco de soluciones duraderas para los desplazados internos” del Comité Permanente entre Organismos:

- Las autoridades nacionales deben asumir la responsabilidad primordial de proporcionar soluciones duraderas a las necesidades de las PDI. Los actores internacionales humanitarios y de desarrollo tienen un papel complementario.

- Las autoridades nacionales deben conceder y facilitar el acceso rápido y sin obstáculos a los actores humanitarios para que estos puedan ayudar a las PDI a encontrar una solución duradera.
- Los derechos, las necesidades y los intereses legítimos de las PDI deben ser las consideraciones primordiales de toda política y decisión sobre el desplazamiento interno y las soluciones duraderas.
- Es preciso que todos los agentes involucrados respeten el derecho de las PDI a adoptar una decisión fundamentada y voluntaria sobre qué solución duradera es más conveniente. Estas también tienen derecho a participar en la planificación y la gestión de soluciones duraderas, estrategias y programas.
- Una persona que, sin perspectiva de regresar a su lugar de origen, opte por la integración local o el asentamiento en otra parte del país no pierde el derecho de regresar cuando ello sea factible.
- En ningún caso se debe alentar ni obligar a las PDI a regresar ni a reubicarse en zonas donde su vida, su seguridad, su libertad o su salud estén en riesgo.
- Del mismo modo, no se debe descuidar a las poblaciones o comunidades que integran o reintegran a las PDI, pues pueden tener necesidades comparables.
- Las PDI siguen estando amparadas por las normas nacionales e internacionales de derechos humanos —y, cuando corresponda, por el derecho internacional humanitario— aun después de haber alcanzado una solución duradera.⁶

Al respecto, la Corte IDH ha pronunciado, en numerosas ocasiones, la obligación del Estado de garantizar el retorno de las personas desplazadas —o su reasentamiento voluntario en otra parte del país— y la participación de las y los afectados en la gestión de dicho retorno —o reasentamiento—. ⁷ En la siguiente tabla, se incluyen algunas resoluciones donde la Corte IDH se ha pronunciado sobre lo anterior:

⁶ V. ONU, Asamblea General, *op. cit.*

⁷ V., por ejemplo, Corte IDH, *Asunto Pueblo Indígena Kankuamo respecto Colombia*, resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 5 de julio de 2004, vistos 1 y 2, letras f y g.; Corte IDH, *Asunto de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó respecto Colombia*, resolución del presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 9 de octubre de 2000, vistos 1 y 2.

Ejemplos sobre las obligaciones de los Estados para garantizar las soluciones duraderas e incluir a las PDI en su gestión

Corte IDH, medidas provisionales, *Asunto Pueblo Indígena Kankuamo respecto de Colombia*, resolución de 5 de julio de 2004⁸

Considerando 10. Que la situación que vive el pueblo indígena kankuamo, según lo descrito por la Comisión, ha afectado la libre circulación de sus miembros y los ha obligado a desplazarse a otras regiones, por lo que es necesario que el Estado asegure que las personas beneficiadas con las presentes medidas puedan seguir viviendo en su residencia habitual y brinde las condiciones necesarias para que las personas desplazadas de dicha comunidad regresen a sus hogares.

Punto resolutivo 3. Requerir al Estado que garantice las condiciones de seguridad necesarias para que se respete el derecho a la libre circulación de las personas del pueblo indígena kankuamo, así como que quienes se hayan visto forzados a desplazarse a otras regiones, puedan regresar a sus hogares si lo desean.

Corte IDH, *Comunidad Moiwana vs. Surinam*, sentencia de 15 de junio de 2005 (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas)

113. Se ha demostrado claramente que los miembros de la comunidad tienen la convicción de que no podrán regresar a su territorio ancestral mientras no obtengan justicia por los hechos de 1986. Andre Ajintoena declaró que después del ataque visitó el área junto con otras personas solo para recolectar información y sacar fotos del lugar. Una

⁸ Escrito de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 2 de julio de 2004, mediante el cual sometió a la Corte IDH, de acuerdo con los artículos 63.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25 del Reglamento de la Corte, una solicitud de adopción de medidas provisionales a favor de los miembros del pueblo indígena kankuamo respecto de la República de Colombia, con el propósito de que se proteja su vida, su integridad personal, su identidad cultural y su especial relación con el territorio ancestral. De acuerdo con información entregada por los peticionarios, la ubicación geográfica del pueblo indígena kankuamo ha expuesto a sus miembros a constantes actos de violencia y amenazas por parte de grupos armados al margen de la ley que operan en la zona. Esto ha generado que los gobernadores y líderes de los cabildos indígenas de la región hayan sido víctimas de amenazas, atentados y asesinatos. Asimismo, numerosas familias han debido desplazarse con el fin de proteger su vida, padecen el bloqueo de alimentos y los jóvenes indígenas se ven expuestos al reclutamiento forzado por parte de estos grupos armados. Entre 1993 y 2003 habían sido asesinados por los grupos armados aproximadamente 166 indígenas kankuamos. De dicha cifra, el número de víctimas hasta agosto de 2003 era de 44. V. Corte IDH, *Asunto Pueblo Indígena Kankuamo respecto Colombia...* cit., vistos 1 y 2, letras f y g.

vez que el grupo hubo terminado, algunos de sus integrantes se sintieron enfermos; según el señor Ajintoena, se dieron cuenta de que “las cosas no estaban bien, no era apropiado, porque de acuerdo con nuestra cultura uno no puede regresar al lugar sin haber hecho arreglos”. Al haber regresado sin “aplicar las reglas religiosas [y] culturales” —es decir, realizar los rituales mortuorios necesarios y alcanzar reconciliación con los espíritus de quienes fallecieron en el ataque de 1986— el señor Ajintoena y quienes lo acompañaban creían haber ofendido seriamente a esos espíritus y, como consecuencia, empezaron a sufrir enfermedades físicas y psicológicas. Todos los miembros de la comunidad que testificaron ante la Corte expresaron temores similares con respecto a espíritus vengadores, y afirmaron que solo podrían vivir en la aldea de Moiwana nuevamente si se purificaban primero sus tierras tradicionales.

Corte IDH, medidas provisionales, *Asunto de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó respecto de Colombia*, resolución de 2 de febrero de 2006⁹

Considerando 9. Que dado que la situación que se vive en la Comunidad de Paz ha obligado a sus pobladores a desplazarse a otras regiones del país, es necesario que el Estado asegure que las personas beneficiadas con las presentes medidas puedan seguir viviendo en su residencia habitual y brinde las condiciones necesarias para que las personas de dicha comunidad que se hayan visto forzadas a desplazarse regresen a sus hogares.

Corte IDH, *Chitay Nech y otros vs. Guatemala*, sentencia de 25 de mayo de 2010 (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas)

149. Al respecto, en coincidencia con la comunidad internacional, este Tribunal reafirma que la obligación de garantía para los Estados de proteger los derechos de las

⁹ Escrito de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 3 de octubre de 2000, mediante el cual sometió a la Corte IDH, de acuerdo con los artículos 63.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25 del Reglamento de la Corte, una solicitud de medidas provisionales en favor de los habitantes de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, departamento de Antioquía, República de Colombia, con el fin de que se proteja su vida e integridad personal, en relación con el caso Núm. 12.325, en trámite ante la Comisión. Que, en dicho escrito, la Comisión expresó que los residentes de dicha comunidad “han sido objeto de graves actos de violencia y hostigamiento por parte de grupos paramilitares de la zona”, de los que serían también responsables miembros del Ejército de Colombia. En particular, la Comisión comunicó a la Corte que había sido informada del “asesinato de 47 de [los] miembros [de la comunidad] en un periodo de nueve meses”. V. Corte IDH, *Asunto de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó respecto de Colombia*, resolución del presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 9 de octubre de 2000, vistos 1 y 2.

personas desplazadas conlleva no solo el deber de adoptar medidas de prevención sino también realizar una investigación efectiva de la supuesta violación de estos derechos y proveer las condiciones necesarias para un retorno digno y seguro a su lugar de residencia habitual o su reasentamiento voluntario en otra parte del país. Para ello, se debe garantizar su participación plena en la planificación y gestión de su regreso o reintegración.

En el mismo sentido, *V. Caso Masacres de el Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador* (Fondo, Reparaciones y Costas), sentencia de 25 de octubre de 2012, párr. 188; y *Caso de las Comunidades Afrodescendientes Desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) vs. Colombia* (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), sentencia de 20 de noviembre de 2013, párr. 220.

Corte IDH, *Defensor de Derechos Humanos y otros vs. Guatemala*, sentencia de 28 de agosto de 2014 (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas)

167. Por otra parte, en coincidencia con la comunidad internacional, la Corte ha reafirmado que la obligación de garantía para el Estado de origen de proteger los derechos de las personas desplazadas conlleva no solo el deber de adoptar medidas de prevención, sino también proveer las condiciones necesarias para facilitar un retorno voluntario, digno y seguro a su lugar de residencia habitual o su reasentamiento voluntario en otra parte del país. Para ello, se debe garantizar su participación plena en la planificación y gestión de su regreso o reintegración.

Considerando el derecho comparado, podemos ver, por ejemplo, que la Corte Constitucional de Colombia también —a la luz de las obligaciones generales de los Estados en materia de derechos humanos y del derecho internacional humanitario y de acuerdo con el marco jurídico de los Principios Rectores— identificó un listado de derechos mínimos que integran el mínimo prestacional que siempre debe satisfacer el Estado colombiano a favor de la población desplazada.¹⁰

Este listado incluye muchos derechos que son parte integrante de las soluciones duraderas,¹¹ pero también incluye de manera explícita el derecho al retorno y al

¹⁰ Corte Constitucional de Colombia, en la emblemática y ya mencionada sentencia T-025.

¹¹ 1. El derecho a la vida; 2. Los derechos a la dignidad y a la integridad física, psicológica y moral; 3. El derecho a la familia y a la unidad familiar; 4. El derecho a una subsistencia mínima; 5. El derecho a

restablecimiento. Además, en su sentencia T-602 de 2003, dicha Corte Constitucional encontró que el Estado tiene una doble obligación de “planificar incentivos para el retorno voluntario, por una parte, y de garantizar la reubicación en condiciones que contribuyan a aumentar la calidad de vida de la población desplazada, por la otra”.¹²

2. Consideraciones en relación con el contexto

Cualquier iniciativa en materia de soluciones duraderas, además de respetar los principios arriba mencionados, debe ser sensible al contexto, para lo que se deben examinar cuidadosamente los factores que se indican a continuación:

- Las causas del desplazamiento: es importante comprender y abordar sus causas, particularmente en los casos donde las personas desplazadas internas intenten reconstruir sus vidas en sus lugares de origen. En situaciones de conflicto armado, esto puede requerir el restablecimiento de condiciones sostenibles de seguridad y un proceso de paz o medidas de construcción de la paz. Si lo anterior no fuera factible a corto plazo y la mayoría de las PDI quisiera integrarse localmente, es importante que dentro de las políticas de soluciones duraderas se reconozca la posibilidad de optar por esta solución de manera prioritaria.

En los casos donde la causa del desplazamiento esté relacionada con una situación de discriminación, como ocurrió en el caso *Rabinal vs. Guatemala*, se ha mencionado la importancia de promover la revaloración de las culturas originarias, difundiendo su historia y riqueza.

En situaciones de desastres naturales, cuando los lugares de origen presentan riesgos permanentes, las autoridades pueden legítimamente

la salud; 6. El derecho a la protección frente a prácticas discriminatorias basadas en la condición de desplazamiento —derecho a la igualdad—; 7. El derecho a la educación básica para niñas y niños hasta los 15 años; 8. La provisión de apoyo para el autosostenimiento por vía de la estabilización socioeconómica de las personas en condiciones de desplazamiento.

¹² Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-602 de 2003.

considerar como solución preferente el asentamiento sostenible en otras áreas del país.

- La duración del desplazamiento: en situaciones de desplazamiento prolongado es posible que se requiera redoblar los esfuerzos dirigidos a fomentar la reintegración de las comunidades desplazadas, lo que incluye, por ejemplo, ayudar a las PDI para adquirir nuevas habilidades que les ayuden a acceder al mercado de trabajo. Esto es particularmente relevante cuando las PDI encuentran obstáculos particulares para adaptarse a nuevos entornos económicos, sociales y culturales en los lugares en los que deseen asentarse, ya sea en sus lugares de origen o en otras partes del país. Al mismo tiempo, es importante prestar atención a los mecanismos desarrollados por las mismas PDI para adaptarse al nuevo entorno y reforzarlos, particularmente cuando una parte considerable de estas personas haya nacido en el lugar de desplazamiento.

En este contexto, también cabe destacar que la Corte IDH ha identificado el desplazamiento como violación *de facto* del artículo 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos —CADH—, al no generar condiciones para el retorno (siendo el retorno la solución duradera elegida por las poblaciones desplazadas en los casos considerados; véanse, al respecto, los capítulos dos —“Conceptos y enfoques principales del desplazamiento interno”— y tres —“Derechos de las personas desplazadas internas y riesgos de protección”—. A continuación, se presenta una tabla con algunos casos que ha resuelto la Corte IDH sobre el particular:

Corte IDH, *Comunidad Moiwana vs. Suriname*, sentencia de 15 de junio de 2005 (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas)¹³

En este caso, la Corte IDH destacó que de particular relevancia para dicho caso resultaban los Principios Rectores emitidos en 1998 por el representante del secretario

¹³Corte IDH, *Comunidad Moiwana vs. Suriname*, párrs. 11 y 119.

general de las Naciones Unidas sobre la cuestión de los desplazados internos, los cuales se basan en la normativa internacional de derechos humanos y de derecho internacional humanitario. La Corte consideró que varias de estas directrices iluminan el contenido y alcance del artículo 22 de la Convención en el contexto de desplazamiento interno, y para los fines de dicho caso, enfatizó los siguientes principios:

1.1. Los desplazados internos disfrutarán en condiciones de igualdad de los mismos derechos y libertades que el derecho internacional y el derecho interno reconocen a los demás habitantes del país. No serán objeto de discriminación alguna en el disfrute de sus derechos y libertades por el mero hecho de ser desplazados internos.

5. Todas las autoridades y órganos internacionales respetarán y harán respetar las obligaciones que les impone el derecho internacional, incluidos los derechos humanos y el derecho humanitario, en toda circunstancia, a fin de prevenir y evitar la aparición de condiciones que puedan provocar el desplazamiento de personas.

8. El desplazamiento no se llevará a cabo de forma que viole los derechos a la vida, dignidad, libertad y seguridad de los afectados.

9. Los Estados tienen la obligación específica de tomar medidas de protección contra los desplazamientos de pueblos indígenas, minorías, campesinos, pastores y otros grupos que tienen una dependencia especial de su tierra o un apego particular [sic] a la misma.

14.1. Todo desplazado interno tiene derecho a la libertad de circulación y a la libertad de escoger su residencia.

28.1. Las autoridades competentes tienen 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. Esas autoridades tratarán de facilitar la reintegración de los desplazados internos que han regresado o se han reasentado en otra parte.

Sobre el particular, la Corte notó que Suriname ha objetado que los miembros de la comunidad hayan sufrido restricciones a su circulación o residencia; al respecto, el Estado afirmó que pueden circular libremente a través del territorio del país. Sin perjuicio de que pueda existir en Suriname una norma que establezca este derecho, sobre lo cual esa Corte no veía necesidad de pronunciarse, en este caso la libertad de

circulación y de residencia de los miembros de la comunidad se encuentra limitada por una restricción *de facto* muy precisa, originada en el miedo fundado descrito anteriormente, el cual los aleja de su territorio ancestral.

Por tanto, la Corte determinó que el Estado no ha establecido las condiciones ni provisto los medios que permitirían a los miembros de la comunidad regresar voluntariamente, en forma segura y con dignidad, a sus tierras tradicionales, con respecto a las cuales tienen una dependencia y apego especiales —dado que objetivamente no hay ninguna garantía de que serán respetados sus derechos humanos, particularmente los derechos a la vida e integridad personal—. Al no establecer tales elementos —incluyendo, sobre todo, una investigación penal efectiva para poner fin a la impunidad reinante por el ataque de 1986— resolvió que Suriname no ha garantizado a los miembros de la comunidad su derecho de circulación y residencia. Asimismo, indicó que el Estado ha privado efectivamente a los miembros de la comunidad que todavía se encuentran exiliados en la Guyana Francesa de sus derechos a ingresar a su país y permanecer en él.

Corte IDH, *Chitay Nech y otros vs. Guatemala*, sentencia de 25 de mayo de 2010 (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas)¹⁴

Por tanto, si bien no consta que Guatemala ha restringido de manera formal la libertad de circulación y de residencia de los miembros del núcleo familiar de Florencio Chitay, la Corte estima que en este caso dicha libertad se encuentra limitada por una grave restricción *de facto*, que se origina en las amenazas y hostigamientos que han provocado su partida, así como el temor fundado generado por todo lo ocurrido a su padre, otros familiares y miembros de la comunidad, aunado a la falta de investigación y enjuiciamiento de los responsables de los hechos, lo que los ha mantenido alejados de su comunidad. El Estado ha incumplido también con el deber de garantía de este derecho, ya que, además de propiciar su desplazamiento, no ha establecido las condiciones ni ha provisto los medios que permitirían a los miembros de la familia Chitay Rodríguez regresar de forma segura y con dignidad a su comunidad, con la que tienen un vínculo cultural especial. Finalmente, el Estado no ha otorgado una reparación integral que restituya los derechos vulnerados y garantice, entre otras medidas, la no repetición de los hechos ante tal situación.

¹⁴ Corte IDH, *Chitay Nech y otros vs. Guatemala*, párr. 150.

Corte IDH, *Masacres de Río Negro vs. Guatemala*, sentencia de 4 de septiembre de 2012 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)¹⁵

172. El artículo 22.1 de la Convención reconoce el derecho de circulación y de residencia. En este sentido, la Corte ha establecido en otros casos que este artículo también protege el derecho a no ser desplazado forzadamente dentro de un Estado Parte.

174. Este Tribunal ha establecido que en razón de la complejidad del fenómeno del desplazamiento interno y de la amplia gama de derechos humanos que afecta o se ponen en riesgo, y en atención a las circunstancias de especial vulnerabilidad e indefensión en que generalmente se encuentran los desplazados, su situación puede ser entendida como una condición *de facto* de desprotección. Esta situación, conforme a la Convención Americana, obliga a los Estados a adoptar medidas de carácter positivo para revertir los efectos de su referida condición de debilidad, vulnerabilidad e indefensión, incluso *vis-à-vis* las actuaciones y prácticas de terceros particulares.

