



Comentarios preliminares al Proyecto de “Ley para la Prevención, Atención y Protección de las Personas Desplazadas Internamente”

El presente documento contiene los comentarios preliminares de la Oficina en Honduras del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) sobre el Proyecto de Ley para la Prevención, Atención y Protección de las Personas Desplazadas Internamente (en adelante Proyecto de Ley). Este Proyecto de Ley será presentado por el Gobierno Nacional a consideración del Congreso Nacional.¹ Se trata de un concepto preliminar, en la medida en que se basa en el borrador del Proyecto de Ley que puede sufrir modificaciones antes de su presentación al Congreso. En todo caso, ACNUR agradece la invitación efectuada por la Sub Secretaría de Estado, en los Despachos de Derechos Humanos y Justicia, a través del oficio SSDHJ-0219-2017, en su rol de Secretaria Ejecutiva de la Comisión Interinstitucional para la Protección de las Personas Desplazadas por la Violencia (CIPPDV), a presentar los comentarios y recomendaciones que se expresan a continuación.

I. Importancia, necesidad y alcance de la Ley Nacional.

1. **La atención y protección de la población desplazada es una obligación primaria del Estado.** Así se señala en el Principio Rector 3 de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.² En términos del anterior Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos (en adelante Relator Especial) el principio 3 *“recalca que las autoridades de todos los niveles – nacional y local – deben tomar la iniciativa en los problemas relacionados con los desplazamientos internos, en particular actuando de manera proactiva y estableciendo estructuras de gobernanza adecuadas [...] es preciso establecer cuanto antes marcos jurídicos, normativos y financieros para proporcionar una base jurídica que respalde la adopción de medidas y sirva de orientación a todos los agentes.”*³ La adopción de una ley es una forma concreta de materializar esta obligación primaria de las autoridades, siendo un ejercicio de soberanía que busca la protección de los habitantes en el territorio.⁴ El Proyecto de Ley refleja el sentido de

¹ Dado que se trata de un borrador del Proyecto de Ley es posible que las referencias acerca del articulado presenten modificaciones en la versión final del documento que someterá el Ejecutivo a consideración del Congreso.

² El Principio Rector 3 señala: “1. Las autoridades nacionales tienen la obligación y la responsabilidad primarias de proporcionar protección y asistencia humanitaria a los desplazados internos que se encuentren en el ámbito de su jurisdicción” Naciones Unidas. Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. Adoptadas por la Asamblea General el 11 de febrero de 1998. E/CN.4/1998/53/Add.2* <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0022>

³ Naciones Unidas. Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos. *“Estudio de Gobernanza y mecanismos institucionales para atender el desplazamiento forzado.* Par. 19 a 23. A/70/334. 20 de agosto de 2015. <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10392.pdf>

⁴ IDMC, NRC, Brookings – LSE Internal Displacement Project. *“National Instruments on Internal Displacement. A guide to their development.* Pp 9. <http://www.internal-displacement.org/assets/publications/2013/201309-national-instruments-on-internal-displacement-thematic-en2.pdf>



responsabilidad primaria del Estado, presentando “la responsabilidad” como principio para la interpretación de la Ley⁵ y reiterando dicha disposición en el artículo 8 del mismo.

2. **La necesidad de un marco jurídico especial para los desplazados internos.** La práctica internacional recomienda como primer paso para abordar el problema del desplazamiento, reconocer su existencia y generar conciencia nacional acerca de la problemática.⁶ Sin embargo, el reconocimiento de la crisis no es suficiente, es necesario adoptar medidas. Si bien no hay una obligación de formular una ley de desplazados, esta figura es conveniente porque las medidas generales no siempre abordan las particularidades del desplazamiento interno, por el contrario, pueden generar incentivos a que el mismo se presente, obstaculizar la asistencia y protección de la población y no favorecer el logro de soluciones.⁷

Las legislaciones internas no están adaptadas a los desafíos del desplazamiento, situación que se refleja también la realidad del país. Para el caso de Honduras, el marco legal sobre desplazamiento interno, como lo ha señalado el Relator Especial,⁸ podrá favorecer la eficiencia de la respuesta, atender las necesidades específicas de esta población, facilitar el cumplimiento de las obligaciones estatales.⁹ La Ley contribuirá a romper el círculo vicioso existente que ha limitado el desarrollo de respuestas; ante la ausencia de la ley, las entidades dudan acerca del alcance de sus competencias, lo cual hace que no desarrollen programas ni prioricen recursos, lo que en últimas se traduce en vacíos de respuesta. La ausencia de un marco legal y de la definición clara de competencias es una de las explicaciones de los funcionarios acerca de la inexistencia de presupuestos a favor de esta población.

3. **La expedición de una Ley de Desplazados es una recomendación del Relator Especial.** Como lo indicó el Relator Especial en su informe, el desplazamiento causado por la violencia generalizada y “*las pandillas delictivas organizadas es una epidemia invisible que afecta a comunidades enteras en Honduras, incluidas mujeres y niños....*”¹⁰ Frente a esa realidad una ley “... *es esencial para hacer frente cabalmente a sus causas y problemas conexos, incluir los derechos de los desplazados internos en la legislación nacional, precisar responsabilidades y estructuras de gobernanza y establecer presupuestos nacionales*”.¹¹

⁵ Proyecto de Ley. Art. 4.3 Principio de Responsabilidad. Las autoridades a nivel nacional, departamental y municipal tienen la obligación y responsabilidad primaria de proporcionar protección y asistencia humanitaria a las personas desplazadas internamente que se encuentren en el ámbito de su jurisdicción.

⁶ The Brookings Institution – University of Bern. Project on Internal Displacement. “*Addressing Internal Displacement: A framework for national responsibility*”. Página 13. https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/04_national_responsibility_framework_Eng.pdf

⁷ “las normas generales, son normalmente inadecuadas para atender las necesidades y vulnerabilidades particulares de los desplazados internos. Leyes nacionales específicas para la población desplazada son la mejor manera para asegurar que los desplazados internos son protegidos y atendidos” ACNUR. “Internal Displacement: Responsibility and Action. Handbook for Parliamentarians. No. 20 2013. Pp. 34. <http://www.ipu.org/PDF/publications/Displacement-e.pdf>

⁸ “El reconocimiento de la crisis de los desplazados internos por el Gobierno es un paso importante, si bien el Gobierno ha de intensificar las medidas encaminadas a detener y prevenir los desplazamientos internos, y a de poner en marcha medidas de apoyo, protección y asistencia que ya deberían de haberse adoptado en favor de los desplazados internos”. Naciones Unidas. Informe Relator Especial de su misión a Honduras. Op Cit.

