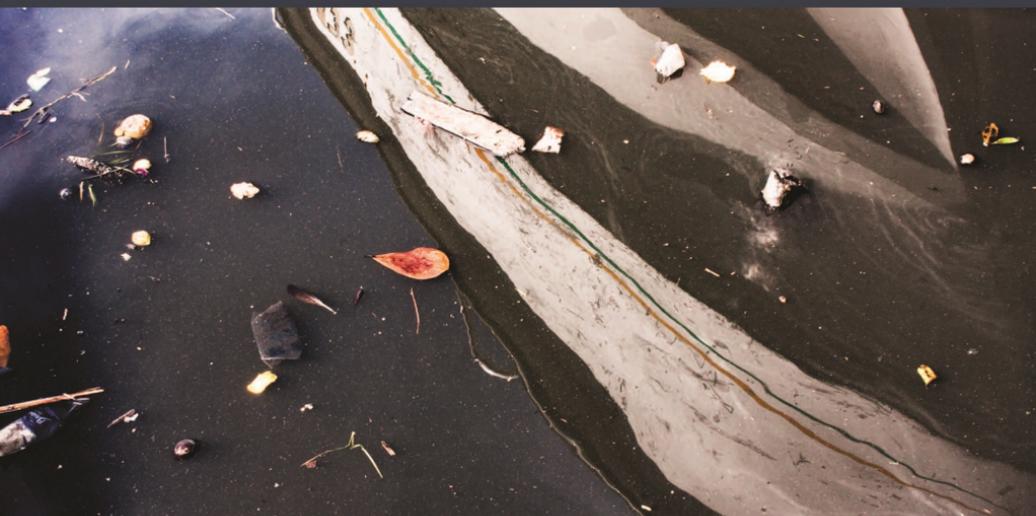


Territorios en transformación, derechos en movimiento

Cambio ambiental y movilidad
humana en Colombia

Beatriz Eugenia Sánchez Mojica
Sebastián Rubiano Galvis



TERRITORIOS EN TRANSFORMACIÓN,
DERECHOS EN MOVIMIENTO

Territorios en transformación, derechos en movimiento

Cambio ambiental y movilidad humana en Colombia

*Beatriz Eugenia Sánchez Mojica
Sebastián Rubiano Galvis*

Sánchez Mojica, Beatriz Eugenia

Territorios en transformación, derechos en movimiento: cambio ambiental y movilidad humana en Colombia / Beatriz Eugenia Sánchez Mojica, Sebastián Rubiano Galvis. – Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Ediciones Uniandes, 2018.

140 páginas; 17 x 24 cm.

ISBN 978-958-774-588-7

1. Refugiados medioambientales – Situación legal 2. Cambios climáticos 3. Desastres ambientales I. Rubiano Galvis, Sebastián Enrique II. Universidad de los Andes (Colombia). Facultad de Derecho III. Tít.

CDD 341.486

SBUA

Primera edición: enero del 2018

© Beatriz Eugenia Sánchez Mojica y Sebastián Rubiano Galvis

© Universidad de los Andes, Facultad de Derecho

Ediciones Uniandes

Calle 19 n.º 3-10, oficina 1401

Bogotá, D. C., Colombia

Teléfono: 339 49 49, ext. 2133

<http://ediciones.uniandes.edu.co>

infeduni@uniandes.edu.co

ISBN: 978-958-774-588-7

ISBN *e-book*: 978-958-774-589-4

Para citar este libro: <http://dx.doi.org/10.15425/2017.123>

Corrección de texto: Tatiana Grosch

Diagramación interior: Karina Betancur Olmos

Diseño de cubierta: Alejandro Ospina

Imagen de cubierta: *Turbo Mariner*, fotografía de Francisco Mojica V.

Impresión:

Digiprint Editores s. a. s.

Calle 63 Bis n.º 70-49

Teléfono: 430 70 50

Bogotá, D. C., Colombia

Impreso en Colombia – *Printed in Colombia*

Universidad de los Andes | Vigilada Mineducación.

Reconocimiento como Universidad: Decreto 1297 del 30 de mayo de 1964.

Reconocimiento de personería jurídica: Resolución 28 del 23 de febrero de 1949, Minjusticia.

Acreditación institucional de alta calidad, 10 años: Resolución 582 del 9 de enero del 2015, Mineducación.

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni en su todo ni en sus partes, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electro-óptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de la editorial.

CONTENIDO

NOTA DE LOS AUTORES	ix
INTRODUCCIÓN	1
Definiciones esenciales y situación en Colombia	7
Normas internacionales para la atención y protección de la movilidad humana vinculada a los desastres ambientales y al cambio climático	33
La respuesta del Estado colombiano a la movilidad vinculada a los desastres ambientales y al cambio climático a través de sus políticas públicas	71
Pautas para la formulación de una política pública para la atención de la movilidad humana asociada a causas ambientales y climáticas	99
CONCLUSIONES	113
BIBLIOGRAFÍA	117

NOTA DE LOS AUTORES

Desde hace años, la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) impulsa la reflexión y el estudio del fenómeno de las migraciones voluntarias y forzadas vinculadas a los desastres ambientales y climáticos en Colombia. En el marco de este proceso se desarrolló una consultoría, en el 2015, en la que participaron los autores de este texto, entre otras personas.

Los resultados de dicha consultoría son confidenciales y pertenecen exclusivamente a la organización internacional. El presente documento no los reproduce, puesto que es fruto de una investigación desarrollada a lo largo del 2016 y los primeros meses del 2017. Sin embargo, es apenas justo reconocer que la semilla de este trabajo se encuentra en la consultoría mencionada.

Queremos, por tanto, agradecer a la OIM y a todos los funcionarios, expertos y representantes de organizaciones que participaron en esta por haber propiciado un espacio de reflexión y discusión en torno a este tema. Queremos mencionar especialmente a María Angélica Prada y Clara Atehortúa, quienes participaron entonces como investigadoras y plantearon preguntas y observaciones que fueron enormemente útiles para el presente trabajo.

INTRODUCCIÓN

Es una verdad mundialmente conocida que Colombia es un país marcado por amplios y complejos procesos migratorios. El conflicto armado interno que se ha desarrollado a lo largo de los últimos cincuenta años ha obligado a casi ocho millones de personas —hasta julio del 2017— a abandonar sus comunidades de origen en busca de un lugar seguro para continuar viviendo. La mayor parte de esta población, alrededor de 7,5 millones de personas, han buscado cobijo dentro del territorio nacional, lo que las ubica en una situación de desplazamiento interno¹. Una minoría —alrededor de 400.000 personas—² ha cruzado una frontera internacional, adquiriendo así la condición de refugiada. Pero no solo la guerra ha empujado a los colombianos a emprender procesos migratorios. Motivaciones económicas unidas a factores como la inseguridad, el deseo de adelantar estudios superiores en el exterior o la simple ansia de aventura han llevado a cerca de cinco millones de personas a establecer su residencia en el exterior³.

La respuesta estatal ante estos fenómenos ha variado considerablemente según el tipo de proceso. Así, para la atención y protección de la población en situación de desplazamiento interno se ha desarrollado una compleja política pública que incorpora las guías formuladas por Naciones Unidas en 1998, por medio de los Principios Rectores para el desplazamiento interno⁴. Las leyes 387 de 1997 y 1448 del 2011, por una parte, y la rica jurisprudencia de la Corte Constitucional en la materia, por la otra, constituyen las dos columnas que sostienen este sofisticado sistema. En contraste, la emigración voluntaria ha recibido una atención menor y más tardía. Si bien es un fenómeno que se produce con intensidad, al menos desde la segunda mitad del siglo xx, las primeras medidas para su atención solo se formularon en los primeros años del siglo xxi⁵. Actualmente existe una política pública que se vertebra en torno a las leyes 1465 del 2011 y 1565 del 2012.

¹ ACNUR Population Statistics. Disponible en: http://popstats.unhcr.org/en/persons_of_concern [consultada el 2 de agosto del 2017].

² *Ibidem*.

³ En el 2012, el Ministerio de Relaciones Exteriores calculaba que 4.700.000 colombianos habitaban en el exterior. Véase, Cancillería-Ministerio de Relaciones Exteriores, *Fortalecimiento de políticas públicas para la atención y vinculación de colombianos en el exterior*. Resumen ejecutivo, p. 2. Disponible en: <https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/informe-ejecutivo-2013-vinculacion-colombianos-exterior.pdf> [consultada el 29 de julio del 2016].

⁴ UN doc. E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 de febrero de 1998.

⁵ Sánchez, Beatriz Eugenia, “In transit: migration policy in Colombia”, en *A Liberal Tide: Towards a Paradigm Shift in Latin American Migration and Asylum Policy-Making?*,

El refugio, por su parte, ha sido invisible para los ojos de las autoridades y de buena parte de la sociedad civil durante décadas. Esta situación, no obstante, ha empezado a cambiar en la medida que la Ley 1448 del 2011 reconoció a las víctimas en el exterior el derecho a ser reparadas⁶, abriendo el debate sobre la existencia de ese colectivo y las responsabilidades que atañen al Estado colombiano frente a su protección y bienestar⁷.

El anterior panorama podría llevar a un observador desprevenido a la conclusión de que los principales flujos migratorios de población colombiana han sido identificados y reciben atención por parte del Estado o al menos se encuentran en proceso de recibirla. Se trataría, sin embargo, de una impresión errónea. La visión del país sobre sus procesos migratorios es incompleta. Ciertos tipos de éxodos son aún invisibles a los ojos de las autoridades y de buena parte de la sociedad civil. Un ejemplo perfecto son aquellas formas de movilidad asociadas a factores de cambio ambiental, como eventos de desastre y el cambio climático global.

En efecto, una de las posibles consecuencias de estos fenómenos de cambio ambiental es la afectación a los patrones de movilidad de las personas y comunidades. Esto implica un amplio espectro de movimientos que van desde la huida precipitada hasta el desarrollo de procesos migratorios meditados y en buena medida voluntarios. Abarca, así mismo, situaciones de inmovilidad forzada que impiden a una determinada comunidad acceder a bienes y servicios indispensables para su existencia en condiciones de dignidad. En otras palabras, es una realidad que afecta derechos humanos y ambientales de personas y comunidades, principalmente las más vulnerables.

Colombia, ubicada en un territorio altamente expuesto tanto a las catástrofes de tipo ambiental como a los efectos del cambio climático, no es ajena a estas dinámicas. De hecho, el informe del 2015 del Internal Displacement Monitoring Centre (en adelante, IDMC) incluye al país en la lista de los veinte Estados con mayor número de población desplazada por catástrofes ambientales de súbita aparición en el periodo comprendido entre el 2008 y el 2014^[8]. Pese a esto, las autoridades nacionales, y la sociedad civil en general, parecen desconocer por completo este fenómeno.

David Cantor, Luisa Feline Freire y Jean Pierre Gaucci (eds.), *Institute for the Study of the Americas*, Londres, 2015, pp. 98-100.

⁶ Artículo 3.º, Ley 1448 del 2011.

⁷ Cantor, David, *Restitución, compensación, satisfacción: Reparaciones transnacionales y la Ley de Víctimas de Colombia*, Informe de investigación n.º 215, ACNUR, 2011.

⁸ IDMC, *Global Estimates 2015: People Displaced by Disasters*, IDMC-Norwegian Refugee Council, Ginebra, 2015, p. 32.

Hoy en día, el único desplazamiento forzado cuya existencia se reconoce en Colombia es el vinculado al conflicto armado interno⁹. Los éxodos generados por cambios o desastres ambientales, sean repentinos (como sismos, deslizamientos de tierra o inundaciones) o de lenta aparición (como los procesos de desertización, la elevación del nivel del mar o la degradación ambiental progresiva), sencillamente no existen en el discurso oficial. No hay un sistema de información que registre este tipo de afectaciones y sus implicaciones sobre la movilidad humana, ni mucho menos una política pública que se ocupe de su atención. Es más, se trata de un tema que no está en la agenda de las autoridades nacionales ni regionales y sobre el cual tampoco la academia nacional ha mostrado particular interés.

Lo anterior no significa que todas las personas y comunidades cuya movilidad se ha visto afectada por este tipo de eventos y procesos hayan sido totalmente desatendidas en la práctica. Tradicionalmente, los distintos sistemas de gestión del riesgo por desastre con los que ha contado el país se han ocupado de quienes han sido obligados a abandonar sus hogares a causa de desastres de súbita aparición por medio de programas de reconstrucción de vivienda —en caso de no poderse asegurar un retorno seguro, al estar las comunidades ubicadas en zonas de alto riesgo no mitigable— o mediante programas de reubicación. Esta ha sido la vía de atención para las víctimas de desastres como el tsunami que afectó Turbo en 1978, la erupción volcánica que destruyó Armero en 1985, el sismo que afectó el Eje Cafetero en 1999 y los deslizamientos e inundaciones ocasionados por el fenómeno de La Niña entre el 2010 y el 2011. Esta atención, no obstante, se ha prestado incluyendo a estas personas en la categoría general de *damnificado*, sin reconocer su particular situación de desplazamiento forzado y sin contemplar la gran variedad de situaciones asociadas a los cambios ambientales que pueden afectar a las personas y comunidades.

En este régimen las personas que se han visto sometidas a situaciones de confinamiento debido a eventos o procesos de cambio ambiental no cuentan con programas para su atención más allá de provisión de ayuda humanitaria. Esto a pesar de que la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios en el país (en adelante, OCHA-Colombia) ha señalado con preocupación el aumento de este fenómeno¹⁰.

⁹ Recientemente, la Corte Constitucional también ha ordenado que se incluya en la política de protección a la población desplazada por la acción de bandas criminales. Corte Constitucional, autos 119 y 206 del 2013.

¹⁰ OCHA-Colombia (2015), *Tendencias Humanitarias-Colombia* (noviembre del 2012 – septiembre del 2014), pp. 13-16. Disponible en: <http://www.humanitarianresponse.info/>

Así mismo, quienes motivados por factores ambientales han emprendido procesos migratorios voluntarios, bien sea internos o transnacionales, son totalmente invisibles; al igual que aquellos que viéndose forzados a abandonar sus hogares han cruzado una frontera internacional. De hecho no existen registros precisos sobre el número de personas que integran estos últimos tres tipos de flujos, a pesar de que varios estudios han llamado la atención sobre su existencia¹¹. Tampoco se ha valorado ni estudiado la manera en la que el conflicto armado, los proyectos de desarrollo y otros factores de movilidad se han retroalimentado con los desastres ambientales, el cambio climático y fenómenos de degradación ambiental progresiva¹², generando movilidades de origen complejo, multicausal y a veces con efectos revictimizantes.

En este punto surgen dos preguntas que justifican y a la vez guían el presente texto. En primer lugar, cabe plantearse si la afectación a la movilidad humana asociada a desastres ambientales y a los efectos del cambio climático posee la entidad suficiente para constituirse en un asunto del que deban ocuparse las autoridades colombianas. En caso de que la respuesta sea afirmativa, la segunda cuestión sería determinar los parámetros que deberían guiar la respuesta a este fenómeno. Con el fin de contribuir a aclarar estas dos cuestiones, este texto explora y analiza de forma integral distintos conceptos y regímenes jurídicos internacionales y nacionales relevantes para enmarcar la realidad de personas y comunidades que migran, se desplazan o son confinadas por eventos y procesos asociados a cambios ambientales. A pesar de la fragmentación y el desarrollo desigual de dichos regímenes, sostenemos que en ellos existen elementos importantes para articular respuestas institucionales sensibles a la situación presente a nivel doméstico y a su posible agudización futura, así como para repensar las políticas que ya se ocupan de otras formas de movilidad humana en el país. Argumentamos también que dicha respuesta institucional tendrá más posibilidades de incidir en el problema siempre y cuando suponga una reorientación del modelo de desarrollo territorial implementado hasta ahora en el país, así como de sus implicaciones sobre los derechos de las

operations/colombia/infographic/tendencias-humanitarias-colombia-nov-2012-sep-2014 [consultada el 16 de abril del 2016].

¹¹ Rodríguez, Nicolás, *Human Mobility in the Context of Natural Hazard Disasters in South America. Background paper*, The Nansen Initiative, 2015. Disponible en: https://www.nanseninitiative.org/wp-content/uploads/2015/12/14122015_FINAL_BACKGROUND_PAPER_SOUTH_AMERICA_screen.pdf [consultado el 30 de julio del 2016].

¹² Bien se trate de procesos de degradación nuevos producidos por el cambio climático o procesos preexistentes e intensificados por este.

personas y comunidades más vulnerables. De igual forma, defendemos el argumento según el cual tomarse en serio este fenómeno es un paso indispensable para adaptar al país a los efectos del cambio climático global y reducir su vulnerabilidad a eventos de desastre.

El texto se divide en cinco secciones. La primera presenta un marco teórico que permite establecer los conceptos esenciales para comprender la complejidad de lo que por ahora podemos denominar de forma amplia *éxodos ambientales*, así como los fenómenos que las generan. Así mismo, aborda la primera de las preguntas indicadas al presentar las razones por las cuales, pese a la inexistencia de datos oficiales, el país debería tomar muy en serio los efectos que sobre la movilidad humana tienen los desastres ambientales, estén o no vinculados al cambio climático, y desarrollar una política para su gestión, con énfasis en el componente preventivo. La segunda parte explora el ámbito del derecho internacional a fin de identificar las normas, principios rectores y buenas prácticas que la comunidad internacional ha formulado para enfrentar este tipo de éxodos y que deberían (o podrían, en el caso de los instrumentos de *soft law*) guiar la respuesta del Estado colombiano. La siguiente sección analiza las disposiciones y marcos institucionales domésticos que, de una manera u otra, resultarían involucrados en la construcción de una respuesta para este tipo de movilidad. A partir de los mandatos y guías tanto internacionales como internos, la cuarta sección presenta los principales retos para la gestión de este fenómeno y propone un conjunto de lineamientos específicamente orientados para la construcción de una política pública al respecto. Finalmente, se presentan unas breves conclusiones en las que se insiste en la necesidad de que el país tome conciencia de este fenómeno y desarrolle acciones para enfrentarlo de manera adecuada.

Definiciones esenciales y situación en Colombia

Aproximarse al tema de la movilidad humana asociada a cambios ambientales y al cambio climático es una tarea que enfrenta múltiples retos. Por un lado, se trata de un asunto que, como se analizará en la siguiente sección, se encuentra en pleno proceso de debate tanto en los foros académicos internacionales, como en el seno de las organizaciones internacionales y al interior de los propios Estados. No hay en la actualidad certezas plenas ni consensos respecto a cómo deben abordarse y gestionarse los procesos migratorios de este tipo. Por otra parte, la formulación de propuestas al respecto requiere el manejo integrado de una serie de conceptos complejos, que han sido forjados tras intensos debates que aún están activos.

Esta primera sección tiene como objetivo presentar estos conceptos de la manera más clara posible, así como identificar diversos nexos que se pueden establecer entre ellos. Con tal fin la sección se divide en cuatro partes. La primera se ocupa de esclarecer los términos de desastre ambiental y cambio climático, así como la relación existente entre ambos. La segunda aborda el complejo panorama de los distintos tipos de efectos que estos fenómenos tienen en la movilidad humana. Una vez aclarados los conceptos centrales, la tercera sección presenta el panorama colombiano en la materia; mientras la última expone las razones por las cuales el país debería preparar una respuesta a los efectos que estos eventos tienen sobre la movilidad de sus habitantes.

CAUSAS DE AFECTACIÓN A LOS
PATRONES DE MOVILIDAD HUMANA:
EVENTOS DE DESASTRE Y CAMBIO CLIMÁTICO

Los fenómenos de cambio ambiental en los que nos concentramos por su relevancia para la movilidad humana son los eventos de desastre y el cambio climático global. Por consiguiente, el primer punto que es imprescindible aclarar es el concepto de desastre ambiental, ya esbozado. Con tal fin se recurrirá a la terminología empleada por las Naciones Unidas, por medio de su Oficina para la Reducción de Desastres¹³. De acuerdo con esta agencia, un desastre implica una “seria interrupción en el funcionamiento de una comunidad o sociedad, que ocasiona una gran cantidad de muertes al igual que 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”¹⁴. El desastre es, por tanto, una situación compleja que se produce cuando, en determinadas condiciones de vulnerabilidad, se presenta una amenaza natural o antrópica con una magnitud tal que la comunidad afectada se ve desbordada en su capacidad para hacerle frente con sus propios recursos o medios. Son, entonces, tres los elementos que se conjugan para la existencia de un evento de esta naturaleza: la amenaza, la vulnerabilidad y el riesgo.

Las amenazas o peligros pueden ser definidos bien como eventos físicos o bien como actividades humanas —o el resultado de estas—, que resultan potencialmente perjudiciales. Esto por cuanto tienen la capacidad de causar pérdida de vidas o lesiones a la integridad de las personas, daños materiales, grave perturbación de la vida social y económica o degradación ambiental. Su origen puede ser natural, como son los eventos geológicos, hidrometeorológicos o biológicos, o también puede ser producto de un evento antrópico como, por ejemplo, la destrucción de un ecosistema a causa de la minería intensiva o el rompimiento de un dique de cola. Una combinación de amenazas naturales y antrópicas es también posible, como, por ejemplo, cuando ocurre un efecto en cadena de distintos tipos de amenazas —como en el caso del desastre de la planta nuclear en Fukushima, desatado inicialmente por un tsunami, el que a su vez había sido ocasionado por un terremoto—.

¹³ Creada en enero del 2002 por medio de la Resolución 56/195 de la Asamblea General de la ONU.

¹⁴ Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de Naciones Unidas, *Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres 2009. Riesgo y pobreza en un clima cambiante. Invertir hoy para un mañana más seguro*, EIRD-Naciones Unidas, 2009.

Así mismo, es importante aclarar que las amenazas incluyen condiciones latentes que pueden materializarse en el futuro¹⁵.

Por su parte, cuando se habla de vulnerabilidad se hace referencia a las condiciones determinadas por factores o procesos físicos, sociales, económicos y ambientales que aumentan la susceptibilidad y exposición de una comunidad al impacto de amenazas¹⁶. Finalmente, el riesgo es la “combinación de la probabilidad de que se produzca un evento [de desastre] y sus consecuencias negativas”¹⁷. En otras palabras, el riesgo es la probabilidad de que una amenaza ocurra. Así pues, un desastre es la combinación de estos tres elementos en un tiempo y espacio determinados.

Cuando los desastres están asociados a amenazas relacionadas con el medio ambiente (como los fenómenos hidrometeorológicos o geofísicos) se suele usar la noción de desastre natural. Sin embargo, este concepto debe desecharse pues es equívoco: las sociedades juegan un papel decisivo en la ocurrencia de este tipo de desastres, de manera que estos no son “actos de Dios” o de una supuesta naturaleza despiadada que escapa al poder de las acciones humanas. El ser humano puede ser responsable no solo de la carencia de medios para atender los desastres, sino también de las amenazas que los producen, así como de la creación y mantenimiento de las condiciones de vulnerabilidad que favorecen su ocurrencia¹⁸. El cambio climático, la degradación ambiental, la inadecuada planificación y ocupación urbana y regional y la construcción en zonas de riesgo no mitigable, por ejemplo, son amenazas de origen antrópico que suelen devenir en desastres y que tienen en común el hecho de estar relacionadas con el modelo de desarrollo implementado en buena parte del mundo¹⁹. Como lo muestran numerosos

¹⁵ Naciones Unidas, Informe de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, Kobe, Hyogo (Japón), 18 al 22 de enero del 2005. A/CONF.2006/6.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Existe una amplia literatura que ha discutido críticamente el concepto de vulnerabilidad más allá de la conjunción entre amenaza y riesgo y que lo ha entendido en su dimensión social, esto es, como un reflejo de la desigualdad socioeconómica, falta de oportunidades y dinámicas de exclusión. Véase Lampis, Andrea, “Vulnerabilidad y adaptación al cambio climático: debates acerca del concepto de vulnerabilidad y su medición”, Cuadernos de Geografía, *Revista Colombiana de Geografía*, vol. 22 (2), pp. 17-33, 2013.

¹⁹ Este modelo se basa en “un crecimiento ilimitado en la desigualdad y en el consumo excesivo”. En últimas, “la exposición y la vulnerabilidad, así como las propias amenazas (a través del cambio climático y la degradación ambiental), se construyen socialmente a través de factores subyacentes del riesgo, como el desarrollo económico globalizado, la pobreza y la desigualdad, el desarrollo urbano mal planificado y gestionado, la degradación ambiental y el cambio climático [...]. El riesgo de desastres es un indicador endógeno de un desarrollo fallido o sesgado, de procesos económicos y sociales insostenibles y de sociedades adaptadas

estudios de casos alrededor del globo, los desastres expresan “problemas de desarrollo no resuelto”²⁰; o bien que al ser resueltos han propiciado o perpetuado desiguales socioambientales²¹. Por esto, ni siquiera aquellos causados por amenazas puramente naturales —eventos geofísicos como sismos²², erupciones volcánicas y hasta cierto punto tsunamis— pueden considerarse naturales. Los desastres *nunca* son naturales. Es por esto que a lo largo de este texto se empleará el término genérico *desastre ambiental*, el cual pone el foco sobre aquellos desastres que tienen que ver o se manifiestan a través de procesos de cambio ambiental (repentinos o de lenta aparición) y, además, lleva implícito el reconocimiento del carácter social de este tipo de eventos y en general de la estrecha interdependencia entre las sociedades y el ambiente²³.

Una de las principales amenazas antrópicas que produce e intensifica este tipo de desastres es el cambio climático global. Este fenómeno ha sido definido por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (en adelante, CMNUCC) como “un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición

de forma deficiente, problemas construidos socialmente e impulsados por procesos subyacentes cuyo descuido se manifiesta como una catástrofe predecible y siempre trágica”. Estrategia internacional para la Reducción de Desastres de Naciones Unidas (2015), *Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres. Hacia el desarrollo sostenible: el futuro de la gestión del riesgo de desastres*, EIRD-Naciones Unidas, Ginebra, p. 38.

²⁰ Lavell, Allan y Maskrey, Andrew, “The Future of Disaster Risk Management: An On-going Discussion”, FLACSO y UNISDR, 2013, p. 9.

²¹ Taylor, Marcus, *Political Ecology of Climate Change Adaptation*, Routledge, 2015.

²² Hay evidencia que revela que la sismicidad ya no puede entenderse como una amenaza de origen exclusivamente natural. En el medio oeste de Estados Unidos se ha visto que la inyección subterránea de aguas residuales, así como algunos métodos de extracción de hidrocarburos como la fracturación hidráulica (*hydro-fracking*), están asociados a la ocurrencia de sismos con epicentros a profundidades superficiales. Véase al respecto Ellsworth, William, “Injection-Induced Earthquakes”, *Science*, 12 de julio del 2013: vol. 341, n.º 6142, y Van Der Elst, Nicholas, *et al.*, “Enhanced Remote Earthquake Triggering at Fluid-Injection Sites in the Midwestern United States”, *Science*, 12 de julio del 2013: vol. 341, n.º 6142, pp. 164-167.

²³ En principio, el énfasis sobre los desastres asociados a amenazas naturales no implica una menor atención sobre aquellos desastres llamados industriales y tecnológicos (por ejemplo, explosiones y vertimientos accidentales) causados por amenazas antrópicas, como mala gestión industrial o transporte inadecuado de sustancias peligrosas. En la medida en que este tipo de desastres genera cambios e impactos ambientales profundos, también puede generar procesos de movilidad humana. No obstante, en este texto nos concentraremos sobre todo en los desastres asociados a amenazas hidrometeorológicas o geofísicas, en tanto permiten articular la discusión sobre la movilidad humana con los regímenes normativos sobre cambio climático y desarrollo sostenible. Por otra parte, algunos tipos de desastres tecnológicos e industriales caen bajo la órbita de regulaciones industriales, civiles, laborales y ocupacionales cuyo contenido no abarcamos en el texto.

de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante periodos de tiempo comparables²⁴. De acuerdo con el Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (en adelante, IPCC)²⁵, este fenómeno se está acelerando y está produciendo repercusiones severas sobre el ambiente y las personas. Algunos de estos efectos son la disminución de glaciares, la elevación del nivel del mar y el aumento de su temperatura, así como el incremento en la frecuencia de olas de calor, las fuertes precipitaciones, la ampliación de las zonas afectadas por la sequía y el aumento de la intensidad de los ciclones tropicales²⁶. Estos fenómenos se constituyen en amenazas que, bajo condiciones de vulnerabilidad y ante cierto nivel de riesgo, pueden producir desastres. La evidencia revela que en las últimas tres décadas (1980-2011), los fenómenos climáticos han producido el 86 % de las catástrofes en el mundo, mientras que los eventos geofísicos han producido el 14 % restante²⁷. En el 2011, los desastres climáticos fueron el 96 % del total; en otras palabras, nueve de cada diez desastres se relacionan con los cambios normales y anormales del clima global²⁸.

El segundo punto clave que abordamos es el tema del cambio climático, para lo cual es importante aclarar la diferencia entre clima, variabilidad climática y cambio climático. El clima se define como las condiciones atmosféricas que caracterizan el estado de la atmósfera en intervalos de treinta años. La variabilidad climática hace referencia a las oscilaciones con respecto a los valores medios del clima, pero que se mantienen por periodos de tiempo más cortos y siguen patrones más o menos regulares. Por ejemplo, el fenómeno de El Niño o de La Niña son fenómenos normales del ciclo climático del planeta, que ocurren con cierta periodicidad y dentro de ciertos rangos de variabilidad que duran meses o a lo sumo algunos años.

²⁴ Artículo 1.2 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

²⁵ El IPCC es el órgano científico asesor de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

²⁶ Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), *Climate Change 2007-The Physical Science Basis: Working Group I Contribution to the Fourth Assessment Report of the IPCC*, Cambridge University Press, Cambridge y Nueva York, 2007.

²⁷ World Watch Institute, *State of the World 2012: Moving Toward Sustainable Prosperity*, WWI, Londres, 2012.

²⁸ Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de Naciones Unidas, EIRD-Naciones Unidas; ACNUR, *El desplazamiento, el nuevo reto del siglo XXI*, Tendencias globales, ACNUR, Nueva York y Ginebra, 2012; IDMC, *Global Estimates 2012: People Displaced by Disasters*, IDMC-Norwegian Refugee Council, 2013. Disponible en: <http://www.internal-displacement.org/assets/publications/2013/2012-global-estimates-corporate-en.pdf> [consultada el 10 de julio del 2016].

El cambio climático, por su parte, es la variación de las condiciones medias del clima que está por fuera de los parámetros normales y que permanece por un periodo de tiempo prolongado.

El cambio climático que regula la CMNUCC es de origen antropogénico. La distinción es importante para reconocer que es perfectamente posible que haya desastres asociados a amenazas naturales normales y que no necesariamente tengan que ver con el cambio climático²⁹. Cuando en esos casos hay desastres es probable que lo que los propicie sea la coexistencia acumulada de altos niveles de riesgo y vulnerabilidad. Por ejemplo, al construir proyectos de vivienda en la zona de inundación regular de un río, la amenaza que puede propiciar el desastre difícilmente puede ser el cambio climático, sino más bien una mala planeación territorial.

Adicionalmente, uno de los efectos del cambio climático es que hace anormales los fenómenos normales en términos de intensidad, magnitud y frecuencia. Sin embargo, en casos concretos de ocurrencia de fenómenos climáticos es difícil establecer el vínculo entre el cambio climático y la “anormalidad” de un evento particular. Esto solo es visible mediante observación de patrones de mediano y largo plazo, información con la que a menudo no se cuenta para entornos locales y regionales³⁰. Así mismo, con frecuencia no se cuenta con toda la información local necesaria para llegar a la conclusión de que un determinado evento catastrófico está, sin ninguna duda, vinculado al cambio climático. En suma, hay un grado de incertidumbre con el que se debe lidiar. A pesar de esto, lo relevante para efecto de los objetivos de este texto es que tanto los eventos de desastre —intensificados o no por el cambio climático— como los cambios graduales producidos por el cambio climático —los que pueden o no considerarse desastres, pero que son de lenta aparición— tienen la potencialidad de generar migraciones.

²⁹ De hecho, como se verá más adelante, la construcción del vínculo entre desastres y cambio climático es reciente, pues hasta hace poco la noción predominante definía los desastres como “actos de Dios” o “maldiciones” de la naturaleza. Asociar de forma automática el cambio climático con los desastres no solo oscurece las fuerzas políticas y económicas que los producen, sino que revive y refuerza la deshumanización de los desastres. Sobre cómo esta visión persiste en las causales eximientes de responsabilidad en el régimen de responsabilidad del Estado, véase Rojas Fajardo, Paula, “La gestión del riesgo en el ordenamiento jurídico colombiano”, Documentos en Desarrollo Cider, n.º 3, Cider-Universidad de los Andes, Bogotá, 2015.

³⁰ González, Juanita, intervención “Cambio climático en Colombia”, en OIM-Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2013), memorias del taller “Construyendo un marco conceptual sobre migración y cambio climático en Colombia”, Colombia, noviembre 28 y 29 del 2013.

Antes de pasar a la siguiente sección es necesario hacer una puntuación más. Los desastres ambientales han sido clasificados de múltiples formas, pero, para los efectos de este texto, solo se tendrá en cuenta una: aquella que distingue entre los repentinos y los sobreenvenidos o de lenta aparición³¹. Los primeros resultan evidentes a simple vista, se trata de situaciones como sismos, erupciones volcánicas y aludes de lodo. Los segundos, por el contrario, se fraguan en amplios espacios de tiempo, por lo que resulta más difícil percibirlos. Los procesos que llevan a convertir un área fértil en una zona desértica, o la subida del nivel del mar que termina inundando zonas de manglar de manera permanente, son lentos y con frecuencia son advertidos por los seres humanos solo tras años e incluso décadas. Ahora bien, sea uno u otro el caso, estas catástrofes tienen el potencial efecto de generar migraciones³² y de retroalimentarse con otros factores de expulsión.

LA COMPLEJA REALIDAD DE LA MOVILIDAD HUMANA ASOCIADA A LOS DESASTRES AMBIENTALES Y AL CAMBIO CLIMÁTICO

Afirmar que factores relacionados con el medio ambiente como los desastres ambientales y el cambio climático generan movimientos de población puede parecer una obviedad. Se trata, sin embargo, de una frase que no necesariamente revela una situación real, al tiempo que oculta la complejidad del vínculo entre estos dos fenómenos. La ocurrencia de una catástrofe no necesariamente implica la afectación de la movilidad de los damnificados. Así mismo, de presentarse, este flujo puede ser voluntario o forzado y seguir diversos patrones. La conjugación de múltiples elementos determina tanto la existencia del éxodo como sus características.

³¹ Albuja, Sebastián y Cavelier, Isabel, “Protecting People Displaced by Disasters in the Context of Climate Change: Challenges from a Mixed Conflict/Disaster Context”, en *Tulane Environmental Law Journal* (24) 239, 2011.

³² La distinción entre desastres de lenta y súbita aparición ha sido acogida por los Estados en instancias e instrumentos del ámbito del cambio climático —por ejemplo, las conferencias de las partes (COP), el Mecanismo internacional de Varsovia para pérdidas y daños asociados con los impactos del cambio climático y el Grupo Asesor sobre Cambio Climático y Movilidad Humana— y de la gestión del riesgo de desastres —Marco de Acción de Sendai—. Volveremos sobre estos instrumentos más adelante. Cfr., entre otros, UNFCCC (2013), Report of the Conference of the Parties on its Nineteenth Session (COP 19), conferencia realizada en Varsovia del 11 al 23 de noviembre del 2013. FCCC/CP/2013/10/Add.1; y Advisory Group on Climate Change and Human Mobility (2016), “Climate Change and Human Mobility Solution Agenda-Resilience-Paris COP 21”, IOM, UNHCR, UNU-EHS, NRC & IDMC, Sciences Po-CERI, Refugees International, ULG y RAED.

En efecto, todo proceso que involucra movilidad humana es, necesariamente, multidimensional y complejo³³. Se constituye a partir de la conjunción de factores de expulsión y de atracción. Los primeros son aquellos relacionados con el lugar de origen, tales como las situaciones de inestabilidad política, los conflictos armados o la ausencia de oportunidades económicas. Los segundos, por el contrario, están vinculados a los lugares a los que se dirigen los flujos migratorios, haciéndolos atractivos bien como lugares de paso, bien como destino. Entre estos factores se encuentran las condiciones de seguridad, la estabilidad política y económica, las oportunidades de empleo, las posibilidades de obtener salarios altos y el acceso a los bienes y recursos públicos. Adicionalmente, en estos procesos intervienen otros factores que facilitan o restringen la migración. Es el caso de las características de las comunidades y familias, las facilidades de transporte, las redes familiares y sociales, las políticas de inmigración y emigración, los vínculos económicos entre los dos territorios (como el comercio o la inversión), así como los intercambios sociales o culturales³⁴.

Los cambios y desastres ambientales se ubican dentro de los factores de expulsión³⁵. Su mera ocurrencia, no obstante, no afecta necesariamente la movilidad, pues este es un fenómeno multicausal y complejo³⁶. Es preciso que se presente una conjunción con los demás elementos arriba descritos, teniendo cada uno un peso relativo de acuerdo con cada contexto particular.

Es importante señalar que, ante la ocurrencia de este tipo de fenómenos, los llamados “factores adicionales” desempeñan un papel particularmente relevante. Así, las características sociales, económicas, culturales y hasta psicológicas de la población que enfrenta el desastre determinan en buena medida si el éxodo constituye una opción en estos casos, así como el tipo, duración y destino de este. Las comunidades con alto nivel de arraigo al

³³ Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de Naciones Unidas, *Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres. Hacia el desarrollo sostenible: el futuro de la gestión del riesgo de desastres*, EIRD-Naciones Unidas, Ginebra, 2015, p. 121.

³⁴ Kniveton, Dominic *et al.*, “Challenges and approaches to measuring the migration-environment nexus”, en *Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence*, Christine Aghazarm y Frank Laczko (eds.), OIM, Ginebra, 2009, p. 30.

³⁵ No obstante, en general, las condiciones ambientales pueden constituirse en factores de atracción, pues la calidad ambiental de los lugares de destino incide en la decisión de dirigirse a estos.

³⁶ Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de Naciones Unidas (2015), *Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres. Hacia el desarrollo sostenible: el futuro de la gestión del riesgo de desastres*, EIRD-Naciones Unidas, Ginebra, p. 121.

territorio —como muchos grupos indígenas, afrocolombianos o campesinos— suelen resistirse a abandonarlo, incluso cuando el desastre ambiental ha causado un alto grado de destrucción. En segundo lugar, resultan determinantes las vulnerabilidades propias tanto de la población, como del territorio en el que se ubica. Los territorios sobreexplotados y carentes de una adecuada gestión y planeación ambiental y territorial se encuentran, por ejemplo, particularmente expuestos³⁷. De la misma manera, las comunidades marginales son más frágiles frente a los efectos de estos eventos y, en consecuencia, están más expuestas a la afectación de la libertad de circulación y residencia de sus miembros³⁸. Lo anterior no implica que sean los grupos más débiles los primeros en emprender el éxodo. Al contrario, diversos estudios han señalado que para emprenderlo se requieren de ciertas fortalezas y recursos. Por tanto, las personas y comunidades más vulnerables no suelen abandonar el lugar de residencia habitual, pues no pueden hacerlo³⁹.

La relación entre los desastres ambientales y la movilidad humana es, como se ve, compleja. Sin embargo, es menos intrincada que el nexo entre esta última y el cambio climático. En principio, este fenómeno no genera por sí mismo movilidad humana. Está asociado, sin embargo, a cambios ambientales que, como ya se mencionó, derivan en la intensificación de la frecuencia y magnitud de desastres ambientales; tanto de súbita aparición —huracanes o lluvias torrenciales—, como sobrevenidos, o de lenta aparición, como son las sequías y el aumento del nivel del mar⁴⁰. Así mismo, afecta la producción agropecuaria —con el consecuente impacto en la producción y suministro de alimentos— y los recursos hídricos, aumentando las inequidades en el acceso a estos recursos, lo que eventualmente tiene la potencialidad de generar conflictos violentos o intensificar los existentes⁴¹.