175. En este sentido, esta Corte ha señalado que el derecho de circulación y de residencia puede ser vulnerado por restricciones *de facto* si el Estado no ha establecido las condiciones ni provisto los medios que permiten ejercerlo, por ejemplo cuando una persona es víctima de amenazas u hostigamientos y el Estado no provee las garantías necesarias para que pueda transitar y residir libremente en el territorio de que se trate, incluso cuando las amenazas y hostigamientos provienen de actores no estatales.

Por otro lado, la Corte observa que los mencionados Principios Rectores establecen obligaciones para los Estados relativas al regreso, al reasentamiento y la reintegración de los desplazados internos, *inter alia*.

Principio 28.1. Las autoridades competentes tienen 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.

[...]

Principio 28.2. Se harán esfuerzos especiales por asegurar la plena participación de los desplazados internos en la planificación y gestión de su regreso o de su reasentamiento y reintegración.

¹⁵ Corte IDH, *Masacres de Río Negro vs. Guatemala*, párrs. 172, 174 y 175.

[...]

Principio 29.2. Las autoridades competentes tienen la obligación y la responsabilidad de prestar asistencia a los desplazados internos que hayan regresado o se hayan reasentado en otra parte, para la recuperación, en la medida de lo posible, de las propiedades o posesiones que abandonaron o de las que fueron desposeídos cuando se desplazaron. Si esa recuperación es imposible, las autoridades competentes concederán a esas personas una indemnización adecuada u otra forma de reparación justa o les prestarán asistencia para que la obtengan.

*Corte IDH, Masacres de El Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador, sentencia de 25 de octubre de 2012 (Fondo, Reparaciones y Costas)*¹⁶

186. El artículo 22.1 de la Convención reconoce el derecho de circulación y de residencia.

En esta línea, la Corte considera que esta norma protege el derecho a no ser desplazado forzosamente dentro de un Estado Parte o a no tener que salir forzosamente fuera del territorio del Estado en el cual se halle legalmente. Asimismo, este Tribunal ha señalado en forma reiterada que la libertad de circulación es una condición indispensable para el libre desarrollo de la persona. De igual forma, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en su Comentario General Núm. 27 en cuanto al contenido de este derecho, el cual consiste, *inter alia*, en: a) el derecho de quienes se encuentren legalmente dentro de un Estado a circular libremente en ese Estado y escoger su lugar de residencia, lo cual incluye la protección contra toda forma de desplazamiento interno forzado; y b) el derecho de una persona a ingresar a su país y permanecer en él. El disfrute de este derecho no depende de ningún objetivo o motivo en particular de la persona que desea circular o permanecer en un lugar.

193. En el presente caso, y según se desprende de los testimonios recibidos, han sido comprobadas situaciones de desplazamiento masivas provocadas justamente a raíz del conflicto armado y la desprotección sufrida por la población civil debido a su asimilación a la guerrilla, así como en lo que atañe al presente caso, a consecuencia directa de las masacres ocurridas entre el 11 y el 13 de diciembre de 1981 y de las circunstancias verificadas en forma concomitante como parte de la política estatal de

¹⁶ Corte IDH, *Masacres de El Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador*, párrs. 186 y 193.

tierra arrasada, todo lo cual provocó que los sobrevivientes se vieran obligados a huir de su país al ver su vida, seguridad o libertad amenazadas por la violencia generalizada e indiscriminada. El Tribunal concluye que el Estado es responsable por la conducta de sus agentes que causó los desplazamientos forzados internos y hacia la República de Honduras. Además, el Estado no brindó las condiciones o medios que permitieran a los sobrevivientes regresar de forma digna y segura. Como ha establecido esta Corte con anterioridad, la falta de una investigación efectiva de hechos violentos puede propiciar o perpetuar el desplazamiento forzado. Por tanto, el Tribunal estima que en este caso la libertad de circulación y de residencia de los sobrevivientes de las masacres se encontró limitada por graves restricciones *de facto*, que se originaron en acciones y omisiones del Estado, lo cual constituyó una violación del artículo 22.1 de la Convención.

Corte IDH, *Defensor de Derechos Humanos y otros vs. Guatemala*, sentencia de 28 de agosto de 2014 (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas)¹⁷

166. La Corte ha señalado que el derecho de circulación y de residencia puede ser vulnerado de manera formal o por restricciones *de facto* si el Estado no ha establecido las condiciones ni provisto los medios que permiten ejercerlo. Un ejemplo de lo anterior ocurre cuando una persona es víctima de amenazas u hostigamientos y el Estado no provee las garantías necesarias para que pueda transitar y residir libremente en el territorio de que se trate, incluso cuando las amenazas y hostigamientos provienen de actores no estatales. Asimismo, la Corte ha indicado que la falta de una investigación efectiva de hechos violentos puede propiciar o perpetuar un exilio o desplazamiento forzado.

171. En definitiva, aun cuando no consta en la prueba el periodo específico de tiempo en que habrían permanecido en México, se desprende que B. A., su madre C. A., y sus hijos L. A. y N. A., iniciaron en México, y dieron seguimiento en aquel país, a los trámites de solicitudes de refugio, y que al menos el 6 de julio de 2005 obtuvieron la calidad de “no inmigrante refugiado”, otorgándoseles el permiso para permanecer en ese país. Por tanto, es evidente que permanecieron por un periodo de tiempo en México. Por otro lado, del acervo probatorio se desprende que, en el mes de febrero de 2006, C. A., B. A. y sus hijos L. A. y N. A. ya se encontraban en el Municipio de Santa Lucía Cotzumalguapa y que permanecieron en ese lugar, en donde alquilaron una vivienda.

¹⁷ Corte IDH, *Defensor de Derechos Humanos y otros vs. Guatemala*, párrs. 166, 171, 172, 176 y 177.

Es decir, después de salir de la Aldea Cruce de la Esperanza el 31 de diciembre de 2004, no volvieron a regresar a su lugar de residencia habitual.

[...].

172. En consecuencia, la Corte considera que, tras la muerte del señor A. A., el Estado no proporcionó medidas de protección adecuadas para garantizar que los miembros de la familia A mencionados no se vieran obligados a desplazarse dentro de Guatemala o hacia México.

176. Para la Corte dos aspectos son fundamentales en cuanto a las alegadas medidas de seguridad y protección estatal que fueron ofrecidas. En primer lugar, el ofrecimiento concreto fue realizado en el año de 2008, es decir, al menos tres años después de que la familia A se vio obligada a desplazarse. Por tanto, durante dicho periodo, es claro que el Estado incumplió con su deber de proveer las condiciones necesarias para facilitar a dichas personas un retorno voluntario a sus lugares de residencia. En segundo lugar, si bien la información proporcionada por las representantes permite aclarar que en el año 2008 el Estado ofreció, al menos, la “asignación de protección personal, de puesto fijo y vigilancia perimetral” [...], no consta en el acervo probatorio la manera en que dichas medidas serían implementadas en cuanto a las circunstancias de tiempo, modo y lugar, así como su duración. En consecuencia, no es posible determinar si las mismas tendrían la finalidad de permitir un retorno voluntario, digno y seguro al lugar de residencia habitual, o bien, la de garantizar protección en el lugar en que habían permanecido fuera de la Aldea Cruce de la Esperanza, ni la manera en que se garantizará la participación plena de las víctimas en la planificación y gestión de su regreso o reintegración. Tampoco se desprende si dichas medidas se implementarían a favor únicamente de B. A., o bien, incluirían a su madre C. A., a sus hijos L. A. y N. A., a su hermana E. A., y a los hijos de esta, J. A. y K. A.

177. La falta de prueba que controvierta la ineffectividad de las alegadas medidas de seguridad y protección estatal que fueron ofrecidas, aunado a la declaración de B. A. y la ausencia de información por parte del Estado, [sic] permiten a la Corte concluir que el Estado no adoptó medidas suficientes y efectivas para garantizar a los integrantes de la familia A desplazados forzosamente, un retorno digno y seguro a sus lugares de residencia habitual o un reasentamiento voluntario en otra parte del país, asegurando su participación plena en la planificación y gestión de un proceso de regreso o reintegración.

- El tipo de asentamiento —urbano o rural, en campamentos o situaciones de otro tipo—, además de otros criterios: los campamentos y los centros colectivos no son lugares ideales de asentamiento, y rara vez representan una solución para el alojamiento a largo plazo. Sin embargo, se puede avanzar en la identificación de una solución duradera si se garantizan la libertad de circulación y el acceso de las PDI a medios de subsistencia desde las primeras etapas del desplazamiento.
- La forma en que el desplazamiento ha podido afectar a las diferentes poblaciones: el desplazamiento puede causar el desmoronamiento de la cultura, los medios productivos y las estructuras sociales, particularmente —aunque no de manera exclusiva— en los casos que involucren pueblos indígenas y personas con apego especial a su tierra. Las estrategias de soluciones duraderas deben ir dirigidas a la preservación y restablecimiento de dicha cultura y sus estructuras, en la medida de lo posible.

Al mismo tiempo, el desplazamiento también puede generar riesgos particularmente graves para personas con discapacidad o tradicionalmente excluidas, como las mujeres, las niñas, niños y adolescentes, así como las minorías. Las estrategias y programas de soluciones duraderas deben abordar lo anterior e incluso pueden representar una oportunidad para reducir la discriminación y promover el empoderamiento de grupos específicos. En general, los planes y programas de soluciones duraderas deben ser sensibles a las necesidades particulares de las diferentes personas en función de la edad, género y otros factores de diversidad, como el origen étnico y la religión.

Ejemplo de jurisprudencia regional sobre pueblos indígenas

Corte IDH, *Comunidades afrodescendientes desplazadas de la cuenca del río Cacarica (Operación Génesis) vs. Colombia*, sentencia de 20 de noviembre de 2013 (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas)¹⁸

459. La Corte señala que, producto del incumplimiento del deber estatal de garantizar el derecho a la propiedad colectiva [...], las comunidades del Cacarica han sufrido un daño que va más allá del mero detrimento patrimonial. Del acervo probatorio se evidencia que estas tienen una relación especial con los territorios que habitaban y que, por ende, se vieron profundamente afectadas no solo al ser despojadas de los mismos, sino también al haberse permitido la realización de acciones de explotación ilegal de recursos naturales por parte de terceros. Por lo anterior, y en aras de evitar que estos hechos se repitan, el Tribunal ordena al Estado que restituya el efectivo uso, goce y posesión de los territorios reconocidos en la normativa a las comunidades afrodescendientes agrupadas en el Consejo Comunitario del Cacarica.

Ejemplo sobre el tema contra la discriminación

*Miembros de la Aldea Chichupac y Comunidades Vecinas del Municipio de Rabinal vs. Guatemala*¹⁹

320. La Corte dispone, como garantía de no repetición y dados los gravísimos hechos contra indígenas maya achí descritos en la presente Sentencia, y ante la posibilidad de que persistan en la sociedad actitudes y sentimientos discriminatorios, que en un plazo razonable, el Estado perfeccione y refuerce la lucha contra toda forma de discriminación y, en particular, contra la discriminación racial y étnica, fortaleciendo los organismos existentes o los que vaya a crear con ese objetivo. Esos organismos deberán contar con la participación directa de personas de los grupos vulnerables y se ocuparán también de promover la revaloración de las culturas originarias, difundiendo su historia y riqueza.

¹⁸ Corte IDH, *Comunidades afrodescendientes desplazadas de la cuenca del río Cacarica (Operación Génesis) vs. Colombia*, párr. 459.

¹⁹ Corte IDH, *Miembros de la Aldea Chichupac y Comunidades Vecinas del Municipio de Rabinal vs. Guatemala*, párr. 320.

3. Un enfoque centrado en los derechos

Las soluciones duraderas tratan, sobre todo, del restablecimiento de los derechos de las PDI. Por consiguiente, todo esfuerzo por alcanzar soluciones duraderas debe adoptar un enfoque de derechos humanos. En definitiva, esto implica diseñar activamente todos los programas de soluciones duraderas de manera que impulsen el disfrute de los derechos humanos. Los estándares de derechos humanos —por ejemplo, los relativos al acceso a derechos económicos y sociales, como la salud, la educación y la vivienda— deben guiar los programas de soluciones duraderas, y estos, a su vez, deben contribuir a desarrollar la capacidad de los Estados para cumplir con sus obligaciones, así como las capacidades de las propias PDI para hacer efectivos sus derechos.

La adopción de un enfoque de derechos es responsabilidad de todos los actores humanitarios y de cooperación para el desarrollo. Los actores nacionales e internacionales de derechos humanos tienen el deber de abogar ante otros actores relevantes, particularmente las autoridades nacionales y locales, para que adopten este enfoque, y brindarles asistencia para tal efecto.

Para ello, los mecanismos para monitorear el acceso de las PDI a sus derechos tienen una importancia fundamental, y la información que se obtenga mediante estos mecanismos debe guiar las actividades de defensa, planificación y programación de los actores de protección y derechos humanos. Particularmente en países con un nivel significativo de desarrollo institucional, las agencias que lleven a cabo programas de monitoreo deben desarrollar la capacidad de analizar la idoneidad y la eficacia de las políticas públicas nacionales y de los mecanismos de planificación y asignación de presupuesto, así como el rendimiento institucional de las autoridades para satisfacer las necesidades y los derechos de las PDI.

Como ya se indicó, un ejemplo relevante al respecto es el monitoreo de seguimiento que realizó la Corte Constitucional de Colombia a la sentencia T-025 de 2004, mediante la cual declaró un estado de cosas inconstitucionales sobre el tema del desplazamiento forzado. Sobre este punto, en búsqueda del goce efectivo del mí-

nimo de derechos de la población víctima de desplazamiento forzado, la Corte Constitucional de Colombia determinó diversos niveles de cumplimiento para la sentencia T-025 de 2004, y mediante el auto 185 del mismo año enunció los distintos niveles de cumplimiento para examinar la información que se le remitía. Al respecto, indicó:

Si bien la desaparición de cada uno de los factores que conforman el [sic] estado cosas inconstitucional requiere de un lapso prudencial aunado al esfuerzo conjunto de las diferentes ramas que integran el poder público, resulta necesario que se verifique si se han adoptado, ejecutado y concluido las acciones encaminadas a la superación del mismo, garantizando además los mínimos de protección y previendo mecanismos para que tales medidas concretas y específicas involucren a gran parte de la población desplazada. Acciones que deben producir resultados tangibles y sostenidos a favor de las víctimas, asegurando el goce efectivo de los derechos al permitirles acceder a los beneficios conferidos por los instrumentos internacionales y la normatividad interna que regulan la materia.

En este sentido, la evaluación del cumplimiento de las órdenes emitidas por el máximo Tribunal Constitucional colombiano se traduce en diferentes niveles de acatamiento que involucran las particularidades del desplazamiento forzado al interior del territorio nacional²⁰

En muchos contextos, con el transcurso del tiempo resulta difícil diferenciar la situación de las PDI de la del resto de la población local. En estas situaciones, el “prisma del desplazamiento” debe reemplazarse progresivamente por una perspectiva más amplia de derechos humanos, ya que las posibles soluciones dependerán de reformas legislativas y sociales, del acceso adecuado a los servicios y sistemas de asistencia social, de la adopción de políticas de apoyo a las personas en situación de pobreza, del respeto de los derechos civiles y políticos, así como del disfrute de los derechos económicos y sociales por parte de los segmentos más empobrecidos de la población en general.

²⁰ Durán García, Parra Aldana, Bohórquez et al., *Desplazamiento forzado en Colombia. Derechos, acceso a la justicia y reparaciones*, pp. 27-28. Disponible en «[https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2009/6922](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2009/6922.pdf?file=fileadmin/Documentos/Publicaciones/2009/6922)».

Sobre el particular, la Corte Constitucional de Colombia ha indicado que existen órdenes de ejecución simple y de ejecución compleja. El principio de cooperación armónica entre las diferentes ramas que integran la estructura del Estado fue desarrollado por la Corte dentro de la jurisprudencia producida con ocasión del desplazamiento interno, con el fin de tomar las medidas pertinentes e impulsar la intervención de las instituciones que forman parte del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada —SNAIPD—, para así garantizar el ejercicio pleno de los derechos fundamentales inherentes a la población obligada a desplazarse por causas violentas:

A. Órdenes Complejas. Son órdenes de acción o abstención proferidas para la superación del estado de cosas inconstitucional que exigen procesos de ejecución compleja, toda vez que involucran a varias autoridades e implican acciones coordinadas entre las distintas ramas del poder. Buscan garantizar los derechos de toda la población víctima del desplazamiento forzado, independientemente de que ésta haya acudido o no a la acción de tutela, y persiguen además que las entidades encargadas de atender a la población desplazada establezcan, en un plazo prudencial, y dentro de la órbita de sus competencias, los correctivos necesarios para superar los problemas de insuficiencia de recursos y la precariedad en la capacidad institucional para implementar la política estatal de atención a la población desplazada.

En virtud del artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, la Corte conservó la competencia para vigilar su cumplimiento y demandó, en el mismo sentido, la colaboración de los organismos de control estatal con ACNUR y otras organizaciones vinculadas al tema del desplazamiento forzado interno. En este sentido, las órdenes proferidas por la Corte sobre el particular fueron:

a. Presupuesto, generación de políticas públicas y superación de falencias institucionales: comunicar al Consejo Nacional de Atención a Población Desplazada (CNAPD) el estado de cosas inconstitucional (en calidad de órgano competente para la formulación de la política y para garantizar la asignación presupuestal para su desarrollo) para que sea esta instancia la que determine la forma como pueda superarse la insuficiencia de recursos y las falencias institucionales:

[...]

b. Responsabilidades de los entes territoriales: el Ministerio del Interior y de Justicia promoverá entre los gobernadores y alcaldes la adopción de las medidas necesarias para la protección por parte de éstos de la población desplazada.

c. Falencias en la capacidad institucional: el CNAPD deberá dentro de los tres meses siguientes a la comunicación de la sentencia, adoptar un programa de acción con un cronograma preciso, encaminado a corregir las falencias de la capacidad institucional.

d. Protección de los mínimos: el CNAPD deberá, dentro de los seis meses siguientes a la comunicación de la sentencia, concluir acciones encaminadas a la protección de los derechos mínimos de la población desplazada.

e. Las autoridades responsables están obligadas a no incurrir en prácticas inconstitucionales para acceder a la atención (v.gr. acciones de tutela como requisito).