⁹ IDMC, NRC, Brookings – LSE. Op cit. Pp. 9

¹⁰ Naciones Unidas. *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados interno acerca de su misión a Honduras*. A/HRC/32/35/Add.4. 5 de abril de 2016. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/068/68/PDF/G1606868.pdf?OpenElement>

¹¹ Idem. Par 47, 48.



4. **La presentación del Proyecto de Ley ha sido un compromiso de las autoridades de Honduras.** Este compromiso fue expresado en la Mesa Redonda de Alto Nivel: Llamado a la acción: Necesidades de protección en el Triángulo Norte de Centroamérica, en donde las autoridades de Honduras señalaron su voluntad de “[...] *Requerir la aprobación de un anteproyecto de Ley para la Prevención, Protección y Atención Integral de las personas desplazadas internamente, como también el reconocimiento del desplazamiento forzado como un delito autónomo en el nuevo Código Penal.*”¹²

5. **El alcance de una Ley de Desplazamiento depende de la naturaleza del desplazamiento, las necesidades de la población y la estructura institucional de cada país.** Asumida la decisión de desarrollar un marco legal, las autoridades tienen el reto de armonizar el mismo a la realidad del desplazamiento y a la estructura institucional del país.¹³ De allí que el proceso de elaboración del Proyecto de Ley haya partido de un estudio del marco jurídico nacional. La Ley de desplazados que se propone en el proyecto es una combinación entre un marco específico y autónomo y una regulación sectorial que se concentra en una determinada causa del desplazamiento: la violencia. En este sentido un marco jurídico de desplazamiento puede tener una aproximación integral¹⁴ u optar por una combinación de marcos jurídicos para diversos tipos de desplazamiento,¹⁵ o una combinación de un marco general de desplazados con desarrollos de políticas sectoriales o poblacionales.

Con el Proyecto de Ley se está optando por una combinación de marcos jurídicos para atender desplazamientos causados por diversas causas. De una parte el marco definido para atención de desastres a través del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos (SINAGER) y de otro, el causado por la violencia.¹⁶ No obstante como se señala en el Proyecto de Ley para la Prevención, Atención y Protección de las Personas Desplazadas Internamente (Artículo 2) algunas disposiciones como las relacionadas con la protección de bienes y patrimonio de la población desplazada podrán ser aplicadas también para el caso desastres naturales.¹⁷

¹² ACNUR-OEA. “Mesa Redonda de Alto Nivel. Llamado a la Acción: Necesidades de Protección en el Triángulo Norte de Centroamérica. Declaración Final” El 6 y 7 de julio de 2016, se desarrolló en San José de Costa Rica una reunión de alto nivel, convocada por el ACNUR y la OEA, con el fin de mejorar la cooperación regional y de complementar el Plan de Acción de Brasil en torno al análisis del creciente fenómeno de movimientos migratorios mixtos, incluyendo el desplazamiento forzado de quienes huyen de la violencia y la explotación generada por grupos de delincuencia organizada, en el norte de Centroamérica. <http://acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10694>

¹³ La guía para el desarrollo de instrumentos nacionales plantea las dos vías de definición que han sido planteadas en el Proyecto de Ley. “Paso 1: La primera decisión que se debe tomar es si las partes interesadas prefieren desarrollar un instrumento independiente específico para el desplazamiento o abordar cuestiones pendientes relacionadas con los desplazados internos mediante la modificación o ajuste de las reglamentaciones sectoriales existentes. Una combinación de ambos enfoques es posible y a menudo necesaria para evitar contradicciones entre diferentes instrumentos jurídicos: IDMC, NRC, Brookings – LSE Internal Displacement Project. Op. Cit.

¹⁴ Esta es la aproximación de la Convención de Kampala y que se refleja en la ley de desplazados en Kenya, en donde por ejemplo, se integra el marco de desplazamiento causado por la violencia, con el desplazamiento originado en desastres causados por el hombre a través de proyectos de desarrollo.

¹⁵ Como es específicamente el caso del Proyecto de Ley pero también la experiencia de Colombia en donde existe un sistema separado de atención de desastres. Ley 523 de 2012 “Por la cual se adopta la política nacional de riesgos de desastres y se establece un sistema nacional de gestión del riesgo de desastres y se adoptan otras disposiciones” <http://www.ifrc.org/docs/idrl/1057ES.pdf>.

¹⁶ Decreto 151 de 2009. “Ley del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos” [http://copeco.gob.hn/documents/LEY- DEL-SINAGER_01-2010_2_5.pdf](http://copeco.gob.hn/documents/LEY-DEL-SINAGER_01-2010_2_5.pdf)

¹⁷ El segundo paso es definir si se aplica una regulación parcial o completa. Ejemplos de regulación parcial están reflejados en: i) Una causa particular de desplazamiento; ii) una zona geográfica particular; iii) una fase particular; un plazo determinado. IDMC,



En términos prácticos la integración entre el marco específico y regulaciones sectoriales se plasma en el Proyecto de Ley en el principio de coherencia y en los mecanismos de coordinación del Sistema Nacional de Respuesta al Desplazamiento Interno (SINARDI).¹⁸ La composición del SINARDI - Artículo 10 del Proyecto de Ley - refleja la coexistencia de políticas sectoriales y de respuestas específicas para los desplazados internos. A su vez el Artículo 11 facilita la integración de este sistema con otros sistemas de protección existentes. Asegurando así la coherencia entre diversas políticas y evitando la existencia de paralelismos institucionales.¹⁹ Cuando la política de desplazados deba tener un desarrollo sectorial especial la ley deriva la responsabilidad de concretar la política o el programa respectivo en la institución competente.²⁰ Ese tipo de mecanismos se refleja, por ejemplo en el artículo 26.3 en relación con medidas de protección a población en riesgo extraordinario.²¹

6. La definición de desplazamiento forzado debería estar integralmente adaptada a la definición establecida en los Principios Rectores. El Artículo 6 del Proyecto de Ley se concentra en “*conflicto armado, situaciones de violencia generalizada y violaciones de derechos humanos*”. Si bien se entiende que la finalidad de la norma es atender precisamente el desplazamiento originado en la violencia, es conveniente que la definición de desplazados sea comprehensiva de las diferentes formas de desplazamiento y que posteriormente en el texto de la norma se precise que para efectos de la Ley la respuesta se concentrará en esa precisa causa, tal y como se refleja en el contenido del artículo primero.²² En ese orden de ideas se sugiere mantener la definición de los Principios Rectores haciendo a continuación la salvedad en cuanto al ámbito de aplicación de esta norma.