³⁷ Lavell, Allan y Maskrey, Andrew, *The Future of Disaster Risk Management: An On-going Discussion*, FLACSO y UNISDR, 2013, p. 27.

³⁸ Kniveton, Dominic, *op. cit.*, p. 43. Raleigh, Clionadh, Jordan, Lisa e Salehyan, Idean, “Assessing the Impact of Climate Change on Migration and Conflict”, Social Development Department of The World Bank, 2008, p. 40.

³⁹ McAdam, Jane, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012, p. 13.

⁴⁰ Advisory Group on Climate Change and Human Mobility, “Climate Change and Human Mobility Solution Agenda-Resilience-Paris COP 21”, IOM, UNHCR, UNU-EHS, NRC & IDMC, Sciences Po-CERI, Refugees International, ULG y RAED, 2016, p. 1.

⁴¹ Martin, Susan, “Managing environmentally induced migration”, en *Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence*, Christine Aghazarm y Frank Laczko (eds.), OIM, Ginebra, 2009, p. 365. Hugo, Graeme, *IOM. Migration Research Series. Migration, Development and Environment*, n.º 35, OIM, Ginebra, 2009.

Todos estos eventos constituyen, potencialmente, factores de expulsión en los procesos migratorios.

En términos generales se puede afirmar que los desastres ambientales y el cambio climático afectan la movilidad humana en cinco escenarios. Las situaciones en las que tienen lugar desastres ambientales repentinos constituyen el primer escenario y son aquellos sobre los que existe más información, tal y como lo reporta el IDMC. En segundo lugar se encuentran la degradación ambiental progresiva y los desastres de lenta aparición. El tercer escenario es una manifestación particular del anterior, que implica el progresivo hundimiento de espacios insulares —países enteros en algunos casos— y el anegamiento de zonas costeras ante el creciente incremento del nivel del mar. La designación de áreas como no aptas para la ocupación debido al alto riesgo de desastres o a la puesta en marcha de medidas de adaptación o mitigación al cambio climático constituye el cuarto escenario: en ambos casos se trata de medidas estatales que suponen reubicaciones de población. Finalmente, se encuentran los conflictos armados y las situaciones de violencia masiva ocasionados, o intensificados, por la escasez de recursos naturales⁴². Se ha señalado que el primero y el último de estos escenarios tienden a producir situaciones de movilidad temporal, mientras que en los otros tres es más probable que la migración, el desplazamiento o la reubicación sean permanentes⁴³. En cualquier caso, la capacidad para generar procesos de movilidad está condicionada tanto por la propia magnitud del evento catastrófico, como por la interrelación de los demás factores ya mencionados⁴⁴.

En cada uno de estos escenarios pueden presentarse distintos tipos de afectaciones a la movilidad humana, ya que al hablar de este fenómeno se está haciendo referencia a un amplio espectro de situaciones que abarcan la amplia zona gris que se extiende entre el éxodo puramente voluntario y el absolutamente forzado. Pueden, por tanto, implicar traslados temporales, permanentes o estacionales. Así mismo, pueden tener lugar tanto de

⁴² Kälin, Walter y Schrepfer, Nina, “Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change: Normative Gaps and Possible Approaches”, *ACNUR Legal and Protection Policy Research Series*, n.º 6, 2012, pp. 13-16.

⁴³ Kälin y Schrepfer, *op. cit.*, p. 16.

⁴⁴ Esta tipología de cinco escenarios en los que se presenta movilidad humana asociada a desastres ambientales ha sido adoptada por diversas agencias de Naciones Unidas. United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UNOCHA) e Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC), *Monitoring disaster displacement in the context of climate change*, UNOCHA-IDMD-Norwegian Refugee Council, 2009, y ACNUDH, *Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la relación entre el cambio climático y los derechos humanos*, A/HRC/10/61, 15 de enero del 2009.

manera interna como transfronteriza⁴⁵. Esta variedad de movimientos ha sido agrupada por el Marco de Adaptación de Cancún⁴⁶ en tres grandes categorías, acogidas por la literatura sobre movilidad humana⁴⁷. Se trata, en primer lugar, de la migración, que hace referencia a procesos esencialmente voluntarios. En segundo lugar se encuentra el desplazamiento, empleado para hacer referencia a movimientos forzados, y finalmente la reubicación (también conocida como relocalización), que designa los procesos planificados de reasentamiento⁴⁸. En los dos primeros casos el éxodo puede ser intra o transfronterizo, si bien los estudios desarrollados hasta el momento apuntan a la primacía de los flujos al interior de las fronteras estatales⁴⁹. Por el contrario, las reubicaciones, al ser procesos diseñados y gestionados por las autoridades estatales, suelen desarrollarse en el interior de las fronteras nacionales⁵⁰.

A estas tres categorías, manejadas por el derecho internacional, debe sumarse una más que ha sido tradicionalmente ignorada. Se trata del confinamiento, el cual supone la limitación del derecho a la libre circulación y residencia de una persona o comunidad, debido a los efectos de un desastre ambiental. Se trata de la dimensión más olvidada de la movilidad asociada a este tipo de catástrofes, que no por invisible resulta menos nociva para quienes la enfrentan. Ante la ausencia de una definición comúnmente aceptada de este fenómeno⁵¹, el presente texto recurre a la formulada por la

⁴⁵ Kniventon, *op. cit.*; Naik, Asmita, “Migration and Natural Disasters”, en *Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence*, Christine Aghazarm y Frank Laczko (eds.), OIM, Ginebra, 2009.

⁴⁶ Este Marco de Adaptación fue uno de los acuerdos aprobados por la Conferencia de Partes de la CMNUCC en el 2010, en la ciudad de Cancún.

⁴⁷ Estas tres categorías son también empleadas por la OIM. Véase, al respecto, *Glosario. Migración, medio ambiente y cambio climático: datos empíricos para la formulación de políticas*, publicado por esta organización en el 2014.

⁴⁸ Artículo 14f. del Marco de Adaptación de Cancún adoptado por la 16.ª Conferencia de Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, 2010.

⁴⁹ Aghazarm, Christine y Laczko, Frank, “Introduction and Overview: Enhancing the knowledge base”, en *Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence*, Christine Aghazarm y Frank Laczko (eds.), OIM, Ginebra, 2009, p. 19.

⁵⁰ Georgetown University’s Institute for the Study of International Migration (ISIM), United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), the Brookings-LSE Project on Internal Displacement (Brookings Institution), *Planned Relocation, Disasters and Climate Change: Consolidating Good Practices and Preparing for the Future*. Reporte de la reunión realizada en Sanremo, Italia, del 12 al 14 de marzo del 2014. The Nansen Initiative, NRC, IDMC, 2014, p. 6.

⁵¹ La OIM incorpora el concepto de población atrapada en su *Glosario* publicado en el 2014 (página 15), para referirse a poblaciones que “no emigran y que, sin embargo, están situadas en regiones bajo amenaza [...] y corren el peligro de quedar atrapadas [o de tener

Oficina de OCHA en Colombia, según la cual el confinamiento se presenta en los casos en los que, debido a un desastre ambiental, una persona, familia o comunidad queda privada del acceso a tres bienes o servicios básicos, tales como educación, salud, agua y saneamiento o medios de vida, durante al menos una semana⁵².

La complejidad de la movilidad humana asociada a los desastres ambientales y al cambio climático, así como la variedad de patrones que presenta, ha hecho muy difícil cuantificar su magnitud. Así, la intrincada relación de factores que involucran la migración asociada a causas ambientales —y, por ende, asociada en general al modelo de desarrollo— impide determinar su impacto con precisión⁵³. La magnitud de los procesos de reasentamiento tampoco ha podido determinarse, pues son pocos los Estados que cuentan con datos centralizados de estos procesos. El desplazamiento, por el contrario, ha sido más sencillo de registrar debido a la visibilidad del vínculo entre el flujo de población y el desastre ambiental; en particular, si es de súbita aparición. En su informe del 2015, el IDMC señala que, entre el 2008 y el 2014, un promedio de 26,4 millones de personas han debido abandonar sus hogares por esta causa cada año. China, India y Filipinas se encuentran a la cabeza de los países que padecen este fenómeno en constante aumento, ya que se calcula que su impacto se ha incrementado en un 60 % en las últimas cuatro décadas⁵⁴. Los datos correspondientes al 2015 no modifican este panorama. En ese año, 19,2 millones de personas fueron desplazadas internamente debido a desastres ambientales, en contraste con los 8,6 millones expulsados de sus hogares por causas vinculadas a la violencia⁵⁵. Ahora bien,

que permanecer] en un lugar, donde serán más vulnerables a los problemas ambientales y al empobrecimiento. Ello se aplica en particular a los hogares más pobres que no tienen los recursos para desplazarse y cuyos medios de subsistencia se ven afectados por el cambio del medio ambiente”. Se trata de una definición un tanto imprecisa, por lo que para este texto se ha optado por la definición de OCHA.

⁵² OCHA-Colombia, *Acceso humanitario, limitaciones de movilidad y confinamiento. Nota conceptual*, 2015, p. 2. Disponible en: http://rni.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/Documentos/150427_confinamiento_nota_conceptual.pdf [consultada el 2 de agosto del 2016].

⁵³ Se han realizado interesantes estudios a nivel local, e incluso regional, pero esto no permite extraer cifras globales. Véase, al respecto, Kayastha, Shanti Lal y Yadava, R. P., “Flood induced population migration in India: a case study of Ghaghara Zone”, en *Population redistribution and development in South Asia*, Leszek Kosinski et al. (eds.), Dodrecht: Reidel, 1985. Naik, Asmita *op. cit.*, p. 270. McAdam, Jane, *op. cit.*, p. 20.

⁵⁴ IDMC, *op. cit.*

⁵⁵ IDMC, GRID 2016. *Global Report on Internal Displacement*, IDMC-Norwegian Refugee Council, 2016, p. 14. Disponible en: <http://internal-displacement.org/assets/publications/2016/2016-global-report-internal-displacement-idmc.pdf>

estos informes hacen referencia tan solo al desplazamiento intrafronterizo, el cual es mucho más común que el transfronterizo.

LA MOVILIDAD ASOCIADA A LOS DESASTRES AMBIENTALES Y AL CAMBIO CLIMÁTICO EN COLOMBIA

Una vez aclarados los conceptos básicos y definiciones de desastre ambiental y cambio climático, y la manera en la que influyen en los patrones de movilidad humana, es posible analizar la situación colombiana. Para esto es preciso partir de la base de que hacer un diagnóstico completo en el país es, hoy por hoy, una tarea imposible. No existen datos específicos sobre el número de personas que ha tenido que abandonar sus lugares de origen en condición de desplazados forzados, migrantes o como parte de un programa estatal de reubicación preventiva. Tampoco hay un registro estatal sobre el número de comunidades en situación de confinamiento.

Esta ausencia de datos se debe a la manera en la que ha sido diseñado el sistema de identificación y registro de las personas afectadas por los desastres ambientales, el cual no permite establecer si estas han abandonado su lugar de residencia o si se han visto imposibilitadas para hacerlo. En efecto, durante la ola invernal ocasionada por el fenómeno de La Niña en el 2010 y el 2011 se creó, bajo los auspicios de Colombia Humanitaria⁵⁶, con la colaboración del DANE y de la entonces existente Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, el Registro Único de Damnificados, también conocido como Reunidos⁵⁷. Este sistema, actualmente a cargo de la Unidad Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, identificó y registró a las personas afectadas por las inundaciones, así como el daño a sus viviendas, pero no incorporó información alguna sobre la afectación al derecho a la libre circulación y residencia. Esta omisión implicó la pérdida de una importante oportunidad para dimensionar el impacto de los eventos catastróficos en los patrones de movilidad de quienes resultan damnificados; más aún si se tiene en cuenta que la particular intensidad y duración de

⁵⁶ Esta entidad fue una subcuenta del Fondo Nacional de Riesgo de Desastre, creada para enfrentar el reto que suponía la atención de los damnificados por La Niña, 2010-2011.

⁵⁷ Murillo, Everaldo, *Estudio de caso: Colombia humanitaria*, 2012, p. 18. Disponible en: http://www.colombiahumanitaria.gov.co/FNC/Documents/2014/estudio_caso.pdf [consultada el 6 de noviembre del 2016].

esta ola invernal —atribuidas al cambio climático— afectó el 93 % de los municipios del país, y al 7 % de la población total⁵⁸.

En la actualidad, el Registro Único de Damnificados ha incorporado a los afectados por nuevos desastres sin modificar su diseño. El formato que deben llenar quienes desean ser inscritos recoge información sobre las lesiones físicas, muertes o desapariciones de los miembros del hogar afectado, así como sobre la pérdida o afectación de bienes muebles o inmuebles, cosechas, bosques o pastos. No se inquiriere por la necesidad o decisión de abandonar la localidad en la que se residía o la imposibilidad de hacerlo⁵⁹. Es decir, no incorpora elementos de movilidad humana, lo que hace imposible determinar la magnitud de su afectación.

Las reubicaciones vinculadas a desastres ambientales tampoco cuentan con un sistema de registro que permita establecer su número y volumen. Estos procesos son competencia de las alcaldías⁶⁰. No existe, sin embargo, ningún sistema centralizado o de carácter regional que permita registrar esta experiencia y determinar el número de personas reasentadas. Si bien la academia ha realizado trabajos sobre la manera como se llevan a cabo las reubicaciones en el país, estos se basan esencialmente en estudios de caso, por lo que, pese a su innegable valor, no pueden ofrecer cifras globales⁶¹.

Las situaciones de confinamiento tampoco han sido registradas hasta el momento por ningún sistema de información estatal. Este vacío lo ha suplido parcialmente la oficina de OCHA en el país. Los últimos datos publicados por esta entidad señalan que, para el periodo comprendido entre enero del 2013 y septiembre del 2014, 1.415.310 personas experimentaron limitaciones de movilidad en el país, de las cuales sufrieron confinamiento 290.046. Se calcula que las restricciones obedecen a desastres ambientales aproximadamente en el 3 % de todos los casos. No obstante, la agencia reconoce que sus registros no reflejan la totalidad del fenómeno, ya que se basan en los reportes consolidados por OCHA y los Equipos Humanitarios Locales. Por tanto, es más que probable que existan vacíos de información

⁵⁸ *Ibidem*, p. 15.

⁵⁹ En el instructivo a los funcionarios responsables de diligenciar el formulario de este registro se presentan todas las preguntas que debe responder la persona que desea ser inscrita. Disponible en: http://rud.gestiondelriesgo.gov.co/pdf/INSTRUCTIVO_DE_DILIGENCIAMIENTO_.pdf [consultada el 16 de abril del 2016].

⁶⁰ Art. 40 de la Ley 1523 del 2012 y art. 76.9.2 de la Ley 715 del 2001.

⁶¹ Alianza por los Derechos Humanos Universidades de Antioquia-Universidad de Minnesota, *Procesos de reasentamiento de población vulnerable en Colombia*. Documento no publicado, presentado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la Audiencia del 19 de marzo del 2015.

respecto a las zonas del país con baja presencia de organizaciones internacionales⁶².

Pese a la ausencia de cifras certeras es posible afirmar que la movilidad humana asociada a los desastres ambientales y al cambio climático es un asunto de gran importancia para el presente y el futuro del país. No en vano Colombia presenta una alta vulnerabilidad frente a los desastres ambientales. El Banco Mundial ha señalado que este país ocupa el décimo lugar mundial de más alto riesgo económico derivado de dos o más peligros de desastres. Esto por cuanto el 84,7% de la población y el 86,6% de los activos están localizados en áreas expuestas a dos o más peligros naturales⁶³. El Departamento Nacional de Planeación (en adelante, DNP), tras recopilar y analizar los datos aportados por el Departamento Nacional de Estadística (en adelante, DANE), el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (en adelante, IDEAM), la Unidad Nacional de Gestión de Riesgo por Desastre (en adelante, UNGRD), Colombia Humanitaria y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (en adelante, IGAC) precisa que

El registro de las amenazas y afectaciones en los últimos doce años permite constatar que el 31% de la población está localizada en zonas de amenaza alta y media sujetas a fenómenos de remoción en masa, identificándose cerca de 716 municipios con afectaciones. Por otra parte, el 28% de la población está localizada en zonas susceptibles de inundación, habiéndose registrado fenómenos de inundación en cerca de 1.062 municipios. Finalmente, el 86% de la población se encuentra asentada en zonas de amenaza sísmica alta y media, existiendo 74 municipios con afectaciones en dicho periodo de tiempo⁶⁴.

Estos eventos representan riesgos de desastres que, entre sus muchos efectos, podrían generar éxodos o situaciones de confinamiento.

El país enfrenta también una alta exposición a los efectos del cambio climático. En un informe reciente, el IDEAM señaló que todos los municipios

⁶² OCHA-Colombia (2015), *Tendencias Humanitarias-Colombia* (noviembre del 2012 – septiembre del 2014), pp. 13-16. Disponible en: <http://www.humanitarianresponse.info/operations/colombia/infographic/tendencias-humanitarias-colombia-nov-2012-sep-2014> [consultada el 16 de abril del 2016].

⁶³ Banco Mundial, *Hacia la paz sostenible, la erradicación de la pobreza y la prosperidad compartida. Notas de política para Colombia*, Grupo Banco Mundial, Washington, 2014, p. 124.

⁶⁴ Departamento Nacional de Planeación (DNP), *Bases para la formulación de la Política General de Ordenamiento Territorial. Texto para discusión*, DNP, Bogotá, 2014, p. 20.

del país tienen algún grado de vulnerabilidad a dichos efectos⁶⁵. Los escenarios proyectados por este instituto revelan un panorama poco esperanzador en el que las temperaturas aumentan, el volumen global de las precipitaciones se reduce —si bien aumenta la intensidad de las lluvias en las temporadas invernales— y el nivel del mar se incrementa. Según el IDEAM, para el escenario de vulnerabilidad 2011-2040, los ecosistemas más vulnerables a los efectos del cambio climático serán la alta montaña (bosques altoandinos, páramos y glaciares), los humedales, las zonas secas y las áreas marino-costeras e insulares. Se estima que los efectos del cambio climático se sentirán con especial intensidad en los ecosistemas de montaña, afectando los departamentos de Boyacá, Nariño, Tolima, Cauca y Cundinamarca. A su vez, la vulnerabilidad de los bosques se incrementará principalmente en Boyacá, Valle del Cauca, Bolívar, Magdalena y Antioquia. El aumento del nivel del mar en un metro, proyectado para el mismo escenario, inundará de manera permanente cerca de 4.900 km² de costas bajas en áreas marino-costeras e insulares (incluyendo el 11 % de las costas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina) y causará el anegamiento de 5.100 km² en las áreas costeras continentales. Estas inundaciones afectarían por lo menos de 1,4 a 1,7 millones de habitantes⁶⁶.

Por su parte, la desertificación y el deterioro de los suelos también se acentuarán por el cambio climático y afectarán principalmente a las zonas secas del país, las cuales representan el 21,5 % del territorio. Actualmente, el 78,9 % de las zonas secas presentan desertificación derivada principalmente de fenómenos como la erosión, salinización, compactación y contaminación de suelos. La gravedad del problema radica en que este afecta, fundamentalmente, a las principales zonas agrícolas y pecuarias del país y a los suelos con la mayor oferta de nutrientes para la agricultura⁶⁷.

⁶⁵ Por primera vez el país tiene datos de vulnerabilidad a nivel municipal. De acuerdo con el reporte, el 59 % de los municipios (489) tiene riesgo medio a muy alto de vulnerabilidad, mientras que el 25 % (119 municipios) está en la categoría de riesgo alto y muy alto. Quince de las 32 capitales departamentales están en riesgo alto a muy alto. Las regiones del país con mayor número de municipios en riesgo alto y muy alto por cambio climático son la región andina (36 municipios), la Amazonia (31 municipios) y la costa Pacífica (25 municipios). Los veinte departamentos con mayor riesgo por cambio climático albergan el 57 % de la población total del país. IDEAM y PNUD, “Análisis de vulnerabilidad y riesgo por cambio climático para los municipios de Colombia”, IDEAM, Bogotá, 2017.

⁶⁶ IDEAM (2010), Segunda Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, Bogotá.

⁶⁷ El 42 % de las zonas con procesos de desertificación se localizan en la región Caribe, el 32 % en la Orinoquia (sabanas de Meta, Arauca y Vichada), el 24 % en la zona Andina (valles

Estas tendencias de aridización no sólo tendrían un efecto sobre especies y ecosistemas, sino que también podría estimular migraciones, desplazamientos, reubicaciones y confinamientos. En estos escenarios, la movilidad humana se verá necesariamente afectada debido a la desertización y su afectación sobre los modos de vida agrícolas y la producción de alimentos, el retroceso de la línea costera —que afectará a ciudades tan importantes como Cartagena y Turbo—, el aumento de los huracanes —como el huracán Matthew que afectó a Magdalena y La Guajira en el 2016— y los desastres causados por aguaceros torrenciales, tales como inundaciones y deslizamientos de tierra⁶⁸. La afectación de las zonas montañosas, donde se concentra el 70% de la población del país, también afectará el suministro de agua potable a grandes centros urbanos como Bogotá, Medellín, Bucaramanga y Cali.

En este punto es importante señalar que los desastres ambientales que tienen y tendrán lugar en el país generando desplazamientos, confinamientos, procesos de reasentamiento y migraciones no son atribuibles en exclusiva a la vulnerabilidad intrínseca del territorio nacional. Desde diferentes ámbitos se señala que el modelo de desarrollo adoptado por el país ha contribuido, en forma significativa, a incrementar el número y magnitud de los desastres. El propio documento del Plan de Desarrollo “Prosperidad para todos” (2014-2018) lo reconoce al señalar que, pese al éxito obtenido en el crecimiento de la economía y la reducción de la pobreza, el haber apostado por una vía para el desarrollo del país altamente dependiente de la explotación de los recursos naturales ha devenido en una intensa degradación ambiental y en un patrón de ocupación y uso del territorio que ha generado el aumento de riesgos asociados a eventos de origen hidrometeorológico⁶⁹. Casos como el del pueblo de Gramalote en Norte de Santander, cuya población debió ser reubicada debido a los efectos de fenómeno de La Niña en el 2010, revelan los efectos de la combinación de una ola invernal par-

interandinos de los ríos Magdalena y Cauca, los Santanderes y los altiplanos cundiboyacense y nariñense) y el 1% en la Amazonia. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Plan de Acción Nacional de Lucha contra la Desertificación y la Sequía en Colombia (PAN), MAVDT, Bogotá, 2004.

⁶⁸ IDEAM, *Segunda Comunicación Nacional ante la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático*, IDEAM, Bogotá, 2010; IDEAM y PNUD, *Escenarios de Cambio Climático para Precipitación y Temperatura en Colombia*, IDEAM, Bogotá, 2015.

⁶⁹ Departamento Nacional de Planeación (DNP), *Bases Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”*. Versión preliminar para discusión del Consejo Nacional de Planeación, DNP, Bogotá, 2014, p. 484.

ticularmente intensa sobre un terreno inadecuadamente explotado durante décadas por proyectos ganaderos y agrícolas⁷⁰.

El modelo de desarrollo territorial también ha contribuido a incrementar y acumular los riesgos por una mala ocupación y uso del territorio. El DNP reconoce que en la actualidad hay una falta total de convergencia y articulación entre la política nacional de conservación y uso de la biodiversidad y los distintos instrumentos del ordenamiento territorial⁷¹. En consecuencia, las vulnerabilidades se han visto incrementadas, lo que se refleja en el número y magnitud de los desastres. Así mismo, la pobreza y la inequitativa distribución de la tierra en el país deben ser tenidas en cuenta, ya que es la población más pobre y vulnerable la que se ubica en las áreas de mayor riesgo, lo cual la expone de manera desproporcionada tanto a sufrir desastres ambientales, como a enfrentar situaciones de desplazamiento, migración o confinamiento por esta causa. Esto con el agravante de que la población más frágil es la que cuenta con menos recursos para enfrentar estos fenómenos⁷².

Por último, es necesario mencionar la relación entre el conflicto armado —que azota al país desde hace más de cincuenta años— con este tipo de afectación a la movilidad humana⁷³. Es ampliamente sabido que uno de los principales efectos de este conflicto ha sido el desplazamiento masivo de población. Hasta el momento se ha asumido que estas personas han sido expulsadas única y exclusivamente por la acción de actores armados, descartando cualquier vinculación con factores climáticos o de cambio ambiental. En consecuencia, se ha diseñado y puesto en práctica una compleja política pública para su asistencia y protección, que opera de manera completamente independiente a los mecanismos de gestión de riesgo por desastre,

⁷⁰ Fondo de Adaptación, *Plan de reasentamiento de la población del casco urbano de Gramalote*, Ministerio de Hacienda, Bogotá, 2015, p. 15.

⁷¹ Departamento Nacional de Planeación, *Bases para la formulación de la Política General de Ordenamiento Territorial*, DNP, Bogotá, 2014, p. 21.

⁷² Serje, Margarita, “Los dilemas del reasentamiento: introducción a los debates sobre procesos y proyectos de reasentamientos”, en *Los dilemas del reasentamiento*, Margarita Serje y Stephano Anzellini (comps.), Ediciones Uniandes, Bogotá, 2011; Banco Mundial, *op. cit.*, p. 125.

⁷³ El 24 de noviembre del 2016 fue firmado el *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* entre el Gobierno nacional y las FARC-EP. Así mismo, en febrero del 2017 el Gobierno inició negociaciones de paz con el grupo guerrillero ELN. Estos dos hechos, aunque de indudable relevancia, no marcan el fin del conflicto armado en el país. Por una parte, numerosas bandas criminales con vínculos con el neoparamilitarismo continúan activas; por otra parte, aún es pronto para determinar los efectos del pacto con las FARC-EP, así como los resultados de las conversaciones con el ELN.

así como a la política elaborada para enfrentar el cambio climático. Sin embargo, es momento de replantear esta premisa.

Por una parte, es pertinente empezar a reconocer que el desplazamiento en Colombia ha sido fruto de una conjunción de fuerzas expulsoras, entre las que deberían incluirse los desastres ambientales, los cambios progresivos producidos por el cambio climático y la degradación ambiental. Por ejemplo, valdría la pena considerar en qué medida el deterioro de los ecosistemas ha sido un factor que ha generado migraciones durante el conflicto y cómo se relaciona con este. Sin embargo, salvo algunos estudios en ciencia política y geografía sobre el papel de algunos recursos naturales en el conflicto armado y sobre los vínculos entre las políticas ambientales y procesos de despojo territorial⁷⁴, aún hay poca investigación sobre la relación entre los ecosistemas y la violencia en el país⁷⁵. Son aún más escasos los estudios sobre el papel de la movilidad humana en dicha relación.

Por otra parte, es también posible que personas en situación de desplazamiento forzado por el conflicto se vean obligadas a emprender un nuevo éxodo debido a desastres ambientales. Si bien se trata de situaciones sobre las que no hay información sistemática, tienen la entidad suficiente para cuestionar la completa separación entre los dos tipos de movilidad e iniciar la reflexión sobre la necesidad de conectar las políticas elaboradas para su atención. Adicionalmente, se ha señalado y aceptado que las situaciones de escasez material o desigualdades en el acceso a los recursos naturales están mediadas por factores políticos y económicos⁷⁶, pero también pueden verse intensificadas por factores climáticos y ambientales, ocasionando expulsiones de población. En suma, es urgente poner a dialogar las preocupaciones por el cambio climático y el desarrollo en las políticas sobre movilidad humana en Colombia, pues, aunque la información y la normatividad son escasas, existen ya algunos elementos preliminares sobre los cuales es posible avanzar una discusión.

⁷⁴ Cfr., entre otros, Leiteritz, Ralf y Rettberg, Angelika, “Para desvincular los recursos naturales del conflicto armado en Colombia. Recomendaciones para formuladores de política y activistas”, *Colombia Internacional* 70, julio a diciembre del 2009, pp. 215-229; Ojeda, Diana, “Green pretexts: Ecotourism, neoliberal conservation and land grabbing in Tayrona National Natural Park, Colombia”, en *The Journal of Peasant Studies*, vol. 39, n.º 2, 2012; y Camargo, Alejandro, “Disastrous waters, renascent lands: Politics and agrarian transformations in post-disaster Colombia” (2016), Tesis de doctorado en Geografía, Universidad de Syracuse, mimeo.

⁷⁵ Carrizosa, Julio, “Comentarios al panel sobre cambio climático y Constitución”, en Corte Constitucional (comp.), *Bogotá: Memorias del Encuentro Constitucional por la Tierra*, Ibagué, 17 al 19 de septiembre del 2014, p. 49.

⁷⁶ Robbins, Paul, *Political Ecology*, Blackwell Publishing, 2004, p. 7.

LA NECESIDAD DE OFRECER UNA RESPUESTA
A LA MOVILIDAD HUMANA ASOCIADA A DESASTRES
AMBIENTALES Y AL CAMBIO CLIMÁTICO EN COLOMBIA

Lo expuesto en las secciones anteriores revela la complejidad de los flujos migratorios —tanto forzados como voluntarios— asociados al cambio ambiental y particularmente a eventos de desastres ambientales, vinculados o no al cambio climático. Así mismo refleja la ausencia de datos ciertos sobre este tipo de fenómeno en Colombia. Pese a esto es preciso dar inicio a una reflexión que conduzca a proponer medidas para su adecuada atención por parte de las autoridades nacionales. En efecto, es posible encontrar buenas razones por las cuales el hecho de no contar con cifras precisas no puede ser obstáculo para exigir una reacción del Estado, a través de una política pública que se ocupe de atender este fenómeno y proteger a quienes lo enfrentan.

En primer lugar, como muchos problemas relacionados con el ambiente, este supone un importante dilema entre conocimiento limitado y necesidad de actuar. El reto de tomar decisiones en entornos caracterizados simultáneamente por incertidumbre y por la urgencia de actuar ante el peligro de daños ambientales graves inminentes es, en parte, una cuestión de voluntad política del regulador frente al riesgo y el conocimiento disponible⁷⁷. Este dilema está encarnado en el principio precautorio. En virtud de este principio, la falta de certeza científica sobre los posibles impactos de un proyecto, obra o fenómeno no deben servir como excusa para que las autoridades se abstengan de actuar y tomar medidas para evitar esos impactos⁷⁸. Una lógica similar es pertinente para el problema objeto de análisis en este texto. Aunque aún no se cuenta con datos precisos sobre los efectos de los desastres ambientales en general sobre la movilidad de los habitantes del territorio nacional, el Estado colombiano no debería permanecer inmóvil ante este problema, dadas sus graves repercusiones para los derechos humanos.

⁷⁷ Kysar, Douglas A., *Regulating from Nowhere. Environmental Law and the Search for Objectivity*, Yale University Press, Londres y New Haven, 2010, p. 39.

⁷⁸ Este principio está consagrado en la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y es la columna vertebral de otros instrumentos internacionales, como la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, el Convenio sobre la Diversidad Biológica y la Convención de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación. A nivel doméstico ha sido reconocido de manera implícita en varias disposiciones constitucionales sobre protección al ambiente y también por la Ley 99 de 1993 como uno de los pilares de la política ambiental colombiana. Corte Constitucional, Sentencia C-293 del 2002.

Las proyecciones futuras sobre la agudización de los efectos del cambio climático en el país realizadas por el IDEAM justifican asumir este desafío para enfrentar sus efectos en ámbitos como la gestión de la movilidad humana⁷⁹.

En segundo lugar y en relación con el punto anterior, pese a la ausencia de un registro oficial, o de datos consolidados sobre la afectación que generan los cambios ambientales mencionados en los patrones de movilidad humana, se cuenta con algunos estudios que revelan la existencia de situaciones de este tipo en el país. En efecto, si bien hasta el momento la academia local no ha mostrado particular interés por este tipo de éxodos, distintas fuentes han documentado casos pasados y presentes; algunos de los cuales ocurrieron hace décadas. Por ejemplo, al resolver un caso sobre titulación de baldíos en Córdoba, la Corte Constitucional constató que, en la década de 1960, una presión incontrolada sobre los recursos ícticos de la cuenca del río Sinú desencadenó una migración masiva de pescadores hacia Venezuela y otras regiones del país⁸⁰. Este es un ejemplo de cómo un factor ambiental, como el deterioro de los recursos pesqueros y de un ecosistema, puede generar procesos de movilidad humana.

Se han registrado, así mismo, casos más recientes. Por ejemplo, muchas personas y comunidades afectadas por la ola invernal del 2010 y del 2011 en la costa Atlántica ya habían sido desplazadas por el conflicto armado o estaban en riesgo de serlo⁸¹. Además, en el 2014, varias universidades de la zona cafetera documentaron en la región al menos quince casos de comunidades que han afrontado procesos de desplazamiento, reubicación y migración como consecuencia de eventos hidrometeorológicos relacionados con variabilidad climática, ocupaciones de zonas designadas por los gobiernos

⁷⁹ IDEAM, *Segunda comunicación nacional ante la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático*, IDEAM, Bogotá, 2010; IDEAM y PNUD, *Escenarios de cambio climático para precipitación y temperatura en Colombia*, IDEAM, Bogotá, 2015.

⁸⁰ En el caso, campesinos del río Sinú reclamaban que se impidiera la adjudicación como baldíos de terrenos públicos ubicados en las márgenes de las ciénagas de Córdoba y en humedales, lagunas o pozos rellenados en la cuenca del río Sinú. Corte Constitucional, Sentencia T-194 de 1999, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

⁸¹ Camargo, Alejandro, "Disastrous waters, reascent lands: Politics and agrarian transformations in post-disaster Colombia" (2016), Tesis de doctorado en Geografía, Universidad de Syracuse, mimeo. Véase también el proyecto "Creciendo en la adversidad: resiliencia en familias afectadas por la ola invernal en el departamento del Atlántico" ejecutado por la Universidad del Norte y la Alianza Clima y Desarrollo (CDKN). Este proyecto trabajó con familias damnificadas por la ola invernal en el municipio de Manatí promoviendo un modelo de intervención en comunidades damnificadas por desastres climáticos. El proyecto se encuentra actualmente en su recta final, concluyendo talleres con noventa familias desplazadas en Manatí por la ruptura del Canal del Dique, así como una publicación sobre desplazamiento y riesgo climático. Tomado de: <http://www.cambioclimatico.gov.co/web/cambio-climatico/proyecto-manati>.

como de alto riesgo, procesos de degradación ambiental progresiva y megaproyectos de desarrollo⁸². También se ha documentado la experiencia del Consejo Comunitario de La Barra en Buenaventura, en la costa Pacífica, donde residen comunidades afrocolombianas que se encuentran en riesgo de tener que desplazar sus viviendas debido al incremento irregular del nivel del mar y a la erosión costera⁸³.

Un elemento común en este tipo de casos, sobre todo en los de la región cafetera y en el sur de la costa Pacífica, es la incapacidad de las autoridades locales y regionales para atender adecuadamente este tipo de éxodos⁸⁴. El problema del desplazamiento asociado a factores ambientales no está en las agendas de las entidades territoriales municipales y departamentales⁸⁵. La informalidad de los derechos individuales y colectivos de propiedad sobre la tierra que predomina en muchas áreas rurales del país también agrava la situación, pues dificulta los diagnósticos e impide articular respuestas oportunas y adecuadas⁸⁶.

En tercer lugar, y estrechamente relacionado con el punto anterior, Colombia ha enfrentado los éxodos asociados a desastres y transformaciones ambientales de manera parcial por medio de los distintos sistemas de atención y prevención de emergencias con los que ha contado. Sin embargo, esta atención se ha realizado incorporando a la población cuya movilidad se ha visto afectada en la amplia categoría de *damnificado*⁸⁷. Cabe preguntarse

⁸² Ríos, Melissa, Guzmán, Alejandro y García, Daniela (2014), “Reflexiones y lineamientos de política pública para el desplazamiento ambiental por efectos del cambio climático en la ecoregión del Eje Cafetero”, en Javier Valencia *et al.* (eds.), *Cambio climático y desplazamiento ambiental forzado: estudio de caso en la ecoregión Eje Cafetero en Colombia*, Universidad La Gran Colombia-Editorial Universitaria, Armenia.

⁸³ En este caso, ante la falta de respuesta institucional, la comunidad ha contado con el apoyo de la Fundación SwissAid y la Mesa Nacional de Reasentamiento de la Universidad de los Andes para planear y llevar a cabo su proceso de reasentamiento. Cfr. Invevar, *Amenaza y vulnerabilidad por erosión costera en el centro poblado de La Barra, corregimiento Ladrilleros, Buenaventura, Valle del Cauca*, diciembre del 2013, mimeo.

⁸⁴ Maya, Ana Lucía, “Desplazamiento ambiental y territorios colectivos en Colombia: el caso del Consejo Comunitario de comunidades negras de La Barra, Buenaventura”, ponencia en el foro “La vigencia del derecho ambiental en el Ecuador y el mundo”, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y la Alianza Mundial de Derecho Ambiental (E-LAW), Ecuador, 2016.

⁸⁵ Maya, Ana Lucía y Rubiano, Sebastián, “Desplazamiento ambiental y territorios colectivos en Colombia: el caso del Consejo Comunitario de comunidades negras de La Barra, Buenaventura”, SwissAid Colombia, 2016, mimeo.

⁸⁶ Maya, Ana Lucía y Rubiano, Sebastián, *op. cit.*

⁸⁷ *Damnificado* es el término empleado para identificar a cualquier persona afectada por un desastre ambiental en Colombia.

si esta estrategia es la más adecuada y, a primera vista, surgen ciertas dudas. Por un lado, esta vía solo se activa en caso de desastres de repentina aparición y no contempla la atención de los procesos migratorios voluntarios. Tampoco contempla las migraciones asociadas a degradaciones ambientales progresivas. Así mismo, estos sistemas —tal y como se analizará más adelante— han respondido a un enfoque esencialmente técnico en el que los derechos humanos no ocupan una posición central. Finalmente, el hecho de que no se reconozca la situación de movilidad forzada en la que se encuentran estas personas ha podido limitar la identificación de sus necesidades y la búsqueda de soluciones adecuadas para permitirles superar el estado de vulnerabilidad en el que se hallan. En suma, esta opción no parece ser la más adecuada para garantizar el bienestar y el goce efectivo de los derechos de quienes migran, son desplazados o enfrentan el confinamiento debido a causas ambientales y climáticas. Se trata de una situación que no puede ser asumida por un Estado Social de Derecho como es el colombiano⁸⁸. Menos aún si se tiene en cuenta que tanto el Comité de Derechos Humanos⁸⁹ como el Comité contra todas las formas de discriminación racial de Naciones Unidas⁹⁰ han señalado de manera enfática la necesidad de garantizar los derechos de las poblaciones afectadas por los desastres ambientales, especialmente aquellas pertenecientes a los grupos más vulnerables.

En cuarto lugar, Colombia se encuentra inmersa en la formulación de una compleja y ambiciosa política para la gestión del cambio climático. En desarrollo de este propósito el Gobierno nacional aprobó el Decreto 268 del 2016, a través del cual se crea el Sistema Nacional del Cambio Climá-

⁸⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-406 de 1992: “Otro de los pilares del Estado Social de Derecho se encuentra en el concepto de derecho fundamental. Dos notas esenciales de este concepto lo demuestran. En primer lugar su dimensión objetiva, esto es, su trascendencia del ámbito propio de los derechos individuales hacia todo el aparato organizativo del Estado. Más aún, *el aparato no tiene sentido si no se entiende como mecanismo encaminado a la realización de los derechos*. En segundo lugar, y en correspondencia con lo primero, la existencia de la acción de tutela, la cual fue establecida como mecanismo de protección inmediata de los derechos frente a todas las autoridades públicas y con posibilidad de intervención de la Corte Constitucional para una eventual revisión de las decisiones judiciales, que sirva para unificar criterios de interpretación” (*énfasis nuestro*).

⁸⁹ Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, *Concluding Observations of the Human Rights Committee with Respect to the U.S. Report*, 18 de diciembre del 2006, pár. 26. Doc. N.U. CCPR/C/USA/CO/3/Rev.1.