[...]

B. Órdenes Simples. Son órdenes de acción o abstención que se refieren específicamente a los expedientes acumulados dentro del trámite de la Sentencia T-025 de 2004. Estas pueden ser desarrolladas por una autoridad sin el concurso de otras, toda vez que sólo involucran a la autoridad demandada y son necesarias para dar respuesta a las solicitudes de los accionantes, constituyéndose en el resultado de la aplicación del precedente jurisprudencial correspondiente.

Así como las órdenes complejas, la vigilancia del cumplimiento de las órdenes simples se encuentra a cargo de la Corte Constitucional conforme a los artículos 27 y 36 del Decreto 2591 de 1991. En este sentido, las órdenes proferidas por la Corte sobre el particular fueron [extraemos las más relevantes en relación con el tema de “soluciones duraderas”]:

a. Solicitudes de acceso a programas de estabilización socioeconómica: en particular las entidades accionadas en las sentencias T-721, T-602, T669 y T-419, todas de 2003, deben dar respuesta dentro del mes siguiente a la comunicación de la Sentencia T-025 de 2004.

[...]

d. Solicitudes de acceso al sistema de seguridad social en salud y entrega de medicamentos: Acción Social y las secretarías de salud de las entidades territoriales harán efectivo el acceso y la entrega de los medicamentos dentro de los 15 días siguientes, en los casos analizados en las sentencias T-419, T-790 y T-645 de 2003.

e. Solicitudes de acceso al sistema educativo: Acción Social y secretarías de educación de las entidades territoriales adelantarán las gestiones para garantizar el acceso al sistema educativo dentro del mes siguiente, para los casos analizados en las sentencias T-268 de 2003 y T-215 de 2002.

f. Solicitud de protección de tierras, propiedades y posesiones: Acción Social incluirá como parte de la información solicitada a los desplazados, la información sobre los inmuebles abandonados, el título y las características básicas del inmueble para que se proceda a la aplicación del Decreto 2007 de 2001.

g. Solicitudes de conformación de los comités territoriales: no hay una orden específica por cuanto no existe ningún derecho fundamental vulnerado con la conformación de dicho órgano. Sin embargo, las órdenes complejas comprenden dicha solicitud por cuanto cada entidad territorial debe determinar cómo cumplirá su deber de protección a la población desplazada.²¹

Se debe prestar particular atención a las situaciones posteriores a los conflictos, así como a situaciones en las que el desplazamiento se haya producido como consecuencia de graves violaciones de derechos humanos o esté estrechamente vinculado con ellas. En estos casos, las respuestas del Estado a determinadas cuestiones —como el derecho a un recurso efectivo y a la reparación— y la justicia transicional pueden tener un impacto fundamental en el logro de soluciones duraderas.

Los actores de protección y de derechos humanos deben abogar activamente a favor de la integración adecuada de las cuestiones que afecten a las PDI en estos procesos y asistir a los gobiernos para tal efecto. Sin embargo, antes de empezar a abogar en este sentido o a desarrollar programas en este ámbito, es fundamental

²¹ Durán García, Parra Aldana, Bohórquez *et al.*, *op. cit.*, pp. 24-27.

que los actores internacionales sopesen de manera cautelosa los posibles resultados de estos procesos, la voluntad política y la buena fe tras ellos, así como las preferencias y los planes de las PDI.

4. Un enfoque coherente

Las iniciativas para el logro de soluciones duraderas naturalmente involucran a un gran número y diversidad de actores, lo que incluye a las autoridades nacionales y locales, la sociedad civil, las propias PDI y organismos y organizaciones internacionales. Para lograr soluciones duraderas es fundamental alcanzar un nivel adecuado de coherencia, ya que las acciones desconectadas y aisladas no lograrán el impacto deseado.

Es importante evitar caer en ciertas concepciones erróneas. En particular, no debe hacerse una distinción rígida entre los programas de asistencia humanitaria a corto plazo y los programas de desarrollo a largo plazo, y no existe un momento exacto en el que se tenga que “pasar” de la asistencia al desarrollo. En última instancia, el logro de soluciones duraderas depende de procesos estructurales más amplios, como procesos de paz y programas de rehabilitación y desarrollo, que no necesariamente se centran en las PDI. En la mayoría de los casos, estos procesos tienen una mayor prioridad política, más recursos para invertir y, a largo plazo, más posibilidades de tener un impacto que los programas específicos para las PDI con recursos limitados. Al mismo tiempo, su capacidad de responder a las necesidades específicas de estas personas puede ser limitada y es posible que se requieran tiempo y recursos considerables para garantizar que tengan el enfoque adecuado. Sin embargo, es fundamental que se integren adecuadamente en estos procesos las necesidades particulares de las PDI y los principales obstáculos para el logro de soluciones duraderas. La adopción de un enfoque de recuperación temprana y la pronta participación de actores de desarrollo en las iniciativas de asistencia y protección a las PDI son factores importantes para tal efecto.

En determinadas situaciones, es posible que se necesiten programas específicos para el desplazamiento interno, particularmente en el caso de que las PDI cons-

tituyan una proporción elevada de la población en su totalidad, así como cuando tengan necesidades específicas y más urgentes. Ejemplos:

- Programas de vivienda. En el caso *Masacre Plan Sánchez vs. Guatemala*, la Corte IDH señaló:

este Tribunal considera que el Estado debe implementar un programa habitacional, mediante el cual se provea de vivienda adecuada a aquellas víctimas sobrevivientes que residan en dicha aldea (...) y que así lo requieran. El Estado debe desarrollar este programa dentro de un plazo que no excederá cinco años, a partir de la notificación de la presente Sentencia²²

- Programas de Salud. En el caso *Operación Génesis vs. Colombia*, la Corte IDH determinó:

el Tribunal considera que el Estado debe brindar gratuitamente, sin cargo alguno, el tratamiento adecuado y prioritario que requieran dichas personas, previa manifestación de voluntad, dentro del plazo de seis meses contado a partir de la notificación de esta Sentencia, y por el tiempo que sea necesario, incluida la provisión de medicamentos. Al proveer el tratamiento psicológico se deben considerar las circunstancias y necesidades particulares de cada persona, de manera que se les brinden tratamientos colectivos, familiares e individuales, según lo que se acuerde con cada uno de ellos y después de una evaluación individual.²³

Otra consideración importante que se debe tener en cuenta es el impacto que pueda tener una estrategia específica para el desplazamiento sobre la relación entre las PDI y la comunidad de acogida y, en su caso, sobre procesos de reconciliación. Por ejemplo: un proyecto de viviendas y generación de ingresos para PDI que también beneficie a personas que se encuentren en mayor situación de

²² Corte IDH, *Masacre Plan Sánchez vs. Guatemala*, párr. 105. V. también *Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia* y *Masacres de el Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador*.

²³ Corte IDH, *Comunidades Afrodescendientes Desplazadas de la cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) vs. Colombia*, párr. 453.

vulnerabilidad de la comunidad de acogida estará mejor basado en las necesidades y también contribuirá a la armonía social.

En algunos casos, particularmente en situaciones de retorno de PDI o de su integración en zonas azotadas por la pobreza —como zonas rurales afectadas por el conflicto o barriadas marginales urbanas—, serán necesarios programas de desarrollo basados en áreas geográficas. Sin embargo, aun en estos casos es importante tener en cuenta la situación específica de las PDI. Por ejemplo: los proyectos de desarrollo local participativos y basados en la demanda deben tener en cuenta las estructuras organizativas específicas que hayan podido llevar a cabo las PDI e incluso contribuir a fortalecerlas; la alta concentración de población desplazada también puede ser un criterio de selección para las zonas de implementación de los programas; además, es posible que los programas de vivienda social tengan que establecer requisitos de acceso más simples para las PDI que hayan perdido su documentación personal.

En cualquier caso, e independientemente de que se establezcan programas específicos para PDI, se deben integrar sus necesidades específicas, sus derechos y preferencias en las evaluaciones de necesidades, proyectos y estrategias de desarrollo y recuperación.

III. Conclusiones

La búsqueda de soluciones duraderas es un proceso gradual y multidimensional, que no siempre es lineal y que puede variar significativamente de una persona a otra.

Las necesidades específicas y los problemas de derechos humanos de las PDI no desaparecen automáticamente cuando termina un conflicto o un desastre; tampoco desaparecen cuando las personas se ponen a salvo del conflicto o desastre en curso. Las personas pueden regresar a sus hogares, pero no pueden acceder a los servicios, ya sea porque han perdido los documentos requeridos o porque los servicios simplemente no existen. Un desastre o un conflicto puede terminar, pero los hogares y los medios de vida de las personas pueden haber sido destruidos.

En tales circunstancias, no puede decirse que se haya alcanzado una solución duradera.

Encontrar soluciones duraderas al desplazamiento no es sencillo, porque suelen estar vinculadas a luchas más amplias por la paz, la seguridad, el control territorial, la igualdad de trato y una distribución equitativa de los recursos. Sin embargo, garantizar soluciones para las PDI también redundaría en el interés del Estado.

Dejar a las PDI en una marginación continua puede convertirse en un obstáculo para la estabilidad de la paz, la recuperación y la reconstrucción a largo plazo en los países que salen de una crisis.

La experiencia demuestra que la resolución del desplazamiento es un proceso complejo. La consecución de soluciones duraderas para las PDI implica la superación de las necesidades de protección y asistencia vinculadas a su desplazamiento y el disfrute de sus derechos sin discriminación. La búsqueda de soluciones por parte de las PDI es, por tanto, un proceso complejo y gradual, que debe ser apoyado desde el inicio de la crisis, para evitar el riesgo de desplazamientos prolongados, múltiples y recurrentes.

Las intervenciones de soluciones duraderas pretenden pasar de un sistema de atención y mantenimiento a apoyar la recuperación, la resiliencia y la autosuficiencia de las PDI.

Dado que las personas tienden a permanecer desplazadas durante años, el desplazamiento debe verse ante todo como un reto de desarrollo con componentes humanitarios y de derechos humanos. Lograr soluciones duraderas y sostenibles requiere:

- Un fuerte liderazgo gubernamental y voluntad política: los Estados tienen la responsabilidad primordial de establecer las condiciones propicias para las soluciones duraderas, lo cual debe ejercerse a través de un enfoque de todo el gobierno, que incluya a las autoridades nacionales y locales.

- Participación de las PDI y de las comunidades de acogida en la planificación y gestión de las soluciones duraderas, ya que sus derechos e intereses legítimos deben estar en el centro de cualquier proceso de soluciones duraderas. Los enfoques inclusivos basados en la zona y en la comunidad son necesarios para dar respuestas eficaces y sostenibles al desplazamiento.

La acción colectiva de múltiples actores políticos, humanitarios, de desarrollo, de derechos humanos, de paz y de construcción del Estado, así como los enfoques multisectoriales de la política y la programación son primordiales para las soluciones duraderas. Es esencial coordinar todas las acciones para que contribuyan a los resultados colectivos de las soluciones duraderas, con el liderazgo de las autoridades.

Bibliografía

Legislación y jurisprudencia

Convención de la Unión Africana para la Protección y Asistencia de los Desplazados Internos en África (Convención de Kampala), 22 de marzo de 2010. Disponible en «<https://www.acnur.org/5c7408004.pdf?msclkid=ecd8efb5bc1111ecb5b7d2eaacf65e0c>».

Corte Constitucional de Colombia

Sentencia T-602 de 2003, sentencia del magistrado ponente Jaime Araújo Rentería.

Sentencia T-025/04, sentencia del magistrado ponente Manuel José Cepeda Espinosa, 17/06/2004.

Corte Interamericana de Derechos Humanos

Comunidad de Paz de San José de Apartadó vs Colombia, sentencia de 9 de octubre de 2000.

Medidas provisionales, *Asunto Pueblo Indígena Kankuamo respecto de Colombia*, resolución de 5 de julio de 2004.

Masacre Plan Sánchez vs. Guatemala, (reparaciones), sentencia de 19 de noviembre de 2004.

Comunidad Moiwana vs. Suriname, (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), sentencia de 15 de junio de 2005.

Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia, sentencia de 31 de enero de 2006.

Medidas provisionales, *Asunto de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó respecto de Colombia*, resolución de 2 de febrero de 2006.

Chitay Nech y otros vs. Guatemala, (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), sentencia de 25 de mayo de 2010.

Masacres de El Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador, sentencia de 25 de octubre de 2012 (Fondo, Reparaciones y Costas).

Comunidades Afrodescendientes Desplazadas de la cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) vs. Colombia, (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), sentencia de 20 de noviembre de 2013.

Defensor de Derechos Humanos y otros vs. Guatemala, (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), sentencia de 28 de agosto de 2014.

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.

Organización de las Naciones Unidas

Asamblea General, Marco de soluciones duraderas para los desplazados internos, A/HRC/13/21/Add.4, 2010. Disponible en «<https://inform-durablesolu->

tions-idp.org/wp-content/uploads/2020/10/IASC-Framework-Durable-Solutions-IDPs-SP.pdf».

Subcomisión de Protección y Promoción, Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.

Otros

Durán García, Parra Aldana, Bohórquez *et al.*, *Desplazamiento forzado en Colombia. Derechos, acceso a la justicia y reparaciones*, Generalitat Valenciana, Alto Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados y Centro de Derechos Humanos y Litigio Internacional, 2007. Disponible en «<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2009/6922.pdf?file=fileadmin/Documentos/Publicaciones/2009/6922>».

Grupo de Trabajo del Grupo Sectorial Global de Protección (Global Protection Cluster), *Manual para la protección de los desplazados internos*, marzo 2010. Disponible en «https://www.acnur.org/prot/prot_mig/5c6c3ae24/manual-para-la-proteccion-de-los-desplazados-internos.html».

El desplazamiento arbitrario como delito*

Mariana Teresa Peguero Moreno**

Brenda Gabriela Pérez Vázquez***

Ligia de Aquino Barbosa Magalhães****

* Especial mención y agradecimiento a Mónica Oehler Toca, Carolina Reyes Rosiñol y Romina Morello, por su activa participación y apoyo técnico en la redacción de este capítulo.

** Maestra en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México —UNAM— y por la Universidad Antonio de Nebrija de Madrid, España. Coordinó el Área de Asilo de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos —CMDPDH—, donde litigó casos de desplazamiento interno forzado en México y de personas con necesidad de protección internacional, y trabajó en el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados —ACNUR— en Santo Domingo, República Dominicana.

*** Maestra en Estudios Regionales por el Instituto de Investigaciones José María Luis Mora y socióloga por la Universidad Nacional Autónoma de México. Desde el 2014 se desempeña como coordinadora del área de desplazamiento interno de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos.

**** Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad de São Paulo, Brasil. Desde el 2018, es investigadora del área de desplazamiento interno de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos.

El desplazamiento arbitrario como delito. I. Introducción; II. Desplazamiento arbitrario; III. El desplazamiento arbitrario como crimen internacional; IV. El desplazamiento como delito en la legislación interna; V. Elementos para un correcto abordaje del delito de desplazamiento arbitrario; VI. Delitos conexos.

I. Introducción

El presente capítulo explora la dimensión penal del desplazamiento arbitrario y analiza cuándo la conducta de provocar o inducir desplazamiento configura un delito penal. En un primer momento, aborda la concepción de *desplazamiento arbitrario* desde el derecho internacional, define su concepto y reconoce que no todos los tipos de desplazamiento interno suscitan un delito en el derecho internacional y en el derecho interno. De manera específica, el capítulo detalla los casos en los cuales el desplazamiento interno puede configurar crímenes internacionales y desarrollar i) crímenes de guerra, ii) crímenes de lesa humanidad y iii) genocidio.

Posteriormente, se describen los casos en los que el desplazamiento arbitrario no alcanza el umbral para configurar un crimen internacional, pero por ser contrario al derecho internacional, puede ser tipificado como delito ordinario en el ámbito interno.

Al respecto, desde el derecho internacional humanitario —DIH—, el derecho penal internacional —DPI— y el derecho penal, se analizan elementos que resultan fundamentales para tipificar e investigar el desplazamiento interno como delito;

entre estos factores destacan su carácter de ejecución permanente y de delito autónomo, el activo rol que deben tener las personas desplazadas internas durante el proceso de investigación y sanción del delito, así como la obligación de protección del Estado frente a las personas desplazadas.

Asimismo, el capítulo destaca la experiencia comparada de países donde el desplazamiento está tipificado como delito en la legislación interna; y se incluyeron tres entidades federativas de México que lo tienen tipificado en sus respectivos códigos penales.¹

Finalmente, el capítulo examina delitos que suelen cometerse de manera conexa con el desplazamiento arbitrario, y resalta la importancia de que se investiguen de manera autónoma.

II. Desplazamiento arbitrario

El derecho internacional reconoce que, aunque el desplazamiento involuntario de personas genera consecuencias que no son deseables, en circunstancias excepcionales es permitido —e incluso necesario— recurrir a él. De esta forma, el desplazamiento arbitrario concierne a las formas específicas de desplazamiento que no son jurídicamente justificadas y que, por lo tanto, constituyen violaciones del derecho internacional.²

El artículo 6 de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos —Principios Rectores— reconoce el derecho de todo ser humano a ser protegido contra el desplazamiento arbitrario, y enlista, de manera no limitativa, algunas situaciones en las que el desplazamiento será considerado tal, así como las circunstancias excepcionales en las que el desplazamiento puede ser permitido. De manera específica, son considerados desplazamientos arbitrarios:

¹ Sinaloa, Sonora y Guerrero.

² Cf. ACNUR y Global Protection Cluster, *Making arbitrary displacement a crime: law and practice*, p. 14.

- Los basados en políticas de *apartheid* —limpieza étnica— o prácticas similares cuyo objeto o resultado sea la alteración de la composición étnica, religiosa o racial de la población afectada.
- Los que se suscitan en situaciones de conflicto armado, a menos que así lo requiera la seguridad de la población civil afectada o razones militares imperativas.
- En casos de proyectos de desarrollo en gran escala, que no estén justificados por un interés público superior o primordial.
- En casos de desastres, a menos que la seguridad y la salud de las personas afectadas requieran su evacuación.
- Cuando se utilice como castigo colectivo.