NRC, Brookings – LSE internal displacement Project. Op. Cit. La atención de una causa particular Colombia, new Orleans, En el caso de una fase particular, la ley desplazados de Angola es ejemplo que muestra la concentración de la política en el retorno y reasentamiento de la población, igual esquema se observa en el Documento de DOHA por la paz en Darfur. http://www.internal-displacement.org/static_content/law-and-policy/sudan/DDPD-English.pdf

¹⁸ En el Proyecto de Ley, el Principio de Coherencia señala “El Estado asegurara las medidas de protección de manera coordinada y armonizada con otras medidas de seguridad y protección social”

¹⁹ En el artículo 11 del Proyecto de Ley se resaltan los sistemas de protección contra la explotación sexual, comercial y trata de personas; contra la tortura, otros tratos crueles, inhumanos o degradantes y; defensores y defensoras de derechos humanos, periodistas comunicadores sociales y operadores de justicia.

²⁰ En el Proyecto de Ley son diversos los ejemplos de este tipo de referencias: En materia de educación (Art. 57); documentación (art 58); protección de violencia sexual y de género (Art. 59); protección de propiedad (Art. 61 y 62), entre otros.

²¹ Dentro de las funciones de la Unidad de Prevención y Protección de la Dirección para la Atención y Protección de personas desplazadas internamente, propuesta en el Proyecto de Ley, se establece la función de “26.3 Evaluar las causas de desplazamiento y coordinar con otros entes la creación o modificación de mecanismos específicos para la protección de las personas desplazadas internamente frente a riesgos relacionados con la trata de personas, tortura, tratos crueles e inhumanos o degradantes, explotación sexual, violencia sexual hacia mujeres, niñas, niños y personas LGBTi y, despojo de tierras y vivienda”.

²² De acuerdo con los principios rectores “se entiende por desplazados internos las 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, e 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”. Naciones Unidas. Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. Adoptadas por la Asamblea General el 11 de febrero de 1998. E/CN.4/1998/53/Add.2* <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0022>

**UNHCR**United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

II. Proceso de preparación del Proyecto de Ley.

7. **En la preparación del borrador del Proyecto de Ley se desarrollaron actividades reconocidas como buenas prácticas por parte de organismos internacionales expertos en desplazamiento.** Es conveniente que en el proceso de preparación de un marco legal se desarrollen actividades encaminadas a: i) clarificar conceptos; ii) examinar jurídicamente la legislación nacional, y; iii) caracterizar la problemática.²³ Estos procesos fueron adelantados por la CIPPDV en la preparación del proyecto y se resumen a continuación.

Se desarrollaron reuniones de clarificación del concepto de desplazados, tanto en la discusión del tipo penal de desplazamiento como en la revisión de los borradores iniciales del proyecto. Se realizaron ejercicios de reflexión sobre el alcance de marcos legales como de política con apoyo de la Corte Constitucional Colombiana, el Observatorio sobre el Desplazamiento Forzado (IDMC), el Consejo Noruego para Refugiados (NRC), el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), la Comisión Interamericana de Derechos (CIDH) desde la oficina del relator para Migrantes, el Relator Especial de las Naciones Unidas, y el ACNUR.

De especial utilidad fue el ejercicio de marcos legales realizado en Panamá en Octubre del 2016 y convocado por el ACNUR y el IDMC. Así mismo, se confió a la Comisión Jurídica Nacional el examen de la legislación nacional, labor que fue apoyada por integrantes de la CIPPDV y el ACNUR. La CIPPDV realizó un estudio de caracterización del desplazamiento interno forzado en Honduras, con el apoyo del Servicio de Caracterización de Desplazamiento Forzado (JIPS), el Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación de la Compañía de Jesús ERIC S-J y el ACNUR.²⁴

8. **Se ha adelantado un proceso de consulta que debe ser complementado en el marco del debate del Proyecto de Ley en el Congreso.** El proceso de consulta es considerado como una labor tan importante como el resultado mismo – La Ley –.²⁵ Son las necesidades de la población desplazada, el contexto de desplazamiento y la estructura institucional de cada país los que determinan quienes deberán hacer parte de este proceso. La integración mixta de la CIPDDV asegura un grado de consulta con niveles institucionales y algunas organizaciones no gubernamentales. La construcción del Proyecto de Ley se basó en reuniones con instituciones en las que se discutieron programas institucionales y los recursos requeridos (julio 2016), criterios de descentralización (noviembre 2016) y el contenido del borrador de anteproyecto de Ley (noviembre de 2016). No obstante lo anterior, es conveniente que en el momento de efectuar el debate de este proyecto en sede legislativa, se amplié el diálogo en relación con este proyecto a organizaciones no gubernamentales, organizaciones de base de la población en áreas afectadas y a la población que ha sido víctima de desplazamiento interno, la cual hasta ahora no ha participado.²⁶

²³ IDMC, NRC, BROOKINGS – LSE. Op. Cit.

²⁴ CIPPDV, Instituto Nacional de Estadísticas de Honduras. INE, ACNUR, Joint Idp Profiling Service JIPS, Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación de la Compañía de Jesús ERIC– SJ, JIPPS. “ *Caracterización del Desplazamiento Interno en Honduras.*” <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Informe%20caracterizacion%20desplazamiento.pdf>

²⁵ IDMC, NRC, BROOKINGS – LSE. Op. Cit

²⁶ El Manual para Parlamentarios desarrollado por el ACNUR, recomienda incluir dentro del proceso de consulta a diferentes actores interesados. Algunos de ellos han participado en el proceso de consulta: Secretaria de Trabajo, SEDIS, Secretaria de



III. Contenido del Proyecto de Ley y su consistencia con estándares internacionales.

9. **Los Principios Rectores son el marco de referencia para el proceso de desarrollo de marcos jurídicos e institucionales para la atención de desplazados internos.** Como se señala en la presentación de los mismos, la finalidad de los principios es “establecer un marco de derechos y garantías encaminado a la protección de la población desplazada. Ese marco [...] es una guía que indica la ruta hacia la cual se deben dirigir los esfuerzos de ajuste y desarrollo de políticas y normas por parte de los Estados”.²⁷ Algunos países han incorporado los Principios Rectores a su legislación interna. El Proyecto de Ley incorpora el principio de “*prelación e interpretación normativa*” – Artículo 4.10 – que fortalece una interpretación sistemática y complementaria entre las normas nacional y los Principios Rectores – cuya fuente son los tratados de derecho internacional de los derechos humanos y derecho internacional humanitario ratificados por el Estado.

10. **El contenido de la norma propuesta es consistente con instrumentos internacionales y con las recomendaciones basadas en derecho comparado.** Tanto el Manual para Parlamentarios del ACNUR, como el Estudio de Gobernanza y Mecanismos Institucionales para Atender el Desplazamiento Forzado (en adelante Estudio de Gobernanza), presentado por el anterior Relator Especial, sirven como marco de referencia para revisar consistencia.²⁸ En el primero, se señala que dado el carácter de columna vertebral de ley dentro del marco nacional de respuesta, esta debe permitir aclarar: la estructura institucional, los derechos de los desplazados internos, los mecanismos jurídicos de protección y restitución de la propiedad, la asignación de competencias institucionales, los mecanismos de financiamiento y la tipificación del delito de desplazamiento. Todos los anteriores – con excepción del delito, ya incluido en la reforma del Código Penal y del cual se esperaba fuera finalmente aprobado en el debate del mismo – se encuentran desarrollados en el proyecto.

