

# 17

## LA PROTECCIÓN DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO POR DESASTRES AMBIENTALES EN COLOMBIA: HACIA UNA PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS<sup>1</sup>

Sebastián Rubiano Galvis<sup>2</sup>  
Universidad de Los Andes

### **Resumen**

Los desplazamientos forzados de personas causados por desastres ambientales son un fenómeno creciente que exige respuestas jurídicas eficaces que garanticen los derechos humanos de las personas y poblaciones afectadas. Esta preocupación es especialmente importante en un contexto de aumento de la vulnerabilidad ante los desastres, debido en buena parte al cambio climático y a una inadecuada planificación territorial. Este texto analiza el régimen nacional e internacional de protección a los éxodos forzados internos desencadenados por desastres ambientales e intenta discutir si en el caso colombiano la categoría de desplazado interno es útil y conveniente. Esta discusión es compleja, dado que Colombia es el país del mundo con más desplazados internos por la violencia, que el sistema de atención para ellos ha sido débil e ineficaz y que los desastres ambientales, sobre todo aquellos asociados al cambio climático, seguirán aumentando en el futuro próximo.

Un desastre suele definirse como el resultado de la combinación entre la exposición a una amenaza natural o antrópica, las condiciones preexistentes de vulnerabilidad de la comunidad afectada por la amenaza y la insuficiencia de capacidad de la comunidad para hacer frente a las consecuencias negativas de la amenaza con sus propios recursos o medios (UNISDR 2009).

<sup>1</sup> El presente estudio de caso busca, a partir de una discusión crítica, contribuir al Manual a través de tres objetivos: evidenciar la evolución y los retos del derecho internacional de los derechos humanos ante nuevas realidades sociales y ambientales como el cambio climático y sus efectos sobre las personas; ilustrar un ejemplo de adopción selectiva del derecho internacional en un ordenamiento interno; y destacar el papel de los grupos vulnerables como las minorías étnicas en esos procesos.

<sup>2</sup> Agradezco los valiosos comentarios y sugerencias que Beatriz Sánchez Mojica y Ana Lucía Maya hicieron a una versión previa de este texto. Cualquier error o imprecisión sólo es responsabilidad mía.

Cuando los desastres están asociados a cambios anormales en las condiciones del medio ambiente, se suele usar la noción de desastre natural. Sin embargo, los humanos tenemos mucha más responsabilidad en la ocurrencia de desastres de lo que usualmente se piensa. El ser humano puede ser responsable no sólo de la vulnerabilidad y de la carencia de medios para atender los desastres, sino también de las amenazas que los producen. El cambio climático, la degradación ambiental y la inadecuada planificación y ocupación del territorio, por ejemplo, son amenazas de origen antrópico que suelen devenir en desastres. Por ello, salvo aquellos desastres causados por amenazas naturales –v.gr. eventos geofísicos como sismos, erupciones volcánicas o tsunamis– los desastres relacionados con cambios anormales en el ambiente poco o nada tienen de *naturales*:

De hecho, una de las principales amenazas antrópicas que produce desastres es el cambio climático global. Según el Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático<sup>3</sup>, el cambio del clima inducido por los humanos se está acelerando y está produciendo repercusiones severas sobre el ambiente y las personas. Algunos de los efectos son la disminución de glaciares, la elevación del nivel del mar y el aumento de la temperatura del agua, el aumento de frecuencia de olas de calor y fenómenos de calor extremo, fuertes precipitaciones, el aumento de las zonas afectadas por la sequía y aumento de la intensidad de los ciclones tropicales (tifones y huracanes). (IPCC 2011). Esos fenómenos se constituyen en amenazas que producen desastres. La evidencia revela que en las últimas tres décadas (1980-2011) los fenómenos climáticos han producido el 86% de los desastres en el mundo, mientras que los eventos geofísicos han producido el 14% restante (World Watch Institute 2012). Sólo en 2011 los desastres climáticos fueron el 96% del total de desastres; en otras palabras, 9 de cada 10 desastres se relacionan con el clima actual (EIRD Naciones Unidas 2011; ACNUR 2012; IDMC 2012).

En cualquier caso, con independencia de si las amenazas que los producen son naturales o humanas o si están asociadas o no al

<sup>3</sup> El IPCC es el órgano científico asesor de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

cambio climático, los desastres relacionados con cambios en el ambiente producen considerables pérdidas materiales y humanas, degradación ambiental y vulneraciones a los derechos humanos sobre todo de los grupos más vulnerables. Uno de los impactos de los desastres son las migraciones forzadas. Año tras año, millones de personas en el mundo se desplazan forzosamente debido a desastres ambientales.<sup>4</sup> En los últimos veinte años casi 20 millones de personas han migrado por esta causa; sólo en 2011 la cifra fue de 155 millones (IDMC & NRC 2011). Muchas veces el desplazamiento ocurre antes de la ocurrencia de los desastres en forma de reasentamiento preventivo –aunque forzoso. Por ser un problema que ya alcanza estas dimensiones, las migraciones forzadas causadas por desastres naturales y el cambio climático hacen parte del mandato del actual Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos de las personas desplazadas, Chaloka Beyani.

Colombia no es ajena a los éxodos forzados causados por desastres ambientales. La evidencia muestra que el impacto de este tipo de desastres en Colombia es alto, ha aumentado a lo largo de los años y está destinado a empeorar debido al cambio climático. Los riesgos climáticos, en particular las lluvias e inundaciones, se han vuelto más intensos con el tiempo. Según el Informe de 2009 de Evaluación Global de Reducción de Desastres de Naciones Unidas, en las últimas cuatro décadas los desastres de pequeña y mediana escala en el país –la mayoría de los cuales han sido de tipo hidrometeorológico– han mostrado un patrón de aumento, sobre todo en los últimos diez años (EIRD Naciones Unidas 2009). En el período 1970-2011 hubo un aumento sostenido de desastres como inundaciones, sismos y derrumbes y deslizamientos de masa (Banco Mundial 2012).<sup>5</sup> A esto hay que

---

<sup>4</sup> Siguiendo la noción de migrante ambiental propuesta por la Organización Internacional de las Migraciones (OIM), en este texto usaré la categoría de *desastre ambiental* para referirme a los desastres producidos por cambios anormales en el medio ambiente. Esta categoría amplia incluye tanto los desastres naturales o de origen no humano (v.gr. sismos o erupciones volcánicas), como aquellos desastres que sí tienen un origen antrópico, ya sea que estén o no asociados al cambio climático. En la primera sección del texto ahondo en detalle en la discusión sobre estos conceptos.

<sup>5</sup> En Colombia, se estima que las pérdidas anuales por desastres representan aproximadamente el uno por ciento del PIB (EIRD Naciones Unidas 2011).

sumarle el hecho de que buena parte de la población del país vive en zonas de medio y alto riesgo sísmico (UNGRD 2012).

Ante la relevancia creciente de los desastres ambientales y los éxodos causados por éstos, a nivel internacional existe cierto consenso en torno a la necesidad de asumir un enfoque de derechos humanos en la atención a los desastres, en general, y a los desplazamientos forzados por éstos, en particular (Cohen 2009; Leckie 2008). El Representante del Secretario General y luego el Relator Especial de Naciones Unidas sobre las personas internamente desplazadas, así como la Oficina del Representante del Secretario General para la Reducción de Desastres, han señalado que la mejor forma de tomarse en serio este enfoque es aplicar los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos<sup>6</sup> a la situación de los desplazados ambientales y han instado a los Estados a tomar esa vía. Sin embargo, algunos Estados –como Indonesia y Estados Unidos– han sido reacios a aceptar la categoría de desplazados internos para las personas que migran a causa de un desastre (Cohen 2009: 48).

El caso de Colombia es particular. La legislación colombiana sólo contempla el conflicto armado como causa admisible de desplazamiento interno que merece protección<sup>7</sup>. Otras causas de desplazamiento contempladas en el derecho internacional, como los desastres ambientales y los proyectos de desarrollo,<sup>8</sup> no están

<sup>6</sup> Estos principios fueron presentados a la Comisión de Derechos Humanos en 1998 por el entonces Representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la cuestión de los desplazados internos, Francis Deng, y son el principal instrumento de derecho internacional en la materia. En Colombia estos principios hacen parte del bloque de constitucionalidad y, aunque son *soft law* y por ende no son jurídicamente vinculantes, contienen derechos y garantías que están contenidos en tratados de derechos humanos que sí son vinculantes para el Estado colombiano.

<sup>7</sup> De acuerdo con los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos – conocidos como Principios Deng –, los desplazados internos son *personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida*.

<sup>8</sup> En los últimos años ha aumentado la atención sobre los desplazamientos causados por proyectos de desarrollo, sobre todo por represas hidroeléctricas y proyectos de extracción de minerales o hidrocarburos (CENSAT 2010; Ortega et al. 2006). Esto se debe en parte a que en la última década Colombia ha venido experimentando un aumento considerable de proyectos de extracción minera a lo largo y ancho del país, debido en parte a las políticas de atracción de inversión extranjera directa promovidas por los últimos gobiernos y al lugar preeminente que el gobierno

amparadas por la legislación interna sobre desplazamiento.<sup>9</sup> En Colombia los desplazados por desastres ambientales son atendidos por el sistema de gestión del riesgo y atención de desastres. No obstante, este sistema ha sido criticado por tener un enfoque asistencialista, reactivo y con demasiado énfasis en obras ingenieriles como respuesta a los desastres (Banco Mundial 2012; Wilches-Chaux 2011), por lo cual hay dudas sobre si este sistema es el más adecuado para garantizar una protección con un enfoque derechos humanos.