Entre las situaciones excepcionales en las que el desplazamiento no es considerado arbitrario, se señalan los siguientes supuestos:

- Cuando en casos de conflicto armado lo requiera la seguridad de la población civil afectada o por razones militares imperativas.
- Cuando los proyectos de desarrollo en gran escala estén justificados por un interés público o primordial. Asimismo, se dispone que los desplazamientos no tendrán una duración superior a la impuesta por las circunstancias.

En el contexto africano, la Convención de Kampala³ contiene este listado e, incluso, va más allá de los Principios Rectores, pues incluye como desplazamiento arbitrario las “prácticas nocivas”, que define como “toda conducta, actitudes y prácticas que afectan negativamente los derechos fundamentales de las personas tales como, pero no solamente, el derecho a la vida, la salud, la dignidad, la educación, la integridad física y mental y la educación”.⁴

Adicionalmente, la Convención de Kampala estableció que los Estados parte deben incorporar sus obligaciones a la legislación nacional mediante la promul-

³ V. Cumbre Extraordinaria de la Unión Africana, Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África (Convención de Kampala), art. 4(4).

⁴ Convención de Kampala, art. 1, inciso J.

gación o modificación de leyes sobre la protección y asistencia a los desplazados internos.⁵

La relatora especial de los derechos humanos de los desplazados internos —en adelante, relatora especial— y el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas consideran que el desplazamiento arbitrario no debe asimilarse como “contrario a la ley”, sino que debe interpretarse de manera más vasta, incluyendo en el análisis elementos de incorrección, injusticia e imprevisibilidad, debidas garantías procesales y respeto a los principios de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad.⁶

Así, la relatora especial subrayó que el desplazamiento arbitrario constituye una forma específica de desplazamiento interno, y para que los estándares internacionales lo consideren arbitrario deben evaluarse tres criterios: i) los motivos del desplazamiento, ii) las garantías procesales y salvaguardas que deben respetarse durante el desplazamiento y iii) la duración del desplazamiento.⁷

La relatora especial también señaló que el derecho a no ser desplazado implica a) la prohibición del desplazamiento arbitrario y b) la obligación de las autoridades de prevenir el desplazamiento arbitrario.⁸ Por ello, la obligación de los Estados relativa a la prohibición del desplazamiento arbitrario requiere poder prevenir y prohibir esta conducta, así como perseguir y penalizar a quienes sean responsables de ocasionarla.

En un reciente estudio publicado por el ACNUR y por el Global Protection Cluster denominado *Making arbitrary displacement a crime* se aclaró que, en términos reales, no hay un crimen internacional de desplazamiento arbitrario *per se*, pues son varios los tipos desplazamientos arbitrarios que pueden configurar una conducta penalmente perseguible para el derecho interno e internacional.⁹

⁵ V. Convención de Kampala, art. 3.2.a.

⁶ Cf. Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución A/76/169, p.11, y Comité de Derechos Humanos, E/CN.4/1998/53/Add.1, *passim*.

⁷ *Id.*

⁸ *Id.*

⁹ Cf. ACNUR y Global Protection Cluster, *op. cit.*, p. 11.

El mismo estudio señaló que “los Estados pueden cumplir con sus obligaciones internacionales al establecer sanciones penales para casos de desplazamiento arbitrario que no alcanzan el umbral para ser crímenes internacionales, pero que sí se encuentran prohibidos en derecho internacional”.¹⁰

A continuación, se detallarán los casos en los que el desplazamiento arbitrario califica como crímenes perseguibles por el DPI y posteriormente por el derecho penal ordinario.

III. El desplazamiento arbitrario como crimen internacional

En este apartado se abordan los tres crímenes internacionales que disponen el desplazamiento arbitrario como acto punible, de conformidad con el DIH y el DPI: 1) crímenes de guerra, 2) crímenes de lesa humanidad y 3) genocidio. Asimismo, se concluye con la obligación que tienen los Estados de tipificar estos crímenes en la legislación interna para que sean efectivamente perseguidos y sancionados en el ámbito nacional.

El DPI busca proteger los bienes jurídicos más importantes para la comunidad internacional: la paz, la seguridad y el bienestar de la humanidad. El ataque a los intereses y bienes jurídicos de la comunidad internacional hace que una conducta determinada adquiera una dimensión internacional y se convierta en un crimen de derecho internacional, pues se considera que afecta a la “comunidad internacional en su conjunto”.¹¹

Finalmente, la responsabilidad que el DPI investiga y enjuicia con los crímenes internacionales es la responsabilidad individual, no la responsabilidad estatal del Estado donde se consumó el delito.

¹⁰ *Ibid.*, p. 17.

¹¹ Estatuto de la Corte Penal Internacional, art. 5, preámbulo de párrs. 4 y 9. Cf. Tribunal Penal de la ex-Yugoslavia, *Tadić*, AC, párr. 59.

1. Crimen de guerra

El Estatuto de la Corte Penal Internacional —CPI, también conocido como el Estatuto de Roma— y el DIH establecen que se pueden configurar crímenes de guerra tanto en el marco de conflictos armados de carácter internacional —CAI— como no internacional —CANI—.

De acuerdo con la jurisprudencia internacional y el DIH consuetudinario, un crimen de guerra se puede definir como “violaciones graves del DIH que dan lugar a la responsabilidad penal individual del/de la perpetrador/a en virtud del derecho internacional consuetudinario o convencional”.¹²

Para que la conducta constituya una violación grave al DIH, es imperativa la existencia de un conflicto armado como elemento contextual, así como que dicha conducta tenga un nexo con el conflicto. Por lo anterior, el Tribunal Penal Internacional de la ex-Yugoslavia —TPIY— sostuvo que “lo que finalmente distingue un crimen de guerra de un delito nacional es que el delito de guerra se configura —o depende— del contexto en el que se cometió: el conflicto armado”. Adicionalmente, el Tribunal sostuvo que se requiere que dicha conducta suscite la responsabilidad penal individual en virtud del derecho consuetudinario o convencional.¹³

Así, en el marco de CAI, la deportación o el traslado ilegal puede configurar crimen de guerra; y, en el marco de CANI, ordenar el desplazamiento de la población civil por razones relacionadas con el conflicto puede constituir también crimen de guerra.¹⁴

Tanto el concepto de *deportación* como el de *traslado* se caracterizan por el movimiento involuntario e ilegal de personas protegidas desde su lugar de residencia.¹⁵

¹² Morello, “Crímenes de guerra”, en *Derecho penal internacional, evolución histórica, régimen jurídico y estudio de casos*, p. 184.

¹³ Cf., TPIY, Sala de Apelaciones, *Fiscalía vs. Duško Tadić, Decision on The Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction*, párr. 94.

¹⁴ Cf. Estatuto de Roma, arts. 8.2.b.viii y 8.2.e).viii.

¹⁵ Cf. Werle y Jebberger, *Tratado de derecho penal internacional*, pp. 639 y 640.

Sin embargo, el TPIY enfatizó que la diferencia entre *deportación* y *traslado forzoso de población* es que la primera ocurre mediante la expulsión u otras formas de coacción a través de una frontera estatal de *jure* o de *facto*, mientras que el segundo tiene lugar dentro de las fronteras nacionales, aunque no requiera la intención de trasladar de manera permanente.¹⁶

En el contexto de CAI, el artículo 8(2)(a) del Estatuto de Roma establece como crimen de guerra aquellas conductas que constituyen infracciones graves a los Convenios de Ginebra; y el artículo 8(2)(b), conductas que no entran en dicha categoría.

En el artículo 8(2)(a), el Estatuto de Roma tipifica como crimen de guerra “la deportación o el [sic] traslado ilegal o el confinamiento ilegal”. Este acto se relaciona con la prohibición del traslado de población civil hacia y desde territorios ocupados que se encuentra en los artículos 45 y 49 del Cuarto Convenio de Ginebra. Es importante resaltar que cada infracción grave tiene que analizarse a la luz del Convenio de Ginebra del que proviene, en relación con el tipo de personas protegidas al que hace referencia.¹⁷

En relación con este crimen de guerra, la deportación o el traslado ilícito figura en la lista de infracciones graves del Cuarto Convenio de Ginebra. Una infracción grave solo existe cuando el acto en cuestión se perpetra contra una persona protegida por dicho convenio.¹⁸ En particular, la categoría de *personas protegidas* por el Cuarto Convenio de Ginebra son las personas civiles.¹⁹ Los traslados están prohibidos, excepto en los casos necesarios para asegurar la seguridad de las personas protegidas.²⁰

¹⁶ Cf., TPIY, Sala de Apelaciones, *Fiscal vs. Stakic*, IT-97-24-A, párr. 278.

¹⁷ Cf. Morello, *op. cit.*, p. 208.

¹⁸ Cf. Bothe, “War Crimes”, en *The Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary*, Vol. I, p. 391.

¹⁹ V. Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de Guerra, art. 4: “Las personas que, en un momento dado y de cualquier manera, se encuentran en caso de conflicto u ocupación en las manos de la Parte en conflicto o de la Potencia ocupante de la que no sean nacionales”.

²⁰ Cf. Comité Internacional de la Cruz Roja —CICR—, *Commentary on the Fourth Geneva Convention*, art. 147, p. 599.

En virtud del artículo 8(2)(a), el Estatuto de Roma tipifica como crimen de guerra “el traslado, directa o indirectamente, por la Potencia ocupante de parte de la población civil al territorio que ocupa o la deportación o el traslado de la totalidad o parte de la población del territorio ocupado, dentro o fuera de ese territorio”,²¹ al ser una violación grave de las leyes y usos aplicables en conflictos armados internacionales, particularmente al Cuarto Convenio de Ginebra. Esta disposición se basa en el artículo 85(4)(a) del Protocolo Adicional I.

Esta prohibición admite algunas excepciones, como que sean traslados estrictamente relacionados con operaciones militares, en particular para salvaguardar a personas civiles —artículo 51 del Cuarto Convenio de Ginebra—. Aun en estas circunstancias, se debe garantizar un alojamiento adecuado y satisfacer condiciones de seguridad e higiene.

Este crimen de guerra pudiera tener similitudes con el crimen de lesa humanidad de deportación o traslado forzoso de la población. Sin embargo, a diferencia del crimen de lesa humanidad, en el crimen de guerra no es necesario que la persona protegida esté residiendo legítimamente en el territorio del cual es deportada o trasladada forzosamente. Asimismo, en los crímenes de guerra la deportación o traslado de una sola persona satisface los elementos constitutivos del tipo penal.²²

En el marco de un CANI, el Estatuto de Roma establece como otra grave violación a las leyes y usos aplicables “ordenar el desplazamiento de la población civil por razones relacionadas con el conflicto, a menos que así lo exija la seguridad de los civiles de que se trate o por razones militares imperiosas”.²³

Si bien el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra no hace mención específica a la deportación o al traslado ilegal, la norma 129 de la base de datos sobre DIH consuetudinario establece que “las partes en un conflicto armado no internacional no pueden ordenar el desplazamiento, total o parcial, de la población

²¹ Estatuto de Roma, art. 8.2.b.viii.

²² Cf. Werle y Jebberger, *op. cit.*, p. 640.

²³ Estatuto de Roma, art. 8.2.e.viii.

civil por razones relacionadas con el conflicto, a no ser que lo exijan la seguridad de la población civil o razones militares imperiosas”.²⁴

Lo anterior está directamente relacionado con el artículo 17 del Protocolo Adicional II,²⁵ que aplica en casos de CANI y establece la prohibición específica de “ordenar el desplazamiento de la población civil por razones relacionadas con el conflicto, a no ser que así lo exijan la seguridad de las personas civiles o razones militares imperiosas. [...] No se podrá forzar a las personas civiles a abandonar su propio territorio por razones relacionadas con el conflicto”.

Otros autores han mencionado que el desplazamiento forzado puede encuadrar también como otro tipo de infracciones graves, como tratos crueles y atentados contra la dignidad personal.²⁶ Podría advertirse también un paralelismo con el artículo 8(2)(b)(viii) —relativo a los CAI—, “que no cubre, sin embargo, los propios nacionales en territorio nacional no ocupado por una Parte adversa”.²⁷

A diferencia de lo que ocurre en los CAI, en casos de CANI solo la orden del desplazamiento es punible y no así el desplazamiento mismo, siempre y cuando esta orden sea en el marco del conflicto. Asimismo, desplazar personas civiles únicamente está justificado en casos excepcionales, como se indica en el Estatuto de Roma y el DIH, pues puede ocurrir que lo exija la seguridad de la población o por razones militares imperiosas.²⁸

Finalmente, de acuerdo con los Elementos de los Crímenes de la CPI, para los dos últimos elementos de los crímenes de guerra no se exige que la persona autora haya hecho una evaluación en derecho acerca de la existencia de un conflicto armado ni de su carácter internacional o no internacional. Tampoco se exige que la persona autora sea consciente de los hechos que determinaron que el conflicto

²⁴ CICR, *Base de datos sobre DIH consuetudinario*, norma 129, *passim*.

²⁵ Del cual México no es parte.

²⁶ Cf. Acquaviva, *Desplazamiento forzado y crímenes internacionales*, p. 11.

²⁷ Zimmermann y Geiss, “War crimes”, en *Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court*, p. 950.

²⁸ Cf. Werle y Jeßberger, *op. cit.*, p. 642.

tenga carácter internacional o no internacional. La única exigencia es que la persona autora tenga conocimiento de las circunstancias de hecho que determinaron la existencia de un conflicto armado, implícito en las palabras “que haya tenido lugar en el contexto de y que haya estado relacionada con él”.²⁹ En este sentido, para el caso concreto del crimen de desplazar a personas civiles, los Elementos de los Crímenes de la CPI establecen:

- Que el autor haya ordenado el desplazamiento de una población civil.
- Que la orden no haya estado justificada por la seguridad de las personas civiles de que se trataba o por necesidades militares.
- Que el autor haya estado en situación de causar ese desplazamiento mediante la orden.
- Que la conducta haya tenido lugar en el contexto de un conflicto armado que no era de índole internacional y haya estado relacionada con él.
- Que el autor haya sido consciente de circunstancias de hecho que establecían la existencia de un conflicto armado.

2. Crimen de lesa humanidad

De conformidad con el Estatuto de Roma, las conductas consideradas en su artículo 7 constituyen un crimen de lesa humanidad siempre que se cometan como parte de “un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque”.³⁰

Por “ataque contra una población civil” debe entenderse “una línea de conducta que implique la comisión múltiple de actos mencionados en el párrafo 1 contra una población civil, de conformidad con la política de un Estado o de una organización de cometer ese ataque o para promover esa política”.³¹

²⁹ Elementos de los Crímenes, en Organización de las Naciones Unidas, *Documentos Oficiales de la Asamblea de los Estados Partes en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, primer periodo de sesiones, segunda parte*.

³⁰ Estatuto de Roma, art. 7 (1).

³¹ *Ibid.*, art. 7 (2) (a).

Por su parte, “generalizado” es un elemento cuantitativo que implica masividad, o una acción a gran escala, de manera grave y dirigida contra una multiplicidad de víctimas. La generalidad del ataque puede derivarse también de su extensión sobre un ámbito geográfico amplio, aunque esto no es una cuestión imprescindible para que se configure este requisito, pues el ataque generalizado también puede consistir en una sola acción que tiene como víctimas a un gran número de personas civiles.³²

A su vez, la clasificación de “sistemático” es de naturaleza cualitativa y se refiere a la “naturaleza organizada de los actos de violencia y sirve para excluir del ámbito del crimen los hechos aislados”.³³

La jurisprudencia del TPIY en un principio señalaba que *sistemático* se entendía como un plan o política preconcebidos, aunque no hubieran sido adoptados formalmente como política de Estado.³⁴ Sin embargo, en la decisión de la Cámara de Apelaciones en el asunto *Kunarac et al.*, el TPIY se distanció de sus pronunciamientos anteriores y ya no exige, para que el ataque sea sistemático, que exista un plan o política, sino que la idea de un ataque sistemático sugiere una acción organizada y metódica, y que, por lo general, seguirá algún tipo de plan preconcebido, lo cual no significa que la existencia de un plan o política sea elemento legal necesario.³⁵

En palabras de la CPI, “*generalizado* hace referencia a la gran escala del ataque y al número de personas objeto de este, mientras que el adjetivo *sistemático* refleja la naturaleza organizada de los actos de violencia y lo improbable de su comisión fortuita”.³⁶

Para la configuración del crimen de lesa humanidad se requiere “haber tenido conocimiento de dicho ataque”. Al respecto, no es necesario contar con pruebas

³² *Id.*

³³ Werle y Jebberger, *op. cit.*, pp. 477 y 478.

³⁴ Cf. Tribunal Penal Internacional para Ruanda, Trial Chamber I, *The Prosecutor vs. Jean-Paul Akayesu*, párr. 580.

³⁵ Cf. TPIY, *Kunarac et al.*, párrs. 94 y 98.

³⁶ CPI, *Katanga, Judgment pursuant to article 74 of the Statute*, párr. 1123.C.

de que el autor conoce todas las características del ataque ni detalles precisos; se requiere únicamente que el perpetrador “sepa que existe un ataque contra la población civil, y sepa que sus actos han sido parte de dicho ataque”.³⁷

El artículo 7(d) del Estatuto de Roma establece como crimen de lesa humanidad la deportación o el traslado forzoso de población cuando se comete como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque.³⁸ Asimismo, el Estatuto define *deportación o traslado forzoso de población* como el desplazamiento forzoso de las personas afectadas, por expulsión u otros actos coactivos, de la zona en la que estén legítimamente presentes, sin motivos autorizados por el derecho internacional. Para que se configure el crimen de lesa humanidad de deportación o traslado forzado de la población se debe contar con los siguientes elementos:³⁹

- Que el autor haya deportado o trasladado por la fuerza, sin motivos autorizados por el derecho internacional y mediante la expulsión u otros actos de coacción, a una o más personas a otro Estado o lugar.
- Que esa o esas personas hayan estado presentes legítimamente en la zona de la que fueron deportadas o trasladadas.
- Que el autor haya sido consciente de las circunstancias de hecho que determinaban la legitimidad de dicha presencia.
- Que la conducta se haya cometido como parte de un ataque generalizado o sistemático dirigido contra una población civil.
- Que el autor haya tenido conocimiento de que la conducta era parte de un ataque generalizado o sistemático dirigido contra una población civil o haya tenido la intención de que la conducta fuera parte de un ataque de ese tipo.⁴⁰

Así, los Elementos de los Crímenes establecen que la expresión *deportado o trasladado por la fuerza* es intercambiable por *desplazado por la fuerza*.⁴¹ Asimismo,

³⁷ Relva, “Crímenes de lesa humanidad”, en *Derecho Penal Internacional*, pp. 119-181.