El Estudio de Gobernanza plantea la importancia de: (i) contar con el liderazgo de altos funcionarios del Estado – el Artículo 14 confiere la Presidencia de la Comisión al Presidente de la República²⁹; (ii) clarificar la competencia de cada una de las entidades, y;³⁰ (iii) asegurar asignación suficiente de recursos. El Proyecto de Ley contempla la constitución de un fondo para la atención de la población y describe sus fuentes potenciales de financiamiento, desarrollado a partir de otras experiencias nacionales.³¹ El

Educación, Autoridades Locales – representadas en AMHON, Policía Nacional, Coordinación General de Gobierno, Ministerio de la Presidencia, actores de derechos humanos, incluido el CONADEH, actores humanitarios. Sin embargo en el proceso, otros sectores sobre los cuales sería ideal su participación han tenido menor o ninguna participación Justicia, Secretaría de Salud, Fuerzas Armadas, organizaciones de desarrollo, población desplazada y comunidades receptoras. ACNUR, Handbook for Parliamentarians. Pp 47. Op.Cit.

²⁷ Naciones Unidas. Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. Op.Cit.

²⁸ ACNUR, Handbook for Parliamentarians. Pp. 39. Op.Cit; Naciones Unidas. Estudio de Gobernanza. Op.Cit.

²⁹ “El liderazgo es esencial y deberá asumirse en instancias superiores, por ejemplo, la oficina del Primer Ministro, con fin de que otorguen a la respuesta la atención y la prioridad adecuadas”. Naciones Unidas. Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos. “Estudio de Gobernanza...” Par 23. Op. Cit.

³⁰ “La coordinación y la definición de responsabilidades son fundamentales en la fase inicial y deberán explicarse con claridad a todos los agentes de intervención, en particular en lo que corresponde a la coordinación en los niveles nacional regional y local” Idem. Par 23.

³¹ El esquema planteado es similar al del Fondo de Solidaridad con el Hondureño Migrante, definido en la Ley de Protección de los Hondureños Migrantes y sus Familiares. Decreto Legislativo 106 de 2013. http://www.tsc.gob.hn/leyes/Ley_proteccion_HND_migrantes_y_fam_2014.pdf



esquema institucional planteado en la norma es consistente, en consecuencia, con los modelos de gobernanza que para atender el desplazamiento se han desarrollado en otros contextos.

11. El proyecto de ley es integral en relación con los derechos de la población desplazada, los sujetos afectados por el desplazamiento por la violencia y las fases de respuesta al desplazamiento. El Proyecto de Ley contempla dentro de la población beneficiaria no solo a los desplazados internos, sino también a aquellos hondureños que habiendo salido del país como consecuencia de la violencia retornan o son deportados sin que se hayan superado las causas que dieron origen a su huida.³² Es, así mismo integral en relación con las fases del desplazamiento – aclarando que no necesariamente se presentan éstas en una forma lineal – incluyendo mecanismos de prevención,³³ asistencia y protección,³⁴ y promoción de soluciones,³⁵ y que además está claramente descrito en la finalidad de ley tal y como lo señala el Artículo 1 del Proyecto. Por último, es integral en cuanto a la inclusión detallada de los derechos de los desplazados internos, consistente una vez más con el catálogo de derechos incluidos en los principios rectores, tal y como se detallará a continuación.³⁶

12. El Proyecto de Ley establece diferentes mecanismos para garantizar el derecho a la igualdad y la no discriminación. Como lo señalan los Principios Rectores, *“Los desplazados internos disfrutaran de los mismos derechos y libertades que el derecho internacional y el derecho interno reconocen a los demás habitantes del país. No serán objeto discriminación alguna en el disfrute de sus derechos y libertades por el mero hecho de ser desplazados internos”*.³⁷ Si bien, en el artículo 4.1 del Proyecto de Ley se consagra el *“Principio de Igualdad y no Discriminación”* dentro de los diferentes sectores de la población desplazada, no recoge el espíritu del Principio Rector 1.1, que establece la prohibición de discriminación en contra de los desplazados por el hecho de serlo, sino más bien, se trata de un desarrollo del Principio Rector 4. En este sentido sería conveniente ampliar y armonizar la descripción del Artículo 4.1 con el mencionado principio.³⁸

El Proyecto de Ley, sin embargo, establece mecanismos para evitar los dos tipos de discriminación – por el hecho de ser desplazados y dentro de la población desplazada –. Ejemplos de esas medidas se encuentran en el principio de enfoque diferenciado (artículo 4.2); la obligaciones de todas las autoridades a nivel nacional, departamental y municipal de prevenir, asistir, proteger y propiciar el logro de soluciones

³² El Artículo 2 del Proyecto de Ley señala: “Esta ley se aplicará a todas las personas desplazadas internamente definidas en el Artículo 6 de esta norma. También se aplicará a las personas retornadas en los eventos en los que la causa de salida del país esté vinculada con hechos de violencia y esta no haya sido superada en el momento de su retorno.

³³ Artículo 41 y siguientes del Proyecto de Ley.

³⁴ Artículo 49 y siguientes del Proyecto de Ley.

³⁵ Artículo 78 y siguientes del Proyecto de Ley.

³⁶ El Artículo 40 es un catálogo detallado de derechos que posteriormente es desarrollado en las diferentes fases de atención al desplazamiento interno.

³⁷ Principio Rector 1.1. Naciones Unidas. Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. Op.Cit.

³⁸ El artículo 4.1 establece el Principio de Igualdad y no discriminación, de la siguiente manera: “las medidas adoptadas para la atención y la protección de las personas desplazadas internamente se harán sin distinción de edad, género, origen étnico y cultural, condición social, nacionalidad, idioma, credo religioso orientación sexual, identidad de género, opinión política o filosófica, ni ninguna otra”. Este principio del Proyecto de Ley es consistente con el Principio Rector 4.1 que indica “Estos principios se aplicarán sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión o creencia, opinión política o de cualquier otra índole; origen nacional, étnico o social, condición jurídica o social, edad, discapacidad, posición económica, nacimiento o cualquier otro criterio similar. (Naciones Unidas. Principios Rectores) Como se observa, la descripción del principio rector uno es que los desplazados no sean discriminados por el hecho de serlo.



duraderas (artículo 8); la inclusión de entidades que atienden diferencialmente a la población (artículo 15); la atención diferencial de causas del desplazamiento dentro de las funciones de la Unidad de Prevención y Protección (artículo 26); los criterios de participación de la población desplazada (artículo 39); mecanismos de prevención y protección (artículos 56, 57 y 59) y la inclusión en programas del Estado (artículo 83). Algunas medidas complementarias podrían plantearse. Por ejemplo, la Ley de desplazados en Georgia prevé sanciones legales para quienes incurren en prácticas discriminatorias en contra de la población desplazada.³⁹