⁹⁰ Comité contra todas las formas de discriminación racial, *Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination*, 8 de mayo del 2008, pár. 31. Doc. N.U. CERD/C/USA/CO/6.

tico (en adelante, SISCLIMA). Si bien, de acuerdo con las instrucciones dadas por el Marco de Adaptación de Cancún y otros instrumentos internacionales, el Estado debería desarrollar medidas para la gestión de las migraciones vinculadas a los efectos del cambio climático, este nuevo sistema no se ocupa del asunto. No obstante, como se ha señalado, esta política aún está en construcción. De hecho, el DNP, como coordinador del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, ha señalado que este instrumento, más que un ejercicio con un principio y un final fijo en el tiempo, “será un proceso continuo, que se retroalimentará a medida que surja nueva información sobre la amenaza que representa el cambio climático y las lecciones aprendidas sobre cómo el país se va adaptando a este fenómeno”⁹¹. Es este, por lo tanto, un momento ideal para incorporar este nuevo elemento.

En quinto lugar, la ausencia o falta de manejo adecuado de este tipo de afectaciones a los patrones de movilidad pone en riesgo los esfuerzos de reducción de la pobreza llevados a cabo en la última década en el país⁹². Como lo ha reconocido el DNP, el cambio climático “afecta la lucha contra la pobreza a través de la reducción en el acceso a agua potable, los efectos sobre la salud que se manifiestan particularmente en los más pobres, los impactos sobre la productividad agrícola [...] [y] la afectación de las viviendas de poblaciones desplazadas y con menos poder adquisitivo”⁹³. En contraste, diversos estudios desarrollados en lugares tan distantes como el Sahel, Bangladesh y Sudán han revelado el potencial de la migración ambiental como una estrategia de adaptación exitosa que beneficia a las comunidades involucradas⁹⁴. Asumir el reto que implica gestionar este tipo de movilidad puede, por tanto, constituir una valiosa herramienta; no solo para mantener los logros alcanzados en la lucha contra la pobreza, sino también para mejorar el bienestar e incluso la riqueza de las personas implicadas en estos procesos.

⁹¹ Departamento Nacional de Planeación e IDEAM, Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático. Reduciendo los Impactos del Clima en el Desarrollo de Colombia, DNP, Bogotá, 2012, p. 20.

⁹² La lucha por la reducción de la pobreza ha sido una de las banderas esgrimidas por los distintos gobiernos que han gestionado el país en la última década. Prueba de esto es el lugar que las correspondientes estrategias han ocupado en los Planes Nacionales de Desarrollo: PND 2006-2010, *Estado Comunitario: desarrollo para todos*; PND 2010-2014, *Prosperidad para todos*; y PND 2014-2018, *Todos por un nuevo país*.

⁹³ Departamento Nacional de Planeación e IDEAM, Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático. Reduciendo los Impactos del Clima en el Desarrollo de Colombia, DNP, Bogotá, 2012, pp. 37-38.

⁹⁴ Brown, Oli, IOM, *Migration Research Series. Migration and Climate Change*, n.º 31,

Por último, el reconocimiento de este tipo de éxodos, así como el desarrollo de una respuesta integral para su atención, permitirá que el país enfrente una discusión que lleva mucho tiempo evitando. Se trata del debate sobre el carácter multicausal del desplazamiento forzado, así como el papel que ha jugado el modelo de desarrollo en su generación. En efecto, si bien el discurso oficial se ha empeñado en establecer como única causa el conflicto armado, la realidad es mucho más compleja. Los desastres ambientales (vinculados o no al cambio climático), así como los efectos del modelo extractivista adoptado por el país desde la década de los noventa del siglo pasado⁹⁵, son factores generadores de éxodos no deseados que, con frecuencia, se solapan a los efectos de la violencia armada. No es posible prevenir y atender adecuadamente este fenómeno si no se incorpora la totalidad de las causas a la respuesta estatal. La aceptación de la existencia del desplazamiento ambiental o de la dimensión ambiental del desplazamiento constituiría el primer paso para poner sobre la mesa este debate, así como para iniciar la búsqueda de soluciones complejas que eviten que este tipo de éxodos continúen ocurriendo; afectando, como siempre ocurre, a los más vulnerables.

En suma, la movilidad humana asociada a los desastres ambientales y al cambio climático debería asumirse como una oportunidad para repensar las políticas actuales y para poner en marcha un ejercicio de gobernanza anticipatoria. En otras palabras, es una oportunidad para, por un lado, repensar y revisar los conceptos y marcos político-institucionales ya existentes con los que se ha entendido la movilidad humana en Colombia y, por el otro, para diseñar esquemas de gobernanza basados en la anticipación a fenómenos futuros —como la agudización de los efectos del cambio climático⁹⁶— con sensibilidad ética por las voces más excluidas del debate

Organización Internacional de las Migraciones, Ginebra, 2008. Naik, A., “Migration and Natural Disasters”, en *Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence*, Christine Aghazarm y Frank Laczko (eds.), OIM, Ginebra, 2009, pp. 270-271; McAdam, *op. cit.*, p. 20.

⁹⁵ Sánchez, Beatriz Eugenia y Uruña, René, “Derechos humanos, desplazamiento forzado y desarrollo económico en Colombia: una mirada a partir del impacto del derecho internacional en la política local”, en *Derechos Humanos: posibilidades teóricas y retos prácticos*, AA. VV., Librería, Buenos Aires, 2014; CODHES, “Desplazamiento creciente y crisis humanitaria invisibilizada”, *CODHES Informa Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento*, n.º 79, Bogotá, Quito, marzo del 2012, p. 48.

⁹⁶ Quay, Ray, “Anticipatory Governance. A Tool for Climate Change Adaptation”, en *Journal of the American Planning Association*, vol. 76, n.º 4, otoño de 2010, p. 498, DOI 10.1080/01944363.2010.508428.

alrededor de dichos fenómenos y a través de estrategias flexibles y en constante diálogo con el monitoreo y generación de nueva información sobre el fenómeno en cuestión⁹⁷.

⁹⁷ Guston, David, "Understanding 'anticipatory governance'", en *Social Studies of Science*, vol. 44 (2), 2014, pp. 218-242.

Normas internacionales para la atención y protección de la movilidad humana vinculada a los desastres ambientales y al cambio climático

Hablar en derecho internacional de la regulación de la movilidad humana, independientemente de su origen, es adentrarse en un asunto complejo por dos razones. La primera es el hecho de que las disposiciones que se ocupan de este asunto proceden de las más diversas fuentes, pues no hay un único centro productor. Se trata, por tanto, de una red conformada por normas, instituciones y procesos de toma de decisiones producidos en diversos niveles —nacional, bilateral, multilateral, regional y universal—, en los que participa todo tipo de actores; tanto pertenecientes a la sociedad civil, como a los gobiernos nacionales y a las organizaciones internacionales. En este tejido se interrelacionan disposiciones plenamente vinculantes —como son los tratados de derechos humanos— con otras de *soft law* que indican comportamientos y llenan vacíos sin establecer obligaciones plenamente vinculantes. Los Principios Rectores de los desplazamientos internos constituyen un ejemplo de estas últimas.

El segundo motivo de complejidad es que no existe un único régimen internacional que se ocupe de regular los flujos de población. Al contrario, lo que hay es un verdadero archipiélago de sistemas que se ocupan de las diversas dimensiones de la movilidad humana cuando esta traspasa una frontera internacional o cuando, como en el caso del desplazamiento interno, es objeto de la atención de la comunidad internacional⁹⁸. Cada una de estas regulaciones presenta una relación distinta entre las normas

⁹⁸ Betts, Alexander, “Introduction”, en Alexander Betts (ed.), *Global Migration Governance*, Oxford University Press, Oxford, 2011, p. 7.

e instituciones transnacionales (sean universales, regionales o bilaterales) y las de origen doméstico⁹⁹. En consecuencia, los Estados tienen mayor o menor capacidad de decisión autónoma dependiendo del régimen o de la arquitectura normativa particular¹⁰⁰.

Así, por ejemplo, la gestión del refugio se rige por un sistema en el que las normas e instituciones internacionales tienen un peso importante. Este régimen se estructura en torno a la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo Adicional de 1967, y cuenta con la gestión que realiza la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (en adelante, ACNUR). En consecuencia, las reglas de actuación para las autoridades estatales no solo están bastante claras, sino que su cumplimiento se encuentra monitorizado por una agencia internacional. En contraste, en la gestión de las migraciones laborales no existe un marco unificado de actuación. Son múltiples las instancias que producen normatividad en esta materia, siendo la Organización Internacional del Trabajo la principal pero no la única. Comparte escenario con el Banco Mundial¹⁰¹, la Organización Mundial del Comercio¹⁰² y los órganos de derechos humanos de Naciones Unidas¹⁰³. Esta diversidad de normas e instituciones confiere a las autoridades estatales un considerable margen de acción.

⁹⁹ Esta presencia dispersa del tema en distintos regímenes es una muestra de la creciente fragmentación de la gobernanza global. Biermann, Frank, Pattberg, Philipp, Van Asselt, Harro y Zelli, Fariborz, "The Fragmentation of Global Governance Architectures: A Framework for Analysis", en *Global Environmental Politics*, 9:4, 2009, p. 15.

¹⁰⁰ Koslowsky, Rey, *Global Mobility Regimes*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2011.

¹⁰¹ El Banco Mundial se ha interesado en especial por el tema de las remesas que los emigrantes envían a su lugar de origen como herramienta para el desarrollo. A este asunto han dedicado numerosos informes, así como dos grandes proyectos de investigación centrados en África y el sur de Asia.

¹⁰² El movimiento de seres humanos es regulado por el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, pues es una de las formas en las que se prestan servicios internacionales. Esta regulación se ocupa de las personas físicas que son proveedoras de servicios (como los profesionales independientes) y de los que trabajan para un proveedor de servicios y se encuentran en otro Miembro de la OMC para suministrar un servicio.

¹⁰³ Los mandatos de agencias tan distintas como ACNUR, UNICEF, ONU Mujer y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos involucran a los trabajadores migrantes y a sus familias. La Comisión de Derechos Humanos, además, abrió a firma la Convención sobre los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias. Actualmente ha sido ratificada por 46 Estados, ninguno de los cuales es receptor de grandes flujos migratorios. Australia, Estados Unidos de América y los Estados europeos, a excepción de Turquía y Albania, no han firmado este instrumento. Información disponible en la página web de la base de datos de Naciones Unidas sobre el estatus de los tratados: <http://treaties.un.org/Pages/ParticipationStatus.aspx> [consultada el 14 de marzo del 2016].

En el caso de la regulación de la movilidad asociada a causas ambientales y climáticas se hace aún más compleja la situación pues no existe un régimen como tal. En efecto, a pesar de que se trata de una realidad innegable no ha sido posible aún la construcción de un único sistema internacional para su gestión¹⁰⁴. Esta ausencia se explica por la conjunción de tres factores. Por un lado, se trata de un asunto relativamente nuevo en el panorama internacional. Si bien desde el principio de los tiempos las personas han debido abandonar sus hogares —o han quedado atrapadas en estos— debido a catástrofes naturales o provocadas por el hombre, el hecho de que la mayor parte de estos movimientos se produzcan al interior de los Estados llevó a considerarlos, hasta hace poco, un asunto doméstico, del que debían ocuparse en exclusiva las autoridades nacionales¹⁰⁵.

Solo a finales del siglo pasado el desplazamiento interno dejó de ser un asunto exclusivamente doméstico gracias a los Principios Rectores para el desplazamiento interno y al trabajo de difusión de los mismos desarrollado por su artífice, Francis M. Deng, representante especial del secretario general de Naciones Unidas para los desplazamientos internos. No obstante, si bien este instrumento reconoce los desastres ambientales como causa de este tipo de éxodos¹⁰⁶, en un principio la atención internacional se centró en aquellos movimientos de población generados por conflictos armados y situaciones de violencia generalizada que corrían el riesgo de convertirse en flujos de refugiados¹⁰⁷. De hecho, buena parte de los países que acogieron en sus sistemas domésticos estos lineamientos lo hicieron incorporando una definición del desplazamiento interno limitada a estas dos causales¹⁰⁸.

¹⁰⁴ Aleinikoff, Thomas Alexander, “International Legal Norms on Migration: Substance without Architecture”, en Ryszard Cholewinski *et al.*, *International Migration Law: Developing Paradigms and Key Challenges*, t. m. c. Asser Press, La Haya, 2007, p. 41; Mcadam, *op. cit.*

¹⁰⁵ Laczko, Franz y Aghazarm, Christine, *op. cit.*, p. 19.

¹⁰⁶ Artículo 6.d. de los Principios Rectores. La inclusión de esta causal, así como la referente a los procesos de desarrollo, generó un intenso debate, pues parte de quienes colaboraron en la creación del instrumento consideraban que este perdería fuerza y eficacia si se presentaba el desplazamiento forzado como un fenómeno muy amplio. Mooney, Erin, “The Concept of Internal Displacement and the Case for Internally Displaced Persons as a Category of Concern”, en *Refugee Survey Quarterly*, vol. 24, n.º 3, 2005.

¹⁰⁷ Sánchez, Beatriz Eugenia, “Cuando los derechos son la jaula. Trasplante rígido del *soft law* para la gestión del desplazamiento forzado”, en *Estudios Políticos*, n.º 35, julio - diciembre del 2009.

¹⁰⁸ El caso más emblemático es el de Colombia, con la definición establecida en la Ley 387 de 1997. Sin embargo, otros Estados también han apostado por definiciones que no incorporan causas ambientales. Es el caso de Perú, con su Ley 28.223 “sobre desplazamientos internos”, del 20 de mayo del 2004. El programa turco de retorno y rehabilitación, en marcha desde 1994, también acoge una definición de los desplazados restringida, vinculada al conflicto

El desplazamiento específicamente vinculado a factores ambientales debió esperar una década más para entrar en la agenda internacional. Lo hizo gracias a los esfuerzos de Walter Kälin, representante del secretario general de Naciones Unidas para el asunto de los derechos de los desplazados internos. A lo largo de su mandato, que se extendió entre el 2006 y el 2010, Kälin desarrolló una intensa labor para dirigir la mirada de la comunidad internacional en general y de los Estados afectados en particular sobre este fenómeno, insistiendo en la necesidad de emplear las guías establecidas en los Principios Rectores en el desarrollo de las políticas y acciones concretas para su atención¹⁰⁹.

Paralelamente a los esfuerzos de Kälin por incluir a los desplazados ambientales en la agenda internacional, la Conferencia de las Partes en la CMNUCC¹¹⁰ reconoció la importancia de abordar el movimiento de personas causado por el cambio climático en el 2010. Es importante señalar que, si bien desde 1990 se había establecido la relación entre los dos fenómenos, no fue hasta ese momento en que se consideró necesario empezar a tomar medidas al respecto¹¹¹. Desde entonces se han desarrollado varios instrumentos y mecanismos orientados exclusivamente a la movilidad asociada al cambio climático. No obstante, debe anotarse que en los últimos años han surgido propuestas como la Iniciativa Nansen, que abogan por un manejo conjunto de este tipo de movilidad con la vinculada a los demás desastres ambientales.

El segundo factor que ha sido determinante en la ausencia de un régimen internacional especializado en la migración asociada a los desastres y al cambio climático ha sido la propia complejidad de este tipo de flujos de población. Tal y como se ha señalado, este tipo de éxodos no se generan únicamente por causas de tipo ambiental; en su producción intervienen factores políticos, sociales, económicos y demográficos. Así mismo, rompe

interno con los separatistas kurdos. Así mismo, en Georgia, la Estrategia Estatal para Personas Internamente Desplazadas del 2007 y su plan de acción del 2008 están orientados a la atención de los afectados por los conflictos internos que el país afrontó en los noventa y por el enfrentamiento armado con Rusia en el 2008. Finalmente, la política pública desarrollada por Nepal solo se ocupa de quienes fueron desplazados en el marco del enfrentamiento armado entre el Gobierno y la guerrilla maoísta, que se desarrolló entre 1996 y el 2006.

¹⁰⁹ Doc. N.U. A/HRC/13/21, 5 de enero del 2010. Informe final del Representante del Secretario General de Naciones Unidas para el asunto de los derechos de los desplazados internos al Consejo de Derechos Humanos.

¹¹⁰ Esta convención fue abierta a firmas en 1992 y entró en vigor en 1994. Actualmente ha sido ratificada por 194 Estados.

¹¹¹ IPCC, *Climate Change: The IPCC Scientific Assessment: Final Report of Working Group 1*, Cambridge University Press, Nueva York, 1990.

las categorías binarias interno-trasnacional y forzado-voluntario con las que tradicionalmente el derecho se enfrenta a la regulación de las corrientes migratorias. Esta complejidad promueve la intervención de una amplia variedad de instituciones internacionales, así como la aplicación de diversos regímenes; dificultando la creación de un único marco regulatorio.

Finalmente, el tercer factor hace referencia al hecho de que, de manera análoga a Colombia, tradicionalmente los desplazamientos, confinamientos y procesos de reubicación ocasionados por desastres ambientales han sido materia del marco regulatorio de la gestión de riesgo por desastre. Este sistema, conformado por instrumentos de *soft law*, se resistió durante mucho tiempo a incorporar una dimensión de movilidad a sus disposiciones. El hecho que tampoco incluyera un enfoque de derechos humanos contribuyó a que no se desarrollaran medidas específicas para atender estas afectaciones a la movilidad humana. Este panorama solo empezó a cambiar con la formulación del Marco de Acción de Hyogo 2005-2015¹¹², y se ha consolidado con su sucesor, el Marco de Acción de Sendai para la Reducción de Riesgo por Desastres 2015-2030. En consecuencia, si bien en la actualidad este régimen aporta elementos para la regulación de la movilidad asociada a desastres ambientales, aún no ofrece respuestas integrales, como veremos más adelante. Así mismo, la vinculación de este régimen con el de cambio climático es reciente y aún incipiente.

En suma, la novedad del tema, su multicausalidad y diversidad, así como las características propias del régimen de gestión de riesgo por desastres, han impedido el desarrollo de una rama del derecho internacional autónoma que se ocupe en exclusiva del mismo. En la regulación de la movilidad humana asociada a los desastres y al cambio climático confluyen, hoy en día, al menos siete regímenes internacionales. Se trata del derecho internacional de los derechos humanos, el derecho de las migraciones forzadas y los regímenes sobre el cambio climático global, la gestión de riesgo por desastre, el desarrollo sostenible, la acción humanitaria y el hábitat. En esta sección nos concentramos en los primeros cuatro por ser aquellos en los que ha habido más discusión sobre el tema (y porque tres de ellos se componen principalmente de normas de carácter vinculante), pero también

¹¹² De la Conferencia Mundial sobre Reducción de Desastres Naturales del 2004 que se hizo en Hyogo (Japón) surgieron la Declaración y el Marco de Acción de Hyogo. Aunque el Marco de Acción de Hyogo 2005-2015 “Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres” es un instrumento de *soft law* que, hasta 2015 cuando fue reemplazado por el Marco de Sendai, fue el principal instrumento internacional en materia de gestión del riesgo de desastres. Véase *infra* nota 170.

abordamos los tres últimos pues, aunque su relación con el tema objeto de este texto es más reciente y se componen sobre todo de normas de *soft law*, también realizan aportes relevantes.

EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

El primer grupo de normas vinculantes para los Estados, que deben ser tenidas en cuenta para la atención y protección de los migrantes, desplazados, confinados y reubicados por causas ambientales está integrado por las normas del derecho internacional de los derechos humanos. Quienes conforman estas corrientes migratorias son, ante todo, seres humanos cuya protección constituye la razón de ser de los Estados en los que habitan. Por tanto, las autoridades están en la obligación de velar por el efectivo disfrute de todos los derechos reconocidos en los diversos tratados internacionales de los que son parte. Esto incluye tanto los derechos civiles y políticos, como los económicos, sociales y culturales¹¹³. Resulta particularmente importante la garantía de la igualdad y no discriminación, norma de carácter *ius cogens* y, por tanto, obligatoria para todos los sujetos de la comunidad internacional independientemente de los compromisos adquiridos de forma voluntaria¹¹⁴.

El respeto a este derecho supone dos tipos de obligaciones para las autoridades domésticas. Por un lado, deben tomar las medidas necesarias para proteger a las personas que afrontan situaciones de migración, desplazamiento, reubicación o confinamiento. Bien porque han tenido que dejar atrás tanto sus bienes como la comunidad que les dotaba de sentido de pertenencia, o bien porque se encuentran confinados sin poder acceder a los bienes y servicios indispensables para su bienestar, se trata de colectivos en situación de vulnerabilidad. Si bien es cierto que la amplia variedad de situaciones derivadas de este tipo de afectación a la movilidad presenta distintos grados de fragilidad que requieren distintos tipos de atención, es deber de las autoridades diagnosticar las carencias y atenderlas de forma adecuada.

¹¹³ Bradley y Cohen, *op. cit.*, y McAdam, *op. cit.*, p. 164.

¹¹⁴ El carácter *ius cogens* del derecho a la igualdad y no discriminación ha sido señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva oc-18/03 *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*, del 17 de septiembre del 2003, párr. 101.

El segundo tipo de obligación hace referencia a la especial atención que debe ofrecerse a los grupos que se encuentran en situación particularmente frágil al interior de estos colectivos. Los niños, las mujeres embarazadas, las mujeres cabeza de familia, los discapacitados, así como las comunidades indígenas y afro, afrontan condiciones de vulnerabilidad que se incrementan por la afectación a su derecho a la libre circulación y residencia. Es deber de las autoridades estatales atender de forma especial a estos grupos, adoptando las medidas que sean necesarias¹¹⁵.

EL RÉGIMEN INTERNACIONAL DE LAS MIGRACIONES FORZADAS

El régimen internacional de las migraciones forzadas se encuentra conformado por dos grandes sistemas: el Derecho Internacional de los Refugiados y el Derecho Internacional de los Desplazados Internos. La aportación de cada uno a la regulación de los flujos involuntarios de población vinculados a factores ambientales y climáticos ha sido muy dispar.

En efecto, a pesar de la popularidad del término “refugiado ambiental”, con frecuencia empleado por los medios masivos de comunicación, lo cierto es que no existe tal categoría. La Convención de 1951 del Estatuto del Refugiado establece que es refugiada toda aquella persona que haya abandonado el país de nacionalidad —o de residencia en caso de los apátridas— debido a un “temor fundado de persecución por razones de raza, religión, nacionalidad, opinión política y pertenencia a un grupo social determinado”¹¹⁶.

¹¹⁵ La obligación de atender de manera especial a los grupos más vulnerables ha sido ampliamente desarrollada por el derecho internacional, presente en tratados como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, la Convención de Derechos del Niño, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la Convención Americana de Derechos Humanos. Todas estas ratificadas por Colombia. Así mismo ha sido desarrollada por medio de la jurisprudencia de tribunales internacionales y nacionales. Véanse, entre otras, las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos *Niños de la Calle (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala* del 19 de noviembre de 1999, *Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua* del 31 de agosto del 2001, *Instituto de Reeducación del Menor vs. Paraguay* del 2 de septiembre del 2004, *Penal Miguel Castro Castro vs. Perú* del 25 de noviembre del 2006, *González y otras (Campo algodón) vs. México*, del 16 de noviembre del 2009. En el nivel nacional, en Colombia, la labor realizada por la Corte Constitucional es igualmente fecunda. Véanse, entre otras, las sentencias T-724 del 2003, T-291 del 2009, T-387 del 2012 sobre la situación de los recicladores de basuras en Bogotá, así como la T-025 del 2004 sobre la situación de los desplazados internos.

¹¹⁶ Artículo 1.A.2 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.

Los desplazados transnacionales ambientales, por lo general, no huyen de una persecución, real o potencial, por tanto no encajan en esta categoría. Si bien existen casos en los que la huida es producto del abandono al que un régimen somete a una población que juzga su enemiga, y que ha sufrido los efectos de un desastre ambiental, se trata de situaciones excepcionales¹¹⁷.

En los ámbitos regionales de África y América Latina, sin embargo, este término cobra un poco más de sentido. La Convención sobre refugiados de 1969 de la entonces Organización para la Unidad Africana (hoy Unión Africana) establece un concepto colectivo del refugio, que complementa el individual empleado por la Convención de 1951, y amplía las causales para reconocer a una persona como merecedora de asilo por parte del Estado al que huye. Los acontecimientos que perturben gravemente el orden público constituyen, en este instrumento, una de las causales de refugio¹¹⁸. En estos es posible encuadrar desastres ambientales, de manera que en el ámbito africano sería posible hablar de refugiados ambientales. Por su parte, la Declaración de Cartagena de 1984 comparte esa dimensión colectiva y reconoce como causal de refugio no solo las situaciones de perturbación grave del orden público, sino las violaciones masivas de derechos humanos. Eventos en los que, de nuevo, pueden encajar los desastres ambientales. Sin embargo, solo una parte minoritaria de la doctrina considera que este instrumento ofrece protección a los desplazados por causas ambientales que crucen una frontera internacional¹¹⁹. Además, no debe perderse de vista que este instrumento no tiene por sí mismo fuerza vinculante¹²⁰.

Puede decirse, por tanto, que el Derecho Internacional del Refugio no ofrece respuestas a los éxodos transnacionales forzados por motivos ambientales. Es más, ante la evidencia de las dificultades para encuadrar a las personas que, huyendo de los efectos de las catástrofes ambientales, cruzan una frontera internacional en la categoría de refugiado, los Estados y otros actores internacionales han tenido que buscar nuevas fórmulas para denominar a estas poblaciones y afrontar su atención. El término “desplazados transnacionales” se ha venido empleando para referirse a estos grupos y se

¹¹⁷ Stavropoulou, María, “Drowned in Definitions”, en *Forced Migration Review*, n.º 31, 2008.

¹¹⁸ Artículo 1.2 de la Convención sobre Refugiados de la OUA.

¹¹⁹ López, Aurélie, “The Protection of Environmentally-Displaced Persons in International Law”, en *37 Environmental Law Review*, n.º 365, 2007, pp. 390-391.

¹²⁰ En el caso colombiano, la Declaración de Cartagena ha sido vertida en el Decreto 2840 del 2013. Sin embargo, los términos en los que ha sido acogida hacen muy difícil extender la condición de refugiados a los desplazados transnacionales por causas ambientales y climáticas y con ello el amplio conjunto de derechos establecido en la Convención de 1951.

han desarrollado instrumentos de *soft law* que solicitan a las autoridades nacionales acogerlos y garantizar sus derechos más esenciales, al tiempo que abogan por la búsqueda de soluciones que impliquen la cooperación de los países expulsores y receptores¹²¹.

En contraste, el régimen de desplazamiento forzado interno aporta elementos para la gestión de los flujos involuntarios intraestatales. La contribución más importante la hacen los ya mencionados Principios Rectores. Este instrumento es un conjunto de disposiciones fruto del estudio realizado por un grupo de expertos de las legislaciones doméstica e internacional aplicables a este tipo de migración que “resulta consistente con el ordenamiento internacional”¹²². En este punto es necesario aclarar que la mayor parte de las disposiciones protectoras de los desplazados internos contenidas en este instrumento se encuentran presentes en normas jurídicamente vinculantes de derecho internacional. Así, por ejemplo, el derecho a la vida se encuentra consignado en múltiples tratados de derechos humanos. Lo mismo ocurre con el principio de distinción, ampliamente reconocido en el derecho internacional humanitario. Sin embargo, otras involucran materias que, hasta el surgimiento de este instrumento, dependían en exclusiva del ordenamiento doméstico, como la compensación por la pérdida de tierras y bienes, o la posibilidad de encontrar refugio al interior del propio Estado. Justamente por ello, desde Naciones Unidas, se optó por formular este conjunto de normas, en un intento por establecer parámetros internacionales que guiaran la acción de las autoridades nacionales, limitando su autonomía¹²³.

¹²¹ Un ejemplo reciente y cercano es 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, aprobados por los gobiernos de América Latina y el Caribe en el marco del trigésimo aniversario de la firma de la Declaración de Cartagena en diciembre del 2014 (Cartagena +30). La Declaración y el Plan abogan por una mayor cooperación regional para responder a “los desafíos planteados por el cambio climático y los desastres naturales, así como por el desplazamiento de personas a través de las fronteras que estos fenómenos puedan generar”, por medio de medidas nacionales y regionales competentes. A pesar de este llamado a la adopción de medidas nacionales, la Declaración y el Plan se preocupan más por la movilidad humana transfronteriza.

¹²² Kälin, Walter, *Guiding Principles on Internal Displacement. Annotations*, Brookings Institution-University of Bern Project on Internal Displacement Studies in Transnational Legal Policy, n.º 38, Washington, 2008, p. 6.

¹²³ Orchard, Phil. “Protection of internally displaced persons: soft law as a norm-generating mechanism”, en *Review of International Studies*, n.º 36, p. 281; Sánchez, Beatriz y Uruña, René, *op. cit.*

Los Principios Rectores aportan tres grandes lineamientos para la gestión de los desplazamientos ambientales, así como para los procesos de reubicación. El primero es presentar estos éxodos como un asunto que concierne a la comunidad internacional en su conjunto, enmarcado dentro de la problemática de la garantía y el respeto a las normas esenciales de derechos humanos. Si bien el Estado en el que se presentan estos éxodos es el principal responsable de la atención y protección de las personas afectadas, otros actores tienen derecho a ofrecer su apoyo para el desarrollo de esta labor. El segundo es el señalamiento de la condición de extrema vulnerabilidad que enfrentan las personas que se encuentran en situación de desplazamiento interno. Como consecuencia se exige, por parte de las autoridades responsables, un trato especialmente protector para este colectivo; capaz de garantizar el ejercicio de sus derechos. Por último, se apunta la necesidad de poner fin a esta situación de fragilidad por medio de un trío de alternativas: el retorno, la reubicación y la integración local. El desarrollo de estas opciones debe llevarse a cabo en condiciones de seguridad, voluntariedad y con plena garantía de los derechos de los afectados.

Es conveniente mencionar que estos lineamientos han sido recogidos por el único instrumento jurídicamente vinculante de este régimen: la Convención de la Unión Africana para la protección y asistencia de los desplazados internos en África. Aprobada en la ciudad de Kampala en el 2009 y en vigor desde el 2012, incluye de manera clara los desastres naturales y provocados por el hombre como causa de los desplazamientos forzados internos¹²⁴. Sin embargo, no se ahondará en este tratado puesto que no es aplicable a la situación colombiana.

Un segundo instrumento *soft law* de este régimen resulta aplicable a la situación del desplazamiento interno ambiental por analogía. Se trata del Marco de Naciones Unidas para el fin del desplazamiento en el posconflicto, preparado por el Comité Permanente Interagencial de la ONU en el 2010 (IASC, por su sigla en inglés) y aprobado por el secretario general de la organización en el 2011^[125]. Este marco ha sido complementado por el informe sobre soluciones duraderas del representante del secretario general de Naciones Unidas para los derechos de los desplazados internos¹²⁶. Si bien ha sido preparado con miras a su aplicación a situaciones de posconflicto,

¹²⁴ Artículo 1.k de la Convención de la Unión Africana para la protección y asistencia de los desplazados internos en África.

¹²⁵ IASC, Memorando del 4 de octubre del 2011.

¹²⁶ Doc. U.N. A/HRC/13/21/Add.4 del 9 de febrero del 2010.

sus disposiciones resultan plenamente aplicables a cualquier tipo de éxodo interno involuntario.

Este instrumento parte de considerar la superación de la condición de desplazado como “un proceso de largo plazo a través del cual estas personas dejan de necesitar asistencia o protección específicas vinculadas con su situación de desplazamiento y pueden disfrutar de sus derechos humanos sin ser discriminados por esa condición”¹²⁷. Este tránsito se logra al combinar el enfoque de asistencia humanitaria con una perspectiva de desarrollo que involucra no solo a las víctimas del éxodo, sino también a las comunidades en las que se ubican. Es decir, las tres alternativas presentadas por los Principios Rectores como el fin de la situación de desplazamiento interno deben ser entendidas no como metas puntuales sino como procesos graduales y participativos. Por medio de estos las personas y comunidades, que en su momento debieron abandonar su lugar de residencia habitual, logran integrarse en las comunidades de acogida, mediante una dinámica que potencia el desarrollo, el bienestar y el pleno goce de los derechos tanto de los locales, como de los recién llegados¹²⁸.

EL RÉGIMEN DEL CAMBIO CLIMÁTICO

Instrumentos vinculados a la CMNUCC

El segundo régimen que aporta elementos para la gestión de la movilidad vinculada a causas ambientales y climáticas es el referente al cambio climático. Este fenómeno ha generado una creciente preocupación en la comunidad internacional que, poco a poco, se ha percatado de sus desastrosos efectos, así como del papel de la actividad humana en su intensificación. En 1992 se abrió a firmas la CMNUCC, la cual entró en vigor dos años más tarde. Desde entonces han sido numerosos los instrumentos de *hard* y *soft law* que han procurado involucrar a los Estados tanto en su prevención como en la mitigación y adaptación de sus efectos.

¹²⁷ Informe del representante especial del secretario general de Naciones Unidas para los derechos humanos de los desplazados internos, Walter Kälin, sobre soluciones duraderas. Doc. U.N. A/HRC/13/21/Add.4 del 9 de febrero del 2010, párr. 10.

¹²⁸ Sánchez, Beatriz Eugenia y Vidal, Roberto, *Memorias. Conferencia de soluciones sostenibles para la población desplazada. Experiencias internacionales y nacionales*, ACNUR y PNUD, Bogotá, 2013, p. 7.

Antes de continuar avanzando es conveniente aclarar estos dos últimos conceptos. La *mitigación* hace referencia a toda intervención humana encaminada a reducir las fuentes o potenciar los sumideros de gases de efecto invernadero¹²⁹. La *adaptación*, por su parte, es entendida como todo proceso de ajuste, tanto de los sistemas humanos como de los naturales, para enfrentar las nuevas condiciones climáticas —sean estas reales o esperadas— y reducir la vulnerabilidad¹³⁰. Si bien la movilidad humana ha sido encuadrada en este régimen sobre todo en el ámbito de la adaptación y de las pérdidas y daños, la mitigación también resulta relevante, porque proyectos desarrollados al respecto pueden eventualmente generar desplazamientos de población. En efecto, medidas contempladas dentro del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL)¹³¹ y de la iniciativa REDD+¹³², como la construcción de represas para centrales hidroeléctricas y almacenamiento de agua, plantaciones forestales y de biocombustibles, construcción de diques, espigones, defensas costeras, sistemas de riego y proyectos de reasignación de aguas, pueden generar como efecto colateral la expulsión y relocalización de las comunidades afectadas. Es por esto que el Grupo Asesor sobre Cambio Climático y Movilidad Humana, una instancia conformada para impulsar el tema en el ámbito internacional¹³³, ha recomendado

¹²⁹ IPCC, “Anexo II: Glosario”, en *Cambio climático 2014: Informe de síntesis. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*, Ginebra, 2014, p. 135.

¹³⁰ *Ibidem*, p. 128.

¹³¹ El Mecanismo de Desarrollo Limpio ha sido establecido por el artículo 12 del Protocolo de Kioto. Permite a los Estados desarrollados y a las empresas suscribir acuerdos para cumplir las metas de reducción de gases efecto invernadero.

¹³² REDD+ significa reducción de emisiones de gases efecto invernadero causadas por la deforestación y degradación de los bosques, la conservación y el incremento de las capturas de CO₂. Este mecanismo, desarrollado bajo la CMNUCC, busca reconocer y proveer incentivos a los países en desarrollo para proteger sus recursos forestales en tanto sumideros de carbono y así aumentar sus esfuerzos en materia de mitigación.

¹³³ El Grupo Asesor sobre Cambio Climático y Movilidad Humana está conformado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Instituto Universitario de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y la Seguridad Humana (UNU-EHS), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Norwegian Refugee Council / Internal Displacement Monitoring Centre (NRC/IDMC), Refugees International, el Centro de Relaciones Internacionales Estudios de Sciences Po (Sciences Po CERI) y la Red Árabe para el Medio Ambiente y el Desarrollo (Arab Network). El Grupo Asesor se centra en la movilidad humana tanto como estrategia de adaptación como en la dimensión del ámbito de pérdidas y daños (*loss and damage*), con el objetivo de movilizar la evidencia y aumentar el conocimiento y la comprensión de la movilidad humana impulsada por el cambio climático. Véase Advisory Group on Climate Change and Human Mobility, “Human Mobility in the Context of Climate Change.

que el diseño y práctica de este tipo de iniciativas respete las guías para la reubicación planificada¹³⁴.

Retornando a la evolución de este régimen internacional, el Marco de Adaptación de Cancún (2010) fue el primer instrumento en abordar la gestión de la movilidad humana vinculada al cambio climático. Para lo cual exige a los Estados que incluyan la gestión de los flujos de población en los planes de adaptación que deben desarrollar. Adicionalmente establece la posibilidad de que los países con menos recursos sean apoyados financieramente por el Fondo Verde para el Clima¹³⁵; entidad creada por el mismo instrumento. No menos importantes son las directrices que presenta para guiar a los Estados en la formulación de tales planes. El marco señala que las acciones que se tomen al respecto —así como todas las demás vinculadas a la adaptación— deben ser desarrolladas de acuerdo con los enfoques de género y participativo, así como de conformidad al principio de transparencia. De igual manera indica que deben tenerse en cuenta a los grupos vulnerables, así como a las comunidades y a los ecosistemas. Las acciones deben ser guiadas por los conocimientos científicos más avanzados, pero deben tener en cuenta también los conocimientos tradicionales¹³⁶.

Estos principios han sido complementados posteriormente por el IPCC, a fin de incrementar la eficacia de los procesos de adaptación. La máxima que guía estas nuevas directrices es el convencimiento de la inexistencia de fórmulas universales para la adaptación, ya que todo proceso debe desarrollarse de acuerdo con el lugar y contexto específicos. Eso supone, en primer lugar, que las particularidades del espacio físico resultan determinantes en el proceso de planificación e implementación de las medidas. En segundo lugar, deben tenerse en cuenta los intereses y valores sociales, así como los objetivos y percepción del riesgo de las comunidades beneficiadas. Es preciso, por tanto, incorporar los saberes, así como las prácticas tradicionales y locales, para integrar el elemento cultural de manera plena. En tercer lugar, debe desarrollarse una estrategia de comunicación relativa a todo el proceso

Recommendations from the Advisory Group on Climate Change and Human Mobility COP 21 Paris, France”, IOM, UNHCR, UNU-EHS, NRC & IDMC, Sciences Po-CERI and Refugees International, 2015, p. 3.

¹³⁴ Advisory Group on Climate Change and Human Mobility, “Human Mobility in the Context of Climate Change. Recommendations from the Advisory Group on Climate Change and Human Mobility COP 21 Paris, France”, IOM, UNHCR, UNU-EHS, NRC & IDMC, Sciences Po-CERI and Refugees International, 2015, p. 12.

¹³⁵ Establecido por la Decisión 3/CP.17, financia tanto actividades de mitigación como de adaptación.

¹³⁶ Doc. U.N. FCCC/CP/2010/7/Add.1 párr. 12.

que permita a las personas, comunidades, autoridades y demás actores involucrados tener acceso a la información relevante, de manera que les sea plenamente comprensible. Finalmente, resulta importante vincular a los entes locales y al sector privado, puesto que están en capacidad de apreciar de mejor manera las necesidades específicas de cada situación y pueden aportar recursos valiosos. No obstante, su participación no releva a las autoridades nacionales, cuyo papel es esencial para proveer a toda la acción de marcos institucionales y jurídicos, así como de sistemas de información, apoyo financiero y coordinación. El nivel central estatal es, así mismo, necesario para garantizar la atención a los grupos de población más vulnerables¹³⁷.

Las directrices elaboradas por el IPCC apuntan también a la urgencia de ocuparse de la reducción de los niveles de vulnerabilidad y exposición a la variabilidad climática actual. Para ello resulta necesario incluir este objetivo, de manera transversal, en los diferentes procesos de planificación del desarrollo y de reducción del riesgo por desastres. Advierten también la necesidad de identificar las principales limitaciones que pueden llevar a frustrar los procesos de adaptación. Entre estas se resalta la insuficiencia de investigación y la tendencia a subestimar la complejidad de estos procesos, así como el tiempo que se requiere para su desarrollo¹³⁸.