³⁸ Cf. Estatuto de Roma, art. 7(1)(d).

³⁹ V. Elementos de los Crímenes, *passim*.

⁴⁰ *Id.*

⁴¹ Cf. Elementos de los Crímenes, n. 12.

aclara que por “forzoso” no se entiende únicamente la fuerza física, sino que “puede incluir la amenaza de la fuerza o coacción como la causada por el temor a la violencia, la intimidación, la detención, la opresión psicológica o el abuso de poder, contra esa o esas personas u otra o aprovechando un entorno de coacción”.⁴²

Al respecto, el TPIY resolvió, en el caso Krnojelac, que el hecho de que las personas estuvieran conformes con su suerte no podía interpretarse necesariamente como una opción ejercida de manera libre o genuina, ya que debía observarse el contexto: si existía el temor a la violencia y a otras formas de coerción.⁴³

De acuerdo con Hugo Relva, la expresión *de la zona en que estén legítimamente presentes* debe entenderse como *de conformidad con el derecho internacional*,⁴⁴ pues entenderlo como *legalidad* en términos nacionales tornaría absurda la prohibición, pues bastaría que una autoridad nacional declarase la ilegalidad de un grupo para autorizar la deportación o el traslado, lo que “no puede ser el propósito de la norma”.⁴⁵ La nacionalidad de las víctimas para estos fines no tiene relevancia, como tampoco la nacionalidad de la persona autora. Tampoco la presencia de cierto número de soldados o combatientes entre la población civil atacada modifica su carácter civil.⁴⁶

Por su parte, la expresión *sin motivos autorizados por el derecho internacional* excluye los motivos legítimos en derecho internacional, como pueden ser razones de salud, el bienestar público, la seguridad de la población o razones imperiosas de militares en casos de conflicto armado.⁴⁷

Finalmente, a diferencia de los crímenes de guerra, los crímenes de lesa humanidad pueden ser cometidos tanto en tiempos de guerra como en tiempos de paz.

⁴² *Ibid.*, n. 13.

⁴³ *Cf. ibid.*, citando TPIY, Sala de Apelaciones, *Prosecutor vs. Milorad Krnojelac*, párrs. 229-233.

⁴⁴ *Cf. Relva, op. cit.*, pp. 119-181.

⁴⁵ *Id.*

⁴⁶ *Cf. Werle y Jebberger, op. cit.*, p. 471.

⁴⁷ *Id.*

3. Genocidio

De acuerdo con el Estatuto de Roma, para que se constituya el crimen de genocidio se debe cometer cualquiera de los actos mencionados en su artículo 6, los cuales deben ser “perpetrados con la intención de destruir total o parcialmente a un grupo nacional, étnico, racial o religioso como tal”.⁴⁸

Entre las conductas que se enlistan en el artículo 6 del Estatuto de Roma, se considera el traslado por fuerza de niños de un grupo a otro como genocidio,⁴⁹ el cual, para configurarse, debe perpetrarse con el elemento intencional orientado a destruir total o parcialmente a un grupo nacional, étnico, racial o religioso.

De manera similar a los crímenes de lesa humanidad, los Elementos de los Crímenes del Estatuto de Roma añaden que la expresión *por la fuerza* no se limita a fuerza física, sino que puede incluir la amenaza de la fuerza o la coacción, como la causada por el temor a la violencia, intimidación, detención, opresión psicológica o abuso de poder contra esa o esas personas, o contra otras, aprovechando un elemento de coacción.⁵⁰

Finalmente, para que se constituya el crimen de genocidio basta que la persona autora haya trasladado por la fuerza a una o más personas menores de 18 años pertenecientes a este grupo nacional, étnico, racial o religioso determinado.⁵¹

4. Obligación de investigar y enjuiciar el delito de desplazamiento como crimen internacional

Los Estados son los principales responsables de investigar y enjuiciar a las posibles personas perpetradoras de los crímenes internacionales anteriormente descritos.⁵²

⁴⁸ El artículo 6 del Estatuto de Roma se basa en la definición de genocidio que se encuentra en la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio.

⁴⁹ Cf. Estatuto de Roma, art. 6 (e).

⁵⁰ V. Elementos de los Crímenes, “Genocidio”.

⁵¹ *Id.*

⁵² El Estatuto de Roma fue ratificado por México el 28 de octubre de 2005.

En este sentido, el preámbulo del Estatuto de Roma establece que “los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto no deben quedar sin castigo y que, a tal fin, hay que adoptar medidas en el plano nacional e intensificar la cooperación internacional para asegurar que sean efectivamente sometidas a la acción de la justicia”.⁵³ Asimismo, recuerda la responsabilidad de todo Estado de ejercer su jurisdicción penal contra las personas responsables de crímenes internacionales.⁵⁴

En el mismo sentido, la norma 158 sobre derecho internacional consuetudinario establece que los Estados “deberán investigar los crímenes de guerra posiblemente cometidos por sus ciudadanos o sus fuerzas armadas, así como en su territorio, y encausar, si procede, a las personas imputadas. Deberán asimismo investigar otros crímenes de guerra que sean de su competencia, y encausar, si procede, a los imputados”.⁵⁵ Esta norma es aplicable tanto en CAI como en CANI. Por su parte, la norma 157 establece el derecho de los Estados a conferir a sus tribunales nacionales jurisdicción universal en materia de crímenes de guerra.⁵⁶

Para apoyar la efectiva investigación y sanción de este tipo de crímenes, existen mecanismos complementarios en los niveles ordinario, regional e internacional. Entre ellos se encuentra la CPI, que tiene una naturaleza complementaria a las jurisdicciones nacionales, y que posee competencia entre los Estados que hayan ratificado su Estatuto para perseguir personas por los “más serios crímenes de preocupación de la comunidad internacional como tal”, entre los que se encuentra el desplazamiento arbitrario, tal como fue explicado en los párrafos precedentes.⁵⁷

Asimismo, de acuerdo con el derecho internacional consuetudinario y convencional, existe la posibilidad de utilizar la jurisdicción universal de crímenes cometidos fuera de su territorio para ciertos crímenes que se consideran tan graves que afectan a toda la comunidad internacional. Esto es lo que legitima el enjuiciamiento

⁵³ Estatuto de Roma, “Preámbulo”.

⁵⁴ *Id.*

⁵⁵ CICR, *Base de Datos sobre DIH consuetudinario*, norma 158, *passim*.

⁵⁶ *Cf. ibid.*, norma 157.

⁵⁷ *Cf.* ACNUR y Global Protection Cluster, *op. cit.*, p. 27.

de los infractores en tribunales nacionales, incluso en ausencia de vínculo alguno entre el delito cometido y el Estado que persigue.⁵⁸

De acuerdo con el citado estudio publicado por el ACNUR y el Global Protection Cluster —*Making arbitrary displacement a crime*—, “para que los Estados puedan ejercer la jurisdicción universal sobre el desplazamiento arbitrario, deben haber definido el desplazamiento arbitrario como un delito en su legislación interna y haber previsto explícitamente el ejercicio de la jurisdicción universal sobre este delito”⁵⁹.

A modo de ejemplo, en Senegal, la ley de 2007 tipificó el desplazamiento arbitrario como crimen de lesa humanidad y de guerra, y estableció la jurisdicción universal sobre estos crímenes. Sobre la base de este principio, el expresidente chadiano Hissène Habré fue juzgado por las Cámaras Africanas Extraordinarias —CAE—, un tribunal creado por un acuerdo entre la Unión Africana y Senegal para juzgar los crímenes internacionales cometidos en Chad entre 1982 y 1990.⁶⁰

IV. El desplazamiento como delito en la legislación interna

En el desarrollo de esta sección, se abordarán inicialmente los parámetros esenciales que debe contener la tipificación del delito de desplazamiento en las legislaciones internas, para luego analizar, desde el derecho comparado, algunas tipificaciones en Latinoamérica. Finalmente, se desarrollará la experiencia mexicana en el proceso de tipificación del delito de desplazamiento.

1. Parámetros iniciales para la tipificación del delito de desplazamiento

Para el correcto cumplimiento de las obligaciones internacionales, es necesario que los Estados incorporen tanto las conductas que constituyen los crímenes

⁵⁸ *Id.*

⁵⁹ *Ibid.*, p. 30.

⁶⁰ *Cf. ibid.*, p. 27.

internacionales anteriormente descritos como otras posibles conductas que no alcancen el umbral pero que también puedan ser punibles mediante legislación ordinaria.⁶¹

Al respecto, la relatora especial señaló que, como parte de las acciones de prevención, los Estados tienen el deber de tipificar como delito el desplazamiento arbitrario, o bien, al menos, crear de manera interna el tipo penal para investigar, perseguir y sancionar crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra o genocidio.⁶²

Así, los Estados deben establecer tipos penales que tipifiquen de manera clara las conductas relativas al desplazamiento arbitrario que se considerarán como delitos⁶³ de acuerdo con el contexto en particular. Para ello es necesario definir el tipo penal de manera precisa, así como establecer las sanciones correspondientes.⁶⁴

Para definir los crímenes ordinarios se requiere establecer las definiciones de formas de desplazamiento arbitrario que respondan a las situaciones específicas del contexto local, incluyendo parámetros que sean más fáciles de cumplir que los establecidos para crímenes internacionales.

De acuerdo con el estudio del ACNUR y el Global Protection Cluster, para tipificar el desplazamiento arbitrario como delito ordinario se deben analizar y especificar los siguientes elementos:⁶⁵

- El o los actos que no son permitidos por la ley.
- Las personas o grupos de personas que son desplazadas.
- Las personas que pueden cometer el delito —incluyendo diversos actores según el contexto, como el Estado, grupos armados, actores no estatales—.
- Su posible intención o conocimiento de la situación.

⁶¹ Cf. *ibid.*, p. 16.

⁶² Cf. Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución A/76/169, *cit.*, párr. 49.

⁶³ Cf. ACNUR y Global Protection Cluster, *op. cit.*, p. 16.

⁶⁴ *Id.*

⁶⁵ Cf. *ibid.*, p. 17.

- La relación de la conducta con el desplazamiento —por ejemplo, si se ordena o se comete el delito—.
- La duración del delito.
- El proceso del desplazamiento y sus consecuencias.
- El contexto en el que el desplazamiento ocurre —conflicto armado, violencia generalizada, desastre natural, etcétera—.
- Las sanciones correspondientes al delito. Al considerar esta situación, es importante notar que el artículo 77 del Estatuto de Roma establece privación de la libertad por máximo 30 años o cadena perpetua cuando sea justificado por la extrema gravedad del crimen y las circunstancias de la persona convicta. De manera adicional a la privación de la libertad, se puede ordenar una multa o el decomiso del producto, bienes y haberes procedentes directa o indirectamente de dicho crimen.⁶⁶

2. El desplazamiento interno como delito en el derecho comparado latinoamericano

Analizado lo anterior, es interesante conocer la experiencia comparada de Colombia y Honduras. Ambos países incorporaron a su legislación interna tanto los crímenes internacionales relacionados con el desplazamiento como el delito ordinario.

El artículo 159 del Código Penal de Colombia⁶⁷ se refiere a bienes y personas protegidas por el DIH, y, por tanto, para que la conducta se configure las personas y bienes deben encontrarse inmersos en aquello que se denomina *condiciones materiales de aplicación*. Las condiciones son los elementos contextuales en los cuales se enmarca la vulneración a los bienes y personas protegidos por el DIH. De mane-

⁶⁶ Cf. *ibid.*, p. 19.

⁶⁷ El artículo 159 del Código Penal de Colombia define: “Deportación, expulsión, traslado o desplazamiento forzado de población civil. El que, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado y sin que medie justificación militar, deporte, expulse, traslade o desplace forzosamente de su sitio de asentamiento a la población civil, incurrirá en prisión de diez (10) a veinte (20) años, multa de mil (1 000) a dos mil (2 000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de diez (10) a veinte (20) años”.

ra concreta, este tipo penal colombiano requiere que en los hechos se esté ante un conflicto armado.

Por su parte, el artículo 180 del Código Penal de Colombia⁶⁸ señala los delitos contra la autonomía personal. El *Marco de referencia de soluciones duraderas para personas desplazadas* del Instituto Brookings define como una buena técnica legislativa la tipificación hecha por Colombia.⁶⁹ El artículo 181 contiene las agravantes del delito de desplazamiento interno. Dentro de los elementos resaltables del tipo penal se encuentran los siguientes: i) la identidad del perpetrador es irrelevante y ii) el desplazamiento como delito local se configura al margen de si este es cometido en el contexto de un conflicto armado o no.⁷⁰

En Colombia, la literalidad del artículo 180 permite colegir que basta con que una sola persona sea forzada a desplazarse para que se configure la conducta. No obstante, en la práctica la Corte Constitucional colombiana tuvo que reiterar que la condición de desplazamiento forzado no se limita a situaciones de conflicto armado y es independiente de los motivos de la violencia, de la calidad del actor —política, ideológica, común o legítima— o de su modo de operar.⁷¹

Además de las circunstancias agravantes del delito de desplazamiento, en Colombia el desplazamiento mismo funge como agravante de otros tipos penales. Así, si una persona comete un delito⁷² con el objeto de provocar desplazamiento, dicha circunstancia debe ser investigada y sancionada como agravante.⁷³ De igual

⁶⁸ El artículo 180 del Código Penal de Colombia dispone: “El que de manera arbitraria, mediante violencia u otros actos coactivos dirigidos contra un sector de la población, ocasione que uno o varios de sus miembros cambie el lugar de su residencia, incurrirá en prisión de noventa y seis (96) a doscientos dieciséis (216) meses, multa de ochocientos (800) a dos mil doscientos cincuenta (2.250) salarios mínimos legales mensuales vigentes y en interdicción de derechos y funciones públicas de noventa y seis (96) a doscientos dieciséis (216) meses. No se entenderá por desplazamiento forzado, el movimiento de población que realice la fuerza pública cuando tenga por objeto la seguridad de la población, o en desarrollo de imperiosas razones militares, de acuerdo con el derecho internacional”.

⁶⁹ Cf. The Brookings Institution, *IASC Framework on durable solutions for internally displaced persons*, p. 44.

⁷⁰ Criterio validado por la Corte Constitucional Colombia, Sala Especial de Seguimiento T-025 de 2004 y sus autos de cumplimiento, auto 119 de 2013, pp. 7 y 65.

⁷¹ Cf. Corte Constitucional Colombia, sentencia de tutela 834/2014.

⁷² Delito de omisión de denuncia, prevaricato por acción u omisión, concierto para delinquir, favorecimiento o favorecimiento en la fuga de presos.

⁷³ Cf. ACNUR, Generalitat Valenciana y Centro de Estudios en Derechos Humanos de la Universidad Libre, *Desplazamiento forzado en Colombia. Derechos, acceso a la justicia y reparaciones*, p. 86.

forma, el artículo 441 del Código Penal dispone que quien, con conocimiento de la comisión del delito de desplazamiento forzado, y sin previo acuerdo ayuda a eludir la acción de las autoridades o entorpecer la investigación correspondiente, será igualmente sancionado.

A pesar de ser uno de los Estados con los sistemas más completos para la atención, investigación, sanción y reparación del delito de desplazamiento interno, la tipificación penal colombiana tiene los siguientes vacíos y retos, de conformidad con el derecho internacional:

- A diferencia de la regulación sobre los delitos de tortura, ejecución extrajudicial, desaparición forzada y genocidios, el Código Penal colombiano permite que los imputados del delito de desplazamiento argumenten, como defensa, obediencia para ser exonerados de responsabilidad penal.
- Dispone una prescripción de 30 años.⁷⁴
- Ausencia de reglas relativas a la responsabilidad penal de los superiores jerárquicos en el caso de los militares.⁷⁵

Asimismo, en Colombia, la investigación del tipo penal de desplazamiento ha presentado varios retos. De manera específica, la doctrina señala que presenta déficit de investigación. Dentro de las razones que explican dicho déficit se encuentra la naturaleza pluriofensiva del tipo penal, ya que muchas acciones constitutivas del mismo se investigan como lesiones personales, como acciones contra la libertad o incluso contra la vida, pero en sí mismo, el desplazamiento se pierde en el proceso de calificación, investigación y sanción.⁷⁶

Otra de las razones que explican el estatus deficitario es el bajo nivel de denuncias por parte de las personas desplazadas, así como la falta de voluntad de los

⁷⁴ Cf. Código Penal de Colombia, art. 83.

⁷⁵ Cf. Andreu-Guzmán, *Criminal Justice and Forced Displacement in Colombia*, *passim*.

⁷⁶ Cf. Aponte Cardona, “El desplazamiento forzado como crimen internacional: nuevas exigencias a la dogmática jurídico-penal”, en *Vniversitas*, p. 51.

órganos de procuración de justicia de investigarlo de oficio.⁷⁷ A partir de ese déficit, la Corte Constitucional colombiana determinó que los órganos de procuración de justicia deben investigar el delito de desplazamiento de manera autónoma y al margen de que se hayan consumado o no otros hechos victimizantes o delitos.⁷⁸

En ese contexto, la Comisión Colombiana de Juristas le recomendó a la Fiscalía General de la Nación “elaborar un inventario completo de los procedimientos penales existentes [...] por el delito del desplazamiento forzado, e iniciar acciones por ese delito independientemente de otros posibles delitos y violaciones de derechos humanos, en lugar de considerarlo un aspecto accesorio o una mera consecuencia de un conflicto armado”.⁷⁹

Por su parte, en Honduras⁸⁰ el desplazamiento forzado es un delito contra la libertad de determinación. Con respecto a la definición de *desplazamiento* dentro del tipo penal, mientras en Colombia se refieren a *cambio de domicilio*, en Honduras el tipo penal incluye la acción de cambiar o abandonar el lugar de su residencia, de actividad mercantil o laboral, de establecimiento educativo o cualquier ubicación sobre la que tenga derechos de propiedad.⁸¹

3. El desplazamiento interno como delito en México

México no ha tipificado el delito de desplazamiento forzado interno en el ámbito federal. Sin embargo, las entidades federativas de Sinaloa, Guerrero y Sonora lo incluyeron en sus respectivos códigos penales de 2020 y 2021. Debido a que

⁷⁷ Cf. Centro Nacional de Memoria Histórica, *Una nación desplazada, informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*, p. 311.