Considerando este contexto, el propósito de este texto es doble: por un lado, impulsar en Colombia la discusión jurídica internacional sobre la protección de los derechos de un grupo vulnerable como las personas desplazadas por desastres ambientales y, por el otro, discutir cuál puede ser la mejor forma de atenderlos con una perspectiva de derechos humanos en el contexto nacional y local. En particular, la pregunta que anima el texto es si en el caso colombiano la categoría de desplazado interno es útil y conveniente para las personas que migran por desastres asociados a cambios en el ambiente. Esta pregunta es tan relevante como compleja, considerando que Colombia es el país del mundo con más desplazados internos por la violencia, que el sistema de atención para ellos ha sido débil e ineficaz y que los desastres ambientales, sobre todo aquellos asociados al cambio climático, seguirán aumentando en el futuro próximo.

Para contribuir a responder este interrogante, dividiré mi análisis en cuatro secciones. En primer lugar, abordaré brevemente las discusiones conceptuales sobre desastre natural y migrante ambiental. Posteriormente, analizaré el régimen internacional de protección a los desplazados por desastres ambientales. Luego abordaré la normatividad colombiana sobre

---

actual le ha dado a la industria minero-energética (DNP 2010). Este impulso a esta industria contrasta con el hecho de que las personas y comunidades desplazadas por megaproyectos no cuentan con un marco que garantice la protección de sus derechos. Para un análisis sobre este tema en Colombia ver Sánchez y Urueña (2013). Algunos estudios de caso son analizados por Lemaitre (2010).

<sup>9</sup> La Ley 387 de 1998 fue expedida apenas unos meses antes que los Principios Deng. Sin embargo, en buena medida la ley se inspiró en los documentos preparatorios que dieron lugar al informe de Deng (Rodríguez y Rodríguez 2010).

atención al desplazamiento forzado y de gestión del riesgo de desastres. Finalmente, presentaré algunas conclusiones y posibles algunas alternativas para tomarse en serio el enfoque de derechos humanos en la atención los desplazados ambientales como grupo vulnerable.

## 1. DESASTRES Y MIGRACIONES AMBIENTALES

La primera pregunta que surge al estudiar el problema de los éxodos forzados por desastres ambientales tiene que ver con el concepto mismo de desastre. ¿Qué es un desastre? En la literatura y el lenguaje técnico sobre gestión del riesgo y desastres se suele definir genéricamente un desastre como 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" (UNISDR 2009). Así, un desastre ocurre cuando en determinadas condiciones de vulnerabilidad aparece una amenaza natural o antrópica con una magnitud tal que la comunidad afectada se ve desbordada en su capacidad para responder a ella.

Como se ve, subyacentes a la definición de desastre están los conceptos de amenaza, vulnerabilidad y riesgo. Las amenazas o peligros (*hazards*) son definidas como un "evento físico potencialmente perjudicial, fenómeno o actividad humana que puede causar pérdida de vidas o lesiones, daños materiales, grave perturbación de la vida social y económica o degradación ambiental. Las amenazas incluyen condiciones latentes que pueden materializarse en el futuro. Pueden tener diferentes orígenes: natural (geológico, hidrometeorológico y biológico) o antrópico (degradación ambiental y amenazas tecnológicas)" (Marco de Acción de Hyogo 2005-2015). La vulnerabilidad son las condiciones determinadas por factores o procesos físicos, sociales, económicos y ambientales que aumentan la susceptibilidad y exposición de una comunidad al impacto de amenazas (EIRD 2009). El riesgo es la "combinación de la probabilidad de que se produzca un evento [de desastre] y sus consecuencias negativas" (EIRD 2009). 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.

Aunque esta terminología de Naciones Unidas es la más aceptada, ha habido varios debates sobre la definición de desastre. Una de las clasificaciones más frecuentes tiene que ver con el origen de la amenaza que produce los desastres. A menudo se

habla de desastres naturales y socionaturales para distinguir la causa que los produce. A veces se distingue entre desastres naturales o socionaturales, por un lado, y desastres sociales o antrópicos (como la exclusión humana o la inadecuada utilización de la tecnología o la industria), por el otro (Vargas 2002). Asimismo, los debates sobre el concepto de desastre también se han centrado en discutir en qué casos una amenaza es producida o no por el hombre. Esta discusión es relevante en el contexto del cambio climático, pues algunos Estados tienden a oscurecer su responsabilidad en este fenómeno (Terminski 2011). Sin embargo, esta clasificación según el origen del desastre tiende a confundir la amenaza con el desastre: pero en la medida en que la vulnerabilidad es propiciada por los humanos, todo desastre es de tipo social, aún cuando la amenaza sea de origen natural como un terremoto.

Por lo anterior, el principal motivo de la falta de consenso en la definición sobre la migración causada por la degradación o el cambio ambiental está asociado a la dificultad de aislar los factores ambientales de otros factores causantes de la migración (Dun y Gemenne 2008). Esta dificultad emerge justamente en el contexto de los desastres relacionados con el cambio climático, en el cual la causa del desplazamiento no es tan evidente. Por ello, varios autores han resaltado la conveniencia de la distinción entre desastres repentinos y desastres sobrevenidos o de lenta aparición. Los de lenta aparición son los que están más asociados al cambio climático y en los cuales el vínculo entre el evento y el desplazamiento no es tan evidente, tales como sequías y agotamientos de recursos. Por su parte, los sobrevenidos son más repentinos y son más evidentes como causa de desplazamiento, tales como un sismo o una erupción volcánica (Cooper 1988; Stravaoupoulou 1994; Arenas 2005; Albuja y Cavelier 2011)

Esta clasificación es útil, pensando sobre todo en eventos de lenta aparición asociados al cambio climático. Piénsese en la degradación progresiva de un ecosistema frágil del cual depende una comunidad local, como las comunidades afrodescendientes en la Costa Pacífica colombiana que han presenciado un deterioro progresivo de los manglares de los cuales depende parte de su



subsistencia. Pero pese a su utilidad, la clasificación tiene sus límites. Por un lado, es difícil catalogar un fenómeno de lenta aparición como un evento de desastre.<sup>10</sup> Por otro lado, algunos desastres de aparición repentina también pueden ser causados por humanos. Evidencia reciente demuestra que la inyección subterránea de aguas residuales, así como algunos métodos de extracción de hidrocarburos como la fracturación hidráulica (*hydro-fracking*), producen sismos (Van der Elst et al. 2013; Ellsworth 2013). Los terremotos ya no serían entonces amenazas naturales en todos los casos. Un incendio forestal, que es de aparición repentina, también puede –y suele– ser causado por humanos. En cualquier caso, con independencia del origen de la causa de la amenaza, el Estado tiene la responsabilidad de atender a las personas afectadas por desastres.

El Representante del Secretario General sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos (2004-2010), Walter Kälin, ha identificado cinco escenarios relacionados con el cambio climático, que podrían causar directa o indirectamente desplazamiento humano. Esta tipología es un buen punto de partida para analizar la naturaleza del desplazamiento y evaluar las necesidades de protección y asistencia de aquellos afectados. Kälin identifica los siguientes escenarios: desastres hidrometeorológicos como inundaciones, huracanes/tifones/ciclones, deslizamientos de tierra, etc. (1); asentamientos en zonas designadas por los gobiernos como de alto riesgo y peligrosas para habitarlas (2); degradación del medio ambiente y una lenta aparición de desastres (v.gr. reducción de la disponibilidad de agua, desertificación, inundaciones recurrentes, salinización de zonas costeras, etc.) (3); el caso del hundimiento de los pequeños estados insulares (4); y conflictos armados provocados por la disminución de los recursos

<sup>10</sup> Uno de los temas más álgidos de la literatura sobre el tema tiene que ver con la dificultad de establecer una relación de causalidad clara y precisa entre los cambios graduales causados por el cambio climático y las migraciones humanas. Más aún, en estos casos lo que es más difícil de probar es que una migración sea forzada. Hay cierto consenso en torno a que el desplazamiento es un fenómeno multidimensional y multicausal, pero podría decirse que un desplazamiento causado por el cambio climático es forzado cuando las personas ya no pueden continuar con su vida y actividades productivas de forma digna, estable y sostenible. Lo cierto es que en el ámbito de los desastres climáticos, este es un punto que requiere más investigación.



naturales (por ejemplo, agua, tierra, alimentos) debido al cambio climático (5) (Kälin 2008). Esta tipología también la han adoptado UNOCHA/IDMC (2009) y la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2009).