13. ***“La prevención de los desplazamientos constituye la medida más importante que un gobierno puede adoptar en el ejercicio de su responsabilidad de proteger a los desplazados internos”.***⁴⁰ El Principio Rector 5 contempla la obligación de prevenir el desplazamiento.⁴¹ El Proyecto de Ley contempla como un derecho, el derecho a no ser desplazados. El artículo 42 explícitamente consagra: *“Derecho a no ser una persona desplazada: Toda personas tiene derecho a protección contra desplazamientos forzados que lo separen de su hogar o su lugar de residencia habitual. El estado tiene la obligación de adoptar medidas para evitar violaciones de derechos humanos y de contrarrestar o eliminar las causas y circunstancias que generan el riesgo”*. En este sentido, el Proyecto de Ley acoge esta obligación estatal.

14. **Diversas medidas están encaminadas a mejorar las condiciones de prevención del desplazamiento.** La incorporación del desplazamiento como delito en el nuevo Código Penal es coherente con el propósito de este Proyecto de Ley.⁴² De allí, la importancia que en la versión final del Código Penal estos tipos penales sean finalmente aprobados. A la reforma del Código se suma la estructuración de un Sistema de Alertas Tempranas (artículo 45)⁴³; la formulación de planes de contingencia (artículo 47).⁴⁴

³⁹ Ley de Georgia sobre Personas Desplazadas Internas y personas perseguidas en territorios ocupados. http://www.internal-displacement.org/static_content/law-and-policy/georgia/20140617144442634.pdf

⁴⁰ Naciones Unidas. Relator Especial. Estudio de Gobernanza. Par 41. Op. Cit.

⁴¹ Principio Rector 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 evitar la aparición de condiciones que puedan generar desplazamiento de personas” Naciones Unidas. Principios Rectores.

⁴² La protección de las personas contra desplazamiento forzado y arbitrario incluye la criminalización de este tipo de actos. Así lo señala el Manual para Parlamentarios del ACNUR. En él se ejemplifica el caso de Kenya en donde no solo se tipificó el acto intencional de desplazar, sino una serie de figuras conexas como impedir el acceso de desplazados, causar daño a personas desplazadas, al personal humanitario o impedir la labores de éste último, robar o destruir bienes dirigidos a la asistencia. ACNUR Handbook for Parliamentarians. Pp 60 Op. Cit. Algunas de estas conductas están igualmente tipificadas dentro del Proyecto de Código Penal en Honduras dentro los delitos contra la comunidad internacional, crímenes de guerra y lesa humanidad, en dónde se protege la labor humanitaria.

⁴³ Poner en marcha un sistema de alertas tempranas es una recomendación común dentro de las buenas prácticas recogidas a nivel internacional. El Estudio de Gobernanza lo resalta como una práctica necesaria, aunque lo ubica institucionalmente en las Comisiones Nacionales de Derechos Humanos (Par 42)

⁴⁴ La formulación de planes de contingencia es una necesidad dentro del proceso de preparación ante eventuales emergencias de desplazamiento interno. En la **Ley 487 para prevenir y atender el desplazamiento interno en el Estado de Guerrero**: se establece la formulación de planes de contingencia (Art. 23 Inc. II). http://www.internal-displacement.org/static_content/law-and-policy/mexico/Mexico_Guerrero_2014.pdf; en el Decreto 2560 de 2000, reglamentario de la Ley 387 de 1997 de Colombia, se ordena a los municipios actualizar cada seis meses los planes de contingencia “Art.33. Funciones de los Comités en atención integral a la población desplazada. [...] 4. Preparar el plan de contingencia en el que se incluyan las partidas presupuestales necesarias para la prevención, atención integral y protección de la población desplazada por la violencia. Dicho plan de contingencia debe ser revisado cada seis (6) meses, salvo que las circunstancias impongan una revisión anterior. Decreto 2569 de 2000. <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2002/1444>



Los mecanismos de prevención estipulados en el Proyecto de Ley se centran en el contexto de desplazamiento que se registra en Honduras. Las medidas protección y la formulación del Plan Nacional de Prevención (artículo 43) atienden detonantes del desplazamiento como la prevención de la vinculación y el reclutamiento forzado; la violencia basada en género (artículo 59) y, la protección frente al despojo de viviendas y tierras. La creación de una Unidad Específica para la Prevención y la Protección tiene la potencialidad de propiciar integralidad en la respuesta de prevención.

15. **La protección contra el despojo es una medida estructural para la prevención, la protección y el alcance de soluciones**⁴⁵. El despojo de tierras y el despojo y destrucción de vivienda es una causa común de desplazamiento en Honduras. La debilidad de los sistemas catastrales limita el alcance de mecanismos de protección, generándose así un impacto de largo plazo para las víctimas del desplazamiento y para las comunidades afectadas por el mismo. En su informe de visita a Honduras el Relator Especial recomendó el establecimiento de *“un sistema confidencial de registro de las viviendas y los bienes abandonados, lo que haría posible iniciar un proceso judicial para ofrecer una reparación a esas personas”*.⁴⁶ El Proyecto de Ley reitera la obligación del Estado de proteger los bienes y el patrimonio de la población, consagrando en su artículo 60 la *“Protección las propiedades y posesiones. Las personas desplazadas tendrán derecho a la protección del Estado contra la privación arbitraria, apropiación, ocupación o destrucción de sus propiedades y posesiones, sea individual o colectiva, y en su caso a la restitución de los derechos vulnerados en materia de tierras vivienda y propiedad”*.

El Proyecto de Ley pretende llenar el vacío de protección existente que ha conducido a medidas ad-hoc de protección de la propiedad y las posesiones. Acertadamente, abre el espacio para que el Estado desarrolle mecanismos de protección jurídica que clarifican las rutas a las que deben acudir las personas que en el marco de la violencia ven perturbada la posesión pacífica de sus inmuebles. Los Principios de Naciones Unidas sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los refugiados y las Personas Desplazadas (en adelante Principios Pinheiro) reiteran la importancia de contar con mecanismos de registro de la propiedad y la posesión, mecanismos administrativos y judiciales que faciliten la protección y la restitución de los bienes⁴⁷. La importancia a largo plazo de estos mecanismos es fundamental. En la