⁷⁸ La obligación de investigar el desplazamiento interno de manera autónoma fue determinada por la Corte Constitucional de Colombia —Cf. Corte Constitucional Colombia, auto de seguimiento. Núm. A008-09, Resolutivo Decimotercero.

⁷⁹ Comisión Colombiana de Juristas, IX Informe sobre el Desplazamiento Forzado en Colombia 2013-2014, p. 29.

⁸⁰ Cf. Código Penal de Honduras, Decreto Núm. 130-2017, arts. 139, 143, 144, 146 y 248.

⁸¹ ACNUR y Global Protection Cluster, *op. cit.*, p. 17.

el elemento más importante del delito de desplazamiento implica que las personas se vean forzadas a desplazarse de su lugar de residencia habitual, el hecho de que el delito no esté tipificado en el ámbito federal puede representar retos para la correcta y efectiva investigación y sanción del delito.

La ausencia del tipo penal federal dificulta y obstaculiza el papel de las víctimas como coadyuvantes del proceso penal debido a que no podrían participar activamente cuando la jurisdicción donde se encontrasen físicamente fuera distinta de donde se estuviera tramitando la investigación. Así, es fundamental que exista una correcta coordinación entre las fiscalías, y que a la persona desplazada se le permita denunciar en el lugar en el que se encuentre y que se respeten sus derechos como víctima.

Previamente a la inclusión del tipo en el Código Penal en Sinaloa, la Comisión Nacional de Derechos Humanos —CNDH— le recomendó al gobernador del estado de Sinaloa “elaborar un documento en el que se analice la pertinencia de presentar una iniciativa ley que tenga como finalidad tipificar el delito de desplazamiento forzado interno de personas”, como parte de los resolutivos de la Recomendación Núm. 39/2017, sobre el caso de 2 038 personas víctimas de desplazamiento interno en el Estado de Sinaloa.

En el desarrollo de la recomendación, la CNDH señaló que la ausencia de un tipo penal de desplazamiento —y la imposibilidad de las personas que lo sufrieron de poder denunciarlo penalmente— implicó una negación de justicia, en tanto que no existe un tipo penal que lo sancione de manera autónoma, así como tampoco están creadas las líneas de investigación ni los protocolos que adecuen el actuar de los ministerios públicos para garantizar la verdad, justicia y reparación a las personas desplazadas.⁸²

En otro caso documentado e investigado por la CNDH, en Chihuahua, se le recomendó al gobernador de ese estado la presentación de una iniciativa de ley

⁸² Cf. CNDH, Recomendación Núm. 39/2017 *sobre el caso de 2 038 personas víctimas de desplazamiento interno en el Estado de Sinaloa*, p. 173.

sobre prevención y atención del desplazamiento interno, donde se tipificara el delito de desplazamiento interno.⁸³

A continuación, se presenta un cuadro comparativo que esboza de manera gráfica los elementos constitutivos de los tipos penales legislados en las tres entidades federativas:

Elemento	Sinaloa ⁸⁴	Sonora ⁸⁵	Guerrero ⁸⁶
Sujeto activo	Cualquier persona.		
Sujeto pasivo	Una persona o grupo de personas.		
Conducta	Mediante violencia o cualquier otro medio o acto coactivo realizado contra una persona o grupo de personas, ocasione que...	Violencia o cualquier otro medio coactivo obligue a una persona o a un grupo de personas para que...	Pretenda poseer, usar, ocupar u otra modalidad, de forma temporal o permanente, mediante el uso de la violencia de cualquier tipo o por cualquier medio o acto o acciones coactivas e intimidatorias, con portación y uso de armas de fuego o sin ellas, planifique, promueva, organice, realice, ejecute, u otra actividad relacionada, que...
Vínculo de causalidad	...abandonen su lugar de residencia.	...abandonen su lugar de residencia.	...abandonen su lugar de residencia, domicilio, patrimonio, posesiones o vivienda, causando con ello agravio en sus derechos humanos forzando su desplazamiento en el territorio del estado de Guerrero o fuera de él, como

⁸³ Cf. CNDH, Recomendación Núm. 94/2019 sobre el caso de 80 personas integrantes de un grupo familiar originario del Estado de Chihuahua, p. 194.

⁸⁴ Cf. Código Penal para el Estado de Sinaloa, art. 175 Bis.

⁸⁵ Cf. Código Penal del Estado de Sonora, art. 241-A.

⁸⁶ Cf. Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Guerrero, art. 220 Bis.

			efecto del temor fundado provocado por el activo.
Sanción	Seis a 12 años de prisión y 300 a 600 días de multa.	Dos a ocho años de prisión y multa de 150 a 300 veces el valor diario de la unidad de medida y actualización.	Seis a 12 años de prisión y de 3 000 a 9 500 días de multa de la unidad de medida y actualización.
Agravante	Aumentará hasta una mitad cuando el delito se cometa en contra de una niña, niño, adolescente —NNA—, persona defensora de los derechos humanos y periodistas.	Aumentará hasta la mitad cuando se cometa en contra de menores de edad, adultos mayores, personas con alguna discapacidad física o mental, personas defensoras de los derechos humanos y periodistas.	Aumentará al doble de la pena cuando este delito se cometa contra grupos vulnerables, entre ellos NNA, adultos mayores, personas con discapacidad, periodistas y defensoras de los derechos humanos. Este delito y su comprobación requerirán de querrela y deberá ser perseguido por la autoridad ministerial respectiva, por ser un asunto de orden público e interés social.
No se considera desplazamiento	El movimiento de población que realice la autoridad, cuando tenga por objeto la seguridad de la misma o por mandamiento judicial.	El movimiento de población que realice la autoridad cuando tenga por objeto la seguridad de la población.	El movimiento de población que realice la autoridad cuando tenga por objeto la seguridad de la población.

De las tipificaciones descritas anteriormente, se resalta:

- No se requiere que el sujeto activo sea calificado, es decir, no se exige que sea un servidor público o un ente relacionado con el Estado, sino que puede ser cometido por cualquier persona.

- Puede ser cometido por violencia o cualquier otro medio coactivo.
- Se debe ocasionar el abandono del lugar de residencia —en el caso de Guerrero, incluye más actos, pero no son excluyentes—. Sobre este punto, es importante resaltar que la configuración del delito no está arraigada en la distancia recorrida por la persona desplazada, sino en la naturaleza involuntaria y forzada del movimiento —por lo que puede ser de una colonia a otra—.
- Tanto los nacionales como las personas que residan en México como personas extranjeras, refugiadas, apátridas o migrantes pueden ser personas desplazadas. La condición migratoria de una persona no determina si puede ser desplazada o no. Es suficiente con que la autonomía de decisión de donde vive haya sido vulnerada para que pueda denunciar el desplazamiento como delito o violación de derechos humanos, o ambos —de ser posible—. Tal es el caso de muchos nacionales venezolanos que huyeron de Venezuela a otros países y, una vez residiendo en ellos, se vieron obligados a huir de nueva cuenta a otras localidades del mismo país que les brindaba protección.⁸⁷ Además de lo anterior, muchas de las personas desplazadas suelen sufrir desplazamientos secundarios en el transcurso de los años, por lo que resulta esencialmente desproporcional que se les exija, para considerarse como tales, residir al menos seis meses en el lugar de residencia.
- Para la configuración del tipo penal no interesa si la intención original del actor era desplazar o no; lo importante es que el desplazamiento

⁸⁷ En la labor de representación de casos de personas con necesidad de protección internacional entre 2018-2020, la CMDPPDH tuvo contacto con nacionales venezolanos residentes en México que, además de encontrarse en necesidad de protección internacional, fueron víctimas de desplazamiento interno. En el caso de Colombia, el ACNUR y la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento —CODHES— tienen documentada la situación de nacionales venezolanos residentes en Colombia quienes además fueron víctimas de desplazamiento interno. Cf. CODHES, *Graves violaciones de derechos humanos a población proveniente de Venezuela en Colombia*, *passim*.

se produzca en los hechos.⁸⁸ Argumentar lo contrario implicaría reconocer que, si no hubo intención de provocarlos, los desplazamientos no pueden ser perseguidos penalmente.

- La sanción puede constituir pena de prisión y multa.
- El movimiento de la población que tenga por objeto la seguridad de esta y, en el caso de Sinaloa, por mandamiento judicial no podría configurar la conducta.
- La descripción contenida en el Código Penal de Guerrero de que el tipo penal requiere de interposición de querrela no es apropiada con la misma determinación contenida en el propio Código que señala que el desplazamiento interno es un delito de “orden público e interés social”. En ese sentido, la interpretación más favorable es considerar que, al ser un delito de orden público y de interés social, su investigación y persecución debería ser de oficio y no por querrela.

En cuanto al dolo para este delito, como lo ha dicho la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México —SCJN—, el dolo tiene dos modalidades: directo y eventual. El dolo directo está intrínsecamente relacionado con la intención que el sujeto activo busca de forma directa, y contiene todas las consecuencias que, aunque no las busque, prevé que se producirán con seguridad. Por su parte, el dolo eventual se configura cuando el sujeto activo no persigue un resultado y tampoco lo prevé como seguro, sino que solo predice la probabilidad de que se produzca, pero, en el caso de su producción, lo asume en su voluntad.⁸⁹

Para los casos del delito de desplazamiento interno, la distinción de ambas modalidades es significativa. El desplazamiento puede ser ocasionado con la intención clara y concreta de provocar que una persona o grupo de personas se desplace

⁸⁸ Cf. Aponte Cardona, “Desplazamiento forzado, Sistema Interamericano y derecho penal interno hacia una confluencia racional y consistente de diversos ámbitos de protección de derechos humanos”, en *Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos y derecho penal internacional*, p. 91.

⁸⁹ Cf. SCJN, Primera Sala, Tesis 1era CV/2005, Tomo XXIII, p. 207.

—dolo directo—, así como en muchas veces el agente activo realiza conductas delictivas que terminan provocando desplazamiento de una o varias personas, lo que configura principalmente un dolo eventual.

En el contexto actual, corresponderá a las autoridades de procuración de justicia de Sinaloa, Guerrero y Sonora analizar los hechos de desplazamiento a través del tiempo e investigar de manera activa y autónoma el delito de desplazamiento forzado interno.

Las tipificaciones penales hechas en las entidades federativas mencionadas constituyen los primeros pasos en el proceso de visibilización, investigación y determinación de sanciones al complejo fenómeno de desplazamiento interno que sufren las personas en México. En caso de que se tipifique en el nivel federal, se podrán diseñar e implementar mejores metodologías, estrategias y prácticas que se adecuen a un sistema de procuración de justicia federal.

En otro orden de ideas, y aunque no hay en México una política general o federal para perseguir e investigar el delito de desplazamiento, las fiscalías locales de Chiapas⁹⁰ y Chihuahua⁹¹ emitieron protocolos de investigación de otros delitos conexos en relación con el desplazamiento interno.

En el caso de Chihuahua, dentro de los principales hallazgos positivos del protocolo de investigación se encuentran: (i) Adopción de la definición de las personas desplazadas de los Principios Rectores de Naciones Unidas, aclarando que las causas que ella enuncia son meramente enunciativas y no limitativas; (ii) inclusión de un conjunto de principios que deben regir la investigación de delitos conexos al desplazamiento, tales como inmediatez, exhaustividad, debida diligencia, imparcialidad, no discriminación y respeto irrestricto a los derechos humanos; y (iii) reconocer la calidad de víctima de delito en contextos de desplazamiento

⁹⁰ V. Fiscalía General del Estado de Chiapas, Acuerdo por el que se Expide el Protocolo de Investigación de Delitos en Casos de Desplazamiento Forzado Interno, Acuerdo Núm. FGE/007/2019, *passim*.

⁹¹ V. Fiscalía General del Estado de Chihuahua, Protocolo de Actuación para el Personal de la Fiscalía General del Estado en la Investigación de Delitos Relacionados con el Desplazamiento Forzado Interno de Personas, *passim*.

interno permite que las víctimas puedan registrarse en el registro de víctimas estatal o federal, según corresponda.

Por su parte, el protocolo de investigación de Chiapas tiene los siguientes elementos importantes: (i) El eje de protección del protocolo es el respeto, garantía y protección de los derechos humanos de las personas desplazadas, (ii) se reconoce el papel activo y participativo de la persona desplazada durante todo el procedimiento penal, (iii) se dispone la confidencialidad de la información brindada por las personas desplazadas y denunciantes, (iv) contiene un enfoque diferencial y especializado que distingue entre los niveles de vulnerabilidad de las personas y reconoce las necesidades particulares de diferentes grupos poblaciones y (v) dispone lineamientos de coordinación y colaboración institucional, reforzando la necesidad de coordinar entre autoridades federales, estatales y municipales.

V. Elementos para un correcto abordaje del delito de desplazamiento arbitrario

Desde la experiencia internacional y comparada en países donde se incorporó en la legislación interna el delito del desplazamiento arbitrario, se resaltan los siguientes hallazgos:

1. Investigación efectiva

La investigación efectiva del delito de desplazamiento interno requiere abordar diversos factores, entre los que destacan los siguientes:⁹²

- Determinar la capacidad material y personal necesaria de los diferentes actores involucrados en la investigación penal, los cuales deben ser identificados caso a caso.⁹³
- Analizar el contexto en el que la investigación se realiza es muy relevante para establecer la naturaleza criminal del desplazamiento, sus

⁹² Cf. *ibid.*, p. 21.

⁹³ *Id.*

patrones y perfiles de riesgo.⁹⁴ Se recomienda diseñar una metodología de investigación adecuada al tipo y modalidad de la comisión del delito, producido por los diferentes tipos de actores, donde se establezcan grados de responsabilidad, niveles de mando y control.⁹⁵ Dentro de las variables para documentar patrones será necesario demostrar el conjunto de actividades, medios logísticos y de comunicación y *modus operandi* delictivo en una región y un periodo determinados. Por su parte, dentro de los elementos de evaluación de contexto será necesario analizar variables geográficas, políticas, económicas, históricas y sociales.

El ACNUR y el Global Protection Cluster, por su parte, han recomendado el apoyo de la investigación con la creación de materiales como un mapa para todas las etapas que contenga la identificación de hechos e información judicial, la formulación de hipótesis y entrevistas, entre otras.⁹⁶

- Investigar de oficio el tipo penal de desplazamiento, sin que sea necesario que las personas desplazadas tengan que interponer una denuncia penal para que este sea efectivamente investigado y perseguido.⁹⁷ Para la consecución de este fin, será necesario que exista comunicación y coordinación permanente entre los diversos actores y órdenes de gobierno, de forma que los órganos de procuración de justicia puedan actuar eficientemente en tiempo y forma.
- Coordinar, para el caso mexicano, de manera estratégica a los órganos de procuración de justicia de los tres órdenes de gobierno —municipal, estatal y federal—. En caso de que el tipo penal sea incorporado de manera paulatina por las 29 entidades federativas que restan por

⁹⁴ *Id.*

⁹⁵ Cf. Centro Nacional de Memoria Histórica, *op. cit.*, p. 336.

⁹⁶ Cf. ACNUR y Global Protection Cluster, *op. cit.*, p. 23.

⁹⁷ Cf. Comisión Colombiana de Juristas, *Informe sobre el derecho de acceso a la justicia de las víctimas del desplazamiento forzado*, p. 32.

tipificarlo y/o se legisle un tipo penal en el ámbito federal, será necesario que se construyan estrategias y mecanismos que permitan investigar el delito de desplazamiento de manera autónoma e integral.

- Priorizar la acción investigativa en la administración de la justicia: la estrategia de priorización de la labor investigativa en casos de desplazamiento interno fue diseñada por la Fiscalía General de la Nación de Colombia.⁹⁸ Dicha estrategia tiene como objetivo adoptar mecanismos de política criminal que racionalicen los recursos existentes y determinen criterios de priorización de atención de casos, previamente definidos, donde las investigaciones no sean abordadas desde la lógica particular sino desde la contextual.⁹⁹
- Fortalecer los mecanismos de confidencialidad y protección de datos: los datos personales y los hechos denunciados por las personas desplazadas, testigos y víctimas de otros delitos deben ser tratados de manera confidencial, adoptando las medidas que resulten necesarias para asegurar la secrecía de la investigación y de las partes involucradas.
- Desarrollar un conocimiento específico sobre cómo llevar a cabo investigaciones, capitalizando experiencias pasadas y comparadas como metodología de investigación.¹⁰⁰ El conocimiento sobre cómo encontrar evidencia para el desplazamiento arbitrario como delito ordinario es limitado. De acuerdo con el ACNUR y el Global Protection Cluster, hay un círculo vicioso entre la falta de persecuciones criminales por

⁹⁸ “Técnica de investigación penal que permite establecer el orden de atención de casos, con base en unos criterios previamente definidos, de carácter subjetivo (naturaleza de las víctimas y victimarios); objetivo (número de víctimas, lugar de ocurrencia y representatividad de los crímenes) y complementarios (la protección de las víctimas, entre otros)”. Cf. Comisión Colombiana de Juristas, *op. cit.*, p. 34; y Centro Nacional de Memoria Histórica, *op. cit.* p. 335.

⁹⁹ V. Fiscalía General de la Nación de Colombia, Directiva Núm. 0001, *por medio de la cual se adoptan unos criterios de priorización de situaciones y casos y se crea un nuevo sistema de investigación penal y de gestión de aquellos, passim.*

¹⁰⁰ Cf. ACNUR y Global Protection Cluster, *op. cit.*, p. 21.

experiencia y la falta de conocimiento sobre cómo perseguir el desplazamiento arbitrario.¹⁰¹

- Determinación de la verdad histórica: partiendo de la complejidad del fenómeno de desplazamiento y la multiplicidad de derechos que vulnera, se deben implementar mecanismos de esclarecimiento de la verdad histórica que acompañen a la verdad procesal, de forma que se garantice el esclarecimiento de los hechos, las responsabilidades directas e indirectas y las motivaciones de los responsables.¹⁰²
- En conexión con lo anterior, para la relatora de derechos humanos de los desplazados internos de la ONU, la justicia de transición es el enfoque que adoptan los países para atender las violaciones sistemáticas o generalizadas de derechos humanos, tan numerosas y graves que el sistema de justicia ordinario no puede o no podrá proporcionar una respuesta adecuada. Para la relatora, la justicia de transición en el contexto del desplazamiento “no es una forma especial de justicia, sino una justicia adaptada a los países o las comunidades en proceso de transformación tras un periodo de desplazamientos internos”.¹⁰³

2. Encuadrar adecuadamente el tipo penal

Las legislaciones nacionales pueden legislar varios tipos penales relativos al desplazamiento arbitrario, entre los que se encuentran los que clasifican como *crímenes internacionales* y los que pueden clasificar como *delito ordinario*.