Las anteriores guías de acción fueron incorporadas en el artículo séptimo del Acuerdo de París, fruto de la Conferencia de las Partes (COP, por su sigla en inglés) de la CMNUCC, celebrada en esta ciudad en diciembre del 2015. En consecuencia son jurídicamente vinculantes, ya que este tratado, concebido para reemplazar al Protocolo de Kioto, entró en vigor el 4 de noviembre del 2016¹³⁹.

De manera paralela al Marco de Adaptación de Cancún, otras dos iniciativas derivadas de la CMNUCC han abordado otros aspectos de la movilidad humana. La primera es el Mecanismo Internacional de Varsovia de pérdidas y daños asociados con los impactos del cambio climático, creado en el 2013 en la COP de Cancún. Su objetivo es brindar asesoramiento y también apoyo a los países más vulnerables a los efectos de este fenómeno.

¹³⁷ IPCC, Intergovernmental Panel on Climate Change, *Cambio climático 2014: Impactos, adaptación y vulnerabilidad. Contribución del Grupo de Trabajo II al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático-Ginebra, OMM-PNUMA*, 2014, pp. 25-26.

¹³⁸ *Ibidem*, pp. 27 y 28.

¹³⁹ El tratado establece que para su entrada en vigor se requiere que lo ratifiquen al menos 55 partes en la CMNUCC, cuyas emisiones estimadas representen globalmente un 55 % del total de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero; esta condición se cumplió en la fecha arriba señalada.

Los desplazamientos son contemplados como uno de los efectos negativos que estos Estados deben enfrentar, para lo que requieren la colaboración internacional¹⁴⁰. La segunda es el Programa de Trabajo de Nairobi sobre impactos, vulnerabilidad y adaptación al cambio climático. Este mecanismo, establecido en el 2005 en la COP de Montreal, busca facilitar y catalizar el desarrollo y la difusión de la información, así como el conocimiento para apoyar las prácticas y políticas sobre adaptación; lo que incluye la gestión de la migración, el desplazamiento y los reasentamientos¹⁴¹. Su puesta en marcha ha sido coordinada por el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (OSACT) de la CMNUCC y alimentada por el Grupo Asesor sobre Cambio Climático y Movilidad Humana, el cual le envía al OSACT información sobre buenas prácticas y lecciones aprendidas de las políticas nacionales de adaptación¹⁴².

A pesar de estos esfuerzos, lo cierto es que la movilidad humana continúa teniendo dificultades para encajar en el marco normativo desarrollado a partir de la CMNUCC. Prueba de esto fue lo ocurrido durante la negociación del Acuerdo de París. Un sector de los participantes deseaba que este asunto se incluyera de manera expresa en el preámbulo y en los artículos sobre adaptación, pérdidas y daños¹⁴³. Sin embargo, durante la negociación se hizo evidente la resistencia que dar este paso suscita, lo que ya se había

¹⁴⁰ Por la creciente importancia del tema, algunos consideran que en el largo plazo el tema requerirá un mecanismo de más alto perfil (como un protocolo) que contemple todo el espectro de posibles daños y compensaciones. Solomon, Michele Klein y Koko Warne (2013), "Protection of Persons Displaced as a Result of Climate Change: Existing Tools and Emerging Frameworks", en Michael B. Gerrard y Gregory E. Wannier (eds.), *Threatened Island Nations Legal Implications of Rising Seas and a Changing Climate*, Cambridge University Press, p. 296.

¹⁴¹ Advisory Group on Climate Change and Human Mobility, "Human Mobility in the Context of Climate Change. Recommendations from the Advisory Group on Climate Change and Human Mobility COP 21 Paris, France", IOM, UNHCR, UNU-EHS, NRC & IDMC, Sciences Po-CERI and Refugees International, 2015, p. 4.

¹⁴² Advisory Group on Climate Change and Human Mobility (2014), "Joint submission to the United Nations Convention on Climate Change (UNFCCC) on the Nairobi Work Programme on impacts, vulnerability and adaptation to climate change for consideration at SBSTA 41", IOM, UNHCR, UNU-EHS, NRC & IDMC, Sciences Po-CERI and Refugees International y Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice (SBSTA), "Agenda item 7 Report of the Executive Committee of the Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts", FCCC/SB/2015/L.5/Rev.1, 43.ª sesión, París, 1.º al 4 de diciembre del 2015.

¹⁴³ Advisory Group on Climate Change and Human Mobility (2014), "Human Mobility in the Context of Climate Change. Recommendations from the Advisory Group on Climate Change and Human Mobility COP 20 Lima, Peru", IOM, UNHCR, UNU-EHS, NRC & IDMC, Sciences Po-CERI and Refugees International.

manifestado en varias conferencias de las partes de la CMNUCC¹⁴⁴. El debate se saldó con una solicitud dirigida al Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia para que establezca “un equipo de tareas” que elabore recomendaciones sobre enfoques integrados que permitan evitar, reducir al mínimo y afrontar los desplazamientos relacionados con los efectos adversos del cambio climático¹⁴⁵.

Instrumentos específicamente orientados a la gestión del desplazamiento vinculado a causas climáticas

La falta de voluntad para incluir la movilidad humana de manera expresa en el Acuerdo de París es el último episodio de una larga lista que evidencia la falta de voluntad de las partes de la CMNUCC para abordar de manera clara y detallada los retos que este fenómeno genera. Es por esto que algunos sectores de la comunidad internacional, así como de la academia, han considerado necesario preparar guías específicas para ayudar a los Estados en la gestión de estos movimientos de población, en especial cuando son forzados. En consecuencia se han preparado varias propuestas, de las cuales dos son particularmente relevantes, tanto en razón a su contenido como a la difusión de la que han sido objeto.

El proceso Nansen

La primera de las iniciativas constituye —más que un conjunto de instrumentos— un verdadero proceso de reflexión y propuesta de acción frente a los desplazamientos vinculados a factores ambientales y climáticos. Este se inició en junio del 2011 con la Conferencia Nansen sobre cambio climático y desplazamiento en el siglo XXI, celebrada en Oslo. Este evento reunió a 230 delegados de los Estados, la sociedad civil, las comunidades humanitaria

¹⁴⁴ Franck, Marine (2015), entrevista, High-Level Roundtable on Human Mobility and Climate Change, organizada por la Organización Internacional para las Migraciones (IOM). Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=t6ofME33LkY> [consultada el 8 de agosto del 2016].

¹⁴⁵ Párrafo 50, Acuerdo de París. Este grupo de trabajo deberá funcionar como complemento a los órganos y grupos de expertos ya existentes en el marco de la CMNUCC —como el Comité de Adaptación y el Grupo de Expertos para los Países Menos Adelantados— y se espera que cuente con participación de otras organizaciones y expertos que operan al margen de la Convención.

y científica preocupados por la prevención y gestión de los movimientos forzados vinculados al cambio climático¹⁴⁶. Fruto de esta reunión es el conjunto de diez directrices denominadas Principios de Nansen.

Este instrumento de *soft law* apuesta, en primer lugar, por una gestión conjunta de los desplazamientos internos vinculados a los efectos del cambio climático y los asociados a otro tipo de desastres ambientales. En segundo lugar ubica la protección de la dignidad y los derechos humanos como los principios que deben guiar toda acción o política en la materia. Así mismo, siguiendo la estela de Deng y Kälin, señala que, si bien son los Estados donde se presentan este tipo de éxodos los principales responsables de su atención, el principio de cooperación internacional demanda que se apoye a aquellos países cuyas capacidades han sido rebasadas. La atención que se preste a este fenómeno debe, sin embargo, ir más allá de la protección de los derechos señalados por los Principios Rectores para el desplazamiento interno. Si bien se indica que la implementación de este instrumento por parte de las autoridades nacionales es esencial, se señala que es necesario también profundizar en las acciones de prevención y resiliencia. Para ello invita a aplicar el Marco de Acción de Hyogo para la reducción de desastres. La política resultante debe, por tanto, combinar tanto el régimen de desplazamiento interno como de gestión de riesgo por desastre. Por último, señala con especial énfasis la importancia de vincular a las comunidades real o potencialmente afectadas, así como a la sociedad civil en general en la búsqueda de soluciones a través de un enfoque participativo¹⁴⁷.

Pese a ser el primer instrumento internacional específicamente dirigido a este tipo de éxodos fue percibido solo como un logro parcial. Esto por cuanto la conferencia que los produjo evitó abordar el complejo tema de la gestión de los desplazamientos transnacionales. Es por eso que al año siguiente, Noruega y Suiza, con el apoyo de ACNUR, lanzaron la Iniciativa Nansen¹⁴⁸; proyecto que, además, respondía a la petición realizada por el Marco de Adaptación de Cancún a la comunidad internacional de generar mecanismos para mejorar el entendimiento, la cooperación y la coordinación en materia de migración, desplazamiento y reubicación vinculados al cambio climático¹⁴⁹.

¹⁴⁶ Norwegian Refugee Council, *The Nansen Conference. Climate Change and Displacement in the 21st Century*, Norwegian Refugee Council, Oslo, 2011, p. 3.

¹⁴⁷ *Ibidem*, p. 5.

¹⁴⁸ Kälin, Walter, "De los Principios Nansen a la Iniciativa Nansen", en *Migraciones Forzadas*, n.º 41, diciembre del 2012.

¹⁴⁹ Párrafo 14.f del Marco de Adaptación de Cancún.

La primera actividad de la iniciativa fue adelantar un proceso de consultas que cubrió las regiones más vulnerables a este tipo de éxodos: el Pacífico, América Central, el Cuerno de África, el sudeste asiático y el sur de Asia. Tanto la sociedad civil como los gobiernos de estas zonas participaron en este trabajo. Además, se llevaron a cabo talleres y estudios sobre otras regiones del mundo que enfrentan procesos de movilidad asociada a factores climáticos y ambientales¹⁵⁰, lo que permitió elaborar una consulta global¹⁵¹. A partir de los resultados obtenidos durante este trabajo se construyó, en los últimos meses del 2015, la Agenda para la Protección del Desplazamiento Trasfronterizo en el Contexto de Desastres y Cambio Climático¹⁵².

Esta agenda, más que un instrumento clásico de derecho internacional, es un manual que recoge los conceptos básicos, principios y buenas prácticas necesarios para la elaboración de políticas públicas adecuadas y eficaces. Para ello combina la protección de los derechos humanos con la gestión de riesgo, la planeación del territorio y las medidas de adaptación al cambio climático, así como las relativas al desarrollo sostenible. Al igual que los Principios Nansen, apuesta por una atención conjunta a los desplazamientos vinculados a los efectos de cambio climático y a los demás tipos de desastre ambiental. La gestión que propone se basa en la comprensión de la complejidad de este fenómeno, reconociendo la multiplicidad de factores que se entrelazan para su producción, así como la ausencia de normas internacionales que establezcan la obligación de los Estados de recibir en su territorio a estas personas.

Frente a estos retos se propone un enfoque integral para la gestión de estos flujos que combina la acción en los territorios donde estos se originan y en aquellos a donde se dirigen. Esto supone desarrollar acciones en tres áreas. En primer lugar, se señala que debe abordarse la prevención con medidas que enfrenten las causas profundas de estos éxodos. La Agenda establece, en consecuencia, la necesidad de desarrollar medidas encaminadas a la reducción de riesgos por desastre, a la mejora de las infraestructuras, de planificación urbana, de adaptación al cambio climático y de reforma

¹⁵⁰ Así, por ejemplo, de América del Sur se elaboró un documento de antecedentes (*background paper*), preparado por el colombiano Nicolás Rodríguez. Véase nota 11.

¹⁵¹ Los documentos de las consultas están disponibles en el sitio web de la Iniciativa Nansen: <https://www.nanseninitiative.org/#consultations> [consultada el 18 de enero del 2017].

¹⁵² Iniciativa Nansen, *Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate Change*, The Nansen Initiative, Ginebra, diciembre del 2015.

agraria; esto último con el objetivo de mejorar el acceso y la distribución de la tierra. Así mismo sugiere la revisión de los modelos de desarrollo adoptados por estos países, con el fin de identificar —y en caso necesario corregir— su capacidad para incrementar la vulnerabilidad de los territorios y poblaciones frente a los efectos del cambio climático y las catástrofes ambientales en general. El fortalecimiento de la resiliencia de las comunidades ubicadas en las regiones más vulnerables también debe ser objeto de desarrollo¹⁵³.

El segundo componente del proyecto diseñado por este instrumento es la atención de los éxodos antes de cruzar una frontera internacional. Bajo la premisa de que la gran mayoría de los flujos de población son primero internos y que, si no son debidamente atendidos, quienes los integran optan por buscar protección cruzando una frontera internacional, se establecen lineamientos para que los Estados de origen ejerzan su responsabilidad. Los Principios Rectores para el desplazamiento interno deben guiar las acciones y políticas domésticas, de manera que la protección de los derechos de estas personas constituya su principal objetivo. No obstante, se reconoce que es necesario ir más allá de este documento. Las indicaciones relativas a los procesos de reubicación planeada son complementadas insistiendo en el enfoque participativo que debe guiarlos, así como en la inclusión de las comunidades receptoras. Así mismo, y de manera acorde con el trabajo adelantado por Naciones Unidas sobre soluciones duraderas, se recomienda que el traslado de la población a su nuevo hogar se conciba como un proceso largo y gradual, a partir de un enfoque que combine elementos humanitarios y de desarrollo, con el propósito de lograr su plena integración, recuperación y autonomía¹⁵⁴.

Adicionalmente se propone a los países en los que los éxodos ambientales y climáticos tienen su origen, desarrollar programas de migración ordenada destinados a las personas y comunidades que residen en áreas expuestas a los desastres ambientales. La experiencia de países africanos y asiáticos incluidos en las consultas permite sostener que las migraciones circulares y estacionales pueden constituirse en interesantes estrategias de adaptación¹⁵⁵.

¹⁵³ Iniciativa Nansen, *op. cit.*, pp. 34-36.

¹⁵⁴ *Ibidem*, pp. 38-41.

¹⁵⁵ Las migraciones circulares son aquellas que implican éxodos repetidos entre el punto de origen y el de destino. Las migraciones estacionales involucran así mismo movimientos repetidos, pero no necesariamente hacia el mismo destino. En este caso, el periodo de cosecha o de desarrollo de determinadas actividades —por regla general, agropecuarias y pesqueras— determina el periodo del año en el que se realiza el movimiento.

Permiten disminuir la presión demográfica sobre terrenos vulnerables y, además, proveer a las comunidades de los recursos que requieren para su supervivencia y bienestar, sin necesidad de cortar el vínculo que las une a los territorios que les pertenecen y/o que han habitado de manera tradicional. La migración sin intención de retorno —interna o transnacional— se presenta también como una opción que puede ofrecer alternativas para la adaptación de quienes permanecen en el lugar, en la medida en que se gestionen de manera adecuada las remesas enviadas a las áreas que afrontan los efectos del cambio climático, invirtiéndolas, por ejemplo, en tecnología que permita adaptar la producción agropecuaria al nuevo entorno¹⁵⁶.

El desarrollo de programas de migración ordenada no puede ser tarea exclusiva de los Estados de origen cuando las personas cruzan fronteras internacionales, es preciso que se desarrollen estrategias de cooperación entre estos y los países de destino. Justamente el tercero y último de los elementos centrales de la Agenda se ocupa de esta responsabilidad. Así promueve el desarrollo de acuerdos y estrategias de cooperación que permitan este tipo de flujos de población garantizando su voluntariedad, así como el bienestar y los derechos de los migrantes. Por otro lado, señala la necesidad de que los Estados de acogida revisen sus marcos normativos para afrontar las corrientes de desplazados transnacionales. El régimen del refugio —como ya se ha analizado en este texto— no ofrece en principio protección para estas personas, por lo que es necesario desarrollar nuevas respuestas para aquellos que no pueden retornar a su lugar de origen, de manera temporal o permanente.

Este reto supone desarrollar mecanismos para identificar a los desplazados y distinguirlos de los migrantes, en la medida en que es el carácter involuntario de su éxodo lo que justificaría su admisión, en virtud de su vulnerabilidad y de la incapacidad del Estado de origen de ofrecerles protección. Una vez identificada esta población es preciso desarrollar medidas para garantizar su admisión y ofrecerle un trato acorde a su dignidad durante la estadía. Por último, implica la búsqueda de soluciones duraderas ya sea por medio del retorno, la reubicación o la integración local. De todos estos aspectos se ocupa la Agenda, recurriendo a las experiencias y buenas prácticas identificadas en las consultas regionales, así como al Derecho Internacional de los Derechos Humanos y al principio de *non refoulement*¹⁵⁷.

¹⁵⁶ Iniciativa Nansen, *op. cit.*, pp. 36 y 37.

¹⁵⁷ *Ibidem*, pp. 22-31.

Pese a su condición de instrumento de *soft law*, la Agenda ha sido aprobada por 109 Estados que se han comprometido a aplicar sus directrices. Con el fin de facilitar el cumplimiento de este compromiso, la Iniciativa se transformó en la Plataforma de Desplazamiento por Desastre. Esta nueva organización internacional, dotada de una compleja estructura interna, de la que hacen parte gobiernos, expertos independientes y organizaciones internacionales, tiene como misión la difusión y promoción de la Agenda. Así mismo promueve la búsqueda de nuevas respuestas a los retos que supone el desplazamiento ambiental y climático¹⁵⁸.

Dado que fue creada en el 2016, aún es muy pronto para hacer una valoración de sus resultados. No obstante, su mera existencia da cuenta de la importancia de la Agenda, así como del creciente consenso en torno a las directrices de acción que propone.

Los Principios de Península

La segunda iniciativa que ha llamado la atención de la comunidad internacional son los Principios de Península sobre el desplazamiento climático dentro de los Estados¹⁵⁹. A diferencia del proceso Nansen, este instrumento, producto del trabajo de un grupo de expertos reunidos en Red Hill, Australia, en el 2013, se centra únicamente en los éxodos forzados internos vinculados al cambio climático¹⁶⁰. Esta decisión merece una explicación. Este fenómeno ha sido concebido, desde el primer momento, como un asunto que atañe a la comunidad internacional en su conjunto. Por lo tanto, enfocarse exclusivamente en el desplazamiento interno asociado a aquél permite a este conjunto de principios demandar una responsabilidad y un papel mucho mayor que la derivada de la solidaridad o incluso del deber de protección de los derechos humanos esenciales, que reclaman tanto el proceso descrito en la sección anterior, como los Principios Rectores diseñados por Deng. De hecho, este instrumento establece el derecho y el deber de los Estados que lo enfrentan de pedir la cooperación y asistencia de otros Estados y organismos internacionales¹⁶¹. Otra diferencia

¹⁵⁸ La información sobre la Iniciativa Nansen se encuentra disponible en su página web <http://disasterdisplacement.org/> [consultada el 21 de enero del 2017].

¹⁵⁹ Disponible en: <http://displacementsolutions.org/wp-content/uploads/Peninsula-Principles-Spanish.pdf> [consultada el 20 de junio del 2016].

¹⁶⁰ Principio 2.

¹⁶¹ Principio 8.

importante frente a las propuestas anteriores es el grado de concreción de sus lineamientos, pues propone un detallado marco normativo de atención y protección que se extiende desde la prevención hasta la búsqueda de soluciones duraderas.

Este instrumento resulta interesante al enfatizar el deber de prevención del desplazamiento, mediante la implementación de herramientas de gestión del riesgo por desastre y adaptación al cambio climático¹⁶². Los movimientos de población, en caso de ser inevitables, deben prevenirse con anterioridad y desarrollarse de acuerdo con un plan previamente pactado con las comunidades desplazada y de acogida. De hecho, el conjunto de principios acentúa la importancia de la participación de los dos grupos de población durante todas las etapas del desplazamiento, así como la necesidad de ofrecer al segundo la misma atención que al primero para garantizar que los procesos de reasentamiento constituyan verdaderas soluciones sostenibles y duraderas¹⁶³. Adicionalmente, reivindica la importancia de garantizar a quienes han sido desplazados el acceso a la tierra en condiciones similares a las que tenían en la que dejaron atrás y señala la necesidad de establecer mecanismos que permitan compensar las pérdidas y daños sufridos por estas personas¹⁶⁴.

Si bien un primer momento este conjunto de principios despertó gran interés en la comunidad internacional, con el tiempo se han visto eclipsados por el proceso Nansen. Eso significa que los Estados, así como las organizaciones internacionales y la sociedad civil, parecen apostar por una gestión conjunta de los desplazamientos generados por causas exclusivamente climáticas y los vinculados a otro tipo de factores ambientales.

EL RÉGIMEN INTERNACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGO POR DESASTRES

El cuarto régimen internacional que aporta elementos para la gestión de las afectaciones a la movilidad humana vinculadas a factores climáticos y ambientales es el referente a la gestión de riesgo por desastres. Se trata de un sistema un tanto particular, ya que tradicionalmente los Estados han sido reacios a que esta materia sea regulada a través de normas internacionales.

¹⁶² Principios 5 a 7.

¹⁶³ Principio 10.

¹⁶⁴ Principios 10 y 11.

En consecuencia, hoy en día tan solo existen un par de convenciones al respecto, que abordan temas puntuales¹⁶⁵. Pese a la resistencia de las autoridades nacionales a ceder soberanía en esta materia, desde hace más de tres décadas se ha desarrollado al interior de Naciones Unidas un conjunto de agencias, documentos e instrumentos de *soft law* dedicados a orientar la gestión de los Estados en el tema de desastres y a promover la cooperación y asistencia internacional en estos eventos. Se trata de un proceso en continua transformación y crecimiento. Si bien las disposiciones que integran este sistema han estado tradicionalmente regidas por una perspectiva de acción humanitaria, en los últimos años el enfoque de derechos ha empezado a ser tenido en cuenta¹⁶⁶. De igual forma, ha habido una reformulación de la noción de desastre y de otros conceptos como vulnerabilidad, amenazas antrópicas y gestión del riesgo, lo que ha complejizado el marco conceptual y político del derecho internacional de la gestión del riesgo de desastre.

La gestión de desastres y la acción humanitaria

En la década de los setenta del siglo xx, grandes catástrofes asociadas a sequías y conflictos en África subsahariana, inundaciones y ciclones en el sudeste asiático y terremotos como los de Perú (1970), Nicaragua (1972) y Guatemala (1976) pusieron de presente la importancia de establecer mecanismos que permitieran a los organismos locales e internacionales responsables de las labores de socorro articular sus esfuerzos y ofrecer así una respuesta más eficaz. No es casualidad que en esa década se haya creado la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre (UNDRO), con el objetivo de coordinar la acción humanitaria de las agencias de Naciones Unidas encargadas de responder a situaciones percibidas como amenazas para la población civil y la seguridad nacional. Estas amenazas, en ese momento, incluían eventos tan distintos como los desastres ambientales, los efectos de los conflictos armados y los accidentes

¹⁶⁵ Existen dos convenios generales sobre desastres que no están directamente relacionados con asuntos ambientales ni de migraciones. El primero es la Convención de Tampere (1998), que reduce los obstáculos jurídicos para el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y operaciones de socorro. Las medidas que incluye apuntan a la atención y no a la reducción. El segundo es el Convenio marco de asistencia para la protección civil (2000), que tiene como objeto propiciar la cooperación interestatal de los cuerpos de defensa y protección civil.

¹⁶⁶ Bradley, Megan y Cohen, Roberta, *op. cit.*

tecnológicos, marítimos y de aviación. Es en este momento histórico, además, cuando la comunidad internacional empieza a construir un régimen para enfrentarlos. Este sistema adoptó, en este primer periodo, un enfoque basado en la acción sobre la gestión de emergencias y desastres. Es decir, se centró en la respuesta y la acción humanitaria posterior a estos eventos¹⁶⁷. Esto se explica, en buena parte, por cuanto estos fenómenos eran concebidos como impredecibles y extremos, lo que restaba importancia a la prevención. La movilidad humana generada por estas catástrofes no despertó entonces mayor atención, más allá de las acciones humanitarias postdesastres¹⁶⁸.

Poco a poco la gestión de desastres fue tomando un lugar relevante en las preocupaciones de la comunidad internacional, si bien los instrumentos desarrollados para enfrentarla no dejaron nunca de ser mayoritariamente *soft law*. En 1989, la Asamblea General de Naciones Unidas (Res. 48/188) declaró la década de 1990-1999 como el Decenio Internacional para la Reducción de Desastres Naturales (DIRDN), como una medida para generar conciencia sobre este problema. Entre los objetivos del DIRDN estaban “difundir la información existente y la que se obtenga en el futuro sobre medidas de evaluación, predicción, prevención y mitigación de los desastres naturales”, así como elaborar programas de “asistencia técnica y transferencia de tecnología, proyectos demostrativos y actividades de educación y formación adaptados a amenazas y lugares específicos, y evaluar la eficacia de esos programas”. En 1991, Naciones Unidas convocó la Primera Conferencia

¹⁶⁷ De forma paralela a la evolución de este marco internacional, muchos países adoptaron otro tipo de mecanismos para gestionar el riesgo de desastres y emergencias, como las normas relativas a la salud pública, el medio ambiente, la planificación y la construcción. Tras grandes desastres, las prácticas de construcción o el diseño urbanístico solían modificarse con fines de reducción del riesgo. *Ibidem*, p. 33.

¹⁶⁸ Una estructura complementaria a la de la gestión de desastres ha sido la de la acción humanitaria, guiada por la Subsecretaría General para los Asuntos Humanitarios / Coordinador de Alivio en Emergencias. Esta Subsecretaría, creada en 1991, es la cabeza de la OCHA. En 1998, la OCHA subsumió a la antigua Oficina del Coordinador de Alivio de Desastres. Desde entonces es la instancia responsable de coordinar las agencias de asistencia humanitaria de Naciones Unidas en caso de emergencias y es el punto focal para la acción humanitaria a nivel gubernamental, intergubernamental y no gubernamental. También lidera el Comité Permanente entre Organismos (IASC), una instancia de coordinación de acción humanitaria conformada por agencias pertenecientes y no pertenecientes a Naciones Unidas. Cfr. Rubiano, Sebastián, “La protección del desplazamiento forzado por desastres ambientales en Colombia: hacia una perspectiva de derechos humanos”, en *Derechos humanos y grupos vulnerables en América Latina*, vv. AA., Madrid y Barcelona, Universidad Carlos III y Universidad Pompeu Fabra, 2014.

Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales, que tuvo lugar en Yokohama (Japón), en junio de 1994. En dicha conferencia se adoptaron la Estrategia y el Plan de Acción de Yokohama, que contenían algunos principios básicos para la gestión y reducción de desastres, tales como la importancia de la evaluación del riesgo, la necesidad de mejorar la capacidad de los Estados en prevención y reducción, la protección del ambiente, la difusión efectiva de la información y la colaboración (Res. 49/220)¹⁶⁹.

Estos instrumentos apuntaban a cambiar las prioridades al pasar de un enfoque centrado en la respuesta a los desastres a otro centrado en la reducción del riesgo de desastres. Este cambio de perspectiva se reafirmó en la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres (EIRD), que se lanzó en 1999 para complementar el DIRDN y desarrollar la Estrategia y el Plan de Acción de Yokohama. La EIRD (en inglés, UNISDR) fue lanzada como instancia sucesora permanente del Decenio y abogaba por la participación de la sociedad en las medidas para la reducción de estos eventos, la disminución de las pérdidas económicas y la sensibilización sobre los riesgos de los peligros naturales, ambientales y tecnológicos para las sociedades modernas. También estaba dirigida a mejorar la calidad del conocimiento sobre sus causas y efectos, alcanzar compromisos con autoridades públicas de los Estados y promover el paso de atención a reducción efectiva. La EIRD se erigió como espacio de interlocución y discusión de prácticas y experiencias de organizaciones y actores vinculados a la gestión del riesgo de desastres. En 1999 se creó también la Oficina del Representante del Secretario General para la Reducción de Desastres, que se rige bajo el llamado Mandato de Ginebra y funge como punto focal de la EIRD. A pesar de estos avances, la conceptualización de los desastres como amenazas repentinas y el énfasis en la atención siguieron siendo dominantes. No se hacía tampoco alusión a la movilidad humana.

¹⁶⁹ Entre 1997 y 2000 hubo especial preocupación por los desastres asociados al fenómeno de El Niño, en particular en los países en desarrollo, los pequeños Estados insulares y los países sin litoral. La Asamblea General hizo un llamado a las organizaciones y las entidades del sistema de las Naciones Unidas (en especial a la Comisión Oceanográfica Intergubernamental, la Unesco, la OMM, la OMS, la FAO, el PNUMA, el PNUD, el Programa Mundial de Investigaciones Climáticas y el Consejo Internacional de Uniones Científicas) para que en el marco del Decenio contribuyeran a fomentar estudios integrales del fenómeno de El Niño e intensificaran su cooperación con las regiones afectadas por dicho fenómeno.

La inclusión del riesgo por desastre: Hyogo y Sendai

El terremoto y posterior tsunami que azotaron el sudeste asiático en el 2004 impulsaron un nuevo proceso de reflexión sobre la gestión de los desastres en la comunidad internacional. Dos años antes la Asamblea General había solicitado la revisión de la Estrategia de Yokohama para superar el enfoque de acción humanitaria y en el 2003 el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo había abogado por “la aplicación de un enfoque integrado, incluyente y que considere múltiples amenazas, para abordar la vulnerabilidad, la evaluación del riesgo y el manejo de desastres, incluyendo aspectos de prevención, mitigación, preparativos, respuesta y recuperación”. Así que no resultó sorprendente que la Segunda Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales, realizada en Kobe (Japón) en el 2004, introdujera un importante giro a la manera como este asunto venía siendo concebido, a través de sus dos productos: la Declaración y el Marco de Acción de Hyogo.

El Marco de Acción de Hyogo 2005-2015 fue por una década el principal instrumento internacional en materia de gestión del riesgo de desastres. La Declaración de Hyogo destacó la importancia de reducir vulnerabilidades y fortalecer la resiliencia de las naciones y las comunidades “en el contexto del ciclo de la reducción de los desastres, que consiste en la prevención, los preparativos y la respuesta en caso de emergencia, así como en la recuperación y la reconstrucción”. Los 168 Estados que avalaron este instrumento acordaron lograr, para el 2015, “la reducción considerable de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto de vidas como de bienes sociales, económicos y ambientales de las comunidades y los países”¹⁷⁰. Acordaron tres objetivos estratégicos: la integración de los riesgos de desastre en las políticas y planes de desarrollo; la creación y fortalecimiento de instituciones y mecanismos para aumentar la resiliencia a las amenazas; y la incorporación de criterios de reducción del riesgo en el diseño y ejecución de programas de preparación para desastres. También acordaron la inclusión de una perspectiva de género, un enfoque diferencial sensible a la diversidad cultural,

¹⁷⁰ Tras la conferencia se estableció el Fondo Mundial para la Reducción y Recuperación ante Desastres (GFDRR, por su sigla en inglés), que está conformado por la EIRD, varios Estados y el Banco Mundial. Su fin es promover y financiar la ejecución de las metas de la EIRD y del Marco de Acción de Hyogo. Adicionalmente, otras agencias especializadas de Naciones Unidas también han incluido el tema de la reducción de desastres en sus agendas, como Unicef y el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos-ONU Hábitat.

el mejoramiento de la cooperación y asistencia internacional, así como un mejor conocimiento del riesgo¹⁷¹.

A pesar de estos acuerdos, el nivel de eficacia del Marco de Acción de Hyogo fue bastante limitado. En su última evaluación, antes de su sustitución por el de Sendai, se hizo evidente que si bien muchos países estaban progresando adecuadamente en las actividades que salvan vidas —como las alertas tempranas y la preparación y respuesta ante desastres—, el riesgo no se estaba teniendo debidamente en cuenta en los planes y las decisiones sobre desarrollo e inversión¹⁷². Por el contrario, muchos de los avances reportados por los Estados consistieron en aspectos formales como la expedición de normas y creación de entidades y no en medidas de reducción del riesgo como tales¹⁷³.

La senda marcada por Hyogo, que enfatiza la importancia de actuar sobre el riesgo y no solo sobre las consecuencias de los desastres, fue seguida por la Tercera Conferencia Mundial sobre Reducción del Riesgo de Desastres. Este evento produjo el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. El nuevo instrumento ahonda en el trabajo de su predecesor añadiendo dos elementos nuevos: por una parte, el cambio climático como amenaza que debe ser enfrentada y, por otra, el vínculo entre la prevención de desastres y el desarrollo sostenible. Propone un plan de acción para la comunidad internacional a partir de cinco grandes prioridades: comprender el riesgo de desastres, fortalecer su gobernanza para gestionarlo adecuadamente, invertir en su reducción, aumentar la preparación

¹⁷¹ En el 2006 se creó la Plataforma de las Naciones Unidas de información obtenida desde el espacio para la Gestión de Desastres y Respuesta a Emergencias-ONU-Spider. Esta se centra en la necesidad de garantizar el acceso y uso de las tecnologías para la ayuda humanitaria y respuesta a emergencias durante todas las fases del ciclo de gestión de desastres, incluyendo la reducción de riesgos. El programa ONU-Spider funciona como una puerta de acceso a la información espacial para apoyar la gestión de desastres, al servir como un puente para conectar las comunidades de gestión de desastres, gestión de riesgos y de espacio y por ser un facilitador de la creación de capacidad y el fortalecimiento institucional. El programa es una herramienta clave para la implementación del Marco de Acción de Sendai. ONU-Spider es administrada por la Oficina de las Naciones Unidas para los Asuntos del Espacio Ultraterrestre (UNOOSA, por su sigla en inglés) (Res. AG 61/110 14 de diciembre del 2006).

¹⁷² IFRC & UNDP, *The Handbook on Law and Disaster Risk Reduction*, Ginebra: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies and United Nations Development Programme, 2015, p. 16. Disponible en: <http://www.ifrc.org/Global/Photos/Secretariat/201511/Handbook%20on%20law%20and%20DRR%20LR.pdf> [consultada el 9 de agosto del 2016].

¹⁷³ Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de Naciones Unidas (2015), *Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres-Hacia el desarrollo sostenible: el futuro de la gestión del riesgo de desastres*, EIRD-Naciones Unidas, Ginebra, p. 138.

para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y “reconstruir mejor” (*build back better*) en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción. Así mismo, el Marco de Acción insta a los Estados a lograr estos objetivos a través de tres grandes acciones. En primer lugar, prevenir la formación de nuevos riesgos al adoptar un crecimiento consciente de riesgos y planes de desarrollo que minimicen el aumento de la exposición y la vulnerabilidad. En segundo lugar, reducir los riesgos existentes mediante acciones que enfoquen y reduzcan la exposición y la vulnerabilidad, incluyendo la preparación para responder en caso de desastres. Y, por último, fortalecer las capacidades para afrontar los impactos ocasionados por desastres con base en medidas sociales y económicas que permitan a los países y a la gente absorber las pérdidas, minimizar los impactos y poder recuperarse¹⁷⁴.

Al igual que su antecesor, el nuevo marco reconoce que los Estados tienen la responsabilidad primordial de prevenir y reducir los riesgos de desastre, incluida la cooperación. Sin embargo, también reconoce que se trata de una responsabilidad compartida entre el gobierno central y las autoridades locales, los sectores y las partes interesadas, según corresponda a las circunstancias nacionales.

Uno de los elementos más importantes de Sendai es la incorporación del ya mencionado principio de *build back better*, que ha venido tomado fuerza en la doctrina y la práctica de la gestión del riesgo y acción humanitaria en los últimos años. La acción humanitaria está orientada a la atención de las necesidades de las personas y comunidades en situaciones de emergencia —como pueden ser los desastres ambientales, pero también los conflictos armados y las situaciones de violencia generalizada— y se rige por los principios de humanidad, neutralidad, imparcialidad, independencia y universalidad¹⁷⁵. No obstante, al pensar la acción humanitaria desde la gestión del riesgo de desastres se ha hecho evidente que atender un desastre con el simple fin de restituir la situación anterior al mismo puede reproducir las condiciones de vulnerabilidad que propiciaron su ocurrencia. Volver al *statu quo* previo sería, en últimas, una acción no solo insuficiente sino contraproducente, pues no abordaría la reducción del riesgo ni de la vulnerabilidad. Es decir, ante la eventual repetición de la amenaza, el desastre podría repetirse también si las condiciones que lo propiciaron en primer

¹⁷⁴ UNISDR, *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*, 2015.

¹⁷⁵ Comisión de Derecho Internacional, Informe del periodo de 66 sesiones, 2014. Disponible en: <http://legal.un.org/ilc/reports/2010/spanish/chp7.pdf> [consultada el 9 de agosto del 2016].

lugar no fueron transformadas. Por eso, este principio sostiene que la atención a estos eventos debe abordarse como una oportunidad para mejorar las condiciones de las personas y comunidades, sobre todo de aquellas más vulnerables a los desastres y a los efectos del cambio climático¹⁷⁶. Así que resulta crucial pensar la gestión del riesgo en conjunto con el desarrollo y, por ende, con el cambio climático y la movilidad humana¹⁷⁷. Su inclusión representa el reconocimiento de la importancia de los efectos distributivos del modelo de desarrollo y su rol como coproductor de la vulnerabilidad.

Antes del Marco de Acción de Hyogo, las agencias, documentos e instrumentos internacionales en el tema de desastres tendían dar más protagonismo a los llamados desastres naturales sin causa antrópica y de aparición repentina. Hyogo, y luego Sendai, incluyeron un vínculo más explícito con el desarrollo sostenible y los desastres asociados al cambio climático. Esto tuvo que ver con las reiteradas menciones al problema de los desastres climáticos en las Conferencias de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, sobre todo las de Cancún (2010), Copenhague (2011) y Durban (2012). No obstante estos avances, estos dos marcos de acción mantienen un énfasis en la reducción y gestión de los desastres y sus pérdidas humanas y económicas. Bajo esta óptica, las catástrofes siguen siendo predominantemente vistas como choques exógenos e imprevistos que afectan el funcionamiento supuestamente normal de las sociedades y economías, en lugar de ser entendidos como indicadores endógenos de desarrollo fracasado o mal conducido, de procesos económicos y sociales insostenibles y de sociedades mal adaptadas a los territorios que ocupan y a los efectos del cambio climático global sobre sus entornos¹⁷⁸. Así mismo, y en contraste con los marcos previos en materia de gestión del riesgo, Sendai hace mucho énfasis en el papel de la tecnología y la infraestructura en la gestión del riesgo en detrimento de otros aspectos como la participación local¹⁷⁹.

¹⁷⁶ Mannakkara, Sandeeka y Wilkinson, Suzanne, “Re-conceptualising ‘Building Back Better’ to Improve Post-Disaster Recovery”, en *International Journal of Managing Projects in Business*, vol. 7(3), 2014, p. 3.

¹⁷⁷ Gupta, Manu *et al.*, *Building Back Better for Next Time: Experiences and Lessons Learnt from the Project “Building Resilience to Tsunamis in the Indian Ocean”*, UNISDR Secretariat for Asia and Pacific, Bangkok, 2015.

¹⁷⁸ Lavell, Allan y Maskrey, Andrew, *The Future of Disaster Risk Management: An On-Going Discussion*, FLACSO y UNISDR, 2013, p. 17.

¹⁷⁹ Tozier de la Poterie, Arielle y Baudoin, Marie-Ange, “From Yokohama to Sendai: Approaches to Participation in International Disaster Risk Reduction Frameworks”, en *International Journal for Disaster Risk Science* 6: 128-139, 2015, p. 136.

La inclusión de la movilidad humana en la gestión de riesgo por desastre

A pesar de estas limitaciones en su enfoque, el Marco de Sendai incluye una serie de medidas relacionadas con la movilidad humana, específicamente con el desplazamiento, la evacuación y reubicación de poblaciones y personas en el contexto del fortalecimiento de la gobernabilidad del riesgo de desastres, la inversión en la capacidad de recuperación y mejora de la preparación. Sendai reconoce que el gran número de personas desplazadas identificado en los últimos años es uno de los efectos devastadores de los desastres. El Marco de Sendai subraya, entre otras cosas, la necesidad de prepararse para “asegurar una respuesta rápida y eficaz a los desastres y los desplazamientos conexos”¹⁸⁰, y alienta a los Estados a adoptar, a nivel nacional y local “políticas y programas que aborden la movilidad humana producida por desastres para reforzar la resiliencia de las personas afectadas y la de las comunidades de acogida de conformidad con el derecho interno y las circunstancias nacionales”¹⁸¹. Además, destaca la importancia de la legislación nacional y declara que la movilidad humana, el desplazamiento, la evacuación y la reubicación son cuestiones prioritarias en el desarrollo futuro de instrumentos normativos en el tema¹⁸². No obstante, también alienta la “cooperación transfronteriza [...] para aumentar la resiliencia y reducir el riesgo de desastres, incluido el riesgo de epidemias y desplazamientos”¹⁸³.