Los escenarios que presenta la tipología de Kälin tienen sentido en el contexto de la relación entre cambio climático y desplazamiento, y por ende, son ejemplos de desastres desatados por amenazas antrópicas como el cambio climático. Sin embargo, los escenarios 1, 2, y 3 pueden ocurrir sin que la causa sea necesariamente el cambio climático global. Los ciclones son fenómenos climáticos extremos que, aunque pueden verse acentuados en magnitud y frecuencia debido al cambio climático, en principio ocurren debido a los ciclos meteorológicos normales de la Tierra. Asimismo, la degradación de un ecosistema costero como un manglar puede estar asociada al cambio climático pero también al vertimiento constante de residuos, contaminación o la tala indiscriminada. Adicionalmente, los desastres del escenario 2 pueden ser producto no del cambio climático sino de una inadecuada gestión y ocupación del territorio que permita infraestructura y viviendas zonas de riesgo de inundación o derrumbe.

Así pues, como se observa, no existe un consenso en torno al concepto de desastre.<sup>11</sup> Además, a veces se tiende a confundir la amenaza con el riesgo o con el desastre mismo. Por esta razón, la Oficina de Naciones Unidas para la Reducción de Desastres (EIRD 2009) publicó unos manuales con una terminología estandarizada, la cual distingue entre amenaza, vulnerabilidad, riesgo y desastre. Esta terminología es la más aceptada, fue acogida por el Marco de Acción de Hyogo 2005-2015<sup>12</sup> y ha sido incorporada en múltiples ordenamientos internos, incluido el de Colombia.

<sup>11</sup> Para consultar un estado del arte sobre esta discusión, ver la compilación bibliográfica sobre el tema preparada por la OIM (2012).

<sup>12</sup> De la Conferencia Mundial sobre Reducción de Desastres Naturales de 2004 que se hizo en Hyogo (Japón) surgieron la Declaración y el Marco de Acción de Hyogo. Aunque es un instrumento de *soft law*, el Marco de Acción de Hyogo 2005-2015 «Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres» es hoy el principal instrumento internacional en materia de gestión del riesgo de desastres. Los 168 Estados que avalaron el Marco de Acción de Hyogo (MAH) acordaron lograr, para el 2015, una reducción considerable de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto de vidas como de bienes sociales, económicos y ambientales

Ante esta falta de precisión conceptual, y considerando que todo desastre –antrópico o natural, asociado al cambio climático o no, repentino o súbito, etc.– tiene la potencialidad de producir desplazamientos, una categoría útil para la discusión es la de *desastre ambiental*. Esta categoría es más amplia y comprehensiva que la de desastre natural, dado que incluye los desastres de origen no humano (v.gr. seismos o erupciones volcánicas), los desastres de origen humano producidos por el cambio climático (v.gr. sequías o inundaciones) y los desastres de origen humano producidos por una inadecuada gestión territorial (v.gr. deslizamientos de masa, derrumbes, inundaciones, etc.). Además, este concepto permite superar la limitación del concepto de desastre natural –casi ningún desastre es natural– y es lo suficientemente amplia como para incluir la tipología de Kälin (2008), así como otros desastres no asociados al cambio climático. La tabla 1 sintetiza el alcance del concepto.

**Tabla 1.** Tipología de desastres ambientales y algunos ejemplos.

	Asociado al cambio climático	No asociado al cambio climático
<b>Origen antrópico</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Sequías</li><li>▪ Inundaciones</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Inadecuada gestión territorial</li><li>▪ Degradación ambiental</li></ul>
<b>Origen natural</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Fenómenos hidrometeorológicos intensificados por el cambio climático</li><li>▪ Si está asociado al cambio climático, no es de origen natural</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Sismos</li><li>▪ Erupciones volcánicas</li><li>▪ Ciclones</li></ul>

Otra discusión importante tiene que ver con la definición de migrante o desplazado ambiental. En la literatura se han usado

de las comunidades y los países .

infinidad de términos como desplazado ambiental, migrante ambiental, migrante climático, refugiado ambiental, ente muchas otras. Sobre este punto también existe una álgida discusión que se deriva directamente de la discusión sobre la definición de desastre (Terminski 2011). Un debate importante en este tema tiene que ver con si las migraciones son forzadas o voluntarias, lo cual es objeto de discusión por ejemplo cuando los desastres son de aparición lenta, como las sequías o degradaciones progresivas de ecosistemas (Terminski 2011; Kolmannskog y Trebbi 2010).

Una forma de resolver la cuestión es adoptar la noción de migrante ambiental entendida como aquella persona desplazada forzosamente por un desastre ambiental al interior de las fronteras nacionales. Una definición muy aceptada de migrante ambiental es la de Hugo (1996): “personas que migran debido a la disrupción (por fuerzas naturales o antropogénicas) del ambiente en el lugar de su hábitat usual” (citado en Terminski 2011). La OIM también ha propuesto una definición similar: “los migrantes ambientales son personas o grupos de personas que, por razones imperiosas de cambios repentinos o progresivos en el medio ambiente que afectan negativamente a la vida o las condiciones de vida, se ven obligados a abandonar sus hogares habituales, o deciden hacerlo, ya sea de forma temporal o permanentemente, y que se mueven ya sea dentro de su país o hacia el extranjero”. No obstante, la definición de la OIM no especifica si el origen de los cambios en el ambiente puede ser antrópico.

Otra pregunta relevante es si las personas que son evacuadas de manera preventiva y antes de un desastre pueden ser consideradas desplazadas ambientales. De acuerdo con las Guías Operacionales del Comité Permanente entre Organismos (IASC 2011) para la Protección de Personas ante Desastres Naturales, publicadas por primera vez en 2006 y aprobadas por el Consejo de Derechos Humanos en 2011, aún cuando la migración ocurre antes del desastre, la hipótesis de la evacuación previa constituye una situación de desplazamiento forzoso y debe ser atendida.

La falta de claridad conceptual en el tema no es exclusiva de Colombia, pero allí se manifiesta de forma particular, pues este es un tema sobre el cual no ha habido mucha discusión. Esto ha sido

un factor importante en la renuencia del Estado colombiano a reconocer a los desplazados por desastres como desplazados internos. De hecho, en el país no hay cifras o datos oficiales confiables ni consolidados sobre este tipo de desplazamiento (Gómez 2010; Albuja y Cavelier 2011). Tras las olas invernales de 2010 y 2011, el gobierno contrató a la CEPAL para hacer un estudio de las afectaciones y los impactos del desastre, algo sin precedentes en la historia de la gestión del riesgo en Colombia. Se sabe que estas emergencias invernales afectaron a cuatro millones de personas, pero no se tiene certeza sobre cuántas de ellas fueron desplazadas forzosamente. La falta de cifras y de información es un problema que contribuye a la marginalidad de esta problemática en el marco de la protección al desplazamiento forzado. Esto se combina con el vacío en la producción académica en el tema: salvo algunos estudios preliminares como el de García y Kniveton (2012) o el de Albuja y Cavelier (2011), casi no hay investigación en este ámbito en el país.

## **2. RÉGIMEN INTERNACIONAL DE PROTECCIÓN A LOS DESPLAZADOS POR DESASTRES NATURALES**

En la última década, los desastres ambientales han sido un tema de debate tanto en el derecho internacional de los refugiados como en el derecho internacional de los desplazados. Sin embargo, en el régimen de refugiados la situación de desprotección en la que se encuentran las personas que cruzan fronteras nacionales a causa de desastres ambientales de origen natural o antrópico es más difícil de enfrentar no sólo por la complejidad de ser un fenómeno transfronterizo, sino por las limitaciones de los instrumentos jurídicos disponibles (Arenas 2002, 2007; Borrás 2007). De acuerdo con la Convención de Ginebra de 1951, la definición de refugiado se basa en un temor fundado de persecución por razones de raza, religión, nacionalidad, opinión política y pertenencia a un grupo social determinado. Algunos han sugerido modificar la Convención y ampliar la definición de refugiado para incluir como motivo fundado los desastres ambientales, pero esta sugerencia no ha sido atendida por los Estados parte. El mandato del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) tampoco ha sido modificado

en ese sentido; por el contrario, esta agencia ha desaconsejado reformar la Convención para este fin y ha sugerido no usar el término de *refugiados climáticos*, por considerar que esto desnaturaliza el concepto original de refugiado. La misma posición ha asumido la Organización Internacional para las Migraciones (UNHCR/ACNUDH 2009; Guterres 2012).

En contraste, en el régimen internacional de protección de los desplazados internos hay más margen de maniobra para proteger a las personas desplazadas por los desastres ambientales, aún cuando este sea un marco de *soft law*. Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos incluyen las “catástrofes naturales o provocadas por el ser humano” como una situación que produce desplazamiento. Aunque ningún tratado vinculante de derechos humanos en el sistema universal hace mención explícita a los desastres ambientales como causa de éxodo forzoso que los Estados deben prevenir y atender, es importante destacar que los tratados de derechos humanos son aplicables en todas las situaciones. Por ello, tras los desastres desatados por el huracán Katrina en Estados Unidos en 2005, el Comité de Derechos Humanos<sup>13</sup> y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial<sup>14</sup> señalaron la obligación de los Estados de proteger los derechos humanos en materia de prevención y atención ante situaciones de desastres naturales y de incluir a poblaciones vulnerables –como los afroamericanos, los cuales se vieron especialmente afectados en esa ocasión– en los planes de reconstrucción.

A continuación analizo el marco normativo internacional que protege a los desplazados por desastres ambientales, tanto desde la óptica de las normas sobre reducción de desastres, como desde la de los derechos humanos y desplazamiento interno. Esta sección servirá como preámbulo para luego analizar esta misma regulación en el ordenamiento interno en la tercera parte del texto.