⁴⁵ El marco de referencia general para el diseño de medidas de protección de las tierras y las viviendas de las personas desplazadas o en riesgo de desplazamiento son los Principios de Naciones Unidas sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas. E/CN.4/Sub.2/2005/17 <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/146/98/PDF/G0514698.pdf?OpenElement>. Diversas legislaciones internas han desarrollado mecanismos de protección de bienes y patrimonio de población desplazada. La Ley 1448 de 2011 de Colombia “Ley de Víctimas” en sus artículos 71 y siguientes desarrolla el concepto de despojo, protege diferentes calidades de tenencia, establece un conjunto de supuestos que contribuyen a desvirtuar jurídicamente contratos con vicios con los que se había materializado el despojo jurídico de los bienes y regula de manera integral el proceso de restituciones de bienes abandonados y despojados. <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/ley-1448-de-2011.pdf>; **La ley de Sudán, Documento de Doha por la Paz en Darfur**: establece principios y procesos para la restitución de bienes y asistencia para la plena integración las personas desplazadas, incluyendo el restablecimiento de sus derechos sobre la propiedad de la tierra y la compensación de los daños y pérdidas Causado por el conflicto (Art 17 núm. 121) – Prevé la creación de un Comité de reclamación y restitución de propiedades y especifica el proceso de restitución de tierras y viviendas. (Art. 52) http://www.internal-displacement.org/static_content/law-and-policy/sudan/DDPD-English.pdf

⁴⁶ Naciones Unidas. Naciones Unidas. *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados interno acerca de su misión a Honduras*. Par. 93. *Op.Cit.*

⁴⁷ Los Principios 2, 5 a 7, 12, 13 y 15 enfatizan en el deber de prevención contra el desplazamiento forzado y arbitrario, la protección del derecho a la intimidad y el respeto del hogar (PR 6), el derecho a la restitución (PR2) y la acerca de la necesidad



medida en que, además de la protección individual de derechos, es una condición para avanzar hacia la concreción de soluciones y para evitar conflictos sociales entre los titulares originales de los derechos y segundos ocupantes que pueda suscitar ciclos adicionales de violencia. De hecho, en la actualidad la ausencia de mecanismos de registro sensibles al despojo por violencia, está generando despojos materiales y jurídicos causando un mayor impacto a la población.

El establecimiento de mecanismos de protección de la tenencia y de restitución de propiedades y posesiones es una recomendación reiterada de quienes han apoyado procesos de formulación de marcos normativos y de política en materia de desplazamiento.⁴⁸ En el Manual para Parlamentarios del ACNUR, se señala que las leyes deben generar condiciones para que los desplazados internos puedan acceder a recursos judiciales efectivos que le permitan alcanzar la restitución – o en su defecto indemnización – de sus bienes, y las estructuras institucionales que lo permitan⁴⁹. El Marco de Soluciones Duraderas del Comité Interagencial reitera esta misma condición como un elemento esencial para la superación del desplazamiento.⁵⁰

El Proyecto de Ley contempla adicionalmente medidas complementarias de protección del patrimonio como la revisión de las condiciones de las obligaciones crediticias asumidas antes de presentarse el desplazamiento (artículo 63) y de las obligaciones tributarias en tanto dure el desplazamiento (artículo 87) que buscan preservar la integridad del patrimonio de esta población y evitar una doble victimización.⁵¹

El Proyecto de Ley, en términos generales, establece un marco comprensivo en materia de la protección y atención al despojo y destrucción de viviendas, que ofrece condiciones jurídicas para profundizar a través del proceso de reglamentación mecanismos para asegurar la protección de los bienes y el patrimonio. Es fundamental que ese proceso recoja diferentes calidades de tenencia, protegiendo así no solo a propietarios sino también a poseedores y estableciendo las bases para avanzar en procesos de restitución acorde con lo señalado por el Relator Especial en su informe de visita a Honduras.

16. El establecimiento del principio de precaución es una positiva referencia para promover un equilibrio entre medidas de seguridad y de protección. La necesidad de resolver las causas estructurales del desplazamiento a través de estrategias de seguridad pueden originar en el corto plazo impactos no deseados sobre la población en riesgo. El artículo 4.14 incorpora el principio de precaución “el Estado adoptara medidas de mitigación del impacto de la violencia”. Este principio sin embargo, podría

de contar con sistemas de registro y de proteger la información de los mismos en periodos de conflicto o de otras circunstancias que puedan amenazar la seguridad jurídica de la tenencia. Naciones Unidas. Principios Pinheiro. Op.Cit.

⁴⁸ Además de lo señalado en los Principios Pinheiro, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos reiteran la obligación de las autoridades de “prestar asistencia a los desplazados internos que hayan regresados o se hayan reasentado en otra parte, para la recuperación, en la medida de lo posible, de las propiedades que abandonaron o de las que fueron desposeídos cuando se desplazaron” (Principio Rector 29.1); el Estudio de Gobernanza desarrollado por el entonces Relator Especial, Chaloka Beyani, coincide en señalar la necesidad de “establecer mecanismos eficaces y accesibles para garantizar la restitución oportuna de viviendas, tierras y derechos de propiedad a los desplazados internos”. Naciones Unidas. Estudio de Gobernanza. Par 82. Op.Cit.

⁴⁹ ACNUR, *Handbook for Parliamentarians*. Pp 70. Op.Cit.

⁵⁰ IASC. *Framework on durable solutions for internally displaced persons*. 2010. <http://www.unhcr.org/50f94cd49.pdf>

⁵¹ **La ley de la República de Azerbaijjan sobre el estatus de refugiados y personas desplazadas internamente:** establece que las personas desplazadas tienen el derecho de plantear la situación de pagos de financiamientos y otros daños ocasionados. (Art.6). www.legislationline.org/documents/id/6528



complementarse con una descripción más detallada de su alcance, que no solo describa la obligación de protección de las autoridades sino su diligencia en evaluar el impacto de las acciones llamadas a contrarrestar el accionar de los generadores de violencia.

17. La situación extrema que en ciertas circunstancias soporta la población ha llevada a la aplicación de facto de desplazamientos guiados. Es necesaria la regulación de este tipo desplazamientos. El Principio Rector 7 prevé este tipo de circunstancia, pero establece un riguroso examen para su aplicación.⁵² En la práctica se han venido aplicando esquemas de acompañamiento por parte de autoridades militares y de policía en casos de amenazas que ponen en riesgo la vida de las personas. Sin embargo para estos procesos, no se ha definido un marco legal o reglamentario que clarifique los procedimientos que deben ser aplicados para asegurar los derechos de la población, dar certeza jurídica a la actuación de las autoridades y evitar prácticas que puedan resultar discrecionales. De ahí la importancia del artículo 48 del Proyecto de Ley, al entrar a reglamentar este tipo de medidas extraordinarias que deben ser vistas como una última alternativa, cuando no existan otras que puedan ser aplicables⁵³.