El texto final del Marco de Acción de Sendai incluye tres referencias sobre la necesidad de incluir a los “migrantes” —sean voluntarios o forzados— en la reducción del riesgo de desastres y el trabajo de gestión en todos los niveles. Primero, el párrafo 7 dice que los gobiernos deben comprometerse con las partes interesadas, “incluidos [...] los migrantes [...] en el diseño y aplicación de políticas, planes y normas”. Segundo, el párrafo 27 (h) establece “facultar a las autoridades locales, como corresponda, por medios reguladores y financieros para que trabajen y se coordinen con la sociedad civil, las comunidades y los pueblos y migrantes indígenas en la gestión del riesgo de desastres a nivel local”. Tercero, el párrafo 36 (a) (vi)

¹⁸⁰ Párrafo 33 (h), Marco de Sendai para la Reducción de Riesgo de Desastres 2015-2030.

¹⁸¹ Párrafo 30 (l), Marco de Sendai para la Reducción de Riesgo de Desastres 2015-2030.

¹⁸² UNISDR, Reading the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030, UNISDR, 2015, p. 29.

¹⁸³ Párrafo 28 (d), Marco de Sendai para la Reducción de Riesgo de Desastres 2015-2030.

señala que “los migrantes contribuyen a la resiliencia de las comunidades y las sociedades y sus conocimientos, aptitudes y capacidades pueden ser de utilidad en el diseño y la aplicación de la reducción del riesgo de desastres”¹⁸⁴.

Las reubicaciones se tratan en el Marco de Sendai como una opción potencial para reducir el riesgo. El párrafo 27 (k) establece que para ello se deben formular “políticas públicas, cuando corresponda, destinadas a abordar las cuestiones relacionadas con la prevención o el traslado, cuando sea posible, de los asentamientos humanos ubicados en zonas expuestas a riesgo de desastres, con sujeción al derecho interno y los sistemas jurídicos nacionales”. Para reducir el riesgo, en el párrafo 30 (f) también se contempla “promover la incorporación de las evaluaciones del riesgo de desastres en la elaboración y aplicación de políticas territoriales, incluidas la planificación urbana, las evaluaciones de la degradación de las tierras y las viviendas informales y no permanentes, y el uso de directrices y herramientas de seguimiento basadas en los cambios demográficos y ambientales previstos”.

Varias disposiciones también abordan el papel de las evacuaciones y de los desplazamientos inducidos por desastres en la reducción del riesgo de desastres. El párrafo 33 (h) promueve “la realización de ejercicios periódicos de preparación, respuesta y recuperación ante los desastres, incluidos simulacros de evacuación, la capacitación y el establecimiento de sistemas de apoyo por zonas, 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”. El párrafo 33 (m) insta a “reforzar la capacidad de las autoridades locales para evacuar a las personas que viven en zonas propensas a desastres”. Y el párrafo 33 (j) retoma el principio de *build back better* e invita a “integrar la reconstrucción después de los desastres en el desarrollo económico y social sostenible de las zonas afectadas. Esto debería aplicarse también a los asentamientos temporales de personas desplazadas por los desastres”¹⁸⁵.

La idea de que los migrantes y desplazados internos tienen condiciones específicas de vulnerabilidad frente a los desastres estuvo asentada desde

¹⁸⁴ Guadagno, Lorenzo, “Human Mobility in the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction”, en *International Journal for Disaster Risk Science* 7: 30, 2016, p. 32.

¹⁸⁵ Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 (2015), adoptado en la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas celebrada en Sendai (Japón), el 18 de marzo del 2015. Curiosamente, la construcción de capacidades para generar información confiable y desagregada del estatus migratorio a nivel doméstico sí fue incluida en la meta 17.18 de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030, aprobada en el mismo año 2015.

el principio del proceso preparatorio de Sendai. Sin embargo, un aspecto que se excluyó del Marco de Acción que fue finalmente aprobado fue el estatus de la movilidad (por ejemplo, la condición de migrante interno / internacional o de desplazado, o el estar documentado / indocumentado), lo cual al parecer tuvo que ver con la falta de voluntad de los Estados, pues estas clasificaciones rara vez se incluyen en los esfuerzos de recopilación de datos relacionados con el desastre a nivel doméstico y esa falta de información habría dificultado evaluar la gestión y mostrar resultados¹⁸⁶.

A pesar de estos vacíos, el Marco de Sendai menciona múltiples dimensiones de la movilidad humana asociada a los desastres que son extremadamente relevantes para la gestión del riesgo, y proporciona una plataforma para una variedad de acciones en varios ámbitos. Además, “destaca explícitamente varias prioridades operativas, que también podrían ser un aspecto esencial de los esfuerzos de adaptación en los ámbitos de desarrollo sostenible y de cambio climático que no han sido desarrollados con tanto detalle en los documentos de mayor estatus, tales como la resolución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible o de la Convención Marco del Acuerdo de París”¹⁸⁷. En ese sentido, este instrumento puede ser una herramienta para que el grupo de tareas creado por el Acuerdo de París —al que ya se hizo referencia— se nutra de las experiencias y los esfuerzos en la reducción de riesgos, la gestión de desastres y recuperación de desastres¹⁸⁸.

Antes de finalizar esta sección es preciso hacer referencia a un último instrumento de naturaleza no vinculante del régimen de gestión de desastres. Se trata de las Guías Operacionales para la Protección de Personas ante Desastres Naturales, aprobadas por el IASC en el 2011 y elaboradas con la colaboración del Representante del Secretario General para los derechos de las personas internamente desplazadas¹⁸⁹. Este instrumento establece los lineamientos que deben guiar la acción de los actores humanitarios nacionales e internacionales en relación a la protección de los derechos, tanto civiles y políticos, como económicos, sociales y culturales, de quienes han sido afectados por desastres, independientemente de si han sido obligados a migrar o no. Para esto establece las actividades que deben llevarse a cabo en cada fase de atención al desastre, con un enfoque de derechos humanos. Hace énfasis especialmente en la fase de prevención.

¹⁸⁶ Guadagno, Lorenzo, “Human Mobility in the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction”, en *International Journal for Disaster Risk Science* 7: 30, 2016, p. 37.

¹⁸⁷ *Ibidem*.

¹⁸⁸ Guadagno, Lorenzo, *op. cit.*, p. 32.

¹⁸⁹ Doc. U.N. A/HRC/16/43/Add.5 del 20 de diciembre del 2010.

Las Guías tienen especial consideración con las personas que han sido obligadas a desplazarse internamente a causa de las catástrofes, a las que reconocen como particularmente vulnerables. Indican, así mismo, que su especial situación debe atenderse a través de la aplicación de los Principios Deng. Adicionalmente establecen una serie de disposiciones muy valiosas —por ser únicas— para la atención a la población que debe ser reubicada o que ha debido abandonar su hogar en materia de desalojos, alojamiento temporal, vivienda, propiedad (incluyendo el problema de la titulación de los bienes inmuebles), prohibición de residencia, protección de los niños y medidas relativas al enfoque de género¹⁹⁰.

Amenazas a la salud y movilidad humana

En los últimos años se ha ido transformando el marco internacional sobre gestión del riesgo de desastres. En noviembre del 2015 se creó la figura del Representante Especial del Secretario General sobre Reducción del Riesgo de Desastres. Casi al tiempo se aprobó el Marco de Sendai. Así mismo, este régimen se ha complejizado y ha comenzado a establecer puentes con otros marcos regulatorios, como el de cambio climático, las migraciones forzadas, los derechos humanos y, más recientemente, la salud. En efecto, recientemente ha surgido una preocupación por la relación entre desastres y salud ambiental. Esto se aprecia de dos formas. Por un lado, la OMS ahora cuenta con un plan sobre salud y cambio climático y produce documentos sobre la atención a los efectos del cambio climático sobre la salud y en general sobre sus determinantes ambientales. Por otro lado, uno de los ejes centrales del Marco de Sendai es la salud. En este instrumento hay más de

¹⁹⁰ Vale la pena mencionar, que desde el año 2008, y por encargo de la Comisión de Derecho Internacional, el relator especial de Naciones Unidas sobre la protección de los derechos de las personas afectadas por desastres —el colombiano Eduardo Valencia Ospina— viene trabajando en un proyecto de artículos sobre la protección de las personas en casos de desastres. El proyecto pretende regular los derechos y obligaciones de los Estados afectados por desastres en relación con las personas presentes en su territorio (independientemente de su nacionalidad) y los derechos y obligaciones de terceros Estados y organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales y otras entidades en materia de prestación de asistencia y socorro en casos de desastre. El primer borrador de veintinueve artículos fue aprobado por la Comisión en el 2014 y desde entonces se le han ido añadiendo otros más. Tras evaluar ocho informes presentados por el relator, la Comisión recomendó a la Asamblea General en el 2016 la elaboración de una convención sobre la base del proyecto de artículos. El proyecto, sin embargo, no hace alusión alguna a la movilidad asociada a los desastres.

treinta referencias explícitas sobre la implementación de un enfoque que abarque todo tipo de amenazas a la salud relacionadas con la gestión del riesgo de desastres. Esto incluye epidemias y pandemias y la rehabilitación como parte de la fase de recuperación de los desastres¹⁹¹. Algunas de las amenazas a la salud pública en el contexto de la gestión del riesgo de desastres que han sido priorizadas por la OMS —que ahora se ha articulado con la implementación del Marco de Sendai— son los brotes de enfermedades infecciosas (por ejemplo, casos zika, chikungunya, dengue); contaminación por mercurio y exposición a otras sustancias químicas como plomo o asbesto; radiación (como la de las antenas de telefonía móvil); riesgos naturales y tecnológicos que pueden derivar en desastres industriales; guerras y otros conflictos sociales; y las consecuencias para la salud del cambio climático (por ejemplo, enfermedades y muertes asociadas a climas extremos, como la ola de calor de Europa en el 2003, etc.).

Todas estas amenazas tienen la potencialidad de producir desastres, los cuales tienen una particular incidencia sobre la salud de las personas. Pero, además, muchas de estas amenazas pueden producir desastres que a su vez generen movilidad humana y, al mismo tiempo, la movilidad humana tiene la potencialidad de diseminar riesgos de salud. Este vínculo entre la movilidad humana, la salud y los desastres fue reconocido en el 106.º Consejo de la OIM realizado en Ginebra en noviembre del 2015^[192]. La cooperación intergubernamental para el control de la epidemia del virus ébola en África occidental en los últimos años se ha destacado como ejemplo de la necesidad de acercar la gestión de las migraciones a las políticas de salud. En Colombia también se ha documentado que el movimiento de personas, más que el de mosquitos, es la causa más probable de la propagación de las epidemias de dengue entre barrios, en ciudades como Barranquilla, Armenia y Bucaramanga¹⁹³. Por eso, la relación entre desastres, salud ambiental y movilidad humana en el contexto del cambio climático se complejiza aún más, pues el cambio climático no solo se manifiesta provocando procesos migratorios sino que de forma simultánea produce afectaciones a la salud,

¹⁹¹ Aitsi-Selmi, Amina y Murray, Virginia, “The Sendai framework: disaster risk reduction through a health lens”, *Bulletin of the World Health Organization* 2015 (93), 2015, p. 362.

¹⁹² 106.º Consejo de la OIM, “High-level Panel Discussion on Migration, Human Mobility and Global Health: A Matter for Diplomacy and Intersectional Partnership”, Ginebra, 26 de noviembre del 2015.

¹⁹³ Banco Mundial, Global Environmental Facility, Instituto Nacional de Salud, IDEAM, Conservación Internacional Colombia, Invenmar y Coralina, *Informe Final de Resultados del Proyecto Piloto Nacional de Adaptación al Cambio Climático (INAP)*, 2011, p. 93.

las cuales se concentran en los países más vulnerables y que menos emiten gases de efecto invernadero¹⁹⁴.

OTROS RÉGIMENES: DESARROLLO SOSTENIBLE, ACCIÓN HUMANITARIA Y HÁBITAT

Los anteriores marcos normativos han desarrollado, desde sus respectivas áreas, principios, conceptos, normas y estándares para atender las distintas dimensiones de la movilidad humana asociada a desastres ambientales y climáticos. Adicionalmente hay otros tres escenarios en los que el tema ha empezado a ser considerado y desde los cuales se han presentado propuestas destinadas a entender y responder de manera integral este fenómeno. Se trata de la gestión del desarrollo sostenible, la acción humanitaria y el hábitat¹⁹⁵. Es importante aclarar que las menciones que hacen del refugio los tres regímenes que se presentan a continuación, se refieren a este tipo de migración forzada tal y como es entendida por el derecho internacional del refugio.

Tal y como se mencionó, uno de los elementos novedosos del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 fue la inclusión del desarrollo sostenible como un eje transversal de la gestión del riesgo. No obstante, en el régimen internacional sobre desarrollo sostenible también ha habido un creciente interés por la movilidad humana. Desde el 2013, más de cien Estados habían advertido sobre la importancia de incorporar la migración en la agenda de desarrollo post-2015 que reemplazaría a los Objetivos de Desarrollo de Milenio y sobre la necesidad de examinar el papel que pueden desempeñar en la migración los factores ambientales¹⁹⁶. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible adoptada en el 2015 contiene un compromiso de “cooperar a nivel internacional para

¹⁹⁴ Hay evidencia de que la llamada “carga global de morbilidad” (“global burden disease”) se concentra desproporcionadamente en estos países. Véase Patz, Johnatan, Gibbs, Holly, Foley, Johnatan, Rogers, Jamasine y Smith, Kirk, “Climate change and global health: quantifying a growing ethical crisis”, *EcoHealth* 4 (4), 2007, pp. 397-405.

¹⁹⁵ Advisory Group on Climate Change and Human Mobility, “Human Mobility in the Context of Climate Change. Recommendations from the Advisory Group on Climate Change and Human Mobility COP 20 Lima, Peru”, IOM, UNHCR, UNU-EHS, NRC e IDMC, Sciences Po-CERI and Refugees International, 2014, p. 8.

¹⁹⁶ Naciones Unidas, Declaración de la Asamblea General sobre el Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo, 68.º periodo de sesiones, Tema 21 e. A/68/L, Nueva York, 3 y 4 de octubre del 2013, p. 4, par. 25.

garantizar una migración segura, ordenada y regular, con pleno respeto de los derechos humanos y el trato humano de los migrantes, independientemente de su condición migratoria, de los refugiados y de los desplazados” y de “fortalecer la resiliencia de las comunidades que acogen a refugiados, especialmente en los países en desarrollo”. Entre los diecisiete objetivos y las 169 metas de la Agenda se encuentran algunos que se complementan con los objetivos de los regímenes de cambio climático, derechos humanos y gestión del riesgo de desastres¹⁹⁷. Por ejemplo, el Objetivo 11 busca que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resistentes y sostenibles, el Objetivo 15 apunta a proteger los ecosistemas y frenar su degradación, el Objetivo 13 busca la adopción de medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos y el Objetivo 10.7 consiste en facilitar una migración ordenada, segura, regular y responsable de las personas¹⁹⁸. Dependerá de cada Estado traducir los Objetivos de Desarrollo Sostenible en medidas y políticas a nivel doméstico.

En segundo lugar, la primera Cumbre Mundial Humanitaria (WHS, por su sigla en inglés) se llevó a cabo en Estambul el 23 y 24 de mayo del 2016 y reunió a gobiernos, organizaciones humanitarias, personas afectadas por las crisis humanitarias y otras partes interesadas para desarrollar un conjunto de acciones concretas destinadas a los países y las comunidades, que les permitan prepararse mejor para crisis y emergencias, incluyendo la preparación ante el aumento de la frecuencia e intensidad de los desastres naturales relacionados con el cambio climático. Aunque la Cumbre no produjo un documento final acordado a nivel intergubernamental, expidió una serie de Compromisos Básicos para la Acción en temas como el desplazamiento forzado y la gestión del riesgo de desastres de manera articulada con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático¹⁹⁹. Sin embargo, el hecho de que estos tres regímenes sean marcos normativos separados —siendo uno vinculante y los otros dos no— plantea problemas de coordinación que será importante considerar²⁰⁰.

¹⁹⁷ Global Migration Group (GMG), *Guidance Note on Integrating Migration and Displacement in United Nations Development Assistance Frameworks* (UNDAF), IOM, UNDP, GMG, 2016.

¹⁹⁸ UNDP, *Municipalities and People on the Move. Cities Development Policies for Successful Local Management of Migration and Displacement*, UNDP Guidance Note, UNDP, Nueva York, 2017.

¹⁹⁹ Información disponible en la página web del World Humanitarian Summit: <https://www.worldhumanitarianissummit.org/> [consultada el 13 de enero del 2017].

²⁰⁰ Kelman, Illan, “Climate Change and the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction”, *International Journal for Disaster Risk Science* 6: 117-127, 2015, p. 126.

Finalmente, se encuentra la Conferencia de la ONU sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), llevada a cabo en Quito, Ecuador, en octubre del 2016. El objetivo de la conferencia fue asegurar un compromiso político renovado para el desarrollo urbano sostenible, evaluar los logros a partir de la Conferencia anterior en Estambul, en 1996, así como identificar y abordar nuevos desafíos como, por ejemplo, la estimación según la cual dos tercios de la población global vivirá en ciudades en el 2050 (solo en América Latina las ciudades concentran ya el 80% de la población). De acuerdo con el Grupo Asesor de Movilidad Humana y Cambio Climático, Hábitat III era “una oportunidad única para discutir el importante reto de la vulnerabilidad de las zonas urbanas al cambio climático (asentamientos, en especial informales) y como destino de los desplazados por los efectos del cambio climático. Los esfuerzos por incluir la movilidad humana en el marco de la CMNUCC son complementarios a los esfuerzos para un mejor factor de clima, los peligros naturales y los factores ambientales en las iniciativas y programas de movilidad humana”²⁰¹. A pesar de las expectativas, el resultado no fue el esperado. Si bien la Nueva Agenda Urbana, el instrumento de *soft law* que resultó de la conferencia²⁰², enfatizó la importancia de asegurar vivienda adecuada y asentamientos humanos sostenibles en las ciudades (párs. 63-65) e incorporó algunas alusiones al Marco de Sendai y al Acuerdo de París, las disposiciones relativas al tema objeto del presente documento son más bien vagas y tímidas.

Entre ellas se destacan el reconocimiento de los vínculos entre la urbanización sostenible y el desarrollo sostenible; la reducción del riesgo de desastres y el cambio climático (pár. 165); el compromiso de respetar los derechos de los refugiados, los desplazados internos y los migrantes y de brindar apoyo a las ciudades que los acogen (pár. 28); el llamado a los gobiernos locales a implementar políticas de reducción y gestión de los riesgos de desastres y de mitigación y adaptación al cambio climático (pár. 13 g.); el compromiso de fortalecer la resiliencia, rehabilitación, mejora y adaptación al riesgo de todas las viviendas sobre todo de los barrios marginales y los asentamientos informales para hacerlos más resilientes y menos vulnerables

²⁰¹ Advisory Group on Climate Change and Human Mobility, “Human Mobility in the Context of Climate Change. Recommendations from the Advisory Group on Climate Change and Human Mobility COP 20 Lima, Peru”, IOM, UNHCR, UNU-EHS, NRC e IDMC, Sciences Po-CERI and Refugees International, 2014, p. 8.

²⁰² Naciones Unidas, Proyecto de documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), Asamblea General, 20 de septiembre del 2016, A/CONF.226/4.

a los desastres en consonancia con el Acuerdo de Sendai (pár. 77); la alusión al principio de *build back better* en el proceso de recuperación de los desastres y la planificación territorial y ambiental urbana (pár. 78); la inclusión de medidas de reducción del riesgo de desastres y adaptación y mitigación del cambio climático en procesos de planificación y ordenación territorial y urbana (pár. 101); y el compromiso de apoyar a las ciudades, los asentamientos humanos, sus habitantes y todos los interesados locales en participar en la promoción de la adaptación y mitigación del cambio climático a escala internacional, nacional, subnacional y local en consonancia con los objetivos del Acuerdo de París (párs. 79 y 80).

La respuesta del Estado colombiano a la movilidad vinculada a los desastres ambientales y al cambio climático a través de sus políticas públicas

El derecho internacional no ha logrado construir una respuesta integral para enfrentar los retos que supone la movilidad humana asociada a los desastres ambientales, tengan o no relación con el cambio climático. Ha logrado, sin embargo, identificarla como un asunto que merece la atención de la comunidad internacional y que demanda la acción de los Estados tanto de origen como de destino de estos flujos de población. Las distintas propuestas que se han formulado desde este ámbito para la gestión del desplazamiento y la migración intra y transfronterizas, así como de los procesos de reubicación, coinciden en señalar a los Estados la necesidad de construir políticas públicas que, de manera acorde a la complejidad de este fenómeno, combinen un claro enfoque de derechos humanos con acciones en materia de gestión de riesgos, adaptación al cambio climático y planificación del territorio.

Colombia, hasta el momento, ha hecho caso omiso a estas indicaciones. Tradicionalmente ha confiado a su política de atención de desastres los efectos que estos eventos pueden tener sobre la movilidad humana y esta decisión no ha variado. En la actualidad, el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (en adelante, SNGRD) presta atención a los afectados reales o potenciales por desastres ambientales por medio de programas de desalojo, alojamiento temporal y reubicación, tanto preventivos como reactivos. Sin embargo, no concibe a estas personas como seres humanos en situación de movimiento involuntario, manteniéndolas como integrantes de la categoría general de damnificadas. La respuesta que se les ofrece tampoco posee el enfoque multidimensional que se recomienda desde los distintos foros internacionales.

El desplazamiento, la migración, el confinamiento y los procesos de reubicación ocasionados por factores ambientales y climáticos permanecen invisibles para los demás sistemas y políticas públicas del país. Se trata de una ausencia clamorosa en el joven SISCLIMA, que debería incorporar su atención en virtud de las directrices del Marco de Adaptación de Cancún. La política migratoria, también de reciente creación, tampoco contempla los movimientos vinculados a estas causales. Menos evidente es el silencio que al respecto guarda la política de atención al desplazamiento forzado interno, inscrita en el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (en adelante, SNARIV). Si bien, como ya se apuntó, ha sido concebida para atender los éxodos generados por el conflicto armado interno, la inclusión del factor ambiental ampliaría la comprensión de sus causas y aportaría elementos valiosos a la búsqueda de soluciones sostenibles y permanentes. Además, aunque el Sistema Nacional Ambiental (en adelante, SINA) tampoco ha abordado el tema de la movilidad humana de manera directa, su labor es esencial para reducir amenazas, vulnerabilidades y desastres y, en general, para reconducir el inadecuado desarrollo territorial que los propicia.

La elaboración de una propuesta de respuesta integral para este tipo de movilidad requiere comprender la acción que sobre algunas dimensiones de la misma está desarrollando el SNGRD. También requiere adentrarse en el SISCLIMA, el SNARIV y la política migratoria del país, con el fin de evaluar su potencialidad para afrontar los retos que este fenómeno supone. La presente sección se ocupa de presentar estos cinco sistemas, analizar cómo han abordado —o ignorado— distintas dimensiones de la movilidad humana relacionada con desastres y con el cambio climático y discutir cómo podrían incluirlas.

EL SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGO POR DESASTRES

Presentación del sistema

A lo largo de su historia, la gestión de los desastres ambientales en Colombia se ha caracterizado por desarrollarse de manera desarticulada y reactiva. En efecto, cada vez que el país ha enfrentado una gran catástrofe ha respondido modificando el marco normativo e institucional, con la esperanza

de no recaer en los errores del sistema anterior²⁰³. Así, tras el tsunami en Tumaco, en 1979, se expidió la Ley 9.^a de 1979, que estableció el Comité Nacional de Emergencias, bajo la dirección del Ministerio de Salud. Casi una década más tarde, la avalancha en Armero causada por la erupción del Nevado del Ruiz, en 1985, llevó a la expedición de la Ley 46 de 1988^[204], que creó y organizó el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. Esta norma buscaba implantar un nuevo esquema de gestión, decididamente opuesto a los esquemas asistencialistas de la época y constituyó un reconocimiento explícito por parte del Estado colombiano de la necesidad de avanzar hacia enfoques más integrales de la gestión del riesgo de desastres.

El novedoso planteamiento de esta última norma, plenamente acorde con la propuesta que un año después formularía las Naciones Unidas²⁰⁵, no fue suficiente para prevenir y enfrentar las dos grandes catástrofes que golpearon al país en las siguientes décadas. Tanto el terremoto de Armenia de 1999, como las inundaciones y deslizamientos de tierra ocasionados por el fenómeno de La Niña entre el 2010 y el 2011, excedieron la capacidad de respuesta de las autoridades. En consecuencia, el Gobierno nacional se vio obligado a recurrir a la declaratoria del estado de emergencia social, ecológica y económica consagrada en la Constitución Política de 1991^[206], para crear marcos normativos e institucionales *ad hoc*²⁰⁷.

El impacto de este último desastre, que afectó el 93% de los municipios del país, dejando damnificadas a más de tres millones de personas²⁰⁸,

²⁰³ Wilches-Chaux, Gustavo, “La salud afectiva, emocional y cultural en los desastres”, en blog *Aguaceros y goteras*, Bogotá. Disponible en: <http://enoaquiwilches.blogspot.com/2011/06/la-salud-afectiva-emocional-y-cultural.html> [consultada el 10 de mayo del 2016].

²⁰⁴ Esta ley establece de manera general los aspectos de planeación del SNPAD; su naturaleza y objetivos; la definición de desastre y la obligación de formular el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (PNPAD), así como las obligaciones que deben adoptar las entidades públicas y privadas y los organismos de planificación del orden territorial frente a la elaboración del Plan. Igualmente define sus aspectos institucionales y operativos, lineamientos para el manejo de situaciones específicas de desastre y las facultades extraordinarias otorgadas al presidente de la República.

²⁰⁵ En 1989 y por medio de la Resolución 48/188, la Asamblea General declaró la década de 1990-1999 como el Decenio Internacional para la Reducción de Desastres Naturales y propuso una completa agenda para la gestión del riesgo por desastre.

²⁰⁶ Artículo 215 de la Constitución Política de Colombia.

²⁰⁷ En el caso del terremoto de Armenia se declaró el estado de emergencia a través del Decreto 195 de 1999 del Ministerio de Interior y Justicia. Frente a La Niña, la declaratoria se realizó por medio de los decretos 4580 del 2010 y 20 del 2011 del Ministerio de Interior y Justicia.

²⁰⁸ Murillo, Everardo, *op. cit.*, pp. 11 y 12.

obligó a replantear todo el sistema de atención de catástrofes. Fruto de esta reflexión, y siguiendo las premisas establecidas por el entonces vigente Marco de Acción de Hyogo, se formuló la Ley 1523 del 2012. A través de esta norma se adoptó la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se estableció el SNGRD, cuya coordinación se asignó a la Unidad Nacional de Gestión de Riesgo por Desastre (en adelante, UNGRD).

Esta norma presenta la gestión del riesgo como un proceso social, que es responsabilidad tanto de las autoridades en su conjunto como de los ciudadanos²⁰⁹. Conlleva la construcción, implementación, seguimiento y evaluación de todos los instrumentos necesarios para reducirlo y manejar los efectos de los desastres que no se han podido evitar, con el fin de contribuir al desarrollo de un modelo económico sostenible, que permita garantizar los derechos de los habitantes del territorio y los intereses colectivos²¹⁰.

El cumplimiento de este complejo objetivo debe regirse por un amplio conjunto de principios, establecidos por la propia ley, los cuales recogen lineamientos básicos de la acción humanitaria, la gestión del riesgo, la protección ambiental y la gestión pública²¹¹. Entre los primeros se encuentran los principios de igualdad —que establece el derecho a recibir el mismo trato y asistencia en caso de desastres— y solidaridad social. En el segundo grupo se encuentran los principios de autoconservación, participación, interés público o social y gradualidad. La tercera categoría está integrada por los principios de precaución y sostenibilidad ambiental, mientras la última reúne el principio sistémico, de concurrencia, coordinación, subsidiariedad y oportuna información. Si bien se incluyen también los principios de protección y de diversidad cultural, es preciso reconocer que el reconocimiento de la diferencia es en extremo limitado; de hecho no incorpora al género como categoría a tener en cuenta. Así mismo, la norma no cuenta con un verdadero enfoque de derechos.

En efecto, el enfoque de derechos hace referencia a un marco conceptual a través del cual la protección de la persona se sitúa en el corazón de las políticas públicas. Esto supone que su diseño, aplicación, seguimiento y evaluación debe basarse en el reconocimiento de las personas y comunidades a las que están destinadas como sujetos titulares de derechos humanos, cuyo goce efectivo debe ser asegurado²¹². La lectura del sistema y la política

²⁰⁹ Artículo 2.º, Ley 1523 del 2012.

²¹⁰ Artículo 1.º, Ley 1523 del 2012.

²¹¹ Artículo 3.º, Ley 1523 del 2012.

²¹² ACNUR, *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación al desarrollo*, ACNUR, Nueva York y Ginebra, 2006, pp. 15 y 16.

formulados por la norma permiten vislumbrar una lógica basada en criterios técnicos en la que el ser humano y la comunidad son tenidos en cuenta, pero no con la centralidad requerida.

La ausencia de un acento fuerte en los derechos por parte de esta ley ha sido parcialmente compensada por la labor de la Corte Constitucional en la materia. Su jurisprudencia ha amparado los derechos al mínimo vital, vivienda digna y vida de personas afectadas por desastres declarándolas como sujetos de especial protección constitucional²¹³ y ha ordenado a las autoridades locales competentes otorgarles viviendas, reubicaciones y kits de asistencia humanitaria. Ha señalado, así mismo, que las personas desplazadas por “desastres naturales” deben tener preferencia en el acceso a subsidios de vivienda²¹⁴. Finalmente ha enfatizado la importancia que revisten para los damnificados —en particular aquellos involucrados en reubicaciones organizadas por las autoridades— los derechos a la participación y al debido proceso. En este sentido ha exigido que los procesos de reubicación se lleven a cabo a partir de reglas claras, previamente debatidas con la comunidad y adecuadamente difundidas. Así mismo ha señalado la obligación de las administraciones locales de establecer mecanismos efectivos de participación a lo largo de las distintas etapas del traslado²¹⁵.

Antes de pasar a analizar la respuesta que este complejo y ambicioso sistema ofrece a la movilidad humana vinculada a los desastres ambientales, es importante señalar que coexiste con una entidad *ad hoc* creada para enfrentar los efectos de La Niña del 2010 y el 2011. Se trata del Fondo de Adaptación, entidad concebida como un fondo con personalidad jurídica y autonomía presupuestal y financiera adscrito al Ministerio de Hacienda, de carácter temporal, al que se le asignó la tarea de adelantar el proceso de reconstrucción de las comunidades golpeadas por los efectos de la llamada *ola invernal* del 2010 y el 2011^[216]. La magnitud de esta tarea ha exigido transformarla en permanente²¹⁷. Si bien hace formalmente parte el SNGRD, el Fondo de Adaptación mantiene un alto grado de independencia y su propio sistema de contratación.

²¹³ Corte Constitucional, Sentencia T-047 del 2011.

²¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-585 del 2006.

²¹⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-106 del 2011.

²¹⁶ Decreto 4819 del 29 de diciembre del 2010. Esta y otras normas suelen hablar de *ola invernal*, pero el término correcto es *temporada lluviosa*.

²¹⁷ Artículo 155 de la Ley 1753 del 2015 “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 ‘Todos por un nuevo país’”.

El SNGRD y la movilidad humana

En Colombia, el problema de los éxodos forzados causados por desastres se ha enmarcado tradicionalmente en el ámbito de la gestión del riesgo y prevención de desastres. Si bien las labores de desalojo, alojamiento temporal y reubicación de la población afectada han sido uno de los temas abordados por los distintos regímenes que históricamente se han ocupado de esta materia, en ningún caso se ha concebido una categoría específica para las personas en situación de movilidad. Estas han sido siempre incluidas en la amplia categoría de damnificados. Es decir, pese a ocuparse parcialmente de la movilidad vinculada a las catástrofes, esta política nunca ha incluido una dimensión migratoria.

El actual SNGRD no constituye una excepción a esta regla, de manera que incluye a los desplazados y confinados, así como a quienes afrontan procesos planeados de reubicación, en la categoría general de damnificados. En consecuencia, como ya se señaló en la primera sección, el Registro Único de Damnificados no contiene información alguna sobre esta población y las específicas necesidades que afronta. Siguiendo la misma lógica, este sistema no establece una línea de acción en materia de movilidad humana. Las medidas relativas a la atención a estas personas se encuentran dispersas a lo largo de las diversas normas que conforman este sistema.

La primera de estas normas es el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres “Una Estrategia de Desarrollo”, adoptado por el Gobierno nacional en febrero del 2016^[218]. Se trata de un instrumento central en este sistema, ya que define la estructura para el desarrollo de los procesos de conocimiento y reducción del riesgo, así como de manejo de desastres en el territorio nacional, que deben adelantar todos los componentes del SNGRD en el periodo comprendido entre el 2013 y el 2025. Con tal fin establece seis objetivos: mejorar el conocimiento del riesgo de desastres en el territorio nacional; reducir la construcción de nuevas condiciones de riesgo en los procesos de desarrollo y planificación territorial, sectorial y ambiental sostenible; disminuir las condiciones existentes de riesgo de desastres; garantizar un adecuado manejo de desastres y una recuperación eficiente y oportuna; fortalecer la capacidad institucional de los actores del SNGRD; y reforzar la educación, la participación ciudadana y comunicación social en la gestión del riesgo, con observancia de las nociones de diversidad cultural,

²¹⁸ Decreto 308 del 2016, de la Presidencia de la República de Colombia.

protección e igualdad de género. Así mismo esboza, de manera muy general, las estrategias para alcanzarlos y fija unas directrices para su financiación²¹⁹.

Los procesos de reubicación son mencionados en este instrumento en relación al tercer objetivo: la reducción de las actuales condiciones de riesgo de desastres. Se establece que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, junto al de Agricultura y Desarrollo Rural, así como el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y demás entidades encargadas de la vivienda, deben “promover proyectos de mejoramiento del entorno, reasentamiento de población ubicada en zonas de alto riesgo no mitigable, la construcción de adecuados soportes urbanos (equipamientos, infraestructuras y servicios) en las zonas de recepción de la población que permitan la recuperación social, económica, cultural y ambiental de las comunidades, e implementar estrategias para el manejo de los suelos de protección por riesgo”²²⁰. No se indican, sin embargo, los lineamientos que estas instituciones deben seguir para el cumplimiento de esta tarea.

No obstante, es a nivel municipal y distrital donde se establece el grueso de medidas relativas a la atención y prevención de los desplazamientos. El artículo 40 de la Ley 1523 del 2012 recoge las competencias de las autoridades locales en materia de gestión del riesgo en su territorio, previamente establecidas por otras normas. Así les recuerda que son responsables de obtener y mantener información actualizada y completa de las zonas de alto riesgo²²¹, adelantar los procesos de reubicación de las personas que se encuentren en dichas zonas²²², al igual que de tomar todas las medidas y precauciones necesarias para que los inmuebles desocupados y en condiciones de riesgo no vuelvan a usarse para vivienda humana²²³. Se trata de tareas que deben llevar a cabo a través de los planes de gestión del riesgo, las estrategias de respuesta a las emergencias, así como de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial. Si bien estos dos últimos son herramientas de larga trayectoria en la gestión local²²⁴, los dos primeros son instrumentos novedosos. Así que para facilitar a las autoridades municipales y distritales su elaboración la UNGRD ha preparado sendas guías²²⁵.

²¹⁹ UNGRD, *Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres “Una Estrategia de Desarrollo”*, UNGRD, Bogotá, 2015.

²²⁰ *Ibidem*, p. 17.

²²¹ Artículo 8.º de la Ley 388 de 1997.

²²² Artículo 76.9 de la Ley 715 del 2001.

²²³ Artículo 5.º de la Ley 9.ª de 1989.

²²⁴ La obligación de los municipios de contar con estos planes fue establecida por la Ley 152 de 1994.

²²⁵ Se trata de la *Guía para la Formulación del Plan Municipal de Gestión del Riesgo de*

Los planes de gestión del riesgo deben incluir la caracterización de los escenarios de riesgo y establecer los programas y acciones para enfrentarlos. El diagnóstico que realizan de las vulnerabilidades del territorio y las amenazas que se ciernen sobre este resulta ser un insumo esencial para la construcción tanto de la estrategia de respuesta a emergencias, como del plan de ordenamiento territorial (en adelante, POT). Ahora bien, en este análisis no se incluye el componente de movilidad humana, por cuanto los criterios para la identificación de los escenarios de riesgo propuestos a los municipios y distritos por la UNGRD en la guía correspondiente no lo incorporan²²⁶. Por tanto, las acciones formuladas a partir de esta caracterización solo pueden responder a ciertas necesidades, las más evidentes, de quienes son desplazados o enfrentan situaciones de confinamiento.

Las medidas relativas a la evacuación de comunidades frente a una amenaza inminente o tras un desastre deben ser contempladas por la estrategia territorial de respuesta a las emergencias, al igual que las concernientes a su alojamiento temporal. En los dos casos, la guía metodológica para la elaboración de este instrumento señala que deben prepararse protocolos de actuación así como los elementos esenciales que estos deben contener²²⁷. Esta guía, sin embargo, no incluye los enfoques de derechos, diferencial ni de género, limitándose a indicar las acciones puntuales que deben llevarse a cabo.

Los procesos de reubicación, por su parte, deben estar contemplados en el POT; instrumento central del ordenamiento territorial en el nivel local, área que guarda un estrecho vínculo con la gestión del riesgo por desastre²²⁸. Este plan debe incluir el inventario de las zonas que presenten alto riesgo para la localización de asentamientos humanos por amenazas o riesgos naturales y los mecanismos para la reubicación de las comunidades que las habitan. Así mismo debe establecer, con base en este catálogo, las áreas en las que está vedada la urbanización y las medidas para garantizar esta prohibición²²⁹. Finalmente, el plan de desarrollo municipal, al incluir

Desastres, elaborada en el 2012, y la *Guía Metodológica para la Elaboración de la Estrategia de Respuesta Municipal*, presentada un año después.

²²⁶ UNGRD, *Formulación del Plan Municipal de Gestión del Riesgo* (versión 1), UNGRD, Bogotá, 2012, p. 16.

²²⁷ Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre (2013b), *Guía Metodológica para la Elaboración de la Estrategia de Respuesta Municipal*, UNGRD, Bogotá, pp. 30-36.

²²⁸ Ley 388 de 1997, que define el ordenamiento del territorio municipal, tiene dentro de sus objetivos el establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, entre otras cosas, promover el ordenamiento de su territorio y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo.

²²⁹ Artículo 56 de la Ley 9.ª de 1989, artículo 5.º de la Ley 2.ª de 1991 y artículos 39, 40 y 41 de la Ley 1523 del 2012.

las directrices de la política local de gestión de riesgo, debería incluir disposiciones para la adecuada planificación de las repuestas ante desplazamientos y confinamientos ambientales.

Ahora bien, es muy importante señalar que no existe una normativa vinculante a nivel nacional que regule las condiciones mínimas en las que deben desarrollarse los procesos de evacuación, alojamiento temporal y reubicación de población. Los alcaldes, en consecuencia, cuentan con un amplio espacio de discrecionalidad para desarrollar estas tareas. Si bien están obligados a garantizar los derechos de estas personas por mandato constitucional, esto no siempre ocurre. Prueba de esto es que, en el particular caso de los reasentamientos, el estudio de una veintena de casos en el Eje Cafetero ha revelado que estos procesos tienden a llevarse a cabo sin contemplar las mínimas garantías a los derechos de participación y debido proceso²³⁰. Otros estudios han señalado que, bien sea por falta de regulación, o porque la normativa con la que se cuenta se limita a considerar las reubicaciones como traslados de población ajenos a consideraciones culturales, sociales, institucionales y económicas, la forma como las autoridades locales se aproximan a estos procesos resulta profundamente errada²³¹.