---

<sup>13</sup> Arts. 6 y 26 del PIDCP (Observaciones concluyentes de julio de 2006, Comité de Derechos Humanos).

<sup>14</sup> Art. 5(e)iii de la Convención contra la Discriminación Racial (Observaciones concluyentes de marzo de 2008, Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial).

## 2.1. La reducción de desastres en Naciones Unidas

Aunque los Principios Deng ya incluían las “catástrofes naturales o provocadas por el ser humano” como situaciones generadoras de desplazamiento, la preocupación por los desastres naturales es más bien reciente en el ámbito de la protección internacional a los éxodos forzosos.

Desde la década de los setentas ya había en Naciones Unidas una preocupación por el tema de la reducción del riesgo de desastres. No obstante, pese a que es un tema que se ha discutido durante varias décadas, a la fecha no hay ningún convenio general vinculante sobre reducción de desastres<sup>15</sup> y tampoco es claro que existan normas consuetudinarias en la materia, lo cual refleja que la regulación de la reducción y atención de desastres es un problema que se ha dejado al ámbito de la soberanía de los Estados. No obstante, desde hace más de tres décadas se ha venido desarrollando 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.

Quizás el primer hito ocurrió en 1973 cuando se creó la Oficina del Coordinador de Alivio de Desastres, la cual tenía como función coordinar la acción humanitaria de las agencias de Naciones Unidas en caso de catástrofes. Posteriormente, en 1989 la Asamblea General declaró que la década de 1990-1999 sería el Decenio Internacional para la Reducción de Desastres Naturales (DIRDN), como una medida para generar conciencia sobre este problema. Posteriormente, en la Conferencia Mundial sobre Reducción de Desastres Naturales de 1994 se adoptaron la Estrategia y el Plan de Acción de Yokohama para un Mundo Más Seguro (1994), los cuales contenían algunos principios básicos en 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. Luego, en 1999 se adoptó la Estrategia titulada “Un Mundo más Seguro en el

<sup>15</sup> 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) la cual reduce los obstáculos jurídicos para el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro. Las medidas que incluye apuntan a la atención y no la reducción. El segundo es el Convenio marco de asistencia para la protección civil (2000) el cual tiene como objeto propiciar la cooperación interestatal de los cuerpos de defensa y protección civil.

Siglo XXI: Reducción de los Desastres y de los Riesgos”, la cual abogaba por la participación de la sociedad en las medidas para la reducción de desastres, disminuir las pérdidas económicas y sensibilizar a la población sobre los riesgos de los peligros naturales, ambientales y tecnológicos para las sociedades modernas.

Tras el final del DIRDN, en 1999 se adoptó la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres - EIRD (en inglés UNISDR) como instancia sucesora permanente del Decenio.<sup>16</sup> Los objetivos de la EIRD son trabajar en la sensibilización sobre desastres, mejorar el fomento del conocimiento científico sobre las causas y efectos de los desastres, alcanzar compromisos con autoridades públicas de los Estados y promover el paso de la atención de desastres hacia la reducción efectiva de los mismos. Asimismo, la EIRD es el 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 (UNISDR), la cual se rige bajo el llamado Mandato de Ginebra y funge como punto focal de la EIRD.

Otra instancia importante es la Subsecretaría General para los Asuntos Humanitarios/Coordinador de Alivio en Emergencias. Esta Subsecretaría, creada por la Asamblea General en 1991 (Resolución 46/182), es un puesto de alto nivel en Naciones Unidas y es la cabeza de la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA, por sus siglas en inglés). En 1998 OCHA subsumió a la antigua Oficina del Coordinador de Alivio de Desastres, que había sido creada en 1973. Como cabeza de la OCHA, la Subsecretaría es responsable de coordinar la acción de 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. A nivel nacional la OCHA puede designar un coordinador de la acción humanitaria interna denominado Equipo Humanitario de País. Otra función de la Subsecretaría es liderar el Comité Permanente entre

---

<sup>16</sup> A veces se le denomina Plataforma Mundial para la Reducción de Desastres.



Organismos (en inglés Inter-Agency Standing Committee - IASC), una instancia de coordinación de acción humanitaria conformada por agencias pertenecientes y no pertenecientes a Naciones Unidas.

En 2004 el tema de los desastres estaba en auge debido a los efectos del tsunami en el sudeste asiático. Además, en 2002 la Asamblea General había solicitado una revisión de la Estrategia de Yokohama. Por ello, en la Conferencia Mundial sobre Reducción de Desastres Naturales de 2004 se hizo en Hyogo, la ciudad japonesa que más sufrió el terremoto de 1995 en ese país. De dicho encuentro surgieron la Declaración y el Marco de Acción de Hyogo. El Marco de Acción de Hyogo 2005-2015 “Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres” es hoy el principal instrumento internacional en materia de gestión del riesgo de desastres. Los 168 Estados que avalaron el Marco de Acción de Hyogo (MAH) 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”. Se acordaron también 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 se acordaron otras consideraciones generales, como la inclusión de una perspectiva de género, un enfoque diferencial sensible a la diversidad cultural y el mejoramiento de la cooperación y asistencia internacional.<sup>17</sup>

Sobre este marco jurídico es importante destacar dos puntos. En primer lugar, hasta antes del Marco de Acción de Hyogo, las agencias, documentos e instrumentos en el tema de desastres tendían dar más protagonismo a los llamados desastres naturales

<sup>17</sup> Con posterioridad a la Conferencia se estableció el Fondo Mundial para la Reducción y Recuperación ante Desastres (GFDRR, por sus siglas en inglés), el cual está conformado por la EIRD de Naciones Unidas, 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.

sin causa antrópica y de aparición repentina. El Marco de Acción de Hyogo incluye un vínculo más explícito con el desarrollo sostenible y los desastres asociados al cambio climático. Quizás esto tenga 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). En segundo lugar, el Marco de Acción de Hyogo es hoy el principal referente para los Estados, y aunque no es un acuerdo vinculante, cuenta con un sistema de monitoreo del cumplimiento de sus objetivos estratégicos. En la evaluación más reciente por parte de la secretaría del Marco, se puso de relieve que si bien muchos países estaban progresando adecuadamente en las actividades que salvan vidas, como la preparación para casos de desastre, la respuesta a ellos y la alerta temprana, el riesgo de desastres no se estaba teniendo debidamente en cuenta en los planes y las decisiones sobre desarrollo e inversión.

## **2.2. Protección a las migraciones forzadas por desastres: de la reducción del riesgo al enfoque de derechos**

En la última década se han estrechado los vínculos entre las agencias y los procedimientos especiales de Naciones Unidas dedicados a los derechos humanos y al desplazamiento forzado, por un lado, y aquellas instancias dedicadas al tema de gestión del riesgo de desastres, por el otro. Esto se debe, entre otras cosas, al aumento de la conciencia global sobre el problema del cambio climático y a la ocurrencia creciente de desastres alrededor del mundo.

Durante su mandato como Representante del Secretario General de Naciones Unidas para los derechos de las personas desplazadas (2004-2010), Walter Kälin promovió la adopción de un enfoque de derechos en la prevención y atención de desastres, sobre todo en aquellos que generan desplazamiento. En varios de los informes que presentó durante su período, Kälin destacó el hecho de que los desastres tienden a agravar las condiciones preexistentes de vulnerabilidad y discriminación de poblaciones

vulnerables.<sup>18</sup> Ante el carácter reactivo y asistencialista en el manejo de desastres en muchos países, la inclusión de un enfoque de derechos en este tema sigue siendo uno de los principales retos de los Estados y los organismos internacionales.

En el mismo sentido, Chaloka Beyani, el sucesor de Kälin y actual Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos de las personas desplazadas, ha dicho que una de las prioridades de su mandato es el problema de las migraciones forzadas causadas por desastres naturales y el cambio climático.<sup>19</sup> Adicionalmente, en 2009 la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos publicó un informe sobre la relación entre cambio climático y derechos humanos, haciendo énfasis en las migraciones forzadas internas (ACNUR 2009). Por su parte, ACNUR también ha reconocido la importancia del problema, aunque su mandato no ha sido ampliado para incluir dentro de su ámbito de actuación (Guterres 2012).

Pero probablemente el instrumento que mejor sintetiza el encuentro entre la reducción de desastres y los derechos humanos son las Guías Operacionales del Comité Permanente entre Organismos (IASC 2011) para la Protección de Personas ante Desastres Naturales, publicadas por primera vez en 2006 y aprobadas por el Consejo de Derechos Humanos en 2011. El objeto de las Guías es ayudar a las organizaciones humanitarias internacionales, no gubernamentales y a los miembros del Comité Permanente entre Organismos a “garantizar que los esfuerzos de socorro y recuperación en casos de desastre se llevan a cabo dentro de un marco que protege y promueve los derechos humanos de las personas afectadas.” Las Guías Operacionales no enumeran los derechos de las personas consagrados en el derecho internacional, sino que “se centran en lo que los agentes humanitarios deben hacer para aplicar un enfoque basado en los derechos humanos a la prestación de asistencia humanitaria en el contexto de los desastres naturales” (IASC 2011: 8).