En la descripción del Proyecto de Ley sobresalen algunos elementos que operan como salvaguarda de los derechos de la población y son consistentes con la finalidad de este tipo de medidas extraordinarias. El artículo 48.6, por ejemplo establece la obligatoriedad para las autoridades de dar seguimiento a las zonas afectadas por este tipo de desplazamiento y adoptar las medidas que permitan superar las causas y favorecer el retorno voluntario, seguro y digno de la población. De igual manera el artículo 48.8 establece la obligación de proteger los bienes que como consecuencia del desplazamiento quedan abandonados. En consecuencia, el rol de las autoridades no se agota en el apoyo y acompañamiento de las familias que huyen, sino que de manera simultánea se activan obligaciones específicas para asegurar la protección de los derechos de la población.

De esta forma, el Proyecto de Ley entra de manera oportuna a llenar el vacío existente para el desplazamiento guiado, ajustando esta práctica a los lineamientos internacionales.

18. El Proyecto de Ley define los elementos básicos a partir de los cuales se puede establecer un sistema de asistencia humanitaria. Los artículos 49 y siguientes describen la finalidad de asistencia y precisan el contenido de la misma en consonancia con los principios rectores y con los criterios definidos en observaciones generales de los procedimientos de seguimiento a los pactos en materia de derechos humanos.⁵⁴ Establece temporalidad a la asistencia, mecanismos para la provisión de la asistencia y condiciones para que los organismos humanitarios puedan complementar la acción de las autoridades.

⁵² El Principio Rector 7.1 prescribe “Antes de decidir el desplazamiento de personas, las autoridades competentes asegurarán de que se han explorado todas las alternativas viables para evitarlo. Cuando no quede ninguna alternativa, se tomaran las medidas necesarias para minimizar el desplazamiento y sus efectos adversos”. Naciones Unidas. Principios Rectores de los Desplazamiento Internos. Op.Cit.

⁵³ ACNUR. Handbook for parliamentarians. Pp 59. Op.Cit.

⁵⁴ El contenido de la asistencia definida en el inciso primero del artículo 49 del Proyecto de Ley es consistente con el contenido del Principio Rector 18.



El contenido de la asistencia definido en el inciso primero del artículo 49 es consistente con la obligación señalada en el Principio Rector 18.⁵⁵ Complementa la descripción del principio rector con los criterios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad de los bienes que aseguran el disfrute del derecho a la asistencia. La temporalidad, coincide con esquemas aplicables en otros contextos,⁵⁶ que sujetan la asistencia a un plazo y lo complementan con la condición de no tener una vulnerabilidad extrema que haga necesaria una mayor disposición de los bienes para determinadas personas.⁵⁷

El artículo 54 del Proyecto incorpora principios relativos a la acción humanitaria que facilitan condiciones para el ejercicio de esta labor en consonancia con lo señalado en los Principios Rectores 24 y 25.⁵⁸ El acceso a zonas de alto riesgo de desplazamiento establece desafíos para las organizaciones que prestan asistencia humanitaria. El reconocimiento del rol de actores humanitarios, la aplicación de principios humanitarios y la comprensión de los mismos por parte de las autoridades es una necesidad para cumplir esta labor en contextos de violencia.

La Dirección General para la Atención y Protección de las Personas Internamente Desplazadas, como instancia coordinadora de la respuesta es consistente con las recomendaciones de diferentes organismos con experiencia en la atención del desplazamiento. El marco de responsabilidad nacional recomienda la constitución de un punto focal especializado⁵⁹. Este rol es especialmente importante en la respuesta a las necesidades de asistencia de la población. En el citado Estudio de Gobernanza, se refuerza la necesidad de contar con un centro de coordinación, con la *“función crucial de planificar, gestionar y coordinar las actividades y los programas relacionados con la protección, incluida la prestación de socorro y asistencia inmediatos”*.⁶⁰ Así, la existencia de un punto focal dentro del Estado para coordinar la respuesta al desplazamiento forzado, es especialmente relevante en la provisión de la asistencia humanitaria.

19. El Proyecto de Ley adopta el concepto de soluciones definido por el IASC⁶¹ dentro del marco de soluciones duraderas para la población desplazada.⁶² El artículo 78 define el alcance de solución : *“cuando las personas desplazadas por medios propios o por las medidas establecidas por el Estado, logren satisfacer sus necesidades de asistencia y protección vinculadas al desplazamiento, cuando puedan disfrutar de sus derechos humanos sin discriminación por causa del desplazamiento, y cuando avancen en un proceso sostenido de retorno al lugar de origen, reintegración local en áreas donde han tomado refugio*

⁵⁵ Naciones Unidas. *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*. PR.18 Op.Cit.

⁵⁶ El artículo 15 de la ley colombiana tiene una descripción similar. La jurisprudencia colombiana – Corte Constitucional Sentencia C 278 de 2007, aclaró el alcance de las excepciones a la temporalidad. <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/ley-387-de-1997.pdf>

⁵⁷ Para una mejor comprensión del alcance de los criterios y de la subsidiariedad de la asistencia se puede ver: Comité de Derechos Económicos y Sociales. Observación General No. 12 relativa al derecho a una alimentación adecuada (artículo 11 del Pacto de Derechos Económicos y Sociales). Adoptada durante el 20 periodo de sesiones. E/c.12/1999/5. <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1450.pdf>

⁵⁸ Naciones Unidas. Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. PR. 24 y 25. Op.Cit.

⁵⁹ Brookings Intitution – University of Bern. *Addressing Internal Displacement: A framework for national responsibility*. Indicador No. 7. Página 18. Op.Cit

⁶⁰ Naciones Unidas. Estudio de Gobernanza. Par 55 y ss- Op. Cit.

⁶¹ El Comité Interagencial Pementante - IASC – por sus siglas en Inglés, es un comité de coordinación entre organismos humanitarios que cuenta con la participación de organismos no gubernamentales y agencias del Sistema de Naciones Unidas. Fue creado en 1992 como respuesta a la resolución 48/182 de la Asamblea de las Naciones Unidas en la que se señaló la necesidad de fortalecer la coordinación en la respuesta humanitaria.

⁶² IASC. Framework on durable solutions for internally displaced persons. Página 5. Op. Cit.



y reasentamiento en otra parte del país”. Definición que incorpora los elementos definidos por el IASC, plantea las alternativas de retorno, reasentamiento o integración local, promueve tanto la resiliencia como la acción proactiva del Estado de atender las condiciones que limitan el avance a la superación del desplazamiento y se basa en el derecho a la igualdad y no discriminación. De igual forma, el Proyecto de Ley establece un límite a las acciones específicas que en favor de la población desplazada deben ser desarrolladas por el Estado, cuando las necesidades de atención y protección especial ya no estén asociadas al desplazamiento forzado.

Uno de los grandes desafíos que se enfrentan a nivel global es la superación de desplazamiento prolongado tanto en materia de refugio como de desplazamiento interno. Desde el inicio de la respuesta es necesario pensar en alternativas de soluciones de tal manera que se fortalezcan condiciones de resiliencia, se evite la generación de dependencia a la asistencia y se identifiquen factores que permitan superar las causas y el impacto del desplazamiento.