Antes de finalizar esta sección es necesario dar cuenta de dos espacios adicionales en los que se atienden las reubicaciones. En los dos casos solo se esboza su relación con estos procesos, pues no se ha realizado aún un estudio sobre su desempeño. El primero es el Fondo de Adaptación, que tiene como una más de sus tareas el reasentamiento de las comunidades afectadas por efectos de La Niña²³². Actualmente desarrolla este trabajo por medio de dos líneas de acción. La primera es su programa de reconstrucción e intervención en el sector de la vivienda y la segunda es el megaproyecto de Gramalote. Si bien no ha contado con un enfoque de movilidad, esta entidad ha

²³⁰ Alianza por los Derechos Humanos, *op. cit.*, p. 5.

²³¹ Serje, Margarita, *op. cit.*; Valencia Hernández, Javier, *op. cit.*

²³² La misión del Fondo de Adaptación es la de adelantar las labores de recuperación, construcción y reconstrucción en las áreas afectadas por La Niña. Esto implica ocuparse de las infraestructuras de transporte, telecomunicaciones, ambiente, agricultura, servicios públicos, vivienda, educación, salud, así como de acueducto y alcantarillado. También debe gestionar lo relativo a los humedales, las zonas inundables estratégicas, así como la rehabilitación económica de los sectores agrícolas y ganaderos. Sus funciones abarcan, además, la realización de las acciones necesarias para gestionar el riesgo generado por la catástrofe, impidiendo la prolongación de sus efectos mediante la prevención y la mitigación. Véase al respecto el Documento Conpes 3776. Declaratoria de la importancia estratégica del proyecto "Construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por la ola invernal-Decreto 4580 del 2010".

incorporado la participación y la protección de los derechos humanos como elementos transversales en su labor²³³.

El segundo de los espacios es el abierto por una norma en principio ajena al SNGRD. Se trata de la Ley 1537 del 2012, que establece el marco para el desarrollo de los proyectos de vivienda de interés social y los de interés prioritario destinados a las familias de menores recursos. Esta norma establece que las personas que hayan sido afectadas por desastres ambientales, así como aquellas que habitan zonas de alto riesgo no mitigable, deben ser priorizadas en la asignación de las viviendas que hagan parte de los proyectos financiados por el Gobierno nacional. Para este fin los alcaldes deberán entregar al DPS y al Fondo Nacional de Vivienda el listado de hogares potencialmente beneficiarios de esta medida²³⁴.

EL SISTEMA NACIONAL AMBIENTAL (SINA) Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL AMBIENTAL

El SINA fue creado por la Ley 99 de 1993 en desarrollo de las disposiciones ambientales de la Constitución de 1991. Se compone de todas las orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios ambientales de la Constitución y de la Ley 99 de 1993. Desde el punto de vista de la institucionalidad pública, el SINA se compone del Ministerio de Ambiente (creado por la Ley 99 de 1993 en sustitución del antiguo Inderena, que había sido creado en 1968 como parte del Ministerio de Agricultura) y sus entidades vinculadas y adscritas —como la Unidad de Parques Nacionales, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales y el IDEAM²³⁵—, las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible, los departamentos y distritos y municipios. El SINA encarna un modelo de gestión ambien-

²³³ Fondo de Adaptación, *Manual de auditorías visibles*, Ministerio de Hacienda, Bogotá, 2013. Fondo de Adaptación, *Plan de reasentamiento de la población del casco urbano de Gramalote*, Ministerio de Hacienda, Bogotá, 2015.

²³⁴ Artículo 12 de la Ley 1537 del 2012.

²³⁵ Aunque a diferencia del IDEAM no están adscritos sino vinculados al Ministerio, los otros cuatro institutos de investigación del SINA también proveen soporte científico y técnico al sistema. Estos son el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras (Invemar), el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (SINCHI), el Instituto de Investigaciones de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt y el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico (IIAP).

tal descentralizada y policéntrica en la que el Ministerio establece unas orientaciones de política ambiental y ordenamiento territorial ambiental que se implementan a través de la gestión de las corporaciones autónomas regionales y las entidades territoriales con el apoyo de los particulares y las organizaciones privadas y de la sociedad civil.

La legislación colombiana en materia ambiental y de ordenamiento territorial no ha abordado el tema de la movilidad humana, al menos no de manera directa. Quizás la excepción a esta omisión sea la disposición de la Ley 99 de 1993 que establece que el Ministerio de Ambiente deberá formular, junto con el Ministerio de Salud, una política nacional de población, llevar a cabo programas de control al crecimiento demográfico y hacer evaluación y seguimiento de las estadísticas demográficas nacionales. Al 2017, esta política nacional de población aún no ha sido expedida. No obstante, muchas de las disposiciones e instrumentos de política que regulan la actuación de las instituciones del SINA son pertinentes para la discusión sobre el tema objeto de este texto por varias razones.

Primero, son relevantes porque una buena política ambiental y una planeación territorial con criterio ambiental son la mejor garantía para reducir la vulnerabilidad y el riesgo de desastres²³⁶ y para avanzar en una mejor adaptación a los efectos ambientales del cambio climático, sobre todo aquellos que no se manifiestan como eventos de desastre sino como procesos graduales de lenta aparición. Por otra parte, una política ambiental robusta y eficaz es también un antídoto contra la planeación territorial sin criterio ambiental que se concreta en procesos de ocupación inadecuados —por ejemplo, construcción en zonas de riesgo e inundación— y que perpetúa la desigualdad, la pobreza y la injusticia asociadas al hecho de que suelen ser las personas más vulnerables de la sociedad quienes terminan sufriendo los efectos negativos de dicha forma de organización socioespacial. Por lo anterior, una política ambiental capaz de incorporar la sostenibilidad ambiental en las decisiones sobre el ordenamiento del territorio tiene la potencialidad de adaptar mejor a la población al cambio climático, pero también de reconducir el modelo económico que ha empujado a los pobres a ampliar las fronteras agrícolas y mineras en los bosques húmedos, a vivir en municipios colgados de las laderas interandinas o ubicados en fallas geológicas y a asentarse en zonas de riesgo acumulado en las periferias urbanas.

²³⁶ Wilches-Chaux, Gustavo, “Planes de Desarrollo y ODS”, en PNUD, *Objetivos de desarrollo sostenible, Colombia. Herramientas de aproximación al contexto local*, UNFPA, ONU Mujeres, Cepal, Bogotá, 2016.

Específicamente nos referimos a algunas de las disposiciones de la legislación que rigen el SINA y a las normas sobre ordenamiento territorial que son relevantes para reducir el riesgo, las amenazas y la vulnerabilidad ante los eventos de desastre y para prevenir y corregir procesos de desarrollo territorial mal orientados²³⁷. Entre muchos otros deberes, las autoridades nacionales y regionales del Sistema Nacional Ambiental tienen la responsabilidad de proteger y recuperar las cuencas y ecosistemas del país, incluidos aquellos que pueden verse especialmente afectados por el cambio climático. Así mismo, la Ley 99 de 1993 establece que la prevención de desastres es un tema de interés colectivo, por lo cual las autoridades ambientales tienen la obligación de contribuir en lo que les compete para evitar o mitigar sus efectos, bien sea a través de instrumentos de planificación como las licencias ambientales, los permisos ambientales o las facultades sancionatorias. En materia de desastres, por ejemplo, las Corporaciones Autónomas Regionales actúan en todas las fases de la gestión del riesgo, sobre todo en el conocimiento y reducción, pero también en el manejo. En consecuencia, tienen el deber de realizar actividades de análisis, seguimiento, prevención y control de desastres y acompañamiento de labores de adecuación de áreas urbanas en zonas de alto riesgo, tales como control de erosión, manejo de cauces y reforestación. Para esto deben coordinarse con los entes territoriales y en general los actores del SNGRD.

De igual forma, las normas sobre ordenamiento territorial a nivel local también son fundamentales. Los municipios, como ordenadores del territorio local por medio de sus planes de ordenamiento territorial, son actores esenciales en la conducción del proceso de desarrollo y sus implicaciones sobre el territorio. La Ley 388 de 1997 obliga a todas las entidades territoriales a formular un POT en el que se determinen los usos permitidos del suelo de acuerdo con su vocación y las necesidades de desarrollo local. Considerando que la vulnerabilidad a los desastres es producida en buena parte por procesos inadecuados de planificación y ocupación territorial que permiten, por ejemplo, urbanizaciones y asentamientos humanos en zonas de inundación y riesgo no mitigable, estos instrumentos de planificación son fundamentales para la reducción de la vulnerabilidad, el riesgo y las

²³⁷ El cuerpo normativo ambiental colombiano es extenso y fragmentado, por lo que aquí solo destacamos los instrumentos y políticas más relevantes para el tema de ordenamiento territorial. Adicionalmente, aunque todas las normas y políticas sectoriales también son relevantes para el ordenamiento territorial, aquí nos concentramos solamente en las normas y políticas territoriales ambientales, las cuales en principio deberían funcionar como punto de partida para las regulaciones sectoriales.

amenazas y, en general, para la prevención de los desplazamientos asociados a desastres ambientales vinculados o no al cambio climático. Infortunadamente, a la fecha muy pocos municipios han incorporado la variable del cambio climático en sus POT. De ahí que la Procuraduría General de la Nación haya expedido en el 2010 la Circular 023 a través de la cual exhorta a las autoridades locales “[...] a incluir la variable ambiental en dichos esquemas de ordenamiento, teniendo en cuenta parámetros que tienen directa relación con las consecuencias que el cambio climático provoca en el territorio”. Pese a este requerimiento, en el 2016, la Contraloría General de la República y el DNP constataron que la gran mayoría de municipios del país no solo no habían incluido variables ambientales en sus POT, sino que muchos ni siquiera tenían POT vigentes.

Los Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas (POMCA) son también herramientas fundamentales para proteger y restaurar las fuentes hídricas y los acuíferos del país y son determinantes ambientales de superior jerarquía para los demás instrumentos de ordenamiento territorial, incluidos los POT²³⁸. Aparte de los POMCA, la legislación ambiental colombiana también establece otros instrumentos de ordenamiento territorial en torno al agua como los planes de ordenación y manejo integrado de las unidades ambientales costeras (POMIUC), los planes de manejo ambiental de acuíferos y los planes de manejo ambiental de microcuencas. Estos instrumentos son mecanismos para implementar la Política de Gestión Integral del Recurso Hídrico aprobada en el 2010^[239]. El acceso a fuentes de agua potable es fundamental para el bienestar de poblaciones urbanas y rurales en todo el país, sobre todo en el triángulo andino que concentra el 70% de la población nacional. Así mismo, aunque la adecuación de tierras es parte de la órbita del sector de desarrollo rural, el acceso a agua de riego es esencial para las poblaciones que dependen de modos de vida agrícolas y pecuarios y que sustentan una parte importante de la producción de alimentos para el resto de la población. En suma, la protección de las fuentes hídricas y el ordenamiento territorial en torno al agua no solo es fundamental para reconducir los procesos de desarrollo y ocupación del territorio, sino que son claves para reducir la vulnerabilidad, el riesgo y las

²³⁸ Decreto 1076 del 2015.

²³⁹ Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, *Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico*, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Bogotá, 2010.

amenazas de desastres, así como la vulnerabilidad ante el cambio climático y, por ende, los procesos de movilidad forzada asociados a estos dos tipos de fenómenos. Por la misma razón, otras políticas, como la Política Nacional para la Gestión Integral Ambiental del Suelo (2013) y la Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y los Servicios Ecosistémicos (2012), son igualmente fundamentales²⁴⁰.

A pesar de la existencia de distintas políticas e instrumentos de gestión y ordenamiento territorial ambiental se presentan importantes fallas en su implementación en los niveles regional y local. Al igual que ocurre con los POT, en el país hay muy pocos POMCAS aprobados y vigentes. Además, en muchos casos los territorios se ordenan en función de intereses sectoriales y no a partir de criterios de sostenibilidad ambiental, lo que perpetúa los patrones de mala ocupación y uso del territorio. Parte de esas carencias se explican, como se mencionó antes, por la ausencia de una política nacional de poblamiento, pero también por la ausencia de una política nacional de ordenamiento territorial. El documento *Bases para la formulación de la Política General de Ordenamiento Territorial* del DNP abre la discusión sobre la necesidad de su formulación y establece que esta política tendrá como áreas prioritarias la gestión del riesgo de desastre y el cambio climático, así como la incorporación de dimensiones ambientales en todos los niveles del ordenamiento del territorio²⁴¹. Constituye, por tanto, un espacio privilegiado para introducir con mayor vigor la reorientación del desarrollo territorial con criterio ambiental como un elemento central para la gestión de la movilidad humana asociada al ambiente. Además, su inclusión dentro de los respectivos lineamientos y directivas permitiría visibilizar de manera plena este fenómeno, así como articular sistemas institucionales que dependen enteramente de la acción a nivel municipal y regional —como el SNGRD y el SISCLIMA, que se explicará a continuación—, para dar una respuesta de largo, mediano y corto plazo, lo que permitiría prevenir las modalidades forzadas de este fenómeno y garantizar los derechos de las personas real o potencialmente afectadas.

²⁴⁰ Destacamos estas dos, pero, en general, todas las políticas ambientales son importantes para la sostenibilidad del desarrollo. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos (PNGIBSE), Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Bogotá, 2012; y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Política Nacional para la Gestión Integral Ambiental del Suelo, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Bogotá, 2013.

²⁴¹ Departamento Nacional de Planeación, *Bases para la formulación de la Política General de Ordenamiento Territorial. Texto para discusión*, DNP, Bogotá, 2014.

EL SISTEMA NACIONAL DE CAMBIO CLIMÁTICO Y LA GESTIÓN DE LA MOVILIDAD HUMANA

Colombia, como se indicó en la primera sección, es un país altamente vulnerable al cambio climático. Es, además, parte de la CMNUCC²⁴², del protocolo de Kioto²⁴³ y firmó el Acuerdo de París²⁴⁴. Con esos antecedentes cabría suponer que cuenta con una robusta política pública para enfrentarse a este fenómeno. Sorprendentemente no es así. Se han tomado medidas institucionales y normativas, pero sin el calado suficiente y de manera desorganizada. Así lo reconoció, en el 2011, el documento Conpes 3700, indicando que esta situación afectaba gravemente la capacidad del Estado para ofrecer una respuesta integral y efectiva a los retos que supone el cambio climático. Como salida a esta situación, este documento propuso integrar en un único marco institucional armónico y coordinado las cuatro estrategias que venían desarrollándose en la materia²⁴⁵. Se trata de la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono (ECDBC), la Estrategia Nacional de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de Bosques (ENREDD+), la Estrategia de Protección Financiera ante Desastres (EPFD) y el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (en adelante, PNACC)²⁴⁶.

Este marco institucional fue denominado Sistema Nacional de Cambio Climático (SISCLIMA) y se emplazó al Gobierno nacional para que en seis meses aprobara el decreto que le daría vida²⁴⁷; sin embargo, debieron pasar cinco años para que el Decreto 298 del 2016 creara un sistema que integrara entidades (públicas y privadas), políticas, normas, procesos, recursos, planes, estrategias, instrumentos, mecanismos e información²⁴⁸. Esto con el objetivo de “coordinar, articular, formular, hacer seguimiento y evaluar las políticas, normas, estrategias, planes, programas, proyectos, acciones y medidas en materia de adaptación al cambio climático y de mitigación de

²⁴² Ley 164 de 1994.

²⁴³ Ley 27 del 2000.

²⁴⁴ Colombia firmó este acuerdo el 22 de abril del 2016. Información disponible en el Treaty Data Base de Naciones Unidas: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=_en [consultado el 12 de agosto del 2016].

²⁴⁵ Estas cuatro estrategias ya las había formulado el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos”.

²⁴⁶ DNP, Documento Conpes 3700 del 2011 “Estrategia Institucional para la Articulación de Políticas y Acciones en Materia de Cambio Climático en Colombia”, Bogotá, 2011, p. 21.

²⁴⁷ *Ibidem*, p. 37.

²⁴⁸ Artículo 1.º del Decreto 298 del 2016.

gases efecto invernadero, cuyo carácter intersectorial y transversal implica la necesaria participación y corresponsabilidad de las entidades públicas del orden nacional, departamental, municipal o distrital, así como de entidades privadas y entidades sin ánimo de lucro”²⁴⁹.

Este decreto es en extremo breve, ya que se limita a establecer la estructura institucional que debe encargarse de coordinar, en los niveles nacional²⁵⁰ y regional²⁵¹, los diversos elementos que integran el SISCLIMA. No sorprende, por tanto, que no realice mención alguna a la movilidad humana asociada al cambio climático. Lo que llama la atención es que ninguno de los componentes que actualmente se integran en este sistema se ocupe del asunto; más aún si se tiene en cuenta la clara indicación que al respecto hizo el Marco de Adaptación de Cancún. Esta ausencia es particularmente llamativa en el PNACC, el cual debería contener las claves para la gestión de este tipo de movilidad. En este punto es importante aclarar que el país no cuenta —a julio del 2017— con un único documento que contemple tal plan. La construcción de este instrumento ha sido entendida como un “proceso continuo y progresivo”²⁵², por parte de las entidades encargadas de elaborarlo. En consecuencia, hasta el momento se ha optado por formular varios documentos que establecen los lineamientos que deben guiar los procesos de adaptación a nivel sectorial y territorial. Este conjunto de instrumentos constituye una caja de herramientas compuesta por cinco elementos preparados entre el 2012 y el 2016: (1) *ABC: Adaptación Bases Conceptuales. Marco conceptual y lineamientos* (2012)²⁵³; (2) *Hoja de ruta para la elaboración de planes sectoriales y territoriales* (octubre, 2013)²⁵⁴; (3) *Adaptación basada en Comunidades (AbC). Bases conceptuales y guía metodológica para iniciativas*

²⁴⁹ Artículo 3.º del Decreto 298 del 2016.

²⁵⁰ El artículo 5.1 del Decreto 298 del 2016 crea la Comisión Intersectorial de Cambio Climático (CIACC), órgano de coordinación y orientación de la implementación de la Política Nacional de Cambio Climático. Sus funciones son desarrolladas por el artículo 6.º de la misma norma.

²⁵¹ El decreto establece los nodos regionales como espacio de articulación de los esfuerzos nacionales y territoriales. Debe señalarse, sin embargo, que estos entes existían y operaban con antelación a esta norma, si bien eran siete y no nueve como establece el artículo 10.

²⁵² Departamento Nacional de Planeación e IDEAM, *Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático. Reduciendo los Impactos del Clima en el Desarrollo de Colombia*, Bogotá, DNP, 2012, p. 20.

²⁵³ Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Ambiente/PNACC_ABC%20Adaptaci%C3%B3n%20Bases%20Conceptuales%20CD.pdf [consultada el 12 de agosto del 2016].

²⁵⁴ Disponible en: http://www.minambiente.gov.co/images/cambioclimatico/pdf/Plan_nacional_de_adaptacion/2._hoja_ruta_planes_adaptacion_v_0.pdf [consultada el 12 de agosto del 2016].

rápidas de AbC en Colombia (diciembre, 2013)²⁵⁵; (4) *Guía para incluir la variable de cambio climático en proyectos, obras o actividades nuevos, sujetos a licenciamiento ambiental* (marzo, 2015)²⁵⁶; y (5) *Líneas de Acción Prioritarias para la Adaptación al Cambio Climático en Colombia* (junio, 2016)²⁵⁷. Estos documentos no se ocupan de los procesos de movilidad humana vinculados al cambio climático. La única alusión al respecto se encuentra en las líneas de acción elaboradas en el 2016, las cuales buscan orientar los planes regionales y locales de adaptación. En dicho documento se señala que “en cuanto al abordaje de la movilidad humana en los planes de desarrollo regionales y locales, además de concebir medidas de manejo, deben validar sus análisis de vocación del territorio de acuerdo con las proyecciones de cambio climático y, de ser necesario, deben incluir soluciones de reubicación en la planeación del territorio para reducir al máximo los impactos del cambio climático”²⁵⁸. Este lineamiento, que solo se ocupa de la relocalización de manera incidental, no se desarrolla. Resulta, por tanto, poco útil como guía de comportamiento.

A pesar de la breve, y casi anecdótica, mención de la movilidad humana en estos instrumentos, los principios de adaptación que establecen resultan en extremo pertinentes para enfrentar los retos que suponen tanto los movimientos de población como los confinamientos. Vale la pena, por tanto, presentarlos en esta sección, ya que deberán tenerse en cuenta en un futuro, cuando la gestión de este fenómeno se integre realmente en el PNACC. Debe señalarse que están claramente inspirados por la labor del IPCC.

En primer lugar, se señala la necesidad de construir un modelo de adaptación que integre el manejo del cambio climático con la gestión del riesgo y de los recursos naturales²⁵⁹. Si bien la Ley 1523 del 2012 entiende la adaptación al cambio climático como una tarea equivalente a la gestión integral

²⁵⁵ Disponible en: http://www.minambiente.gov.co/images/Atencion_y_participacion_al_ciudadano/Consulta_Publica/030214_consulta_pub_adaptacion_comunidades.pdf [consultada el 12 de agosto del 2016].

²⁵⁶ Disponible en: <http://www.minambiente.gov.co/images/2015/imgs/newsletter/6guia.pdf> [consultada el 12 de agosto del 2016].

²⁵⁷ DNP, MADS, IDEAM y UNGRD, *Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático. Líneas de Acción Prioritarias para la Adaptación al Cambio Climático en Colombia*, DNP, MADS, IDEAM y UNGRD, Bogotá, 2016.

²⁵⁸ DNP, MADS, IDEAM y UNGRD, *Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático. Líneas de Acción Prioritarias para la Adaptación al Cambio Climático en Colombia*, DNP, MADS, IDEAM y UNGRD, Bogotá, 2016, p. 64.

²⁵⁹ DNP et al., *ABC: Adaptación Bases Conceptuales. Marco conceptual y lineamientos*, Bogotá, 2012, pp 43-45.

de riesgos hidrolimáticos, esta declaración de principios debe concretarse en las medidas de planeación territorial y gestión del riesgo. La efectiva incorporación y desarrollo de este planteamiento en la toma de decisiones beneficiaría el manejo de la movilidad humana, tanto la asociada directamente al cambio climático, como la vinculada a los desastres ambientales, porque una vez incorporado el respectivo enfoque a las políticas de cambio climático y gestión del riesgo, sería posible un proceso de retroalimentación mutua para complementar las acciones de uno y otro. Esto sería fundamental, pues en ambos sistemas se plantean acciones en líneas temporales distintas: mientras el SNGRD tiende a establecer respuestas para el corto plazo, el PNACC las fija para el mediano y largo plazo.

En segundo lugar, se indica que la adaptación no puede diseñarse únicamente desde el nivel central, sino que debe tratarse de un proceso donde se articulen los distintos sectores y niveles territoriales. En consecuencia, todos los instrumentos de planificación del territorio y el desarrollo deben incorporarla. Los nodos regionales de cambio climático²⁶⁰ se presentan como las instancias de coordinación de los distintos entes llamados a participar en la formulación de los planes de adaptación territoriales, los cuales deberán integrar el triple componente de gestión del cambio climático, de los recursos ambientales y del riesgo²⁶¹. Por otra parte, la construcción de los instrumentos debe llevarse a cabo a partir de un enfoque basado en comunidades. Es decir, estas deben ser las protagonistas en el proceso de adaptación al cambio climático, ya que este debe desarrollarse de manera acorde a las particulares características del grupo humano y del territorio que habita²⁶². La aplicación de este enfoque implica que la construcción de los planes de adaptación deba hacerse desde lo local, ya que las medidas que se adopten deben responder a un contexto específico y no basarse en fórmulas genéricas. Esto no significa que no se plantee un modelo de articulación entre los distintos niveles territoriales, pero sí apunta a una relación de doble vía entre lo nacional y lo territorial, donde la información debe fluir para retroalimentar los procesos desarrollados en cada ámbito.

En tercer lugar, se establece que la acción del Gobierno nacional deberá priorizar la protección de la población más vulnerable. Los documentos reconocen que son las personas en situación de pobreza las más expuestas

²⁶⁰ Véase la nota 253.

²⁶¹ DNP *et al.*, *Hoja de ruta para la elaboración de planes sectoriales y territoriales*, Bogotá, 2013, pp. 10-13.

²⁶² DNP *et al.*, *Adaptación basada en comunidades (AbC). Bases conceptuales y guía metodológica para iniciativas rápidas de AbC en Colombia*, Bogotá, 2013, p. 10.

a los efectos del cambio climático, por lo que las autoridades deben compensar su fragilidad por medio de un trato especialmente protector. Para esto deberán, como primer paso, generar información suficiente y accesible que permita a la población orientar la toma de decisiones. Un segundo paso es adoptar las medidas necesarias para reducir las condiciones de riesgo de estas comunidades. Así mismo deberá velarse por garantizar su acceso a los bienes y servicios públicos frente a la variabilidad climática²⁶³.

En cuarto lugar, se señala que la adaptación debe ser concebida, también, como una estrategia para asegurar la competitividad de la economía colombiana, para así poder afrontar los efectos del cambio climático en cuanto a costos y productividad de las actividades que ocupan los principales renglones de la economía nacional²⁶⁴. Finalmente se indica que, en todo caso, la adaptación debe abordarse desde una perspectiva integral, que reúna los distintos enfoques que sobre la misma se han formulado, compensando las ventajas y desventajas de cada uno. Esto implica combinar la ya mencionada adaptación basada en comunidades, con la basada en ecosistemas —que busca garantizar la provisión de los servicios ecosistémicos como forma de adaptación para la población que está estrechamente ligada con esta— y con la de obras de infraestructura, centrada en la mejora de la capacidad de ajuste a las nuevas condiciones de este tipo de proyectos, en consideración a su importancia para el desarrollo económico²⁶⁵.

DOS POLÍTICAS QUE PUEDEN CONTRIBUIR A LA GESTIÓN DE LA MOVILIDAD ASOCIADA A LOS DESASTRES AMBIENTALES Y AL CAMBIO CLIMÁTICO: LA POLÍTICA DE ATENCIÓN AL DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO Y LA POLÍTICA MIGRATORIA

Las dos secciones previas han abordado sendos sistemas y políticas en los que existe una clara conexión con los procesos de migración, desplazamiento, reubicación e incluso con los de confinamiento, relacionados con factores ambientales y climáticos. En esta última se presentan dos más donde el vínculo no es tan evidente. La primera está orientada exclusivamente a las personas y comunidades victimizadas como consecuencia del

²⁶³ DNP *et al.*, *ABC: Adaptación Bases Conceptuales. Marco conceptual y lineamientos*, Bogotá, 2012, p. 46.

²⁶⁴ *Ibidem*, p. 47.

²⁶⁵ *Ibidem*, p. 50.

conflicto armado. La segunda, mucho más reciente, se ocupa tanto de la inmigración como de la emigración voluntaria transnacional. En la actualidad ninguna de las dos guarda conexión con la afectación del derecho a la libertad de circulación y residencia por causas asociadas a los desastres ambientales. Sin embargo, cada una por distintas razones debería contemplar este fenómeno.

El Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y el desplazamiento ambiental

Colombia ha desarrollado, a nivel mundial, uno de los más complejos sistemas para la atención de las víctimas generadas por su largo conflicto interno. El SNARIV integra, bajo la coordinación de la Unidad para la Atención y Reparación de las Víctimas (en adelante, UARIV) un amplio conjunto de entidades públicas y privadas, de todos los niveles territoriales, encargadas de formular o ejecutar los planes, programas, proyectos y acciones específicas relacionados con la atención y reparación integral de las víctimas. Es sabido que una parte importante de estas personas se encuentra en situación de desplazamiento forzado²⁶⁶. Para su asistencia y protección se ha desarrollado una sofisticada política, estructurada en torno a dos columnas. La primera está conformada por la Ley 387 de 1997, complementada en el 2008 por la Ley 1190, y por lo dispuesto en la Ley 1448 del 2011^[267]. Este pilar, desarrollado por múltiples decretos, establece el marco institucional encargado de la atención integral a las personas en situación de éxodo forzado interno por medio de las etapas de prevención, atención humanitaria, estabilización socioeconómica y búsqueda de soluciones sostenibles, a través del retorno, la reubicación o la integración local. El segundo está conformado por la amplia jurisprudencia elaborada por la Corte Constitucional, cuyo eje central es la Sentencia T-025 del 2004, mediante la cual se ha introducido un enfoque de derechos al esquema de atención fijado por las leyes. Los dos pilares de esta política han sido

²⁶⁶ De acuerdo con el Registro Único de Víctimas, al 1.º de agosto del 2016 se contabilizan 8'131.269 víctimas. De estas personas, 6'883.513 se encuentran en situación de desplazamiento interno. Información disponible en el sitio web de UARIV: <http://rmi.unidadvictimas.gov.co/RUV> [consultado el 12 de agosto del 2016].

²⁶⁷ La Ley 1448 del 2011 establece las bases de la política de reparación a las víctimas del conflicto armado y la restitución de las tierras que les han sido arrebatadas en el marco de esta guerra. En su artículo 60 señala que para la atención a la población desplazada sus disposiciones serán complementadas por las establecidas en la Ley 387 de 1997.

profundamente influenciados por el régimen internacional de gestión del desplazamiento interno y, en particular, por los Principios Rectores del Desplazamiento²⁶⁸.

Ahora bien, aunque la respuesta nacional adopta puntos centrales del modelo internacional, maneja una definición de desplazado más restrictiva. Los Principios Rectores, como se ha señalado a lo largo de este documento, proponen a los Estados reconocer como desplazados, y por tanto como sujetos de especial protección, a quienes han visto vulnerado su derecho a permanecer en paz en su lugar de residencia habitual en un amplio conjunto de situaciones, que incluyen las catástrofes naturales o provocadas por el hombre. En contraste, la norma colombiana únicamente incluye en esta categoría a quienes han sido expulsados de sus hogares debido al conflicto armado, las situaciones de violencia generalizada y de violación de derechos humanos de manera masiva²⁶⁹. Esta definición, relativamente amplia, ha sido leída por las autoridades únicamente en clave de conflicto armado. Es decir, solo son reconocidos como desplazados quienes abandonan sus hogares y propiedades como consecuencia directa o indirecta del enfrentamiento entre los diversos grupos armados que luchan por el control del Estado. La propia Corte Constitucional avaló durante años esta lectura²⁷⁰. Solo a partir del 2013 ha reconsiderado su posición, ampliando la categoría para cobijar a las personas expulsadas por la acción de las bandas criminales, si bien con matices²⁷¹.

²⁶⁸ La Corte Constitucional ha incorporado este instrumento al bloque de constitucionalidad por medio de las sentencias SU-1150 del 2000, T-327 del 2001, T-098 del 2002, T-268 del 2003 y T-025 del 2004, entre otras.

²⁶⁹ Artículo 1.º de la Ley 387 de 1997: “[e]s desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público”.

²⁷⁰ La Sentencia SU-1150 del 2000 define el éxodo forzado como “un fenómeno social que da lugar a la vulneración múltiple, masiva y continua de los derechos fundamentales de los colombianos obligados a migrar internamente”. El origen de tal vulneración se ubica en el conflicto armado que atraviesa el país. Para esto se realiza una interpretación restrictiva de las causas del movimiento involuntario de población enunciada en el artículo 1.º de la Ley 387 de 1997, sumando a las excluidas por la norma la violencia ocasionada por el conflicto por la tierra o las fumigaciones contra los cultivos ilícitos. La jurisprudencia posterior confirmará esta percepción, hasta el punto que la T-025 del 2004 señalará de forma enfática la lucha por el control del Estado como la única causa de los movimientos forzados de población.

²⁷¹ Corte Constitucional, autos 119 y 206 del 2013. Sin embargo, en estas decisiones se

Es conveniente señalar, en este punto, que la exclusión de las personas desplazadas por causas relacionadas con los desastres ambientales de este sistema fue una decisión adoptada por las autoridades nacionales, siguiendo la recomendación de Francis M. Deng, representante del secretario general para los desplazamientos internos. En efecto, Deng visitó el país por primera vez en 1994. En ese momento los desplazamientos forzados internos, independientemente de la causa que los hubiera provocado, eran atendidos por el sistema de atención de desastres. El representante observó que, pese a lo establecido en las normas, las personas obligadas a huir por los efectos del conflicto interno enfrentaban una situación de extrema desprotección. Por el contrario, quienes habían sido desplazados debido a los desastres ambientales recibían atención en la mayoría de los casos, no afrontaban discriminación, ni despertaban la suspicacia de las autoridades y la población receptora. En consecuencia, recomendó a las autoridades tomar medidas para proteger solo al primer colectivo, pues el segundo no requería atención especial²⁷².

Las autoridades nacionales diseñaron, entonces, una política de atención al desplazamiento interno centrada en el conflicto interno, totalmente independiente de la encargada de gestionar los desastres ambientales y que no realiza mención alguna al cambio climático. Es por esto que, desde entonces, las categorías de damnificado y desplazado son concebidas como mutuamente excluyentes, cuyos integrantes presentan necesidades y derechos diferenciados. Sin embargo, casi veinte años después de formulada la ley que dio origen a esta política, vale la pena cuestionarse si la absoluta separación entre los éxodos forzados vinculados al conflicto armado y los atribuibles a factores ambientales y climáticos continúa siendo válida.

En un contexto tan complejo como el colombiano, las causas del éxodo forzado con frecuencia se superponen²⁷³. En consecuencia, es posible que el desplazamiento sea producto de una conjunción de factores que involucren la acción de un actor armado, los efectos del modelo económico basado en las industrias extractivas, así como desastres ambientales (vinculados o no al cambio climático). Así mismo es factible que una persona, familia o comunidad que ha sido desplazada por los actores del conflicto se vea obligada a emprender un nuevo éxodo en razón a eventos catastróficos. Esto por cuanto las personas en situación de desplazamiento forzado en razón al conflicto se han ubicado en las áreas más vulnerables frente al riesgo por

establece la posibilidad de reconocer un nivel de atención distinta a cada grupo. Solo a las víctimas del conflicto les son reconocidos los derechos a la verdad, la justicia y la reparación.

²⁷² Doc. N.U. E/C.N.4/1995/50/Add.1, párr. 12.

²⁷³ Sánchez, Beatriz Eugenia y Urueña, René, *op. cit.*; CODHES, *op. cit.*

desastre de las localidades en las que han encontrado refugio²⁷⁴. Si bien no es posible aportar cifras sobre el número de personas que se encuentran en estos dos escenarios, pues el sistema de registro de la población desplazada no contempla la variable ambiental²⁷⁵, es razonable aceptar que en el país parte de la población desplazada lo es por una conjunción de factores que incluye los eventos catastróficos.

El reconocimiento, por parte de las autoridades, de la influencia de factores ambientales y climáticos en las situaciones de desplazamiento interno —responsabilidad del SNARIV— permitiría mejorar el desempeño de este sistema en dos áreas. La primera es la correspondiente a la prevención de los éxodos forzados. Incluir estos elementos no solo mejoraría la comprensión de las causas de expulsión, sino que permitiría ampliar el conjunto de acciones que actualmente se adelantan para evitar que se produzcan, por medio de estrategias de adaptación al cambio climático y gestión del riesgo por desastres. La segunda área es la correspondiente a las soluciones sostenibles²⁷⁶. Estas constituyen la meta de todo el sistema en la medida que suponen el fin de la vulnerabilidad de las personas sometidas al desplazamiento forzado, por medio de las alternativas de retorno, reubicación o

²⁷⁴ OCHA-Colombia ha elaborado mapas del país en los que se identifican las áreas más afectadas por el desplazamiento interno vinculado al conflicto armado y a desastres ambientales. Al cruzar la información contenida en estos mapas se observa que las áreas afectas por uno y otro tipo de evento se superponen en gran medida. Véase, entre otros, OCHA, 2015 *Humanitarian Needs Overview, Colombia*, octubre del 2014, p. 15.

²⁷⁵ De acuerdo con los artículos 155 y 156 de la Ley 1448 del 2011, toda persona que desea ser incluida en el Registro Único de Víctimas debe presentar una declaración. En el caso de los desplazados, esta debe versar sobre las circunstancias que rodearon el éxodo que se ha visto obligada a emprender. Si bien, en caso de haberlos, este relato podría incluir factores ambientales y climáticos, la decisión de incluir a la persona o grupo familiar en el registro se toma teniendo en cuenta únicamente los hechos directamente vinculados al conflicto. La información restante se obvia y, de hecho, no aparece reflejada en los informes que realiza la UARIV, tal y como es posible comprobar en el sitio web del Registro Único de Víctimas: <http://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV> [consultado el 15 de agosto del 2016].

²⁷⁶ El término “soluciones sostenibles” es el empleado en Colombia para hacer referencia a las ya mencionadas “soluciones duraderas” que acciones Unidas propone para los desplazamientos forzados. Supone un giro en la manera como se ha entendido la respuesta que debe darse al desplazamiento forzado, pues apuesta por concebir la superación de este fenómeno como un proceso complejo, de larga duración, que involucra la generación de transformaciones estructurales en la sociedad y el Estado. En este debe involucrarse a la comunidad receptora, así mismo la participación de los afectados debe ser determinante. El tránsito de la asistencia humanitaria a la estabilización socioeconómica, de acuerdo con este planteamiento, debe realizarse a partir de la combinación de los enfoques comunitario y de derechos, con plena garantía de la seguridad de los involucrados. Sánchez, Beatriz Eugenia y Vidal, Roberto, *Memorias de la conferencia de soluciones sostenibles para la población desplazada: experiencias internacionales y nacionales*, ACNUR y PNUD, Bogotá, 2013.

reintegración local; procesos que deben llevarse a cabo en ámbitos rurales y urbanos, en condiciones de voluntariedad y seguridad²⁷⁷. La incorporación de estos dos factores permitiría asegurar la sostenibilidad ambiental y la protección frente al riesgo por desastres de estos procesos, beneficiando tanto a las comunidades de acogida como a los recién llegados. Para esto, así como para mejorar la prevención, sería necesario que se desarrollaran vías de colaboración entre este sistema, el SNGRD y el SISCLIMA.

La política migratoria y la migración vinculada a causas ambientales y climáticas

Colombia ha sido desde la segunda mitad del siglo xx un país de emigración. En la actualidad se calcula que casi cinco millones de colombianos residen en el exterior²⁷⁸. Sin embargo, hasta hace poco el país tomó conciencia de la necesidad de contar con una política migratoria que, además de regular los flujos de población transnacionales, integre mecanismos para la protección de los ciudadanos que habitan en otros países, y que también permitan tejer redes para aprovechar los conocimientos y recursos de estas comunidades a favor del desarrollo del país.

A lo largo del siglo xx, los flujos migratorios fueron gestionados con un enfoque de seguridad nacional. Prueba de esto es que, hasta el 2011, el control del proceso de ingreso y salida del territorio nacional, así como el registro de extranjeros, fue tarea del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), la agencia responsable de la inteligencia del país. El grueso de las medidas, además, se centraba en la inmigración. La atención a la emigración permaneció en un segundo plano, limitada a la oferta del servicio consular. Esta situación, no obstante, empezó a cambiar en el 2004, cuando se formuló una serie de acciones destinadas a mejorarlo²⁷⁹, así como a identificar a los emigrantes y sus necesidades²⁸⁰ y establecer espacios para la comunicación entre el Gobierno y las comunidades residentes en el exterior²⁸¹.

Estas medidas pronto se mostraron insuficientes, lo que impulsó la reflexión en torno al tipo de política migratoria que el país necesitaba en el siglo XXI. Por una parte, era preciso revisar el enfoque de seguridad nacio-

²⁷⁷ Artículo 66 de la Ley 1448 del 2011.

²⁷⁸ Véase la nota 3.

²⁷⁹ Ley 991 del 2005.

²⁸⁰ Por medio del programa “Colombia nos Une” de la Cancillería, que se inició en el 2004.