<sup>18</sup> Naciones Unidas A/HRC/13/21 *Informe del Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos*, Sr. Walter Kälin, 5 de enero de 2010

<sup>19</sup> Naciones Unidas A/HRC/13/21 *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos*, Sr. Chaloka Beyani, diciembre de 2010.

La Guía no está pensada sólo para la protección de los derechos humanos de los desplazados por desastres, sino para todo tipo de damnificados por desastres. Sin embargo, en lo que tiene que ver específicamente con el desplazamiento, las Guías Operacionales señalan que “las personas –incluidas las personas evacuadas– a quienes se haya ordenado o se hayan visto forzadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, como resultado o para evitar los efectos de un desastre natural, y que no hayan cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida deberán ser tratadas como pertenecientes a la categoría de desplazados internos, de conformidad con los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de 1998.” Asimismo, las Guías incluyen las evacuaciones previas a los desastres como situaciones que configuran desplazamiento forzado bajo los Principios Deng.

Debido a lo anterior, las Guías han tenido una buena acogida como avance en la inclusión de los derechos humanos. La prueba de que este vínculo entre la reducción de desastres y derechos humanos fue exitoso se refleja en el hecho de que el Relator Especial sobre los derechos de las personas desplazadas, en su informe de 2010, considera que las Guías Operacionales responden adecuadamente a la necesidad de incluir un enfoque de derechos en la atención a los desplazados por desastres naturales.<sup>20</sup> Según el Relator, las Guías Operacionales proveen el marco para atender desplazamiento respetando cuatro conjuntos de derechos humanos: aquellos relacionados con la vida y la seguridad física; aquellos relacionados con mínimos vitales como la alimentación, refugio, educación y salud; derechos relativos a la vivienda, tierra, propiedad y modos de vida; y derechos civiles y políticos como la libertad de movimiento y expresión. De igual forma, ACNUR también considera que las Guías Operacionales del IASC son un recurso muy valioso en aras de garantizar una protección basada en los derechos (Guterres 2012).

<sup>20</sup> Naciones Unidas A/HRC/66/285 *Informe del Relator Especial sobre los desplazados internos*, Sr. Chaloka Beyani, presentado al Consejo de Derechos Humanos, 2010.

Así las cosas, de acuerdo con el Relator y con ACNUR, parecerían ser que la aplicación de los Principios Deng a los desplazados ambientales es la forma más indicada de incluir enfoque de derechos en su protección. Esta postura fue acogida también por los Principios de Nansen, una declaración no oficial de *soft law* que recoge las conclusiones de la Conferencia Nansen sobre Cambio Climático y Desplazamiento en el Siglo XXI acogida en Oslo en junio de 2011, gracias al impulso del Estado noruego.

Según su Preámbulo, los Principios Nansen contienen un conjunto de recomendaciones “para ofrecer respuestas a algunos de los retos más urgentes y complejos provocados por el desplazamiento en el contexto del cambio climático y otros peligros ambientales”. Los Principios señalan la necesidad de que los Estados nacionales asuman liderazgo y se involucren en la protección de las poblaciones afectadas por el cambio climático y otros peligros ambientales, incluidos los desplazados internos. Frente a este tema, los Principios destacan necesidad de aplicar la normatividad ya existente, sobre todo los Principios Rectores del Desplazamiento.

Esta salida también ha sido acogida por el sistema africano de derechos humanos. La Convención de Kampala de los países de la Unión Africana en 2012 es el primer instrumento internacional vinculante que impone obligaciones a los Estados –africanos en este caso– para atender los éxodos forzados en general, incluyendo aquellos que son causados por desastres ambientales ya sean de origen antrópico o no.<sup>21</sup> Por su parte, en el sistema interamericano no se han decidido casos contenciosos en este tema, pero tras el terremoto de 2010 en Haití, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos expidió un comunicado de prensa instando al Estado de Haití y a la comunidad internacional a atender a las personas desplazadas por ese desastre.<sup>22</sup> De igual forma, la Corte Europea de Derechos Humanos, al igual que los Comités de Derechos Humanos y de Eliminación de la Discriminación Racial, han establecido que los Estados tienen la

<sup>21</sup> El Tratado de Lisboa de la Unión Europea ya había establecido una disposición general en el sentido de instaurar la obligación de acción conjunta y solidaria por parte de la Unión en caso de que un Estado se vea afectado por un desastre.

<sup>22</sup> CIDH, comunicado de prensa 115 de 2010 sobre desplazados en Haití

obligación de aplicar medidas preventivas para proteger a las personas contra los riesgos que se derivan de los desastres con el fin de proteger el derecho a la vida.<sup>23</sup>

### **3. NORMATIVIDAD NACIONAL SOBRE ATENCIÓN AL DESPLAZAMIENTO FORZADO**

Desde 1997 existe en Colombia una política pública y un robusto aparato institucional cuyo objeto es la prevención y atención del desplazamiento forzado asociado al conflicto armado. Sin embargo, este marco institucional no ha sido capaz de aliviar el sufrimiento de los millones de desplazados. Colombia es de lejos el país del mundo con más desplazados internos a causa de un conflicto armado, por encima de Irak, Sudán y Somalia (IDMC 2012). Las cifras oficiales reportan alrededor de 3,9 millones de desplazados, mientras que los registros de las organizaciones de la sociedad civil ascienden a 5,4 millones (CODHES 2012). Esta situación de crisis humanitaria ha motivado la intervención de la justicia constitucional colombiana en la política pública de desplazamiento. Asimismo, el tema ha dado lugar una copiosa producción académica que ha discutido varios asuntos de la atención al desplazamiento forzado por el conflicto tales como su origen y evolución (Vidal 2007; Reyes 2009), su impacto y eficacia en la garantía de los derechos de los desplazados (Rodríguez 2010; Rodríguez y Rodríguez 2010), sus limitaciones y contradicciones (Sánchez 2009), entre otros. Este protagonismo del conflicto armado y los desplazados que produce contrasta con el lugar marginal que ocupan los desastres, la gestión del riesgo y los desplazados ambientales. En esta sección se analizan los regímenes internos de protección para los desplazados por la violencia y los desplazados por desastres. Se hará especial énfasis en la situación de los grupos étnicos como poblaciones vulnerables afectados por el desplazamiento forzado.

---

<sup>23</sup> STEDH, Caso Budayeva & Otros v. Russia, 8 de marzo de 2008.

### 3.1. Éxodos forzados a causa del conflicto: un estado de cosas inconstitucional

Desde la expedición de la Ley 387 de 1997 –la Ley para la Atención de la Población Desplazada– el gobierno nacional cuenta con una serie de políticas y programas sobre desplazamiento forzado en aspectos tan diversos como la prevención, la atención, la asistencia humanitaria, el retorno, las garantías de seguridad y protección de líderes de organizaciones de desplazados, empleo y generación de ingresos, salud y educación, entre otros. No obstante, estas políticas no han sido capaces de responder a las magnitudes de un problema se ha agravado progresivamente y que ha desbordado la comprensión y la capacidad institucional.<sup>24</sup> La población desplazada no encontró un refugio en la atención estatal, y las causas del fenómeno –principalmente el conflicto armado– siguieron más que vigentes y produciendo más desplazados año tras año (Ibáñez 2008; Rodríguez y Rodríguez 2010). De hecho, Colombia ya es el país del mundo con más desplazados internos por la violencia.

Ante la ineficacia de estas políticas, ocurrió un hecho que marcó un giro significativo en la atención al desplazamiento: la intervención de la justicia constitucional. En la sentencia T-025 de 2004 la Corte Constitucional, al resolver una serie acumulada de casos individuales de personas desplazadas por el conflicto reclamando sus derechos mediante acciones de tutela, declaró que la situación de la población desplazada constituía un *estado de cosas inconstitucional*,<sup>25</sup> debido a que las fallas estructurales de las políticas estatales habían derivado en la persistencia y perpetuación de la vulneración de los derechos de esta población.

<sup>24</sup> Corte Constitucional, sentencia T-025 de 2004.

<sup>25</sup> La sentencia T-025 de 2004, hace parte de un grupo de decisiones judiciales que se han denominado en Colombia ‘fallos estructurales’. Se trata de decisiones complejas adoptadas por la Corte Constitucional colombiana que se caracterizan por (1) afectar un número amplio de personas que alegan la violación de sus derechos, ya sea directamente o a través de organizaciones que litigan su causa; (2) por involucrar varias entidades estatales como demandadas por ser responsables de fallas sistemáticas de políticas públicas; y, (3) por implicar órdenes de ejecución compleja, mediante las cuales el juez de la causa instruye a varias entidades públicas a emprender acciones coordinadas para proteger a toda la población afectada, no solamente a quienes hayan sido los demandantes del caso concreto (Rodríguez y Rodríguez 2010: 26 y ss.).