El Proyecto de Ley desarrolla medidas especiales para el avance a soluciones en particular, aquellas relacionadas con la protección y restitución de bienes, la protección del derecho a la educación – artículo 57 – encaminado a propiciar condiciones para que el proceso educativo no se suspenda como consecuencia del desplazamiento, y la inclusión de la población dentro de los programas sociales del Estado (artículo 83) que limitan las vulnerabilidades originadas en el desplazamiento, promueven la igualdad y fortalecen la resiliencia de las poblaciones afectadas. En este último artículo se plantea la obligación de establecer programas de acceso a empleo y generación de ingresos. Algunas medidas complementarias y que podrían ser incluidas en el Proyecto de Ley se encuentran en el derecho comparado, como las desarrolladas en Azerbaijan para la protección de los empleos y los ingresos dejados de percibir durante la etapa de desplazamiento⁶³.

Dada la importancia estructural de abordar desde el comienzo el reto de promover el alcance de soluciones, sería conveniente retomar la recomendación del citado Estudio de Gobernanza, en el sentido de establecer un grupo especializado en soluciones encargado de dar seguimiento a las acciones implementadas y con roles específicos en materia de: i) derechos económicos y sociales; ii) vivienda, tierras y patrimonio; iii) reunificación familiar; iv) documentación y participación en asuntos públicos, y ; v) justicia y reconciliación.⁶⁴ Todos estos abordados en diferentes apartados del Proyecto de Ley y que para efectos operativos pueden agruparse dentro del esquema de unidades especializadas en la Dirección General o dentro de la facultad ya planteada en el artículo 23 de establecer sub unidades.

20. La participación de la población es condición básica para el alcance de soluciones y se encuentra ampliamente desarrollada a lo largo del Proyecto de Ley. Si bien no es el único aspecto, es claro que sin la visión de las personas afectadas – comunidades desplazadas y comunidades de acogida – difícilmente se podrán identificar alternativas ajustadas a las realidades y necesidades, viables y sostenibles para superar el desplazamiento.

⁶³ Estas medidas incluyen una serie de compensaciones generadas por el tiempo en que no se perciben ingresos salariales. Ley de la República de Azerbaijan sobre el estatus de refugiados y personas desplazadas internamente. www.legislationline.org/documents/id/6528

⁶⁴ Naciones Unidas. *Estudio de Gobernanza*. Par. 76 – 91. Op. Cit.



El Proyecto de Ley contempla diferentes áreas relacionadas con la participación de la población: i) participación como derecho (artículo 40.14): Las personas internamente desplazadas tienen derecho a “participar en el diseño, implementación y seguimiento de los programas, planes o proyectos sobre prevención, protección, atención y asistencia de que trata esta Ley y su reglamento, o los que formulen en razón de ella”; (ii) principio de participación (artículo 4.13); iii) principio de consentimiento (artículo 4.12) desarrollado también en; aceptabilidad de las medidas, incluidas alternativas al desplazamiento (artículo 40.5), servicios de asistencia (artículo 49), definición de medidas de protección; decisión sobre el retorno o la reubicación voluntaria (artículo 81 y 82); iv) Apoyo y fortalecimiento de organizaciones de población desplazada (artículo 39.1), y ; v) participación en la CIPPDV por referencia del artículo 39.2.

IV. Conclusiones y recomendaciones preliminares

El Estado de Honduras ha reconocido la problemática de desplazada. Ese primer paso, importante y significativo, tiene ahora la oportunidad de ser complementando de manera efectiva a través de este proyecto de ley con la estructuración de un marco legal e institucional sólido ajustado al contexto de desplazamiento del país y su institucionalidad. Pero al mismo tiempo ha permitido recoger las lecciones aprendidas y buenas prácticas que han sido identificados en otros contextos de desplazamiento. En términos generales el Proyecto de Ley es consistente con las obligaciones del Estado y con estándares internacional.

Como ha quedado expresado la Ley sobre desplazamiento interno forzado no solo ha sido una recomendación emanada de diferentes sectores – incluido el Relator Especial – y un compromiso expresado por las autoridades, sino una necesidad para asegurar una respuesta oportuna y efectiva a la población desplazada. En ese orden de ideas avanzar hacia la aprobación de una Ley en esta materia constituirá un progreso significativo en favor de las personas y comunidades afectadas por esta realidad y facilitará el encuentro de soluciones a los problemas asociados al impacto de la violencia y del desplazamiento.

El presente documento ha hecho un recorrido por las distintas etapas del Proyecto de Ley (su preparación y su contenido), resaltando su importancia no solo en términos de cumplimiento de las obligaciones internacionales, sino para una mejora sustancial en las respuestas y condiciones de la población que sufre el desplazamiento.

Revisado el borrador del Proyecto Ley compartimos con la Secretaria las siguientes recomendaciones específicas:

- i) En el artículo 6 del Proyecto de Ley, mantener el concepto de desplazamiento interno establecido en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de las Naciones Unidas.
- ii) Asegurar, que en el proceso de deliberación en el Congreso Nacional se consulte el contenido de la norma con población desplazada y con comunidades afectadas por el desplazamiento bien sea, por ser zonas de alto riesgo, o por ser áreas de recepción y llegada de población desplazada.



- iii) Complementar el principio de igualdad y no discriminación con una disposición que refleje el contenido del Principio Rector 1.1 *“Los desplazados internos disfrutaran de los mismos derechos y libertades que el derecho internacional y el derecho interno reconocen a los demás habitantes del país. No serán objeto discriminación alguna en el disfrute de sus derechos y libertades por el mero hecho de ser desplazados internos”*
- iv) Ampliar la protección de bienes y diferentes calidades de tenencia, incluyendo derechos de poseedores, tenedores, ocupantes de buena fe para asegurar la integralidad de los mecanismos de protección.
- v) Revisar el concepto del principio de precaución. El mismo debería estar concentrado en asegurar que se aplican criterios de acción sin daño en la adopción de las medidas encaminadas a contrarrestar la violencia.
- vi) Establecer dentro de la Dirección General para la Atención y Protección de las Personas Desplazadas Internamente una unidad de soluciones.

En los anteriores términos se dejan a consideración de la Secretaria de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización, estos comentarios y recomendaciones preliminares al borrador del anteproyecto de Ley compartido por la Secretaria. El ACNUR queda atento a cualquier aclaración o complementariedad que sea requerida, dejando abierta la posibilidad de entregar un concepto oficial y definitivo a requerimiento de las autoridades durante el proceso de debate del Proyecto de Ley en el Congreso Nacional.

ACNUR
Oficina Nacional Honduras
26/7/2017