²⁸¹ Programa “RedEsColombia”, iniciado en el 2005 por la Cancillería como complemento de “Colombia nos Une”.

nal, pues se deseaba atraer la inversión extranjera y las serias limitaciones impuestas a la inmigración hasta el momento resultaban contraproducentes²⁸². Por otra parte, las comunidades en el exterior, cada vez más organizadas, reclamaban protección. Adicionalmente, se había hecho evidente que poseían recursos —de todo tipo— que podían beneficiar el proceso de desarrollo del país²⁸³.

El Documento Conpes 3603 del 2009 sentó las bases de la nueva política pública y para esto estableció un ambicioso plan de acción basado en cuatro principios. La defensa, protección y garantía de los derechos de los inmigrantes y emigrantes es el primero de ellos. El segundo es el fortalecimiento de la transferencia de capacidades al país de aquellos colombianos con alto capital humano, así como el mantenimiento y la ampliación de oportunidades de formación para los colombianos en el exterior y para los extranjeros en el país. En tercer lugar, se encuentra la garantía de una oferta de servicios estatales permanente, suficiente y efectiva para los colombianos en el exterior y los extranjeros en Colombia, teniendo en cuenta los cambios permanentes de la dinámica migratoria. El último es la apuesta por una migración que se desarrolle dentro de los cauces de la legalidad, de acuerdo con la normatividad internacional²⁸⁴.

Dos años después, la Ley 1465 del 2011 recogió parcialmente este plan. Esta norma establece las bases del marco institucional encargado del diseño y aplicación de la regulación migratoria, formulando la creación del Sistema Nacional de Migraciones (en adelante, SNM). Este sistema, concebido como una amplia red de instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil, se presenta como una instancia de apoyo al Gobierno en general y al Ministerio de Relaciones Exteriores en particular, en el diseño y aplicación de la política migratoria. Su acción se guía por los principios establecidos en el Conpes, a los que suma otros como la participación de los emigrantes en la toma de decisiones que les conciernen²⁸⁵.

²⁸² Durante décadas, el régimen de concesión de visados para trabajadores e inversionistas estuvo sometido a severos requisitos. Esta situación empezó a cambiar a través del Decreto 4000 del 2004.

²⁸³ Sánchez, Beatriz Eugenia, “In transit: migration policy in Colombia”, en *A Liberal Tide: Towards a Paradigm Shift in Latin American Migration and Asylum Policy-Making?*, David Cantor, Luisa Freire y Jean Pierre Gaucci (eds.), Institute for the Study of the Americas, Londres, 2015.

²⁸⁴ Consejo de Política Económica y Social (Conpes), *Documento 3606. Política Integral Migratoria*, 2009, p. 53.

²⁸⁵ Artículo 3.º de la Ley 1465 del 2011, “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Migraciones y se expiden normas para la protección de los colombianos en el exterior”.

Un año después, esta norma fue complementada por la Ley 1565, que busca, por un lado, incentivar el regreso de los colombianos que han adquirido conocimientos, habilidades profesionales o recursos que puedan resultar útiles para el crecimiento económico y social del país. Por el otro pretende facilitar el retorno de quienes abandonaron el territorio nacional a causa del conflicto armado, reconociendo su calidad de víctimas y su derecho a ser plenamente restituidas. Así mismo establece una línea de atención para quienes regresan deportados o en situación vulnerable. La última norma aprobada, central para el desarrollo de la nueva política, es el Decreto 834 del 2013, que modificó el régimen de visados, simplificando los trámites, y facilitó el ingreso de inversores y personal vinculado a multinacionales que operan en el país.

En términos generales puede decirse que esta política aún se encuentra en construcción. Si bien las reglas generales han sido establecidas, todavía no han sido plenamente desarrolladas²⁸⁶. Se trata de una situación positiva, ya que aún hay espacio para incorporar elementos en la regulación de las migraciones que hasta el momento han sido obviados, como son los factores ambientales y, sobre todo, climáticos. En efecto, ya se ha explicado que uno de los mecanismos de adaptación al cambio climático —propuesto desde el ámbito internacional— es la regulación de procesos migratorios circulares y estacionales. Se trata de una estrategia que puede ser diseñada e implementada en el marco de esta política, ya que encaja en los principios primero y cuarto establecidos por el Documento Conpes. Así mismo, resulta del todo compatible con los principios de fomento de la migración ordenada y de promoción de la colaboración con los países de origen, tránsito y destino de los flujos de población, establecidos por la Ley 1465 del 2011^[287].

El desarrollo de este proyecto requiere, por una parte, la celebración de convenios con los Estados receptores, en los que se establezcan esquemas de movilidad que aseguren el cumplimiento de los requisitos legales por parte de los migrantes y faciliten la inserción de estas personas en el mercado laboral del país de destino. Así mismo se requieren programas específicamente diseñados para el desarrollo de estrategias de migración circular y estacional, dirigidos a comunidades que habiten regiones particularmente vulnerables a los efectos del cambio climático.

²⁸⁶ De hecho, aún no se ha formulado un Estatuto del Migrantes, norma en la que deberían reconocerse, de manera clara, los derechos de migrantes y emigrantes, así como los mecanismos con los que cuentan para su garantía.

²⁸⁷ Artículos 3.3 y 3.6 de la Ley 1465 del 2011.

En este punto es conveniente señalar que el país cuenta con una experiencia previa que puede ser de utilidad. Es el caso del programa de migración circular entre Colombia y España, desarrollado en el marco del convenio bilateral que existe entre los dos países²⁸⁸, y en cuyo diseño y ejecución colaboró la Organización Internacional de las Migraciones. Esta experiencia, que es reconocida a nivel internacional, permitió que grupos de trabajadores del campo colombiano prestaran sus servicios en haciendas españolas de manera estacional. De esta manera se cubrió la necesidad de mano de obra del país europeo, y los trabajadores se beneficiaron de salarios más altos que aquellos que podían aspirar en Colombia²⁸⁹. Si bien la iniciativa recibió críticas, debido a las limitaciones a la movilidad impuestas a los trabajadores —que en muchos casos no podían abandonar los predios en los que laboraban—, constituye un precedente que vale la pena replantear.

²⁸⁸ Acuerdo entre España y Colombia relativo a la regulación y ordenación de los flujos migratorios laborales, firmado en Madrid el 21 de mayo del 2001.

²⁸⁹ OIM, Unió de Pagesos, Unió Europea, *Migración laboral, temporal y circular: experiencias, retos y oportunidades*, OIM, Bogotá, 2009.

Pautas para la formulación de una política pública para la atención de la movilidad humana asociada a causas ambientales y climáticas

La movilidad humana vinculada a desastres ambientales y a procesos de degradación ambiental progresiva —estén o no vinculados al cambio climático— constituye uno de los retos socioambientales que Colombia deberá enfrentar a lo largo de los próximos años. La sección anterior ha ilustrado la manera en la que, hasta el momento, el país ha gestionado parte de esta movilidad a través del SNGRD. Ha permitido también vislumbrar la necesidad de que otros sistemas y políticas participen en la atención a este complejo fenómeno. Tras este análisis parece evidente que las acciones que se están desarrollando en la actualidad, así como los marcos normativos e institucionales disponibles, no solo no son suficientes para garantizar la protección y atención de las personas y comunidades que enfrentan situaciones de migración, desplazamiento, confinamiento y reubicación asociadas a factores ambientales y climáticos, sino que tampoco dan cuenta con suficiencia de la complejidad del problema.

Quizás el primer parámetro para comenzar a pensar en una respuesta consiste en avanzar hacia un reconocimiento y una reconceptualización del problema. El reconocimiento supone aceptar que el tema tiene una dimensión doméstica. Sin negar el carácter transfronterizo de muchas formas de movilidad humana que han sido privilegiadas en las discusiones a nivel internacional, es fundamental empezar a reconocer que la movilidad humana asociada a factores ambientales es una realidad en Colombia. Esto no implica desconocer la dimensión compleja y multicausal del fenómeno, ni mucho menos su intrincación con otros fenómenos propios del contexto colombiano como el conflicto armado, el desplazamiento por la violencia,

los efectos desiguales del modelo de desarrollo económico sobre la población y el ambiente, los procesos inadecuados de planeación territorial y la vulnerabilidad al cambio climático y a los desastres. Por el contrario, implica complejizar la forma en la que hemos pensado la movilidad humana en el país al incluir en su análisis una dimensión ambiental sobre la cual no ha habido mucha discusión hasta ahora.

Con este reconocimiento del problema, es posible comenzar a plantear la construcción de una política pública que permita afrontar de manera integral las distintas dimensiones de este fenómeno y responder a los retos que supone. De igual manera, esta política permitiría dar pautas de acción a las autoridades locales y regionales. Las propuestas formuladas por el derecho internacional que se han analizado en este texto para la gestión del riesgo por desastre y los efectos del cambio climático, así como para la atención del desplazamiento vinculado a estos factores, coinciden en señalar la necesidad de combinar varios enfoques, herramientas y regímenes jurídicos. La respuesta doméstica no puede ser menos compleja. A pesar de la fragmentación, del desarrollo desigual y del carácter no vinculante de algunas de las normas de los regímenes internacionales que abordamos, en todos ellos existen elementos importantes para articular esta respuesta doméstica.

Dado que la multiplicidad de arquitecturas normativas e institucionales que hay a nivel internacional se reproduce también a nivel doméstico, un aspecto esencial para diseñar esta respuesta es la coordinación interinstitucional y política. Por ende, una política pública en este tema debe articular, de manera armónica y eficaz, los sistemas de gestión de riesgo por desastre y de manejo del cambio climático, habida cuenta de que este tipo de movilidad constituye tanto una consecuencia de eventos catastróficos, como una oportunidad para la adaptación frente al cambio climático. Debe, así mismo, vincular al SNARIV, ya que parte de la población desplazada por causas vinculadas a fenómenos climáticos y ambientales lo es también por el conflicto armado. Adicionalmente, el diseño e implementación de las soluciones sostenibles de las que se ocupa este sistema debe tener en cuenta el manejo del riesgo por desastre y del cambio climático para evitar nuevos éxodos involuntarios y garantizar así la sostenibilidad de los procesos de retorno, reubicación e integración local. El SNM debe también participar, en la medida en la que puede facilitar procesos de migración transnacional ordenada que sirvan de estrategia de adaptación. Es, así mismo, indispensable involucrar los procesos de ordenamiento y planeación del territorio y el ambiente a cargo del SINA.

La construcción de esta política —y en últimas su eficacia— demandará, además, una revisión del modelo de desarrollo que se ha elegido para el país. Tal y como se ha señalado, la apuesta por las industrias extractivas ha potenciado las vulnerabilidades del territorio nacional tanto frente al riesgo por desastres, como ante los efectos del cambio climático. A esto hay que añadirle el hecho de que la política sectorial agraria y los procesos de adjudicación de baldíos adelantados por la institucionalidad del sector de desarrollo rural han sido poco sensibles a la integridad y variabilidad ecológica de las tierras y los ecosistemas acuáticos, por lo que han propiciado e impulsado activamente procesos de relleno de humedales y ciénagas, deforestación, agotamiento de recursos ícticos y desertización²⁹⁰. A pesar de esto, en los últimos años, varias políticas sectoriales han venido incorporando parcialmente consideraciones por la mitigación y la adaptación al cambio climático. Este es el caso de las políticas minera, de vivienda, agraria y energética²⁹¹. Se trata de un paso en la dirección adecuada, pero no resulta suficiente. Es preciso concebir y aplicar medidas de mayor calado que permitan reconciliar el modelo de desarrollo con una prevención efectiva de los eventos de desastre ambiental, así como con el adecuado manejo de sus efectos en la movilidad de las comunidades afectadas. Esta reconciliación implicará repensar algunas de las premisas básicas del modelo de desarrollo —como la falta de internalización de sus costos socioambientales— y del espacio —material y simbólico— que las comunidades más vulnerables de la sociedad ocupan en dicho modelo.

Por lo pronto, y aun siendo conscientes de sus posibles limitaciones en el contexto del actual modelo económico del país, la pregunta que surge en este punto es cómo encarar la construcción de tan compleja política. El objetivo de esta sección es proponer algunas pautas que, de acuerdo con los lineamientos que se han formulado desde el ámbito internacional, contribuyan a iniciar el debate en la materia.

²⁹⁰ Ruiz Soto, Juan Pablo, “Cambio climático y desarrollo rural. Legislación y tendencias”, en Marta Cárdenas y Manuel Rodríguez (eds.), *Desarrollo económico y adaptación al cambio climático*, Fescol-Foro Nacional Ambiental, Bogotá, 2013.

²⁹¹ Véanse las distintas contribuciones en Martha Cárdenas y Manuel Rodríguez (eds.), *Desarrollo económico y adaptación al cambio climático*, Fescol-Foro Nacional Ambiental, Bogotá, 2013, a saber: Carrizosa, Julio, “Prólogo: Cambio climático y locomotoras del desarrollo”; Rodríguez, Manuel y García Jason (2013), “Las políticas de prosperidad económica y la adaptación al cambio climático: ¿choque de locomotoras?”; Rudas, Guillermo, “La locomotora minera: ¿crecimiento compatible con la adaptación al cambio climático?”; Ardila, Gerardo, “Locomotora de vivienda y ciudades amables y cambio climático”; Benavides, Juan, “Estrategia energética de Colombia en el contexto del cambio climático”.

UNA PREGUNTA PREVIA:
¿SE REQUIEREN UNA O DOS POLÍTICAS PÚBLICAS?

El desarrollo de una respuesta estatal específicamente orientada a la atención de los efectos de los desastres ambientales y el cambio climático en la movilidad humana conlleva un amplio conjunto de retos y preguntas. Al fin y al cabo se trata de un fenómeno en extremo complejo del que se tiene poca información en el país, y frente al cual los expertos a nivel internacional aún debaten fórmulas para su adecuada gestión.

Uno de los debates que en este momento están teniendo lugar, y que resulta inevitable abordar en este texto, es el relativo a la necesidad y conveniencia de optar, bien por una única política que englobe las afectaciones a la movilidad generada por todo tipo de desastres ambientales, o bien apostar por dos distintas. Una específicamente dirigida a enfrentar los éxodos y confinamientos vinculados a los efectos del cambio climático, y otra para los vinculados a las catástrofes ambientales que no tienen relación con este fenómeno.

En la segunda sección de este texto se hizo evidente esta discusión a partir de los planteamientos sostenidos, por una parte, por el proceso Nansen, y, por la otra, por los Principios de Península. El primero apuesta por una respuesta conjunta, enfatizando la responsabilidad de los Estados en los que estos éxodos se presentan de proteger los derechos de las personas y comunidades afectadas. La segunda propuesta, por el contrario, pone el acento en la especial responsabilidad de la comunidad internacional frente al cambio climático y sus efectos, lo que permite a los países que enfrentan procesos de desplazamiento interno por esa causa exigirle mucho más que la responsabilidad subsidiaria a la que hacen referencia las propuestas producto de la primera iniciativa. Exige, por tanto, un tratamiento especial para estos flujos de población.

La inevitable pregunta que surge en este punto es cuál debería ser la opción elegida en el caso colombiano. Para responderla deben tenerse en cuenta dos factores. Por una parte, debe discutirse cuál es el sistema institucional más adecuado para implementar una eventual política sobre el tema. Actualmente, el SNGRD se ocupa de atender a parte de la población cuya movilidad ha sido afectada por desastres ambientales, independientemente de si estos guardan o no relación con los efectos del cambio climático. El SISCLIMA, por su parte, deberá en algún momento ocuparse de la movilidad asociada exclusivamente a los efectos del cambio climático, pero lo hará solo desde una perspectiva de adaptación. Los dos sistemas, por tanto, parecen más llamados a complementarse que a establecer líneas de acción

paralelas. Más aún si se tiene en cuenta que mientras las acciones del primero son concebidas en un horizonte de corto y mediano plazo, los planes de adaptación del segundo están concebidos para el mediano y largo plazo.

En segundo lugar, debe tenerse en cuenta que establecer dos políticas distintas podría conllevar la creación de estatutos de derechos diferenciados para las poblaciones sujetas a la atención de cada una de estas. Se trata de una situación que resulta inaceptable desde una perspectiva de derechos humanos. Así lo advirtió, en su momento, el representante del secretario general de Naciones Unidas para los derechos de los desplazados, quien afirmó que no es posible establecer diferencias entre el trato ofrecido a los desplazados internos por causas asociadas al cambio climático y aquellos que lo han sido por desastres ambientales atribuibles a otros factores, pues implicaría la violación a la prohibición de discriminación²⁹². Esto por cuanto la afectación a los derechos y al bienestar es idéntica en las dos situaciones; si bien las causas, aunque relacionadas, son distintas.

Por tanto, se apuesta por una única política que se ocupe de la migración, el desplazamiento, el confinamiento y los procesos de reubicación, es decir, de la movilidad humana asociada a los desastres ambientales²⁹³. Esto no impedirá que se adopten medidas específicas para la movilidad asociada exclusivamente al cambio climático, en especial en lo referente al proceso de adaptación frente al fenómeno.

RETOS QUE DEBE ENFRENTAR LA POLÍTICA PÚBLICA DE GESTIÓN DE LA MOVILIDAD AMBIENTAL

La segunda pregunta que surge cuando se plantea la necesidad de construir una política pública para la gestión de la movilidad humana en Colombia

²⁹² Kālin, Walter, “Conceptualising Climate-Induced Displacement”, en Jane McAdam (dir.), *Climate Change and Displacement. Multidisciplinary Perspectives*, Hart, Oxford, 2010, p. 85.

²⁹³ El término *movilidad humana* es un concepto relativamente nuevo. Si bien fue la Iglesia Católica la primera en emplearlo, su uso se ha sido popularizado gracias al PNUD, por incluirlo como elemento central en su informe sobre desarrollo humano del 2009, *Superando barreras: movilidad y desarrollo humanos*. A través de este se busca abarcar todas las dimensiones del movimiento de las personas, tanto intra como transfronterizo, de manera voluntaria o forzada; así como los obstáculos que impiden la libre circulación. Si bien su uso es aún minoritario, poco a poco ha sido acogido por sectores de la academia que buscan abordar desde una perspectiva integral los fenómenos relacionados con la libertad de movimiento. Así mismo ha sido acogido por la Iniciativa Nansen en su Agenda para la Protección del Desplazamiento Transfronterizo en el Contexto de Desastres y Cambio Climático.

se relaciona con su contenido. Una vía para dar respuesta a esta cuestión es analizar los retos que supone la atención a cada una de las dimensiones que integran este fenómeno en el particular contexto colombiano.

En el caso del confinamiento, la invisibilización de esta afectación a la movilidad constituye el primer escollo que debe salvarse. Es preciso dar entidad a este fenómeno, así como desarrollar una línea de investigación al respecto. Esto hará posible proceder al diseño e implementación de un esquema de acción que permita, ante todo, prevenir su ocurrencia y, en caso de que no sea posible, atender de manera urgente las necesidades y proteger los derechos de quienes, debido al aislamiento que les ha sido impuesto, no tienen la posibilidad de acceder a los bienes y servicios esenciales para la garantía de su derecho fundamental a una vida digna. Especial atención debe darse al acceso a agua potable, así como a asegurar la seguridad y la soberanía alimentarias. La acción estatal debe, además, asegurar las condiciones para que estas personas y comunidades se adapten a los cambios ambientales, promoviendo su resiliencia, a fin de evitar nuevos episodios de aislamiento.

En el caso del desplazamiento y los procesos de reubicación —las dimensiones más visibles y las únicas que de manera clara reciben en este momento atención en Colombia—, los retos se centran en tres categorías. Por una parte, es indispensable adoptar acciones transversales para evitar que se presenten, lo que requiere medidas de prevención del riesgo por desastre, de planificación y de ordenamiento territorial, así como de adaptación frente al cambio climático. En segundo lugar, es preciso revisar las respuestas que se han dado hasta el momento a este tipo de movilidad desde el SNGRD. Si bien se dispone de muy poca información en torno a los procesos de evacuación y alojamiento temporal, se cuenta con información relevante sobre las reubicaciones. Los estudios adelantados al respecto han señalado que se estructuran sin tener en cuenta los enfoques de derechos, género, participativo y diferencial. Desconocen, así mismo, las particularidades de los grupos humanos y territorios en los que se desarrollan y no han logrado incorporar de manera plenamente exitosa la recuperación y reactivación económica de las comunidades afectadas. Además, su planeación se realiza sin tener en cuenta los graves impactos que estos procesos generan tanto en la comunidad afectada como en la de acogida. También se excluye el acompañamiento estatal en estos procesos a largo plazo²⁹⁴. El hecho de que los alcaldes —principales responsables de formular y ejecu-

²⁹⁴ Alianza por los Derechos Humanos Universidades de Antioquia, *op. cit.*; Serje, Margarita, *op. cit.*; Valencia, Javier *et al.*, *op. cit.*

tar estas respuestas— cuenten con un amplio espacio de discrecionalidad explícita, en buena parte, estas fallas. Es necesario, por tanto, la formulación de una norma de carácter nacional que establezca parámetros de obligatorio cumplimiento tanto para los procesos de reubicación, como para los correspondientes a desalojos y alojamiento temporal.

Finalmente, en tercer lugar, dado que entre la población afectada por el desplazamiento vinculado a causas ambientales y climáticas, y la que enfrenta el mismo tipo de éxodo debido a la acción de los actores del conflicto armado, se presentan intersecciones, deben desarrollarse medidas que permitan vincular las políticas que se ocupan de cada uno de estos grupos. Esto con el objetivo triple de facilitar su identificación, mejorar su atención y fortalecer los procesos de solución sostenible.

La migración, por último, presenta otro tipo de retos, en virtud de su carácter voluntario. El primero, no obstante, es compartido con el confinamiento. Como ha sido un fenómeno que ha permanecido oculto es preciso reconocerlo, así como adelantar una labor de investigación para comprenderlo y responder adecuadamente a las necesidades de quienes optan por migrar. En segundo lugar, este tipo de éxodo tiene un gran potencial como estrategia de adaptación. Es un punto que ya se ha mencionado, pero vale la pena insistir que diversos estudios han analizado los patrones de migración estacional y circular desarrollados por comunidades afectadas por desastres ambientales —en especial de lenta aparición— como iniciativas que les permiten mantener el arraigo a su territorio, al tiempo que adquieren recursos para enfrentar las transformaciones que experimentan. Así mismo, han señalado la utilidad de los éxodos voluntarios en general para aliviar la presión demográfica sobre áreas devastadas, así como el potencial de los recursos que los migrantes envían a quienes permanecen en estas para enfrentar de manera exitosa las transformaciones del entono²⁹⁵.

Para que este potencial pueda desarrollarse es necesaria la acción estatal de manera que los procesos migratorios sean adecuada y suficientemente informados y planificados. Esto supone la incorporación de este asunto no solo en el PNACC, sino en los instrumentos de planificación y ordenamiento

²⁹⁵ Brown, Oli, IOM. *Migration Research Series. Migration and Climate Change*, n.º 31, 2008, p. 22; Organización Internacional de las Migraciones, Aghazarm, Christine y Laczko, Frank, *op. cit.*, p. 16; Kniveton, Dominic *et al.*, *op. cit.*, p. 48; Leighton, Michelle, “Migration and slow-onset disasters: desertification and drought”, en *Migration, Environment and Climate Change: Assessing the evidence*, C. Aghazarm y F. Laczko (eds.), OIM, Ginebra, 2009, p. 334; IPCC, *Cambio climático 2014—Impactos, adaptación y vulnerabilidad. Contribución del Grupo de trabajo II al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*, OMM-PNUMA, Ginebra, 2014, p. 8.

territorial, tanto de las áreas expulsoras, como de las receptoras de población. Así mismo, exige involucrar a los entes responsables de la gestión de la migración internacional, en especial a los gestores de los programas sobre remesas. Adicionalmente, y esto constituye el tercer reto, es preciso desarrollar medidas para garantizar la protección de los derechos de los migrantes, tanto si permanecen en el territorio estatal, como si cruzan una frontera transnacional.

LINEAMIENTOS QUE DEBEN GUIAR LA CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

La última pregunta que va a abordarse en este documento sobre la construcción de la respuesta estatal es la que se refiere a los principios y enfoques que deben guiarla. La respuesta se encuentra tanto en el derecho doméstico como en el internacional. En el primer caso, la rica jurisprudencia de la Corte Constitucional aporta un enfoque de derechos que debe ser central en esta respuesta, de acuerdo con la naturaleza del Estado Social de Derecho²⁹⁶. El trabajo de este alto tribunal es, así mismo, esencial para establecer los parámetros que esta respuesta debe ofrecer teniendo en cuenta el carácter pluriétnico y multicultural de la nación. En el segundo caso, los diversos instrumentos que se han presentado a lo largo de este documento aportan valiosos elementos tanto para la atención de las causas como para la atención de las diversas dimensiones de la movilidad humana asociada a desastres ambientales.

La prevención como deber primordial

El primer lineamiento que es posible identificar en esta amalgama de instrumentos es la existencia de un deber de prevención, en razón al impacto

²⁹⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-406 de 1992: “Otro de los pilares del Estado Social de Derecho se encuentra en el concepto de derecho fundamental. Dos notas esenciales de este concepto lo demuestran. En primer lugar su dimensión objetiva, esto es, su trascendencia del ámbito propio de los derechos individuales hacia todo el aparato organizativo del Estado. Más aún, *el aparato no tiene sentido si no se entiende como mecanismo encaminado a la realización de los derechos*. En segundo lugar, y en correspondencia con lo primero, la existencia de la acción de tutela, la cual fue establecida como mecanismo de protección inmediata de los derechos frente a todas las autoridades públicas y con posibilidad de intervención de la Corte Constitucional para una eventual revisión de las decisiones judiciales, que sirva para unificar criterios de interpretación” (*énfasis nuestro*).

que generan todas sus dimensiones en quienes deben afrontarlas²⁹⁷. El confinamiento y el desplazamiento conllevan una severa afectación al bienestar y al goce efectivo de los derechos de las personas y comunidades que deben enfrentar estas situaciones. En el primer caso, el aislamiento al que se ven sometidas supone la imposibilidad de acceder a bienes y servicios esenciales para la vida en condiciones de dignidad. Situación esta que puede derivar en una amenaza a la misma existencia en el sentido biológico. En el segundo caso, el éxodo impuesto conlleva el desarraigo, que a su vez deriva en la afectación de numerosos derechos. Supone también una amenaza de gran entidad para la existencia misma de las comunidades afectadas. Incluso en los casos en los que el traslado es organizado por el Estado, por medio de procesos de reubicación, el impacto sobre las comunidades e individuos es tan brutal que pocas veces logran recuperar el nivel de bienestar y el goce efectivo de los derechos que poseían en la situación previa al éxodo²⁹⁸.

La migración, por su parte, al tener un componente de voluntariedad, no afecta de manera tan severa los derechos y el bienestar de quienes la emprenden. No obstante, no debe perderse de vista que no se trata de éxodos plenamente voluntarios, pues uno de sus factores desencadenantes son los efectos de un desastre ambiental o de degradaciones progresivas y de lenta aparición asociadas al cambio climático. Tampoco debe subestimarse el hecho de que la población que migra es aquella que afrontaba una situación de pobreza y/o marginalidad previa, que le impide enfrentar de otra manera los cambios en su entorno. La política pública debe, por tanto, esforzarse para evitar que ocurran estos procesos, que tienden a incrementar la fragilidad de los más vulnerables.

Ahora bien, el deber de prevención puede descomponerse en tres tipos de obligaciones independientes, pero estrechamente relacionadas. El primero consiste en evitar los eventos que desencadenan los procesos de movilidad a partir de la acción sobre sus causas profundas, vinculadas al modelo de desarrollo, la inadecuada planeación del desarrollo y del ordenamiento territorial, así como a la inequitativa distribución de la riqueza²⁹⁹. Para esto es fundamental no solo una política económica más incluyente sino una política ambiental y territorial más robusta y eficaz. El segundo consiste en desarrollar medidas orientadas a fortalecer las capacidades de las comunidades para reducir su vulnerabilidad y aumentar su resiliencia³⁰⁰.

²⁹⁷ Principios Deng, principios 5 y 6. Principios de Península, principio 5.

²⁹⁸ Serje, Margarita, *op. cit.*

²⁹⁹ Marco de Sendai, Prioridad 3, punto 30 (f), (j) y (k).

³⁰⁰ Marco de Sendai, Prioridad 3, punto 30 (l).

El último hace referencia a la obligación de proveer la asistencia e información necesarias a las comunidades para que se tomen las medidas de adaptación al cambio climático requeridas para asegurar la permanencia en sus territorios, sin afrontar restricciones forzadas en su movilidad³⁰¹. Esta labor debe tener en cuenta los saberes tradicionales de las comunidades étnicas y campesinas, así como una difusión amplia y el acceso a los conocimientos científicos más avanzados disponibles³⁰².

Antes de finalizar esta sección debe señalarse que el deber de prevención adquiere una especial fuerza en los casos de las comunidades indígenas, afro y campesinas, en virtud de la especial relación que guardan con la tierra³⁰³. Esto sin perjuicio de la importancia de la prevención para cualquier población o comunidad rural o urbana asentada en zonas de riesgo y por ende vulnerable a la ocurrencia de desastres.

La población en movimiento por cambios ambientales como sujeto de derechos fundamentales

El segundo lineamiento que es posible deducir del amplio conjunto de disposiciones nacionales e internacionales es la condición de sujetos titulares de derechos fundamentales que poseen las personas y comunidades que afrontan este tipo de movilidad. En consecuencia, la política pública debe establecer los mecanismos necesarios para reconocer y garantizar su goce efectivo, en condiciones acordes con el principio de igualdad y no discriminación³⁰⁴. Dada la vulnerabilidad que esta población afronta —en particular en los casos de movilidad forzada y confinamiento—, la aplicación de este principio supone el derecho a recibir un trato especialmente protector³⁰⁵. Lo que implica asegurar que estas personas puedan gozar de manera efectiva de su derecho a la vida digna, por medio del derecho al mínimo vital, mediante el suministro o libre acceso a alimentos esenciales y agua potable, alojamiento, vestido adecuado, así como servicios médicos y de saneamiento esenciales³⁰⁶. La asistencia humanitaria constituye la herramienta por medio de la cual el Estado debe asegurar el goce efectivo del mínimo vital. Su distribución deberá realizarse sobre la base de una evaluación de

³⁰¹ Principios de Península, principio 6.

³⁰² Marco de Adaptación de Cancún. Doc. n.u. FCCC/CP/2010/7/Add.1 párr. 12.

³⁰³ Principios Deng, principio 9. Principios de Península, principio 6.b.

³⁰⁴ Principios Deng, principio 1. Principios de Península, principio 3.

³⁰⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-1125 del 2003.

³⁰⁶ Principios Deng, principio 18.

las necesidades, sin discriminación de ningún tipo. Esto supone que solo resulta aceptable la diferencia de trato derivada de la diferencia de necesidades³⁰⁷. Las autoridades responsables de garantizarla deberán, además, adoptar medidas para asegurar a las mujeres la participación igualitaria en los procesos de toma de decisión sobre el contenido de la asistencia humanitaria y su distribución, así como crear canales de acceso a la ayuda que impida la discriminación en razón al género³⁰⁸.

El derecho a la vivienda digna cobra, en las situaciones de movilidad forzada, una especial relevancia al adquirir carácter fundamental, con el consecuente deber estatal de garantizar un espacio vital en el que sea posible desarrollar un proyecto de vida. Esto implica “proveer espacios mínimos, calidad de la construcción, acceso a servicios públicos, áreas para recreación, vías de acceso y, en general, ambientes adecuados para la convivencia de las personas”³⁰⁹. Así mismo, las viviendas deben estar protegidas frente al riesgo de nuevos desastres, pues, de lo contrario, no reunirían las condiciones mínimas de habitabilidad³¹⁰.

La garantía del derecho a la propiedad también asume un peso especialmente importante en estos casos, sobre todo en contextos de conflicto y posconflicto armado³¹¹ con amplios procesos de despojo, informalidad en la propiedad rural y con políticas que promueven la restitución de tierras, como es el caso de Colombia. La política que se adopte deberá contar con las medidas necesarias para proteger las dimensiones individual y colectiva de la propiedad en las situaciones de migración y, especialmente, de desplazamiento y reubicación; así como los derechos análogos establecidos por las distintas tradiciones culturales. Las precauciones deberán extremarse durante los procesos de evacuación y a lo largo del periodo de alojamiento transitorio³¹². Además, a lo largo de los procesos de retorno, reubicación e

³⁰⁷ Principios Deng, principio 24. Directrices Operacionales para la Protección de Personas ante Desastres Naturales del IASC, directriz B.1.1.

³⁰⁸ Principios Deng, principio 18. Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo, párr. 37.

³⁰⁹ Corte Constitucional, Sentencias C-156 del 2011 y T-175 del 2013.

³¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-175 del 2013.

³¹¹ El 1.º de diciembre del 2016, el Congreso de la República aprobó el *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, firmado el 24 de noviembre entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP. Esto significa el inicio del proceso de desmovilización del grupo guerrillero más antiguo y poderoso del país. Así mismo, en febrero del 2017 se iniciaron conversaciones de paz con el grupo guerrillero ELN. Sin embargo, tal y como se menciona en la nota 75, no significa el fin del conflicto armado en la medida en que varios grupos neoparamilitares aún permanecen activos.

³¹² Principios Deng, principio 21.

integración local deberán adoptarse medidas para asegurar a las mujeres el acceso a este derecho. El estatus de los derechos de propiedad o de ocupación de las poblaciones afectadas en el marco del conflicto y el posconflicto debe ser un parámetro importante para diseñar estas medidas.

Dos derechos más exigen medidas especialmente diseñadas para enfrentar este tipo de movilidad. El primero es el debido proceso. Tal y como se ha señalado a lo largo de este texto, los procesos de evacuación, desalojo, desplazamiento, albergue temporal, reasentamiento, integración local y retorno deberán contar con una reglamentación previa y dotada de reglas claras que permita a los afectados conocer con antelación las etapas y obligaciones de las autoridades, así como exigir su respeto³¹³. Pero también todos los procesos que involucren la prevención del riesgo por desastre y la adopción de medidas de adaptación ante el cambio climático deben ser regulados de acuerdo con este derecho. Esta reglamentación demanda, además, la inclusión de mecanismos para la resolución de conflictos, así como vías efectivas para la reclamación de los derechos de las personas y comunidades afectadas³¹⁴.

Muy vinculado al anterior se encuentra el segundo de los derechos. La participación, tanto de la comunidad cuya movilidad se ha visto afectada, como de la receptora, debe ser garantizada por la reglamentación que se adopte en cada una de las etapas del procedimiento, lo que debe incluir la fase de decisión de las medidas de prevención y adaptación³¹⁵. De esta manera no solo se cumple un mandato constitucional e internacional, también se asegura que se tendrán en cuenta las particularidades territoriales y culturales de cada caso³¹⁶. Además, deberá tenerse en cuenta que este derecho conlleva la obligación de las autoridades de permitir, en igualdad de condiciones, la intervención de los grupos tradicionalmente marginados, como las mujeres, los adultos mayores y los discapacitados³¹⁷.

En los casos en los que estos procesos involucren a grupos étnicos es preciso garantizar que serán consultados en relación a cualquier decisión que

³¹³ Corte Constitucional, Sentencia T- 106 del 2011.

³¹⁴ Directrices Operacionales para la Protección de Personas ante Desastres Naturales del IASC, directriz I.4. Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo, párr. 17.

³¹⁵ Marco de Adaptación de Cancún, Doc. N.U. FCCC/CP/2010/7/Add.1, par. 12. Principios de Península, principio 10. El Marco de Sendai incorpora en distintas disposiciones la noción de *host community* como parte de la gestión del riesgo de desastres.

³¹⁶ Iniciativa Nansen, *op. cit.*, p. 34.

³¹⁷ Principios de Península, principio 7d, Directrices Operacionales para la Protección de Personas ante Desastres Naturales del IASC, directriz I.3. Marco de Sendai, Principios Rectores, punto 19.d y Función de los actores pertinentes, punto 36.

afecte el ejercicio de su derecho al territorio y que el tipo de respuesta será sensible a sus particularidades³¹⁸. Esta consulta deberá realizarse teniendo en cuenta que el territorio de estas comunidades hace referencia a las tierras que han ocupado y/o que tienen significado para ellas y no únicamente a las áreas tituladas formalmente como propiedad colectiva. Incluye, por tanto, los terrenos donde se encuentran las zonas sagradas, así como las áreas de tránsito, aunque no hayan sido objeto de ocupación o explotación por parte de la comunidad³¹⁹.

Una mención especial debe hacerse al derecho a la personalidad jurídica. En las situaciones de desastre, sobre todo de súbita aparición, no es infrecuente que los afectados pierdan sus documentos de identidad. Se trata de una pérdida que incrementa su vulnerabilidad. En consecuencia, es necesario que la política pública que se diseñe tenga en cuenta estas circunstancias y facilite la expedición de estos documentos, y que las medidas que se contemplen no utilicen como barrera de acceso la presentación de los mismos³²⁰.

Por último, debe tenerse en cuenta que la aplicación del principio de igualdad también demanda que se desarrollen medidas específicas para las poblaciones más vulnerables. La garantía de los derechos de los niños debe ser un objetivo primordial³²¹. En especial deberán establecerse medidas para asegurar su derecho a la unidad familiar³²², el derecho a la educación³²³ y evitar su reclutamiento por parte de grupos al margen de la ley³²⁴. Así mismo, junto a las mujeres, deberán ser especialmente protegidos frente a la violencia de género, que suele incrementarse en las situaciones de emergencia³²⁵. Los pueblos indígenas, los afrodescendientes y el pueblo Rom (comunidad gitana) deberán ser sujetos de medidas en especial acordes a su situación y a su relación con el territorio. De esta manera su evacuación y reubicación solo podrá llevarse a cabo de conformidad al procedimiento

³¹⁸ Corte Constitucional, sentencias SU-383 del 2003, C-30 del 2008, T-547 del 2010 y T-693 del 2011. Convenio 169 de la OIT, artículo 6.º.

³¹⁹ Corte Constitucional, sentencias T-880 del 2006, C-30 del 2008, T-693 del 2011 y T-376 del 2012.

³²⁰ Principios Deng, principio 20.

³²¹ Principios Deng, principio 4.1. Directrices Operacionales para la Protección de Personas ante Desastres Naturales del IASC, directriz I.5.

³²² Directrices Operacionales para la Protección de Personas ante Desastres Naturales del IASC, directrices D.3 y D.4. Principios Deng, principio 17.

³²³ Principios Deng, principio 23.

³²⁴ Principios Deng, principio 13.

³²⁵ Principios Deng, principio 11.2.

establecido en una ley que regule específicamente esta materia y que haya sido sometida a consulta previa³²⁶. Más importante aún, en caso de que tengan que ser reubicados se les deberá garantizar que las nuevas tierras reúnan las condiciones para asegurar su desarrollo futuro de acuerdo con sus respectivas cosmogonías³²⁷.

Transversalidad de la política pública

El último lineamiento que se propone para la construcción de una respuesta integral y pública que enfrente los múltiples retos que supone la movilidad humana asociada a los desastres ambientales y a los efectos de cambio climático es la transversalidad. En efecto, a lo largo de este texto se ha señalado la complejidad de este fenómeno y los múltiples factores que intervienen en su ocurrencia. Así mismo se ha indicado la diversidad de regímenes internacionales que concurren en su regulación y se ha puesto en evidencia la incapacidad del SNGRD colombiano para afrontarlo por sí solo.

Es preciso, por tanto, que la respuesta que se diseñe para atender la migración, el desplazamiento, las reubicaciones y los confinamientos involucre políticas, instituciones y marcos normativos que ya existen en la actualidad, pero que deben reformularse para dar cabida a este asunto desde su particular perspectiva, asumiendo las tareas de prevención, atención integral a los afectados y a las comunidades receptoras, así como la búsqueda de soluciones duraderas y sostenibles. Esto supone involucrar, al menos, al SNGRD, el SNARIV, el SISCLIMA, el SNM, los instrumentos de ordenación y planeación del territorio, así como los instrumentos de planeación y protección de los ecosistemas a cargo del SINA.