Como respuesta a esta situación, en la sentencia la Corte expidió una serie de órdenes dirigida a diferentes instituciones del Estado para que atendieran cabalmente el problema y diseñaran e implementaran políticas y programas que garantizaran los derechos de la población desplazada por el conflicto.<sup>26</sup>

En la sentencia T-025 de 2004 la Corte Constitucional declaró que la situación de la población desplazada en Colombia constituía un *estado de cosas inconstitucional* (ECI): de acuerdo con la Corte, los desplazados, que son una población en condiciones de vulnerabilidad extrema, han sido víctimas de una violación sistemática y reiterada de sus derechos fundamentales debido a fallas estructurales en la atención que el Estado les ha brindado. Ante la inexistencia de una política estatal seria, coordinada y eficaz en la atención a las víctimas del desplazamiento forzado, la Corte intervino a través de la sentencia T-025 para ordenar al gobierno nacional medidas estructurales que previnieran y atendieran el fenómeno del desplazamiento. Asimismo, la Corte estableció un sistema de seguimiento para monitorear el grado de cumplimiento de sus órdenes. En virtud de dicho sistema, la Corte ha expedido una serie de Autos que contienen órdenes de diversa índole para garantizar la superación del ECI<sup>27</sup>.

Algunos de esos Autos incluyen órdenes encaminadas a la protección de grupos sociales vulnerables que han sido afectados

<sup>26</sup> Estas órdenes se han inspirado en las disposiciones de Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (Principios Deng) y los Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas (Principios Pinheiro). En la sentencia T-025 – y en muchas otras– la Corte Constitucional ha señalado que estos instrumentos, a pesar de ser *soft law*, hacen parte del bloque de constitucionalidad en el ordenamiento interno y deben ser la guía para interpretar las normas internas sobre desplazamiento interno ya que su contenido refleja o reproduce otras disposiciones de derecho internacional de los derechos humanos que sí son vinculantes directamente. Este estatus prominente de los Principios Deng y Pinheiro han sido reiterados también por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en casos en los que se ha condenado al Estado colombiano. Ver Corte IDH, *Caso de la masacre de Mapiripán Vs. Colombia*, Sentencia de 15 septiembre de 2005, y Corte IDH, *Caso de las masacres de Ituango Vs. Colombia*, Sentencia de 1 de julio de 2006.

<sup>27</sup> Entre febrero de 2004 y octubre de 2013 Corte ha expedido casi dos centenas de Autos en los que le ha hecho seguimiento a las órdenes impartidas en la sentencia T-025, ha solicitado informes y acciones concretas a distintas autoridades y hasta ha establecido indicadores de evaluación del nivel de cumplimiento de los derechos de los desplazados.

por el desplazamiento forzado,<sup>28</sup> como los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas. Estos dos grupos son minoritarios en relación con el total de la población y han sido históricamente subvalorados por la sociedad mayor. La Constitución Política de 1991 les otorgó derechos colectivos y reconoció su autonomía organizativa, política y jurisdiccional, y resaltó también la importancia de su preservación sociocultural. Ambos grupos étnicos son titulares de derechos especiales sobre las tierras que han ocupado ancestralmente. Esto como consecuencia del reconocimiento del carácter pluriétnico y multicultural del Estado colombiano realizado por la Constitución de 1991. Estos derechos se traducen en el reconocimiento de la propiedad colectiva y en la obligación de las autoridades de consultarles las medidas legislativas y administrativas que los puedan afectar.

Pero estos reconocimientos contrastan con la situación de pobreza y exclusión en las que se encuentran estas minorías étnicas. El 63% de la población indígena se encuentra bajo la línea de la pobreza y el 47,6% bajo la línea de miseria (PNUD 2011). La medición de la pobreza en el caso de los afrodescendientes no es precisa dado que los censos nacionales no han unificado un criterio para identificar a las personas como afrocolombianos. Sin embargo, se sabe que las condiciones de vida de los afros están por debajo del promedio nacional en términos de nivel de ingresos y acceso a salud y educación (Rodríguez et al. 2008; Cruces, Gasparini y Carbajal 2010 citado en Sánchez y Urueña 2013).

El conflicto armado ha afectado de forma desproporcionada a estos dos grupos étnicos. Esto se evidencia en el hecho que aunque los afrodescendientes representan el 10,6% de la población del país, constituyen el 22% de los hogares desplazados de manera forzada. Por su parte, los indígenas son apenas el 3% de la población colombiana, pero alrededor del 6% de los indígenas del país han sido desplazados (Comisión de Seguimiento 2010). Como lo exponen Sánchez y Urueña (2013) “la especial afectación

<sup>28</sup> Este tratamiento distinto y especial a ciertos grupos sociales vulnerables bajo la premisa de que el desplazamiento forzado no afecta de la misma forma a todos esos grupos, es lo que la propia Corte ha denominado el *enfoque diferencial* en la atención y prevención del desplazamiento forzado. Ver, Corte Constitucional, sentencia T-025 de 2004.

de estos grupos refleja el fracaso de las autoridades para garantizar sus derechos, así como las violentas presiones a las que están siendo sometidos por diversos actores armados interesados en obtener el control de sus tierras, tanto por su posición estratégica como por la riqueza de su suelo y su subsuelo”.

Como respuesta al desplazamiento de indígenas y afrocolombianos, la Corte Constitucional expidió los Autos 004 y 005 de 2009 en el marco del seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 que había declarado el estado de cosas inconstitucional. En el Auto 004 de 2009 la Corte declara que los pueblos indígenas en Colombia están en riesgo de ser exterminados física y culturalmente por el conflicto armado y hace un diagnóstico general de la situación de los pueblos indígenas en situación de desplazamiento. Para la Corte, el conflicto armado es sin duda el factor que más propicia la violación de derechos de los indígenas. El peligro de exterminio cultural y físico es evidente ya sea por el desplazamiento y dispersión de los integrantes y comunidades étnicas o por la actuación violenta de cualquiera de los actores del conflicto armado en los territorios de las comunidades. La pobreza extrema y el abandono institucional son también causas de desplazamiento, que incluso se ven también intensificadas por el conflicto armado.<sup>29</sup> Ante esta situación, la Corte ordena varias medidas con enfoque diferencial para atender el desplazamiento indígena. A la fecha actual, el Gobierno nacional no ha dado cabal cumplimiento a las órdenes del Auto (Rodríguez, Orduz, Rubiano et al. 2010 y Berrío y Rubiano 2011).

Por su parte, el Auto 005 de 2009 declaró que las comunidades afrocolombianas se encontraban en una situación de especial vulnerabilidad de cara al conflicto armado e identificó algunos factores que contribuyen a ello, tales como la exclusión estructural de la población afrocolombiana –que se evidencia, por ejemplo, en mayores índices de pobreza– y los proyectos ilícitos y lícitos en sus territorios, sobre todo de tipo extractivo y agroindustrial<sup>30</sup>. En el Auto la Corte afirmó que el impacto de la

<sup>29</sup> Corte Constitucional de Colombia, Auto 004 de 2009.

<sup>30</sup> En el Auto 005 de 2009, la Corte Constitucional hace énfasis en que esos proyectos están generalmente relacionados con la siembra de palma aceitera. A su vez, la Corte afirma que la

migración forzada sobre población afrocolombiana tiende a afectarla de manera desproporcionada; esta población corre algunos riesgos particulares que contribuyen a aumentar la situación de discriminación y exclusión que genera el desplazamiento, entre ellos la vulneración a sus derechos territoriales colectivos, la destrucción de su estructura social y cultural y el debilitamiento de sus organizaciones. Adicionalmente, la Corte confirmó el impacto desproporcionado del desplazamiento forzado cuando encontró casos en los que, aunque la población afrocolombiana no había tenido que desplazarse de su territorio, había sido obligada a mantenerse confinada en su tierra por las mismas razones que causan el desplazamiento o cuando lo hace, a costa de su seguridad, como forma de resistencia<sup>31</sup>. Frente a estas situaciones, la Corte expidió varias órdenes con el objetivo de prevenir y atender el desplazamiento forzado de la población afrocolombiana. A la fecha actual, el Gobierno nacional no ha dado cabal cumplimiento a dichas órdenes (Rodríguez, Orduz y Berrío 2010).

En junio de 2011 se expidió la Ley 1448, por medio de la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno. Esta ley creó un aparato institucional para atender a las víctimas del conflicto. Un aspecto para destacar es que el aparato de protección a la población desplazada quedó subsumido en el nuevo esquema institucional de atención a víctimas. Para la reparación de los indígenas y afrocolombianos víctimas del conflicto se expidieron los Decretos 4633 y 4635 de 2011, los cuales contienen medidas de reparación, asistencia y atención con enfoque étnico diferencial. Teniendo en cuenta que la Ley 1448 se diseñó para atender a las víctimas y

---

implementación de este tipo de proyectos lícitos son causa directa de desplazamiento forzado en la medida en que vulneran el disfrute de los derechos territoriales de la población afrocolombiana, impidiendo que en ocasiones se desarrollen los procesos de titulación de territorios colectivos.