¹⁰¹ *Id.*

¹⁰² *Id.* Igualmente, Cf. Sarmiento Álvarez, “La insuficiencia del derecho penal retributivo desde la perspectiva del derecho a la justicia de las víctimas de desplazamiento interno”, en Marcela Gutiérrez Quevedo y Bibiana Ximena Sarmiento Álvarez, *Cátedra Unesco, derechos humanos y violencia: gobierno y gobernanza. Debates pendientes frente a los derechos de las víctimas*, p. 43.

¹⁰³ Asamblea General de las Naciones Unidas, Informe de la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Resolución A/73/173 *sobre derechos de los desplazados internos*, párr. 26.

Definir adecuadamente el tipo penal por el que se investigarán los hechos es fundamental para establecer competencias, para el tipo de investigación y de evidencia que se debe recolectar, y tiene, además, un impacto en las sanciones en caso de que así lo amerite la investigación.¹⁰⁴ Uno de los elementos fundamentales para poder definir el tipo correcto en cada caso es conocer y definir el contexto en el que se comete —si es, por ejemplo, un conflicto armado, podemos estar ante un crimen de guerra—.

3. Debido proceso

Garantizar juicios imparciales y que cumplan con el debido proceso es fundamental ya que además de constituir derechos en sí mismos, son necesarios para que los procesos de investigación y sanción lleguen a las últimas consecuencias. Es importante que los derechos de las personas acusadas sean respetados y que se asegure la participación efectiva de víctimas y testigos, incluso garantizando su protección y seguridad.¹⁰⁵

Para garantizar un juicio justo también se requiere contar con la capacidad jurisdiccional, material y de conocimiento, lo que implica infraestructura para realizar entrevistas y audiencias, la posibilidad de contar con declaraciones por videoconferencias y la capacidad de asegurar la seguridad de las partes que participan en el proceso.

De acuerdo con el ACNUR y el Global Protection Cluster, “si se percibiera que la justicia penal es parcial o inadecuada, el enjuiciamiento puede obstaculizar otros esfuerzos, como los destinados a lograr soluciones duraderas”,¹⁰⁶ siendo uno de los requisitos para su alcance el acceso a la justicia y a resarcimientos para las víctimas.

Asimismo, “abordar la impunidad de los abusos del pasado puede percibirse como contraria a los objetivos de convivencia pacífica y reconciliación, y puede

¹⁰⁴ Cf. ACNUR y Global Protection Cluster, *op. cit.*, p. 21.

¹⁰⁵ Cf. *ibid.*, p. 25.

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 26.

contribuir para generar resistencia política, o incluso, podría dificultar el regreso de algunas personas que temen que puedan ser criminalmente implicados en casos de desplazamiento arbitrario”.¹⁰⁷ Por todo lo anterior, garantizar un juicio justo y un debido proceso y garantías judiciales resulta fundamental.¹⁰⁸

4. Investigación del desplazamiento arbitrario como delito autónomo

Si bien algunos países —y algunas entidades federativas en México, como se verá más adelante— tipificaron al desplazamiento arbitrario como delito, en la práctica hay una gran dificultad para establecer la conexión directa entre actores que producen el desplazamiento y el cambio de residencia de personas que se empiezan a desplazar de manera dispersa.¹⁰⁹ Esta situación ha generado que se investiguen los delitos que traen como consecuencia el desplazamiento arbitrario, pero no dicho delito en sí mismo. Así, las investigaciones se han enfocado más en delitos como homicidio, lesiones, amenazas, violencia sexual y otro tipo de crímenes.

Este es el caso de Kenia, donde, a pesar de que el desplazamiento arbitrario está tipificado como delito ordinario y como crimen de guerra, hasta la fecha no existen sentencias condenatorias al respecto.¹¹⁰ Este problema ha afectado también a otros países, como Colombia, donde se estableció un Memorando de la Dirección Nacional de Fiscalías mediante el que se instituyó una estrategia de investigación del delito de desplazamiento forzado como delito autónomo.¹¹¹ El déficit de investigaciones por desplazamiento arbitrario llegó a la Corte Constitucional colombiana, que determinó que los órganos de procuración de justicia deben investigar el delito de desplazamiento de manera autónoma y al margen de que se hayan consumado o no otros hechos victimizantes o delitos.¹¹²

¹⁰⁷ *Id.*

¹⁰⁸ *Id.*

¹⁰⁹ Cf. Aponte Cardona, “Desplazamiento forzado, Sistema Interamericano...”, *cit.*, p. 91.

¹¹⁰ Cf. ACNUR y Global Protection Cluster, *op. cit.*, pp. 24 y 25.

¹¹¹ Dirección Nacional de Fiscalías de Colombia, Memorando 0035, *passim*.

¹¹² La obligación de investigar el desplazamiento interno de manera autónoma fue determinada por la Corte Constitucional de Colombia. Cf., Corte Constitucional Colombia, auto de seguimiento. Núm. A008-09, Resolutivo Decimotercero.

Para este tipo de casos, es fundamental un análisis contextual, en el que se puedan determinar, por ejemplo, estructuras o aparatos organizados de poder, agentes y superiores jerárquicos que operaban en una zona determinada, formas de actuar, casos similares, etcétera.

Tal y como ha sido un reto para los órganos de procuración de justicia colombianos, las y los operadores del sistema mexicano tendrán que desplegar una labor investigativa especializada que separe, distinga y priorice las diferentes conductas delictivas, sin que dicho concierto invisibilice la necesidad de investigar el delito de desplazamiento *per se*.

5. Delito continuado de ejecución permanente

La prohibición de persecución de actos cometidos con anterioridad a la entrada en vigor de una ley penal es un principio fundamental en derecho penal. No obstante, en el caso del desplazamiento interno se debe tomar en cuenta que nos encontramos ante un hecho que continúa en el tiempo hasta que la persona desplazada alcance una solución duradera.¹¹³

En este sentido, el desplazamiento arbitrario puede ser calificado como delito continuo o permanente, pues la mayoría de las veces su consumación se prolonga en el tiempo y deja a las personas desplazadas en un estado antijurídico de manera permanente.

Al respecto, el Código Penal Federal mexicano dispone en su artículo 7 que los delitos permanentes o continuos ocurren “cuando la consumación se prolonga en el tiempo”. Para autores como Claus Roxin, los delitos de ejecución permanente son aquellos en los que el delito no se concluye con la consumación de la con-

¹¹³ Así lo ha resuelto la Corte Interamericana de Derechos Humanos —Corte IDH— en su jurisprudencia, al establecer que tenía competencia para conocer sobre desplazamientos continuos porque, a pesar de que el desplazamiento ocurrió con anterioridad a que los Estados reconocieran la competencia del Tribunal, constituían situaciones que persistían al momento de analizar los casos. *Cf.* Corte IDH, *Comunidad Moiwana vs. Surinam*, párr. 108; *Masacres de Río Negro vs. Guatemala*, párr. 178.

ducta, sino que la voluntad se mantiene en el tiempo en la justa medida en que se mantiene el estado antijurídico provocado por aquel.¹¹⁴

El desplazamiento arbitrario no es una acción única que se consume y agota en el tiempo, sino un conjunto de acciones y omisiones perpetuadas en un periodo determinado.¹¹⁵ Esto no significa que sea necesario que las personas desplazadas reciban constantemente amenazas, sino que, de acuerdo con Zaffaroni, “la permanencia del delito no cesa aunque se hayan producido cortas interrupciones que en rigor no han tenido el efecto de cesar el estado”.¹¹⁶

6. Prescripción

En relación con el punto anterior, otra discusión interesante es el vínculo entre la investigación y sanción del desplazamiento como delito y su prescripción. De acuerdo con Zaffaroni, la prescripción de un delito de ejecución permanente —como el delito de desplazamiento— empezaría a contar desde el último acto del agotamiento.¹¹⁷

A modo de ejemplo, en la legislación colombiana el Código Penal que criminaliza el desplazamiento arbitrario entró en vigor hasta 2001, por lo que muchos actos de desplazamiento ocurrieron antes de su entrada en vigor. Al respecto, el mismo Código estableció un plazo de 30 años de prescripción, los cuales “empezarían a contarse “desde la perpetración del último acto””.¹¹⁸

Para poder determinar cuándo el delito de desplazamiento arbitrario cesa, es importante recordar que, de conformidad con las obligaciones estatales, el estándar dispuesto en los Principios Rectores¹¹⁹ y la misma jurisprudencia de la Corte

¹¹⁴ Roxin, *Derecho penal, parte general, tomo I*, p. 329, reseñado en Aponte Cardona, “El desplazamiento forzado como crimen internacional...”, *cit.*, p. 32.

¹¹⁵ *Cf. ibid.*, p. 32.

¹¹⁶ Zaffaroni, *Derecho Penal. Parte General*, p. 859, reseñado en Aponte Cardona, *op. cit.*, p. 36.

¹¹⁷ *Cf. ibid.*, p. 51.

¹¹⁸ Código Penal colombiano, art. 83.

¹¹⁹ *Cf. Principios Rectores*, principios 28-30.

IDH señalan que la posibilidad de retorno es una verdadera opción cuando el Estado provee las condiciones necesarias para un retorno digno y seguro a su lugar de residencia habitual o su reasentamiento voluntario en otra parte del país.¹²⁰

Por otra parte, si el desplazamiento arbitrario configura un crimen internacional —lesa humanidad, crimen de guerra o genocidio—, dicho crimen es imprescriptible.¹²¹ En ese sentido, el TPIY ha rechazado el argumento de la irretroactividad, señalando que “el concepto de derecho internacional consuetudinario implica que sus reglas son jurídicamente vinculantes por ellas mismas y que no requieren que hayan sido explícitamente adoptadas por los Estados”.¹²²

7. Protección y asistencia a víctimas y testigos

De conformidad con el sistema penal acusatorio vigente en México, con el artículo 20, apartado C) de la Constitución y con el Código Nacional de Procedimientos Penales las víctimas tienen derecho de participar activamente en todas las etapas procesales de la investigación penal.

Por ejemplo: el citado código refiere que las determinaciones del Ministerio Público sobre la abstención de investigar, el archivo temporal, la aplicación de un criterio de oportunidad y el no ejercicio de la acción penal deben ser notificadas a la víctima u ofendido, quien las podrá impugnar ante la o el juez de control correspondiente.¹²³

¹²⁰ Corte IDH, *Chitay Nech y otros vs. Guatemala*, párr. 149. Sobre el reasentamiento voluntario en otra parte del país, la experiencia colombiana demuestra que el retorno no es la principal solución solicitada por las víctimas de desplazamiento. La mayoría prefiere integrarse a la comunidad receptora debido a que llevan mucho tiempo sin volver a su lugar de origen o porque la situación de violencia persiste. La posibilidad de la reubicación en la comunidad receptora o en un tercer territorio debe siempre contemplarse en las medidas de reparación y asistencia.

¹²¹ Cf. Convención sobre Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad, art. 1.

¹²² TPIY, Sala de Primera Instancia (II), *El Procurador vs. Vojislav Seselj*, Caso Núm. T-03-67-PT, párr. 15 —original en francés, traducción libre—.

¹²³ Congreso de la Unión, Código Nacional de Procedimientos Penales, art. 258.

Así, la Primera Sala de la SCJN determinó que los derechos de las víctimas de los delitos se han ampliado progresivamente, reconociendo su participación en el proceso penal. El derecho de defensa en favor de la víctima y ofendido del delito comprenden, entre otros, el derecho a ser informados de los derechos que establece la Constitución, y, cuando lo soliciten, del desarrollo del procedimiento penal, de coadyuvar con el Ministerio Público y ofrecer pruebas, así como a intervenir en el juicio e interponer los recursos en los términos previstos en la ley.¹²⁴

Si bien este capítulo se centra en la tipificación e investigación del desplazamiento arbitrario como delito, es fundamental recordar también que el acceso a mecanismos de asistencia y protección —y, con ello, su inscripción como víctimas en el Registro Nacional de Víctimas— no puede estar supeditado a la interposición de denuncias penales, de quejas ante las comisiones de derechos humanos o de amparos ante el Poder Judicial.

Actualmente, las personas desplazadas en México pueden acceder a mecanismos de protección y asistencia que se encuentran establecidos en la Ley General de Víctimas —en adelante, LGV—, la cual reconoce dos tipos de víctimas en los que las personas desplazadas podrían incorporarse: 1) víctimas de delito, en los casos de personas que sean víctimas de desplazamiento arbitrario de acuerdo con los tipos penales establecidos en las entidades federativas que lo han tipificado; y/o 2) víctimas de violaciones de derechos humanos.¹²⁵

Si una persona desplazada quiere acceder al sistema de atención y reparación dispuesto en la LGV ante la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas —en adelante, CEAV— o sus homólogas en el ámbito nivel local, necesitará o haber sido reconocida como víctima en un proceso penal o ante un procedimiento por la vía de violaciones de derechos humanos ante las comisiones estatales de derechos humanos o la CNDH,¹²⁶ entre otros.

¹²⁴ SCJN, Primera Sala, amparo en revisión 1284/2015, párr. 75.

¹²⁵ A partir de la interpretación del artículo 4º de la LGV, así como la práctica de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, se aclara que ambas condiciones victimológicas no son excluyentes ni acumulativas, es decir, o bien se puede ser solo víctima del delito y no de violaciones de derechos humanos o viceversa, o se puede ser víctima del delito y de violaciones de derechos humanos de manera simultánea.

¹²⁶ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley General de Víctimas, arts. 106-111.

Así, el artículo 110 de la LGV dispone que la calidad de víctima puede ser reconocida por:

- el juzgador penal, mediante sentencia ejecutoriada
- el juzgador penal o de paz que tiene conocimiento de la causa
- el juzgador en materia de amparo, civil o familiar que tenga los elementos para acreditar que el sujeto es víctima
- los organismos públicos de protección de los derechos humanos
- los organismos internacionales de protección de derechos humanos a los que México les reconozca competencia
- la autoridad responsable de la violación a los derechos humanos que le reconozca tal carácter
- la Comisión Ejecutiva
- el Ministerio Público

En uno de los pocos casos conocidos por el Poder Judicial mexicano sobre desplazamiento interno, el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito dispuso que la CEAV —que no es la CNDH, ni las comisiones estatales de derechos humanos, ni una agencia de investigación de delitos, ni una persona juzgadora— tiene la competencia para reconocer la calidad de víctima de las personas desplazadas de manera autónoma, pues estas son víctimas de violaciones de derechos humanos al sufrir desplazamiento interno.

Lo anterior lo fundamentó en el artículo 110, fracción VII, de la LGV infiriendo que la CEAV es una institución “que por sí misma puede otorgar la calidad de víctima a una persona o grupo de personas que acudan a solicitar le sea otorgada esa calidad”, facultad que “no es autónoma ni discrecional, en tanto que está delimitada expresamente en la LGV”. En atención a los casos de desplazamiento interno forzado que no tienen ni denuncias penales ni queja ante un órgano de protección de derechos humanos, la CEAV debe:

- Valorar la información recogida en el Formato Único de Registro de Víctimas.
- Valorar la información remitida que acompañe a dicho formato.

- Solicitar la información que considere necesaria a cualquiera de las autoridades del orden local y/o municipal, las cuales tienen la obligación de suministrar la información requerida.¹²⁷

En derecho comparado, la Corte Constitucional colombiana resolvió que la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada —RUPD—¹²⁸ tiene naturaleza exclusivamente declarativa, mas no constitutiva.¹²⁹ La condición de desplazado se adquiere *de facto*¹³⁰ y no por la mera inscripción que la autoridad administrativa pueda realizar en el RUPD.¹³¹ De hecho, en Colombia algunas autoridades administrativas exigían a las víctimas de desplazamiento que, para poder acceder al sistema de atención, necesitaban interponer una acción de tutela —que en México sería el juicio de amparo—.

En ese contexto, la Corte Constitucional aclaró que, aunque la acción de tutela es la vía legal idónea para exigir violaciones a los derechos fundamentales de las personas desplazadas, su interposición no puede ser entendida como un requisito previo a la atención.¹³²

En este sentido, si bien la existencia de un tipo penal fortalece los derechos de las víctimas, pues les brinda mecanismos procesales para denunciar los hechos

¹²⁷ Décimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, amparo indirecto en revisión 208/2018, pp. 144 y ss.

¹²⁸ En Colombia, el RUPD es un órgano creado por mandato de la Ley Número 387 de 1997, creado y reglamentado por el Decreto 2569 de 2000. Mediante dicho registro, las personas que encuadran en la descripción dispuesta en la antedicha ley deben cumplimentar el Formato Único de Registro para ser registradas como desplazadas. Sin embargo, de manera posterior a la emisión de la Ley Número 1448 de 2011, se amplió dicho registro y se creó el Registro Único de Víctimas, con el objeto de que se pudiesen registrar más tipos de víctimas.

En México, por su parte, el sistema de atención a víctimas mexicano está diseñado en la Ley General de Víctimas y al referido registro se le denomina *Registro Nacional de Víctimas*, y sus obligaciones son desarrolladas por los artículos 96-105 de la referida ley. Para más información sobre los problemas documentados por las personas desplazadas en México para ser registradas y atendidas por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), Cf. Peguero Moreno, Mariana y Rubio Díaz Leal, Laura, *El desplazamiento interno forzado en México: Respuestas del Estado y Litigio Estratégico*, pp.123-135.

¹²⁹ Corte Constitucional de Colombia, sentencia de tutela 327 de 2001, *passim*.

¹³⁰ Corte IDH, *Miembros de la Aldea Chichupac y comunidades vecinas del Municipio de Rabinal vs. Guatemala*, párr. 173.