Resulta, además, indispensable involucrar el componente de movilidad humana asociado a factores ambientales y climáticos a los procesos de toma de decisiones relativos al modelo de desarrollo del país. Tal y como se ha señalado, el modelo basado en el extractivismo y la segregación socioespacial elegido para el país es responsable del incremento de la vulnerabilidad y el riesgo por desastre. No es posible, en consecuencia, concebir una respuesta eficaz a los fenómenos migratorios sin incorporar su revisión. De no hacerlo, los esfuerzos adelantados en otras áreas podrían ser en buena medida inútiles.

³²⁶ Convenio 169 de la OIT, artículo 16.2.

³²⁷ Convenio 169 de la OIT, artículo 16.4.

Conclusiones

Colombia no puede continuar postergando por más tiempo un debate en torno a los efectos que generan los cambios y desastres ambientales —vinculados o no al cambio climático— en la movilidad de su población, así como sobre la necesidad de desarrollar una política pública que de manera integral se ocupe de las migraciones, desplazamientos, confinamientos y procesos de reubicación vinculados a factores ambientales y climáticos. Si bien se carece de cifras precisas sobre la magnitud de este fenómeno, los indicios con los que se cuenta poseen la entidad suficiente para que este asunto salga de la oscuridad y sea abiertamente discutido.

El país, por una parte, es altamente vulnerable a los desastres ambientales tales como los sismos, las inundaciones y los deslizamientos de tierra, diagnóstico en el que coinciden el DNP y el Banco Mundial. La extrema exposición a los efectos del cambio climático, señalada por el IDEAM, hace aún más grave este panorama al añadir catástrofes sobrevenidas como la desertización y el incremento del nivel del mar, y al aumentar la magnitud y frecuencia de los eventos hidrometeorológicos que desencadenan desastres de súbita aparición. Por tanto, si el pasado ha estado marcado por eventos de la magnitud de la desaparición de Armero en 1985, la inundación en Mocoa en abril del 2017 o las masivas inundaciones vinculadas a La Niña del 2010 y el 2011, el futuro se dibuja plagado de riesgos, amenazas y vulnerabilidades que no han sido debidamente enfrentados. Los efectos de estos eventos catastróficos en la generación de corrientes migratorias voluntarias y forzadas, así como de situaciones de confinamiento, solo han sido abordados por un puñado de estudios nacionales. Sin embargo, los

datos que estos trabajos aportan son lo suficientemente preocupantes como para exigir una profundización en el asunto.

Por otra parte, las autoridades nacionales no pueden continuar ignorando los estudios y llamados a atender el tema que desde hace años se vienen desarrollando en el ámbito internacional. Si bien aun se requiere estimar con mayor precisión la magnitud del problema en entornos locales, numerosas investigaciones han establecido una clara relación ente los factores climáticos y ambientales y los flujos de población, al tiempo que advierten las desastrosas consecuencias de no proteger a estas personas y de no gestionar su movimiento. La comunidad internacional, recelosa en un principio, no ha tenido más remedio que rendirse ante la evidencia y en la actualidad trabaja a marchas forzadas para diseñar mecanismos para dar respuesta a este fenómeno. La naturaleza *soft law* de los instrumentos formulados hasta el momento no debe llevar a concluir que se trata de un asunto menor. Todo lo contrario, dan cuenta de la urgencia de este asunto y la importancia de construir consensos amplios para su manejo, en los que participen no solo los Estados, sino también la academia, las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones internacionales y los propios afectados.

Es imperativo, por tanto, iniciar la construcción de una respuesta capaz de afrontar las migraciones, desplazamientos, confinamientos y procesos de reubicación vinculados a los factores ambientales y climáticos. El primer paso debe consistir en desarrollar una línea de investigación que permita contar con un cuerpo de conocimiento sólido sobre este tipo de afectaciones a la movilidad humana. El desconocimiento sobre este fenómeno en el país es prácticamente total, tal y como se ha señalado en el presente texto, por lo que es necesario que los institutos estatales de investigación y la academia colaboren en la creación de un saber sobre su naturaleza, sus causas, la manera como estas se interrelacionan y las mejores estrategias para gestionarlo. Ese cuerpo de conocimiento, además, debería contar con los aportes de las comunidades campesinas y las minorías étnicas que, dada su especial relación con el territorio, han desarrollado estrategias de adaptación y reacción que merecen ser conocidas y difundidas³²⁸.

³²⁸ Una experiencia en medidas de adaptación al cambio climático desde los saberes locales en Colombia es la de algunas comunidades yucuna y matapí en el río Caquetá, en la Amazonia. UICN, SPDA y Tropenbos, “El clima cambia, cambia tú también. Adaptación al cambio climático en comunidades locales de Colombia”, UICN, 2013; y Tropenbos Internacional Colombia, “Prácticas tradicionales para la adaptación a las variaciones del clima en la Amazonia colombiana. El caso de la comunidad El Guacamayo de la región de Araracuara, con aportes de las etnias yucuna y matapí”, informe en el marco del proyecto “El clima cambia, cambia tú también”, Bogotá, UICN, SPDA y TBI-Colombia, 2011.

El segundo paso es la identificación de los territorios donde estas afectaciones a la movilidad humana se están presentando, así como de las comunidades e individuos afectados. El país cuenta en la actualidad con una red meteorológica e hidrológica gestionada por el IDEAM, que podría ser reforzada y acompañada de otros métodos de captura de información —como encuestas a las poblaciones aledañas a estaciones de medición— para obtener información sobre los territorios donde se están presentando afectaciones. En cuanto a las comunidades e individuos afectados, el Registro Único de Damnificados debería modificarse para incluir la categoría en cuestión de manera diferenciada, así como cruzar sus datos con el Registro Único de Víctimas, de manera que la doble afectación pudiera hacerse visible.

En tercer lugar, deben revisarse y reforzarse los instrumentos y mecanismos de prevención de las catástrofes, tanto de súbita como de lenta aparición, que son la causa final que desencadena los éxodos y las situaciones de confinamiento. El SNGRD, los instrumentos de planeación y ordenamiento territorial, el SISCLIMA y los instrumentos y procesos de gestión ambiental deben actuar de manera coordinada para enfrentar riesgos, amenazas y vulnerabilidades. Así mismo, es necesario que se reconozca el papel del modelo de desarrollo adoptado por el país en el incremento del número y magnitud de los desastres ambientales. La inequitativa distribución de la tierra y el desarrollo del conflicto armado constituyen también factores que han contribuido a incrementar los riesgos por una mala ocupación y uso del territorio, lo cual ha afectado con particular intensidad a las poblaciones más vulnerables. Por tanto es preciso que estos tres elementos se incluyan en un nuevo esquema de prevención de riesgos por desastres. El hecho de que, tras la firma y aprobación por el Congreso del acuerdo alcanzado entre el Gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)³²⁹, el país se encuentre en un escenario de posconflicto no hace superflua la inclusión del factor del conflicto interno. Las huellas que esta larga guerra ha dejado en el aumento de los riesgos, las amenazas y las vulnerabilidades no desaparecerán por sí solas. Se requieren, por tanto, medidas específicamente dirigidas a su enfrentamiento y superación.

³²⁹ El logro de este acuerdo fue un proceso en extremo complejo. Tras cuatro años de negociaciones en La Habana (Cuba) se produjo un acuerdo que fue firmado el 26 de septiembre del 2016 en una solemne ceremonia en Cartagena de Indias. Este acuerdo, sin embargo, fue rechazado por poco más de 50.000 votos en el plebiscito que tuvo lugar el 2 de octubre del mismo año. Tras una breve e intensa negociación con los voceros de los sectores de la sociedad que se oponían a los términos pactados y con las propias FARC se alcanzó un nuevo acuerdo. Este fue firmado en Bogotá el 24 de noviembre del 2016 y recibió la aprobación del Congreso de la República el 1.º de diciembre del mismo año.

Adicionalmente, está por verse si entre las sanciones que se impondrán en la jurisdicción especial de paz a quienes se sometan a ella, se contemplarán medidas de reparación a los daños causados al ambiente en el marco del conflicto —por ejemplo, degradación de suelos, deforestación, contaminación de fuentes hídricas, minería ilegal, desecación de humedales y ciénagas para despojar tierras, entre otros— y si la restitución de tierras y la reparación de las víctimas supondrá garantizar el retorno a sus tierras o por lo menos sacar a muchas de ellas de las zonas de riesgo no mitigable en áreas urbanas y periurbanas.

El diseño y desarrollo de mecanismos específicamente orientados a la atención de la movilidad asociada a desastres y cambios ambientales —vinculados o no al cambio climático— debe constituir el siguiente y último paso. La garantía de los derechos de los afectados y la búsqueda de soluciones sostenibles —por medio del retorno, la reubicación y la integración local— deben constituir sus objetivos finales. Para esto debería optarse por una estructura transversal que permita integrar las acciones desarrolladas por el SNGRD, el SISCLIMA, el SNM y el SNARIV. Los instrumentos internacionales presentados a lo largo de este documento ofrecen guías valiosas para el desarrollo de esta tarea, así como para la reconceptualización y mejora de las labores de prevención.

Por último, no es posible finalizar este texto sin señalar que el afrontar el debate sobre la movilidad humana en Colombia asociada a desastres ambientales y al cambio climático es una oportunidad para diseñar nuevos marcos conceptuales y jurídicos que den cuenta de las relaciones cambiantes entre la sociedad y el territorio colombiano en el contexto del cambio climático global y del posconflicto³³⁰. Así mismo, es también la ocasión para repensar y reinterpretar las estructuras que se han diseñado para afrontar otras formas o dimensiones de la movilidad que se han privilegiado hasta el momento, como el desplazamiento causado por el conflicto armado. Es además una excusa para asumir un debate que el país lleva demasiado tiempo postergando, como es el efecto del modelo económico en la expulsión de población, y la responsabilidad que cabe a las autoridades y a la sociedad en general por esto.

³³⁰ Wilches-Chaux, Gustavo (2015), “Aguaceros y goteras. Derechos de las personas y comunidades afectadas o susceptibles de ser afectadas por desastres”, en Corte Constitucional (comp.), Bogotá: Memorias del Encuentro Constitucional por la Tierra, Ibagué, 17 al 19 de septiembre del 2014, p. 40.

Bibliografía

- ACNUDH (2009), *Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la relación entre el cambio climático y los derechos humanos*, A/HRC/10/61, 15 de enero del 2009.
- ACNUR (2006), *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación al desarrollo*, ACNUR, Nueva York y Ginebra.
- ACNUR (2016), *Population Statistics*. Disponible en: http://popstats.unhcr.org/en/persons_of_concern [consultada el 30 de julio del 2016].
- Advisory Group on Climate Change and Human Mobility (2016), “Climate Change and Human Mobility Solution Agenda-Resilience-Paris COP 21”, IOM, UNHCR, UNU-EHS, NRC e IDMC, Sciences Po-CERI, Refugees International, ULG y RAED. Disponible en: <http://www.unhcr.org/557ad0429.pdf> [consultada el 30 de julio del 2016].
- Advisory Group on Climate Change and Human Mobility (2016), “Submission of the Advisory Group on Climate Change and Human Mobility to the Warsaw International Mechanism Executive Committee (WIM ExCom) Work Plan Action Area 6 on Migration, Displacement and Human Mobility”, IOM, UNHCR, UNU-EHS, NRC e IDMC, Sciences Po-CERI, Refugees International, ULG y RAED. Disponible en: http://unfccc.int/files/adaptation/groups_committees/loss_and_damage_executive_committee/application/pdf/advisorygroupsubmission_to_the_unfccc-aa6_final-2.pdf [consultada el 30 de julio del 2016].
- Advisory Group on Climate Change and Human Mobility (2015), “Human Mobility in the Context of Climate Change. Recommendations from The Advisory Group on Climate Change and Human Mobility COP 21 Paris, France”, IOM, UNHCR, UNU-EHS, NRC e IDMC, Sciences Po-CERI and Refugees International.

- Disponible en: <http://www.internal-displacement.org/assets/publications/2015/201511-human-mobility-in-the-context-of-climate-change-unfccc-Paris-cop21.pdf> [consultada el 30 de julio del 2016].
- Advisory Group on Climate Change and Human Mobility (2014), “Human Mobility in the Context of Climate Change. Recommendations from The Advisory Group on Climate Change and Human Mobility COP 20 Lima, Peru”, IOM, UNHCR, UNU-EHS, NRC e IDMC, Sciences Po-CERI and Refugees International. Disponible en: <https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/pbn/docs/Human-Mobility-in-the-context-of-Climate-Change.pdf> [consultada el 30 de julio del 2016].
- Advisory Group on Climate Change and Human Mobility (2014), “Joint submission to the United Nations Convention on Climate Change (UNFCCC) on the Nairobi Work Programme on impacts, vulnerability and adaptation to climate change for consideration at SBSTA 41”, IOM, UNHCR, UNU-EHS, NRC e IDMC, Sciences Po-CERI and Refugees International. Disponible en: <http://unfccc.int/resource/docs/2014/smsn/un/160.pdf> [consultada el 30 de julio del 2016].
- Aitsi-Selmi, Amina y Murray, Virginia (2015), “The Sendai framework: disaster risk reduction through a health lens”, en *Bulletin of the World Health Organization* 2015 (93). Disponible en: <http://www.who.int/bulletin/volumes/93/6/15-157362/en/> [consultada el 11 de enero del 2017].
- Albujar, Sebastián y Cavellier, Isabel (2011), “Protecting People Displaced by Disasters in the Context of Climate Change: Challenges from a Mixed Conflict / Disaster Context”, en *Tulane Environmental Law Journal* (24).
- Aleinikoff, Thomas Alexander (2007), “International Legal Norms on Migration: Substance without Architecture”, en Ryszard, Cholewinski, *et. al.* (eds.), *International Migration Law: Developing Paradigms and Key Challenges*, T. M. C. Asser Press, La Haya.
- Alianza por los Derechos Humanos Universidades de Antioquia – Universidad de Minnesota (2015), *Procesos de reasentamiento de población vulnerable en Colombia*. Documento no publicado, presentado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la Audiencia del 19 de marzo del 2015.
- Ardila, Gerardo (2013), “Locomotora de vivienda y ciudades amables y cambio climático”, en Martha Cárdenas y Manuel Rodríguez (eds.), *Desarrollo económico y adaptación al cambio climático*, Fescol-Foro Nacional Ambiental, Bogotá.
- Banco Mundial (2012), *Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia: un aporte para la construcción de políticas públicas*, Banco Mundial – Global Facility for Disaster Reduction and Recovery (GFDRR), Bogotá.

- Banco Mundial, Global Environmental Facility, Instituto Nacional de Salud, IDEAM, Conservación Internacional Colombia, Invenmar y Coralina (2011), “Informe Final de Resultados del Proyecto Piloto Nacional de Adaptación al Cambio Climático (INAP)”. Disponible en: http://www.minambiente.gov.co/images/cambio-climatico/pdf/Plan_nacional_de_adaptacion/Proyecto_nacional_de_adaptacion_al_cambio_climatico_INAP.pdf [consultada el 30 de julio del 2017].
- Bello, Martha Nubia (2003), “El desplazamiento forzado en Colombia: acumulación de capital y exclusión social”, en Ponencia presentada en la conferencia regional *Globalización, migración y derechos humanos*, convocada por la Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, septiembre.
- Benavides, Juan (2013), “Estrategia energética de Colombia en el contexto del cambio climático”, en Martha Cárdenas y Manuel Rodríguez (eds.), *Desarrollo económico y adaptación al cambio climático*, Fescol – Foro Nacional Ambiental, Bogotá.
- Betts, Alexander (2011), “Introduction”, en Alexander Betts (ed.), *Global Migration Governance*, Oxford University Press, Oxford.
- Biermann, Frank, Pattberg, Philipp, Van Asselt, Harro y Zelli, Fariborz, “The Fragmentation of Global Governance Architectures: A Framework for Analysis”, en *Global Environmental Politics*, 9:4, 14-40, 2009.
- Bradley, Megan y Cohen, Roberta (2010), “Disasters and Displacement: Gaps in Protection”, en *Journal of International Humanitarian Legal Studies*, vol. 1.
- Camargo, Alejandro (2016), “Disastrous waters, renascent lands: Politics and agrarian transformations in post-disaster Colombia”, Tesis de doctorado en Geografía, Universidad de Syracuse, mimeo. Disponible en: <http://surface.syr.edu/etd/511>.
- Cancillería – Ministerio de Relaciones Exteriores (2012), *Fortalecimiento de políticas públicas para la atención y vinculación de colombianos en el exterior. Resumen Ejecutivo*. Disponible en: <https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/infor-me-ejecutivo-2013-vinculacion-colombianos-exterior.pdf> [consultada el 29 de julio del 2016].
- Cantor, David (2011), *Restitución, compensación, satisfacción: reparaciones transnacionales y la Ley de Víctimas de Colombia*, Informe de investigación n.º 215, ACNUR.
- Capacci, Alberto y Mangano, Stefania (2015), “Las catástrofes naturales”, Cuadernos de Geografía, *Revista Colombiana de Geografía*, vol. 24 (2), julio-diciembre del 2015.
- Cárdenas, Martha y Rodríguez, Manuel (2013) (eds.), *Desarrollo económico y adaptación al cambio climático*, Fescol-Foro Nacional Ambiental, Bogotá.

- Carrizosa, Julio (2013), “Prólogo: Cambio climático y locomotoras del desarrollo”, en Martha Cárdenas y Manuel Rodríguez (eds.), *Desarrollo económico y adaptación al cambio climático*, Fescol-Foro Nacional Ambiental, Bogotá.
- Cohen, Roberta y Deng, Francis (1998), *The Forsaken People*, Brookings Institution Press, Washington D. C.
- Contraloría General de la República (2015), *Informe sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente 2014-2015*, Bogotá.
- Delaney, David, *Territory: A Short Introduction*, Blackwell, Oxford, 2005.
- Departamento Nacional de Planeación (2014), *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”*, versión preliminar para discusión del Consejo Nacional de Planeación, DNP, Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación e IDEAM (2012), *Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático. Reduciendo los Impactos del Clima en el Desarrollo de Colombia*, DNP-IDEAM, Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación, MADS, IDEAM y UNGRD (2016), *Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático. Líneas de Acción Prioritarias para la Adaptación al Cambio Climático en Colombia*, DNP, MADS, IDEAM y UNGRD, Bogotá.
- Dun, Olivia y Gemenne, François (2008), “Definir la migración por motivos ambientales”, en *Revista Migraciones Forzadas* 38.
- El-Hinnawi, Essam (1985), *Environmental Refugees*, UN Environment Programme.
- Ellsworth, William (2013), “Injection-Induced Earthquakes”, en *Science*, vol. 341, n.º 6142, julio del 2013.
- Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas (2009), *Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres 2009. Riesgo y pobreza en un clima cambiante. Invertir hoy para una mañana más seguro*, EIRD-Naciones Unidas, Ginebra.
- Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas (2011), *Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres 2011. Revelar el riesgo, replantear el desarrollo*, EIRD-Naciones Unidas, Ginebra.
- Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas (2013), *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction 2013. From Shared Risk to Shared Value: The Business Case for Disaster Risk Reduction*, EIRD-Naciones Unidas, Ginebra.
- Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas (2015), *Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres. Hacia el desarrollo sostenible: el futuro de la gestión del riesgo de desastres*, EIRD-Naciones Unidas, Ginebra.

- Fondo de Adaptación (2015), *Plan de reasentamiento de la población del casco urbano de Gramalote*, Ministerio de Hacienda, Bogotá.
- Fondo de Adaptación (2015), *Plan Estratégico 2015-2018*, Bogotá.
- Franck, Marine (2015), Entrevista, mesa redonda de alto nivel sobre movilidad humana y cambio climático, organizada por la International Organization for Migration (IOM). Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=t6ofME33LkY> [consultada el 8 de agosto del 2016].
- García, Jason y Kniveton, Dominic (2012), “Impactos del cambio climático y evidencia de migraciones en Colombia”, en *Diálogo Migrantes* 8, 34-46.
- Georgetown University’s Institute for the Study of International Migration (ISIM), United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), the Brookings-LSE Project on Internal Displacement (Brookings Institution) (2014), *Planned Relocation, Disasters and Climate Change: Consolidating Good Practices and Preparing for the Future*. Reporte de la reunión realizada en Sanremo, Italia, del 12 al 14 de marzo del 2014, The Nansen Initiative, NRC, IDMC.
- Global Migration Group (GMG) (2016), *Guidance Note on Integrating Migration and Displacement in United Nations Development Assistance Frameworks (UNDAF)*, IOM, UNDP y GMG.
- Gómez, Óscar (2011), *Migraciones, desastres naturales y cambio climático*, Fundación Nueva Esperanza, Bogotá.
- González, Juanita (2013), Intervención “Cambio climático en Colombia”, OIM – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Memorias del taller *Construyendo un marco conceptual sobre migración y cambio climático en Colombia*, OIM Bogotá.
- Government Office for Science (2011), *Foresight: Migration and Global Environmental Change*, Government Office for Science, Londres.
- Guadagno, Lorenzo (2016), “Human Mobility in the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction”, en *International Journal for Disaster Risk Science* 7: 30, DOI: 10.1007/s13753-016-0077-6.
- Guston, David, “Understanding ‘anticipatory governance’”, en *Social Studies of Science*, vol. 44(2), 2014, 218-242.
- Guterres, António (2006), *Cambio climático, desastres naturales y desplazamiento humano: la perspectiva del ACNUR*. Disponible en: <http://www.unhcr.org/497891022.pdf> [consultada el 15 de mayo del 2016].
- Guterres, António (2009), “Bracing for the Flood”, en *New York Times*. Disponible en: http://www.nytimes.com/2009/12/11/opinion/11iht-edguterres.html?_r=2&emc=eta1& [consultada el 15 de mayo del 2016].

- Gupta, Manu *et al.* (2015), *Building Back Better for Next Time: Experiences and Lessons Learnt from the Project “Building Resilience to Tsunamis in the Indian Ocean”*, UNISDR Secretariat for Asia and Pacific, Bangkok.
- Harvey, David (2013), *Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution*, Verso, Londres.
- IASC (2011), *Directrices operacionales del IASC sobre la protección de las personas en situaciones de desastres naturales*, Proyecto Brookings-Bern sobre desplazamiento forzado, Washington D. C.
- IDEAM (2010), *Segunda Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático*, Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales-IDEAM, Bogotá.
- IDEAM y PNUD (2017), *Análisis de vulnerabilidad y riesgo por cambio climático para los municipios de Colombia*, IDEAM, Bogotá.
- IDEAM y PNUD (2015), *Escenarios de cambio climático para precipitación y temperatura en Colombia*, IDEAM, Bogotá.
- IDMC (2013), *Global Estimates 2012: People displaced by disasters*, Ginebra, IDMC – Norwegian Refugee Council.
- IDMC (2015), *Global Estimates 2015: People displaced by disasters*, Ginebra, IDMC – Norwegian Refugee Council.
- IDMC (2016), *GRID 2016. Global Report on Internal Displacement*, IDMC - Norwegian Refugee Council.
- Intergovernmental Panel of Climate Change (IPCC) (1990), *Climate Change: The IPCC Scientific Assessment: Final Report of Working Group I*, Cambridge University Press, Nueva York.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (2007), *Climate Change 2007–The Physical Science Basis: Working Group I Contribution to the Fourth Assessment Report of the IPCC*, Cambridge University Press, Cambridge y Nueva York.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (2014), *Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Rajenda, K. Pachauri y Leo. A. Meyer (eds.), IPCC, Ginebra.
- Invenmar (2013), *Amenaza y vulnerabilidad por erosión costera en el centro poblado de La Barra, corregimiento Ladrilleros, Buenaventura, Valle del Cauca*, mimeo.
- Kälin, Walter (2015), *Sendai Framework: An important step forward for people displaced by disasters*. Brookings Institute. Disponible en: <https://www.brookings.edu/blog/up-front/2015/03/20/sendai-framework-an-important-step-forward-for-people-displaced-by-disasters/> [consultada el 13 de enero del 2017].

- Kälin, Walter (2015), *Discussion Paper on the Relationship between Climate Change and Human Mobility*. Disponible en: https://unfccc.int/files/science/workstreams/the_2013-2015_review/application/pdf/cvf_submission_annex_3_migration.pdf [consultada el 20 de abril del 2016].
- Kälin, Walter (2008), *Guiding Principles on Internal Displacement. Annotations The American Society of International Law*, The Brookings Institution – University of Bern Project on Internal Displacement Studies in Transnational Legal Policy, n.º 38, American Society of International Law, Washington, D. C.
- Kälin, Walter (2012), “De los Principios de Nansen a la Iniciativa Nansen”, en *Migraciones Forzadas*, n.º 41, diciembre del 2012.
- Kälin, Walter (2010), “Conceptualising Climate – Induced Displacement”, en J. McAdam (dir.), *Climate Change and Displacement. Multidisciplinary Perspectives*, Hart Publishing, Oxford.
- Kelman, Ilan (2015), “Climate Change and the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction”, en *International Journal for Disaster Risk Science* 6: 117-127.
- Koslowsky, Rey (ed.) (2011), *Global Mobility Regimes*, Palgrave Macmillan, Nueva York.
- Laczko, Frank y Aghazarm, Christine (eds.) (2009), *Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence*, OIM, Ginebra.
- Lampis, Andrea (2013), “Vulnerabilidad y adaptación al cambio climático: debates acerca del concepto de vulnerabilidad y su medición”, Cuadernos de Geografía, *Revista Colombiana de Geografía*, vol. 22 (2).
- Lavell, Allan (2001), *Sobre la gestión del riesgo: apuntes hacia una definición*. Disponible en http://www.huila.gov.co/documentos/G/gestion_riesgo.pdf [consultada el 13 de enero del 2017].
- Lavell, Allan (2010), “Gestión ambiental y gestión del riesgo de desastre en el contexto del cambio climático: una aproximación al desarrollo de un concepto y definición integral para dirigir la intervención a través de un Plan Nacional de Desarrollo”, Departamento Nacional de Planeación (DNP), Subdirección de Desarrollo Ambiental Sostenible, Contrato n.º DNP MO-084-2010. Disponible en: http://www.desenredando.org/public/2013/2010-09-26_DNP_Lavell_DocumentoConceptual_GestionDelRiesgo.pdf [consultada el 13 de enero del 2017].
- Lavell, Allan y Maskrey, Andrew (2013), *The Future of Disaster Risk Management: An On-going Discussion*. Disponible en: http://www.preventionweb.net/files/34358_thefutureofdisasterriskmanagementex.pdf [consultada el 13 de enero del 2017].
- Lefebvre, Henri (1968), *Le droit à la ville*, Anthropos, París.

- Leiteritz, Ralf y Rettberg, Angelika (2009), “Para desvincular los recursos naturales del conflicto armado en Colombia. Recomendaciones para formuladores de política y activistas”, en *Colombia Internacional*, 70, julio a diciembre del 2009, pp. 215-229.
- López, Aurelie (2007), “The Protection of Environmentally – Displaced Persons in International Law”, en *37 Environmental La. Review*, 365.
- Löw, Petra (2013), “Losses from Natural Disasters Reach New Peak in 2011”, en *Vital Signs. The Trends that are Shaping our Future*, vol. 20.
- Maya, Ana Lucía (2016), “Desplazamiento ambiental y territorios colectivos en Colombia: el caso del Consejo Comunitario de Comunidades Negras de La Barra, Buenaventura”. Ponencia en el foro *La vigencia del derecho ambiental en el Ecuador y el mundo*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y la Alianza Mundial de Derecho Ambiental (E-LAW), Ecuador.
- Maya, Ana Lucía y Rubiano, Sebastián (2016), “Desplazamiento ambiental y territorios colectivos en Colombia: el caso del Consejo Comunitario de Comunidades Negras de La Barra, Buenaventura”, SwissAid Colombia, Bogotá.
- McAdam, Jane (2011), “Environmental Migration”, en *Global Migration Governance*, Alexander Betts (ed.), Oxford University Press, Oxford.
- McAdam, Jane (2012), *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, Oxford University Press, Oxford.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2012), *Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos* (PNGIBSE), Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Bogotá.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2010), *Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico*, MAVDT, Bogotá.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2004), *Plan de Acción Nacional de Lucha contra la Desertificación y la Sequía en Colombia* (PAN), MAVDT, Bogotá.
- Mooney, Erin (2005), “The Concept of Internal Displacement and the Case for Internally Displaced Persons as Category of Concern”, *Refugee Survey Quarterly*, vol. 24, n.º 3.
- Murillo, Everaldo (2012), *Estudio de caso: Colombia humanitaria*, Bogotá. Disponible en: http://www.colombiahumanitaria.gov.co/FNC/Documents/2014/estudio_caso.pdf [consultada el 6 de noviembre del 2016].
- Naciones Unidas, *Declaración de la Asamblea General sobre el Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo*, sexagésimo octavo periodo de sesiones, tema 21 e. A/68/L.5. Nueva York, 3 y 4 de octubre del 2013.

- Naciones Unidas, *Proyecto de documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la vivienda y el desarrollo urbano sostenible (hábitat III)*, Asamblea General, 20 de septiembre del 2016, A/CONF.226/4.
- Norwegian Refugee Council (2011), *The Nansen Conference. Climate Change and Displacement in the 21st Century*, NRC, Oslo.
- OCHA-Colombia (2015), *Tendencias humanitarias – Colombia* (noviembre del 2012 – septiembre del 2014), pp. 13-16. Disponible en: <http://www.humanitarianresponse.info/operations/colombia/infographic/tendencias-humanitarias-colombia-nov-2012-sep-2014> [consultada el 16 de abril del 2016].
- OCHA-Colombia (2015), *Acceso humanitario, limitaciones de movilidad y confinamiento. Nota conceptual*. Disponible en: http://rni.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/Documentos/150427_confinamiento_nota_conceptual.pdf [consultada el 2 de agosto del 2016].
- Ojeda, Diana (2012), “Green pretexts: Ecotourism, neoliberal conservation and land grabbing in Tayrona National Natural Park, Colombia”, en *The Journal of Peasant Studies*, vol. 39, n.º 2.
- Orchad, Phil (2010), “Protection of Internally Displaced Persons: Soft Law as a Norm-Generating Mechanism”, en *Review of International Studies*, 28.
- Organización Internacional de las Migraciones (OIM) (2007), *Discussion Note: Migration and the Environment*, Doc. MC/INF/288.
- Organización Internacional de las Migraciones (OIM) (2014), *Glosario. Migración, medio ambiente y cambio climático: datos empíricos para la formulación de políticas*, OIM, Ginebra. Disponible en: <https://environmentalmigration.iom.int/glosario-migraci%C3%B3n-medio-ambiente-y-cambio-clim%C3%A1tico-datos-emp%C3%ADricos-para-la-formulaci%C3%B3n-de> [12 de enero del 2017].
- Organización Internacional de las Migraciones (OIM) – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2013), *Memorias del taller “Construyendo un marco conceptual sobre migración y cambio climático en Colombia”*, OIM, Bogotá.
- Plan de Acción de Brasil (2014), “Una hoja de ruta común para fortalecer la protección y promover soluciones sostenibles para las personas refugiadas, desplazadas y apátridas en América Latina y el Caribe dentro de un marco de cooperación y solidaridad”, Cartagena, +30.
- PNGIBSE (2012), *Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos*, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Bogotá.
- Quay, Ray, “Anticipatory Governance. A Tool for Climate Change Adaptation”, *Journal of the American Planning Association*, vol. 76, n.º 4, otoño del 2010, DOI: 10.1080/01944363.2010.508428.

- Ríos, Melissa, Guzmán, Alejandro y García, Daniela (2014), “Reflexiones y lineamientos de política pública para el desplazamiento ambiental por efectos del cambio climático en la Ecoregión del Eje Cafetero”, en Javier Gonzaga Valencia Hernández *et al.* (eds.), *Cambio climático y desplazamiento ambiental forzado: estudio de caso en la Ecoregión del Eje Cafetero en Colombia*, Universidad La Gran Colombia-Editorial Universitaria, Armenia.
- Rodríguez, Manuel y García, Jason (2014), “Las políticas de prosperidad económica y la adaptación al cambio climático: ¿choque de locomotoras?”, en Martha Cárdenas y Manuel Rodríguez (eds.), *Desarrollo económico y adaptación al cambio climático*, FESCOL-Foro Nacional Ambiental, Bogotá.
- Rodríguez, Nicolás (2015), *Human Mobility in the Context of Natural Hazard Disasters in South America. Background paper*, The Nansen Initiative. Disponible en: https://www.nanseninitiative.org/wp-content/uploads/2015/12/14122015_FINAL_BACKGROUND_PAPER_SOUTH_AMERICA_screen.pdf [consultado el 30 de julio del 2016].
- Rojas Fajardo, Paula, “La gestión del riesgo en el ordenamiento jurídico colombiano”, *Documentos en Desarrollo Cider*, n.º 3, Cider-Universidad de los Andes, Bogotá.
- Rudas, Guillermo (2013), “La locomotora minera: ¿crecimiento compatible con la adaptación al cambio climático?”, en Martha Cárdenas y Manuel Rodríguez (eds.), *Desarrollo económico y adaptación al cambio climático*, FESCOL – Foro Nacional Ambiental, Bogotá.
- Rubiano, Sebastián (2014), “La protección del desplazamiento forzado por desastres ambientales en Colombia: hacia una perspectiva de derechos humanos”, en *Derechos humanos y grupos vulnerables en América Latina*, vv. AA., Universidad Carlos III y Universidad Pompeu Fabra, Madrid y Barcelona.
- Ruiz Soto, Juan Pablo (2013), “Cambio climático y desarrollo rural. Legislación y tendencias”, en Martha Cárdenas y Manuel Rodríguez (eds.), *Desarrollo económico y adaptación al cambio climático*, FESCOL-Foro Nacional Ambiental, Bogotá.
- Sánchez, Beatriz Eugenia (2009), “Cuando los derechos son la jaula. Trasplante rígido del *soft law* para la gestión del desplazamiento forzado”, en *Estudios Políticos*, n.º 35, julio-diciembre del 2009.
- Sánchez, Beatriz Eugenia (2015), “In transit: migration policy in Colombia”, en David Cantor, Luisa Feline Freire y Jean Pierre Gaucci (eds.), *A Liberal Tide: Towards a Paradigm Shift in Latin American Migration and Asylum Policy-Making?*, Institute for the Study of the Americas, Londres.
- Sánchez, Beatriz Eugenia y Urueña, René (2014), “Derechos humanos, desplazamiento forzado y desarrollo económico en Colombia: una mirada a partir del

- impacto del derecho internacional en la política local”, en *Derechos humanos: posibilidades teóricas y retos prácticos*, AA. VV., Librería, Buenos Aires.
- Sánchez, Beatriz Eugenia y Vidal, Roberto (2013), *Memorias. Conferencia de soluciones sostenibles para la población desplazada. Experiencias internacionales y nacionales*, ACNUR y PNUD, Bogotá.
- Serje, Magarita (2011), “Los dilemas del reasentamiento: introducción a los debates sobre procesos y proyectos de reasentamientos”, en M. Serje y S. Anzellini (comps.), *Los dilemas del reasentamiento*, Ediciones Uniandes, Bogotá.
- Solomon, Michele Klein y Warne, Koko (2013), “Protection of Persons Displaced as a Result of Climate Change: Existing Tools and Emerging Frameworks”, en M. B. Gerrard y G. E. Wannier (eds.), *Threatened Island Nations Legal Implications of Rising Seas and a Changing Climate*, Cambridge University Press.
- Stavropoulou, María (2008), “Drowned in Definitions”, *Forced Migration Review*, n.º 31.
- Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice-sbSTA (2015), “Agenda item 7 Report of the Executive Committee of the Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts”, 43.ª sesión, París, 1 al 4 de diciembre del 2015, FCCC/SB/2015/L.5/Rev.1.
- Taylor, Marcus (2015), *Political Ecology of Climate Change Adaptation*, Routledge, Nueva York y Londres.
- Terminski, Bogumil (2011), “Towards Recognition and Protection of Forced Environmental Migrants in the Public International Law: Refugee or IDPs Umbrella?”, en *Policy Studies Organization (PSO) Summit*, diciembre, Universidad de Varsovia.
- Tozier de la Poterie, Arielle y Baudoin, Marie-Ange (2015), “From Yokohama to Sendai: Approaches to Participation in International Disaster Risk Reduction Frameworks”, en *International Journal for Disaster Risk Science* 6: 128-139.
- Tropenbos Internacional Colombia (2011), “Prácticas tradicionales para la adaptación a las variaciones del clima en la Amazonia colombiana. El caso de la comunidad El Guacamayo de la región de Araracuara con aportes de las etnias yucuna y matapí”, en *Informe en el marco del proyecto “El clima cambia, cambia tú también”*, UICN, SPDA y TBI, Colombia, Bogotá.
- UICN, SPDA y TROPENBOS, *El clima cambia, cambia tú también. Adaptación al cambio climático en comunidades locales de Colombia*, Bogotá, 2013.
- UNDP, Municipalities and People on the Move. Cities’ Development Policies for Successful Local Management of Migration and Displacement, UNDP, Nota de orientación, UNDP, Nueva York, 2017. Disponible en: <http://www.undp.org/>

- content/undp/en/home/librarypage/poverty-reduction/guidance-note--municipalities-and-people-on-the-move.html [consultada el 4 de abril del 2017].
- UNFCCC (2013), Report of the Conference of the Parties on its nineteenth session (COP 19), conferencia realizada en Varsovia, 11 al 23 de noviembre del 2013, FCCC/CP/2013/10/Add.1. Disponible en: <http://unfccc.int/resource/docs/2012/cop18/eng/08a01.pdf> [consultada el 8 de agosto del 2016].
- UNGRD (2015), *Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres “Una estrategia de desarrollo”*, UNGRD, Bogotá.
- UNISDR (2015), *Reading the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030*, UNISDR. Disponible en: http://www.unisdr.org/files/46694_readingsendaiframeworkfordisasterri.pdf [consultada el 8 de agosto del 2016].
- Valencia, Javier *et al.* (2014), *Cambio climático y desplazamiento ambiental forzado: estudio de caso en la Ecoregión del Eje Cafetero en Colombia*, Universidad La Gran Colombia-Editorial Universitaria, Armenia.
- Van der Elst, Nicholas, Savage, Heather, Keranen, Kati, y Abers, Geoffrey (2013), “Enhanced Remote Earthquake Triggering at Fluid – Injection Sites in the Midwestern United States”, en *Science*, 12 de julio del 2013: vol. 341, n.º 6142.
- Vargas, Jorge (2002), *Políticas públicas para la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales y socio-naturales*, Cepal, Santiago de Chile.
- Vidal, Roberto (2007), *Derecho global y desplazamiento interno. La creación, uso y desaparición del desplazamiento forzado por la violencia en Colombia*, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas, Bogotá.
- Warner, Koko (2011), *Desplazamiento inducido por el cambio climático: política de adaptación en el contexto de las negociaciones sobre el clima de la CMNUCC*, ACNUR, Ginebra. Disponible en: http://acnur.es/PDF/desplazamiento_cambio_climatico_politica_adaptacion_negociaciones_cmnucc_20130627101802.pdf [consultada el 8 de agosto del 2016].
- Wilches-Chaux, Gustavo (2016), “Planes de desarrollo y ODS”, en PNUD, *Objetivos de desarrollo sostenible, Colombia. Herramientas de aproximación al contexto local*, UNFPA, ONU Mujeres, Cepal, Bogotá.
- Wilches-Chaux, Gustavo (2015), “Aguaceros y goteras. Derechos de las personas y comunidades afectadas o susceptibles de ser afectadas por desastres”, en Corte Constitucional (comp.), *Bogotá: Memorias del Encuentro Constitucional por la Tierra*, Ibagué, 17 al 19 de septiembre del 2014.
- Wilches-Chaux, Gustavo (2011), “La salud afectiva, emocional y cultural en los desastres”, en *Aguaceros y goteras (blog)*. Disponible en: <http://enoaquiwilches.blogspot.com/2011/06/la-salud-afectiva-emocional-y-cultural.html> [consultada el 10 de mayo del 2016].

*Territorios en transformación, derechos en movimiento:
cambio ambiental y movilidad humana en Colombia*
se terminó de imprimir y encuadernar en enero del 2018.
En su composición se usó la fuente Adobe Caslon Pro.

Bogotá, D. C., Colombia