<sup>31</sup> El confinamiento es una modalidad del desplazamiento forzado interno en que las comunidades continúan en una parte de su territorio pero perdiendo movilidad sobre el mismo y en algunos casos la autonomía para poder decidir sobre aspectos básicos de su vida social y cultural [...] Las comunidades resistentes Las comunidades resistentes, aunque pudieron desplazarse optaron, conscientemente por permanecer en sus territorios, adentrándose en algunos casos en ellos y desarrollando un conjunto de estrategias para mantenerse en los mismos. Corte Constitucional, Auto 005 de 2009.

desplazados por el conflicto armado, en esta normatividad no hay alusión alguna a los desplazamientos forzados por otras causas. Sin embargo, recientemente la Corte Constitucional estableció que las víctimas de desastres naturales causados por acciones de grupos armados al margen de la ley –como atentados contra oleoductos o represas– deben ser consideradas víctimas en el marco de la Ley 1448; incluso, si la afectación constituye un desplazamiento, estas personas deben ser consideradas desplazadas internas.<sup>32</sup>

En síntesis, se aprecia que en Colombia existe un vigoroso sistema de prevención y atención al desplazamiento causado por el conflicto armado. Este sistema existe desde 1997 y ha sido modificado y fortalecido por la intervención de la Corte Constitucional. Esta intervención ha tenido varios efectos, tales como posicionar el problema del desplazamiento forzado en la opinión pública y redefinirlo como un asunto de derechos humanos, desbloquear la respuesta institucional al problema, racionalizar el gasto y comenzar a usar indicadores para medir el goce efectivo de derechos de la población de desplazada (Rodríguez y Rodríguez 2010). Las audiencias públicas que se han celebrado y los autos de seguimiento que ha expedido la Corte ya se cuentan por centenas. Prácticamente todos los temas atinentes a los deberes del Estado con los desplazados han pasado por el ojo de la Corte: desde la prevención y la asistencia humanitaria, pasando por la protección de líderes de organizaciones de desplazados, la coordinación entre la Nación y las entidades territoriales, hasta los retornos y la inclusión de un enfoque diferencial. Pese a todo lo anterior, el campo social del desplazamiento forzado está copado por el conflicto armado. Además, las personas afectadas por desastres son atendidas por una institucionalidad diferente: la de gestión del riesgo de desastres. A continuación se explica este régimen.

---

<sup>32</sup> La Ley 1448 había restringido la definición de desplazado interno a aquellos que hubieran sido afectados por el conflicto armado interno. En este fallo, la Corte reconoce que las personas víctimas de desplazamiento ocasionado por los grupos paramilitares desmovilizados (llamadas en Colombia bandas criminales o BACRIM), también deberán ser reconocidas como desplazados internos. Corte Constitucional, sentencia C-280 de 2013.

### **3.2. La legislación colombiana y los desplazados por desastres**

En Colombia el problema de los éxodos causados por desastres se enmarca en el tema de la gestión del riesgo y prevención desastres. A comienzos de los noventas, los desplazados internos a causa de la violencia eran atendidos por el sistema de atención de desastres (Franco 1998; Bello 2003; Vidal 2007). Sin embargo, con la expedición de la Ley 387 de 1997, los regímenes de protección de los desplazados por la violencia y los desplazados por desastres tomaron caminos separados. Los primeros se vieron amparados por la Ley 387 y por la intervención de la justicia constitucional en 2004. Los segundos quedaron bajo el amparo de la normatividad sobre prevención y atención de desastres, bajo la cual no son considerados como desplazados internos sino como *damnificados*.

Esta normatividad sobre gestión del riesgo de desastres se ha desarrollado de manera desarticulada y reactiva a medida que en Colombia han ocurrido catástrofes de gran magnitud (Banco Mundial 2012; Wilches-Chaux 2011), como los terremotos de Popayán en 1983 y Armenia en 1999 y las emergencias invernales de 2010 y 2011. Es interesante ver cómo la legislación en este tema siempre se crea o se reforma debido a la ocurrencia estos grandes desastres. Además, esta normatividad tiene un problema importante para efectos de la protección de las minorías y es que no tiene un enfoque de derechos humanos (Albujar y Cavelier 2011) y mucho menos de derechos de minorías étnicas. A continuación se reseña brevemente esta normatividad y se evidencian estos problemas. Se ilustran algunos casos de poblaciones vulnerables desplazadas por desastres.

#### **3.2.1. La gestión del riesgo en Colombia y los derechos de los desplazados por desastres**

Tras el tsunami en Tumaco en la Costa Pacífica en 1979 se expidió la Ley 9 de 1979. Esta ley estableció la creación del Comité Nacional de Emergencias, el cual redefinió el papel del Ministerio de Salud en la prevención de desastres mediante la primera reglamentación sobre su manejo. Luego, tras la avalancha en

Armero debido a la erupción del Nevado del Ruiz en 1985 se expidió la Ley 46 de 1988<sup>33</sup>, la cual creó y organizó el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres –SNPAD–. Esta ley buscaba implantar un esquema nuevo de gestión, decididamente opuesto a los esquemas asistencialistas de la época. Esta ley se constituyó en un reconocimiento explícito por parte del Estado colombiano de la necesidad de avanzar hacia enfoques más integrales de la gestión del riesgo de desastres. Posteriormente, el Decreto 919 de 1989 reglamentó la Ley 46 de 1988, organizó el SNPAD y definió entre otros aspectos, su estructura, y las responsabilidades que debían asumir las diferentes instituciones que lo componen, tanto en el nivel nacional, como en los niveles regional y local. Este Decreto también estableció medidas específicas para la atención de desastres, creó la figura de la declaratoria de la situación de calamidad así como la Oficina Nacional para Atención de Desastres.

En el capítulo de la Constitución Política de 1991 sobre estados de excepción, quedó instaurada la emergencia social, ecológica y económica como situación en la que el Presidente de la República puede declarar un estado de emergencia y expedir decretos de excepción con fuerza ley. Esta figura se ha usado para atender desastres como el terremoto de Armenia en 1999 y olas invernales de 2010 y 2011 mediante legislación de estado de excepción. El estado de excepción ha sido utilizado para reaccionar a las catástrofes desde el punto de vista de la atención, lo cual refleja la insuficiencia de de la normatividad ordinaria en esta materia-

De igual forma, la Corte Constitucional ha establecido que las personas afectadas por desastres se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad y por ende el Estado tiene un especial

---

<sup>33</sup> 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.



deber de protección frente a ellas.<sup>34</sup> Además, la Corte ha dicho que existe un deber de solidaridad con las personas afectadas por desastres, que no es sólo moral sino también jurídico, pues se fundamenta en la solidaridad como valor del Estado social de derecho.<sup>35</sup> Sin embargo, ha señalado que la delimitación de ese “deber general de protección del Estado requiere, en principio, de un desarrollo legislativo que concrete su alcance y sus condiciones de exigibilidad”.<sup>36</sup> Este vacío se debe a que hasta el año 2012 la legislación sobre gestión del riesgo y desplazamiento forzado no incluía disposiciones especiales sobre los derechos de los desplazados ambientales. Pese a este vacío, en varias sentencias la Corte ha amparado los derechos al mínimo vital, vivienda digna y vida de personas afectadas por desastres declarándolas como sujetos de especial protección constitucional<sup>37</sup> y ha ordenado a las autoridades locales competentes otorgarles viviendas, reubicaciones y kits de asistencia humanitaria. Incluso ha dicho que las personas desplazadas por desastres naturales deben tener preferencia en el acceso a subsidios de vivienda.<sup>38</sup>

Como se ve, la Corte ha dado algunos pasos en la inclusión de un enfoque de derechos en la atención a los desplazados ambientales, sobre todo del derecho a una vivienda digna. Sin embargo, aún persisten muchos vacíos en la atención a estas personas. La idea de la solidaridad es importante pero insuficiente, pues esta no reconoce con suficiente contundencia que quienes son afectados por desastres son sujetos de derechos y es obligación del Estado atenderlos.

Después de las emergencias invernales de 2010 y 2011, el Congreso expidió la Ley 1523 de 2012 por medio de la cual adoptó una Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y estableció el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD). Esta ley, en principio, intenta llenar el vacío legislativo que anotó la Corte en la sentencia T-1492 de 2002. Además, creó

<sup>34</sup> Corte Constitucional, sentencias T-1492 de 2002 y T-467 de 2011.

<sup>35</sup> Corte Constitucional, sentencia T-743 de 2006.

<sup>36</sup> Corte Constitucional, sentencia T-1492 de 2002.

<sup>37</sup> Corte Constitucional, sentencia T-047 de 2011.

<sup>38</sup> Corte Constitucional, sentencia T-585 de 2006.

una institución encargada de atender los desastres y de coordinar el SNGD: la Unidad de Gestión del Riesgo de Desastres, adscrita a la Presidencia de la República. La Ley 1523 reorganizó las competencias de las entidades territoriales para la atención de desastres, creó el Consejo Nacional de Gestión del Riesgo, estableció comités nacionales, departamentales y locales para la gestión del riesgo e instauró las figuras de la declaratoria de calamidad pública y desastre, según el nivel administrativo en el que ocurran las amenazas (municipal, departamental o nacional).

En la Ley 1523 se establece la categoría de *damnificado* como el sujeto beneficiario de la atención del Estado ante un desastre ambiental, sin hacer distinciones entre el tipo de afectaciones que los desastres pueden causar sobre las personas y los sujetos étnicos colectivos. En esa medida, la categoría de damnificado abarca tanto a aquel cuyo hogar sufrió daños materiales por el desastre, como a aquel que tuvo que desplazarse a causa del mismo: en últimas, es una categoría genérica que dificulta reconocer la especificidad de la situación del desplazamiento forzado, que no tiene un enfoque derechos humanos y que no implica ninguna consideración especial con grupos vulnerables afectados por desastres como los indígenas y los afrocolombianos. De cualquier manera, esta es la categoría aplicable para los desplazamientos ambientales.