¹³¹ Cf., Corte Constitucional de Colombia, sentencia de tutela 211/2010, *passim*.

¹³² Cf. Corte Constitucional de Colombia, sentencia de tutela 025 de 2004, *passim*.

sufridos, lo anterior no significa que las víctimas tienen que interponer denuncias para acceder a mecanismos de asistencia, protección y reparación, ya que la calidad de víctimas se adquiere con la comprobación del daño o deterioro de los derechos, con independencia de que la víctima participe en algún procedimiento judicial o administrativo, como bien lo dispone el artículo 4º de la LGV.

Durante los procesos de investigación y sanción resulta primordial la protección de las víctimas de los delitos, especialmente cuando sus testimonios son la principal fuente de información.¹³³ Al respecto, es esencial asegurar la protección de la integridad física y psicológica de las víctimas, especialmente las que tienen alto riesgo de intimidación o revictimización.

VI. Delitos conexos

La pluriofensividad del delito de desplazamiento interno revela un escenario confuso e intrincado en el que muchos de los bienes jurídicos protegidos por el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho penal internacional y el derecho penal son vulnerados de manera simultánea.

Así, las personas desplazadas suelen sufrir delitos y violaciones de derechos humanos relacionados con la vida, la integridad, la circulación y residencia, la unidad familiar, la salud, la educación, la propiedad privada, entre otros.

En África, por ejemplo, la Ley Modelo de la Unión Africana para la Implementación de la Convención de la Unión Africana para la Protección y Asistencia de Personas Desplazadas Internas en África dispone, en su artículo 56, delitos en contra de la asistencia humanitaria que deben ser acogidos por las legislaciones internas de cada país según sus propias particularidades. Será castigado con sentencias —que se determinarán de acuerdo con los ordenamientos jurídicos nacionales—:

¹³³ Cf. ACNUR y Global Protection Cluster, *op. cit.*, p.23.

- Quien niegue a los desplazados internos el derecho a vivir en condiciones satisfactorias de dignidad, seguridad, saneamiento, alimentación, agua, salud y vivienda, y separe a miembros de una misma familia.
- Quien impida la asistencia humanitaria y el paso de todos los envíos, equipos y personal de socorro a las personas desplazadas internamente.
- Quien ataque o dañe los recursos u otros materiales desplegados para la asistencia o beneficio de los desplazados internos o destruya, confisque o desvíe tales materiales.
- Quien viole el carácter civil y humanitario de los lugares donde se albergan los desplazados internos.
- Quien robe, saquee, destruya, abuse o haga uso indebido de la asistencia humanitaria destinada a los desplazados internos.

La obstaculización ilícita de las operaciones de socorro humanitario constituye una violación del DIH y del DIDH. En términos de responsabilidad individual, el “uso intencional de la inanición de civiles, mediante la privación de los objetos indispensables para su supervivencia, incluida la obstaculización deliberada de los suministros de socorro”, es un crimen de guerra según el Estatuto de la Corte Penal Internacional.¹³⁴

El Consejo de Seguridad de la ONU analizó la obstrucción de las actividades humanitarias o de acceso a la asistencia humanitaria como base para imponer sanciones específicas a individuos o grupos.¹³⁵ Dentro de las sanciones impuestas, se encuentran a Al-Shabaab en Somalia,¹³⁶ y sobre un comandante antibalaka en la República Centroafricana.¹³⁷

¹³⁴ Oxford Institute for Ethics, *Law and Armed Conflict, Oxford Guidance on the Law Relating to Humanitarian Relief Operation in Situations of Armed Conflict*, p. 48.

¹³⁵ ONU, Consejo de Seguridad, S/RES/1844 (2008), párr. operativo 8(c), en relación con Somalia; S/RES/1857 (2008) párr. operativo 4(f), en relación con la República Democrática del Congo; S/RES/2216 (2015), párr. operativo 19, en relación con Yemen; extraído de Oxford Institute for Ethics, *op. cit.*, p. 50.

¹³⁶ ONU, Consejo de Seguridad, Committee established pursuant to resolutions 751 (1991) and 1907 (1902) concerning Somalia and Eritrea, extraído de Oxford Institute for Ethics, *op. cit.*, p. 50.

¹³⁷ ONU, Consejo de Seguridad, Committee established pursuant to resolutions 2127 (2013), concerning the Central African Republic, extraído de Oxford Institute for Ethics, *op. cit.*, p. 50.

Por su parte, el Tribunal Especial para Sierra Leona condenó a tres líderes de milicias por crímenes de guerra por haber atacado directamente a trabajadores humanitarios y de mantenimiento de la paz.¹³⁸

En el derecho interno, otro de los delitos que suele acompañar al de desplazamiento es el despojo. El acto de provocar despojo es un delito castigado y perseguido por el derecho penal, y en México se encuentra tipificado en el artículo 395 del Código Penal Federal. El despojo puede ser definido como el acto de ocupar un inmueble o un bien real mediante el uso de violencia, amenazas o engaños.

Aunque el despojo tiene elementos constitutivos distintos y diferenciables del delito de desplazamiento interno, la relación de causa y efecto entre uno y otro es innegable. Muchos de los desplazamientos son provocados por procesos de despojos de tierras o viceversa, el despojo es una consecuencia (in)intencionada del desplazamiento interno. El despojo de las tierras y la explotación de los recursos naturales de las comunidades autóctonas y los territorios colectivos es una de las causas principales que “esconde” el desplazamiento de las comunidades de los pueblos indígenas, por ejemplo.

La Corte Constitucional colombiana dispuso que “[c]uando se trata del despojo de la tierra de agricultores de escasos recursos que sobreviven gracias al cultivo de la tierra o a la cría de animales, la violación del derecho a la propiedad o a la posesión se traduce en una violación del derecho fundamental a la subsistencia digna (al mínimo vital) y al trabajo”.¹³⁹

Los delitos nacionales e internacionales que suelen suscitarse en conexión con el delito de desplazamiento deben investigarse y sancionarse de manera independiente y autónoma, sin que se pierda en el proceso investigativo la magnitud y esencia de las múltiples afectaciones provocadas por el fenómeno.

¹³⁸ Federal Department of Foreign Affairs —FDFA—, *Humanitarian Access in situations of armed conflict*, p. 41.

¹³⁹ Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-821 de 2007.

A manera de conclusión, se reitera que la tipificación del desplazamiento como delito interno e internacional es uno de los primeros pasos que el Estado mexicano debe dar en dirección a garantizar y respetar el derecho de acceso a la justicia de las personas desplazadas. No obstante, su positivización implicará que las y los jueces no solo adopten y adecuen los estándares internacionales a la realidad mexicana, sino más bien que construyan el estándar de protección teniendo como punto de partida y punto de llegada las experiencias, expectativas y necesidades de las víctimas de desplazamiento interno.

Bibliografía

- Bothe, Michael, “War Crimes”, en Antonio Cassese, Paola Gaeta y John R. W. D. Jones (eds.), *The Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary*, vol. I, 2002.
- Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), *Commentary on the Fourth Geneva Convention*, 12 de agosto de 1949, vol. IV, ref. 0206, Ginebra, Suiza, 1958.
- Morello, Romina, “Crímenes de guerra”, en *Derecho penal internacional, evolución histórica, régimen jurídico y estudio de casos*, Thomson Reuters Aranzadi, Madrid, 2022.
- Peguro Moreno, Mariana y Díaz Leal, Laura Rubio, *El desplazamiento interno forzado: respuestas del estado y litigio estratégico*, Tirant Lo Blanch (La práctica del Derecho Mexicano), México, 2019.
- Relva, Hugo, “Crímenes de lesa humanidad”, en *Derecho penal internacional, evolución histórica, régimen jurídico y estudio de casos*, Thomson Reuters Aranzadi, Madrid, 2022.
- Sarmiento Álvarez, Bibiana Ximena, “La insuficiencia del derecho penal retributivo desde la perspectiva del derecho a la justicia de las víctimas de desplazamiento interno”, en M. Gutiérrez Quevedo y B. Sarmiento Álvarez (coords.), *Cátedra Unesco, derechos humanos y violencia: gobierno y gobernanza. Debates*

pendientes frente a los derechos de las víctimas, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2016.

Werle, Gerhard y Jebberger, Florian, *Tratado de derecho penal internacional*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2017.

Zimmermann, Andreas y Geiss, Robin, “War crimes”, en *Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court: Observers, Notes, Article by Article*, 2ª ed., C. H. Beck/Hart/Nomos, Munich/Oxford/Baden-Baden, 2008.

Sitios web

ACNUR y Global Protection Cluster, *Making arbitrary displacement a crime: law and practice*, consultado el 9 de mayo de 2022. Disponible en «<https://www.globalprotectioncluster.org/2022/03/23/making-arbitrary-displacement-a-crime-law-and-practice/>».

ACNUR, Generalitat Valenciana y Centro de Estudios en Derechos Humanos de la Universidad Libre, *Desplazamiento forzado en Colombia. Derechos, acceso a la justicia y reparaciones*, consultado el 9 de mayo de 2022. Disponible en «<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2009/6922.pdf?file=fileadmin/Documentos/Publicaciones/2009/6922>».

Acquaviva, Guido, *Políticas legales y de protección. Series de investigación. Desplazamiento forzado y crímenes internacionales*, ACNUR, Ginebra, 2011, consultado el 9 de mayo de 2022. Disponible en «<https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4e84794c2>».

Andreu-Guzmán, Federico, *Criminal Justice and Forced Displacement in Colombia*, consultado el 9 de mayo de 2022. Disponible en «<https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/AndreuGuzman-Criminal-Justice-Colombia.pdf>».

Aponte Cardona, Alejandro, “El desplazamiento forzado como crimen internacional: nuevas exigencias a la dogmática jurídico-penal”, en *Vniversitas*,

núm. 125, pp. 15-51, consultado el 9 de mayo de 2022. Disponible en «<https://www.redalyc.org/pdf/825/82528730002.pdf>».

_____, “Desplazamiento forzado, Sistema Interamericano y derecho penal interno hacia una confluencia racional y consistente de diversos ámbitos de protección de derechos humanos”, en *Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos y derecho penal internacional, tomo II*, pp. 71-126, consultado el 9 de mayo de 2022. Disponible en «<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3801/26.pdf>».

Centro Nacional de Memoria Histórica, *Una Nación Desplazada, informe nacional del desplazamiento en Colombia*, consultado el 9 de mayo de 2022. Disponible en «<https://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2015/nacion-desplazada/una-nacion-desplazada.pdf>».

Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), *Base de datos sobre DIH consuetudinario*, norma 129, consultado el 9 de mayo de 2022. Disponible en «https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/spa/docs/v1_rul_rule129».

_____, *Base de datos sobre DIH consuetudinario*, norma 158, consultado el 9 de mayo de 2022. Disponible en «https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/spa/docs/v1_rul_rule158».

_____, *Base de datos sobre DIH consuetudinario*, norma 157, consultado el 9 de mayo de 2022. Disponible en «https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/spa/docs/v1_rul_rule158».

_____, Elementos de los Crímenes, en Organización de las Naciones Unidas, *Documentos Oficiales de la Asamblea de los Estados Partes en el Estatuto de Roma de Corte Penal Internacional, primer periodo de sesiones, segunda parte*, consultado el 9 de mayo de 2022. Disponible en «<https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/NR/rdonlyres/A851490E-6514-4E91-BD45-AD9A216CF47E/283786/ElementsOfCrimesSPAWeb.pdf>».

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), *Graves violaciones de derechos humanos a población proveniente de Venezuela en Colombia*, consultado el 9 de mayo de 2022. Disponible en «<https://codhes.files.wordpress.com/2021/06/codhes-graves-violac-d.h.-venez-may-7-final-web-1.pdf>».

Comisión Colombiana de Juristas, *Informe sobre el derecho de acceso a la justicia, de las víctimas del desplazamiento forzado*, consultado el 9 de mayo de 2022. Disponible en «https://www.coljuristas.org/documentos/libros_e_informes/inf_2010_n5.pdf».

The Brookings Institution, *IASC Framework on durable solutions for internally displaced persons*, consultado el 9 de mayo de 2022. Disponible en «<https://www.unhcr.org/50f94cd49.pdf>».

Federal Department of Foreign Affairs (FDFA), *Humanitarian access in situations of armed conflict*, consultado el 9 de mayo 2022. Disponible en «<https://www.alnap.org/system/files/content/resource/files/main/humanitarian-access-in-situations-of-armed-conflict-handbook-on-the-normative-framework-en.pdf>».

Fiscalía General del Estado de Chiapas, Acuerdo por el que se Expide el Protocolo de Investigación de Delitos en Casos de Desplazamiento Forzado Interno, Acuerdo Núm. FGE/007/2019, consultado el 9 de mayo de 2022. Disponible en «<https://www.fge.chiapas.gob.mx/Informacion/MarcoJuridico/PDF-Documento/A68FE6A6-51CF-4383-8C98-E9A9402336E0>».

Fiscalía General del Estado de Chihuahua, Protocolo de Actuación para el Personal de la Fiscalía General del Estado en la Investigación de Delitos Relacionados con el Desplazamiento Forzado Interno de Personas, consultado el 9 de mayo de 2022. Disponible en «http://www.chihuahua.gob.mx/attach2/anexo/anexo_382020_acuerdo_fge_protocolo_actuacion_desplazamiento_forzado_interno_personas.pdf».

Fiscalía General de la Nación de Colombia, Directiva Núm. 0001, *por medio de la cual se adoptan unos criterios de priorización de situaciones y casos y se crea un nuevo sistema de investigación penal y de gestión de aquellos*, consultado el 9 de mayo de 2022. Disponible en «<https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Directiva-N%C2%B0-0001-del-4-de-octubre-de-2012.pdf>».

Oxford Institute for Ethics, Law and Armed Conflict, *Oxford Guidance on the Law Relating to Humanitarian Relief Operation in Situations of Armed Conflict*, consultado el 9 de mayo de 2022. Disponible en «<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Oxford%20Guidance%20pdf.pdf>».

Legislación

Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 2391 (XXIII), Convención sobre Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad, 26 de noviembre de 1968.

Conferencia Diplomática para Elaborar Convenios Internacionales Destinados a Proteger a las Víctimas de la Guerra, IV Convenio de Ginebra Relativo a la Protección Debida a las Personas Civiles en Tiempo de Guerra, 12 de agosto de 1949, Ginebra, Suiza.

Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el Establecimiento de una Corte Penal Internacional, Estatuto de la Corte Penal Internacional, Documento A/CONF.183/9, de 17 de julio de 1998.

Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, Código Nacional de Procedimientos Penales.

_____, Ley General de Víctimas, arts.106-111.

_____, Código Penal Federal.

Congreso del Estado de Sinaloa, Código Penal.

Congreso del Estado de Sonora, Código Penal.

Congreso de Guerrero, Código Penal.

Congreso de la República de Colombia, Código Penal de Colombia.

Congreso Nacional de Honduras, Decreto Núm. 130-2017.

Cumbre Extraordinaria de la Unión Africana, Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África (Convención de Kampala), 23 de octubre de 2009, Kampala, Uganda.

Jurisprudencia y resoluciones

Asamblea General de Naciones Unidas, Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, E/CN.4/1998/53/Add.2.

_____, Resolución A/76/169.

Asamblea General de Naciones Unidas, Informe de la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Resolución A/73/173 *sobre derechos de los desplazados internos*.

Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Resolución E/CN.4/1998/53/Add.1.

• Comisión Nacional de Derechos Humanos

Informe Especial sobre Desplazamiento Forzado Interno (FDI) en México, mayo de 2016.

Recomendación Núm. 94/2019 *sobre el caso de 80 personas integrantes de un grupo familiar originario del Estado de Chihuahua*, de 14 de octubre de 2019.

Recomendación Núm. 39/2017 sobre el caso de 2038 personas víctimas de desplazamiento interno en el Estado de Sinaloa, de fecha 14 de septiembre de 2017.

• Corte Interamericana de Derechos Humanos

Comunidad Moiwana vs. Surinam, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 15 de junio de 2005.

Chitay Nech y otros vs. Guatemala, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 25 de mayo de 2010.

Masacres de Río Negro vs. Guatemala, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 4 de septiembre de 2012.

Miembros de la Aldea Chichupac y comunidades vecinas del Municipio de Rabinal vs. Guatemala, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 30 de noviembre de 2016.

• Corte Constitucional Colombia

Sentencia de Tutela 327 de 2001, de 26 de marzo de 2001, magistrado ponente: Marco Gerardo Monroy y Cabra.

Sentencia de Tutela 025 de 2004, de 22 de enero de 2004, magistrado ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.

Auto de seguimiento Núm. A008-09, referencia de sentencia T-025 de 2004, de 26 de enero de 2009, magistrado ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.

Sentencia de Tutela 211/2010, de 23 de marzo de 2010, magistrado ponente: Juan Carlos Henao Pérez.

Sentencia de Tutela 834/2014, de 11 de noviembre de 2014, magistrado ponente: Jorge Iván Palacio Palacio.

Autos de cumplimiento, auto 119 -13, seguimiento a la sentencia T-760 de 2008, de 10 de abril de 2015, magistrado ponente: Jorge Iván Palacio Palacio.

- **Corte Penal Internacional**

The Prosecutor vs. Germain Katanga, Judgment pursuant to article 74 of the Statute, 7 de marzo de 2014.

- **Suprema Corte de Justicia de la Nación**

Primera Sala, amparo en revisión 1284/2015, ministro ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, México, 13 de noviembre de 2019.

Primera Sala, tesis 1era CV/2005, Tomo XXIII, marzo de 2006.

Décimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, amparo indirecto en revisión 208/2018, magistrado: Reynaldo Manuel Reyes Rosas, 15 de febrero de 2019.

- **Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia**

Kunarac et al., IT-96-23 & 23/1.

Sala de Apelaciones, *Fiscal vs. Stakic*, IT-97-24-A.

Sala de Apelaciones, *Fiscalía vs. Duško Tadić*, Decision on The Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction.

Sala de Apelaciones, *Prosecutor vs. Milorad Krnojelac*, Judgement.

Tadić, IT-94-1.

- **Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR)**

Trial Chamber I, *The Prosecutor vs. Jean-Paul Akayesu*.

La formación editorial de esta obra fue elaborada por la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis. Se utilizaron tipos ITC Berkeley de 10 y 11 puntos, Futura 12, 13 y 19 puntos. Junio de 2022.