Una limitación importante de la Ley 1523 es que no incluye de manera explícita un enfoque de derechos para la atención a los damnificados por desastres. Entre sus principios se incluye la protección de los derechos colectivos de las personas, el respeto a los derechos sociales y la diversidad cultural. Sin embargo, las medidas concretas de gestión del riesgo que incluye son instrumentos de planificación que deben diseñar las entidades territoriales, mecanismos de financiación y autorizaciones de medidas transitorias para que el Estado pueda reaccionar ante desastres de manera ágil en temas como contratación del Estado, empréstitos, ocupación, adquisición, expropiación, demolición de inmuebles e imposición de servidumbres, administración y destinación de donaciones y otras medidas tendientes a garantizar el regreso a la normalidad, entre otros. Tampoco se desarrollan

condiciones ni parámetros para la reubicación de poblaciones ante desastres. En general, no hay un marco para brindar soluciones duraderas a los damnificados, en general, y a los desplazados, en particular. En ese sentido, aunque la Ley 1523 organiza institucionalmente el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y lo dota de herramientas para gestionar el riesgo de desastres, no incluye un enfoque de derechos humanos en estos procesos.

El SNGRD aún está en mora de demostrar su capacidad de respuesta. El sistema de gestión del riesgo que operó entre 1989 y 2012 fue altamente ineficaz y tuvo un marcado énfasis asistencialista y reactivo ante los desastres. Frente los desastres de mayor impacto, el Gobierno ha optado por declarar el estado de emergencia social y ecológica establecido en la Constitución y expedir normas de excepción para atender las emergencias, tal y como ocurrió en el terremoto de Armenia en 1999 y las olas invernales de 2010 y 2011. La Ley 1523 de 2012 fue un avance en el sentido de crear una política pública y un sistema institucional organizado. Sin embargo, las evaluaciones más recientes revelan que los avances conceptuales sobre gestión del riesgo que incluye la Ley 1523 aún no sido puestos en práctica, ya que los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial de los municipios y departamentos no han incorporado la gestión del riesgo como un elemento transversal de la gestión territorial (UNGRD 2012; Banco Mundial 2012).<sup>39</sup>

### **3.2.2. Algunos casos de desplazamiento por desastres y su impacto sobre poblaciones vulnerables**

Algunos informes que han intentado evaluar los impactos de los desastres asociados al fenómeno de la Niña<sup>40</sup> en Colombia entre

<sup>39</sup> Hoy en día el sistema de gestión del riesgo toma como su principal referente internacional el Marco de Acción de Hyogo. De hecho, la institucionalidad del sistema de gestión del riesgo ha producido informes evaluando los progresos logrados en el período 2009-2011 en relación con el Marco de Acción de Hyogo. Sin embargo, la evolución de la legislación sobre gestión del riesgo ha sido

<sup>40</sup> La Niña es un fenómeno climático extremo que consiste en un enfriamiento anómalo de las aguas del océano Pacífico debido a la interacción de estas con los vientos alisios del norte, lo cual tiene como efecto un enfriamiento del clima y un aumento de la precipitación y la humedad.

1970 y 2012 han concluido que los pobres fueron los más afectados por las emergencias invernales y que las zonas rurales tienden a ser más vulnerables a este tipo de desastres (Corporación OSSO 2013, 2013a). Esto es consistente con otros estudios que han señalado la relación estrecha entre pobreza y bajos niveles de desarrollo humano, por un lado, y riesgo de desastres, por el otro (EIRD Naciones Unidas 2009). Por otra parte, la experiencia internacional en manejo de desastres muestra que las vulnerabilidades y patrones de discriminación que existían de antemano, normalmente se ven exacerbados en situaciones de desastres (IASC 2011: 2). En términos de derechos humanos, las personas vulnerables que son afectadas por estos fenómenos no ven garantizado su derecho a la vida en condiciones de dignidad, lo cual las aumenta aún más su vulnerabilidad. Teniendo en cuenta estos aspectos, es fundamental prestar mayor atención a la situación de las comunidades indígenas y afro de cara a los desastres, ya que dichas comunidades se encuentran en situaciones de pobreza y exclusión extrema en relación con el resto de la población, han sido históricamente discriminadas y sus territorios se encuentran principalmente en las zonas rurales del país (ver Cuadro 1). Según García y Kniveton (2012), el Valle del Cauca, el Eje Cafetero y la Costa Atlántica son regiones con altos niveles de desplazamiento interno y son las más vulnerables a los efectos de los desastres (IDEAM 2010). Asimismo, el Chocó y el Cauca, departamentos de alta población afrocolombiana, están entre los más vulnerables a inundaciones (UNGRD 2012).

Un problema de fondo en el estudio de los desplazamientos por desastres es la ausencia de información. La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo cuenta con un Registro Único de Damnificados. Sin embargo, esta base de datos sólo incluye a las personas damnificadas por desastres, pero sólo por aquellos causados por la emergencia invernal de 2010-2011. Este fenómeno generó graves afectaciones en casi 900 municipios del país dejando un saldo de más de 4 millones de damnificados. Pero este Registro tiene un doble problema: no sólo se limita a los

---

Afecta al clima global, pero sobre todo a los países de la vertiente occidental del continente americano.

eventos de la ola invernal de 2010-2011, sino que no especifica el tipo de afectación sufrida por los damnificados registrados.<sup>41</sup> En ese sentido, no existe una cifra consolidada ni confiable sobre cuántos desplazados por desastres existen hoy en Colombia. Parte de los esfuerzos institucionales actuales en materia de gestión del riesgo consisten en el fortalecimiento del sistema de registro y en la depuración de la información oficial sobre desastres (García y Kniveton 2012). Esto es un tema clave, ya que la ausencia de un registro o la dificultad de ingresar a él, tiende a ser una limitante para la atención.

**Cuadro 1.** Casos sobre desplazamiento forzado de grupos vulnerables a causa de desastres ambientales en Colombia.

En la literatura sobre gestión del riesgo se suelen destacar las cifras de damnificados de los grandes desastres en la historia del país, como el tsunami de Tumaco en 1970, la avalancha de Armero en 1985, el terremoto de Popayán en 1983, el sismo de Paéz en 1994 y el terremoto de Armenia en 1999. Pero en la medida en que no conocemos una cifra oficial y total a la fecha actual de desplazados por desastres, no es posible conocer la dimensión real del problema del desplazamiento. De lo que sí hay evidencia es de la especial afectación que los desastres producen en las zonas rurales y en las poblaciones pobres, vulnerables e históricamente discriminadas. Por esa razón, vale la pena reseñar algunos ejemplos de desplazamientos de poblaciones vulnerables causados por desastres ambientales.

El primer caso es el de las comunidades indígenas Nasa de los municipios de Paez e Inzá en el departamento del Cauca, los cuales limitan con el departamento del Huila en la parte del volcán Nevado del Huila. Este volcán está en la cordillera central de los Andes colombianos y tiene 5750 m de altitud. Además tiene uno de los más grandes casquetes glaciares del país. En marzo de 2007 se presentó actividad volcánica, la cual se tradujo en avalanchas de piedras, lodo, vegetación y hasta ganados vacuno. Las comunidades afectadas fueron las de de Belalcázar en Paez y varias familias de municipio de Inzá. Muchas de estas familias tuvieron que desplazarse, pues la avalancha destruyó sus cultivos de papa y cebolla y afectó sus viviendas gravemente. A finales de 2008 hubo una erupción explosiva de casi 30 m de altura. En 2009 hubo una emisión constante de cenizas desde el volcán. Esta lluvia de cenizas se extendió por 17 ciudades del sur del país. No obstante, las comunidades de los municipios de Paez e Inzá, debido a su cercanía con el volcán, fueron las más afectadas. Decenas de familias se desplazaron a otros municipios del Cauca como Toribío a causa de estas actividades volcánicas. Algunos habitantes locales reportan que en los meses posteriores a las actividades volcánicas de 2008 y 2009, las lluvias en la zona se acidificaron afectando

<sup>41</sup> El registro especifica el número de viviendas afectadas, pero es claro que una afectación a la vivienda no implica *per se* un desplazamiento forzoso.

la salud y los cultivos de los indígenas.

El segundo caso es el de los indígenas Nasa de los municipios de Silvia, Paez e Inzá que viven en las riberas del río Paez. En los últimos veinte años este río se ha desbordado en numerosas ocasiones, produciendo afectaciones graves a las comunidades que viven en sus riberas. En 1994 una avalancha producida por el río causó la muerte de casi 2.000 indígenas. De igual forma, desde las montañas adyacentes también se producen derrumbes que han causado daños materiales, lesiones y muertes a indígenas de la zona. Tanto los desbordamientos del río como las avalanchas están asociados en la actividad volcánica del volcán Nevado del Huila. De ahí que muchas familias hayan optado por dejar su vivienda y desplazarse. Algunos se han reubicado en otros municipios, otros han retornado. No obstante, no han recibido acompañamiento institucional suficiente para ver sus derechos humanos protegidos.<sup>42</sup>

El tercer caso es la de las comunidades afrodescendientes que viven en construcciones palafíticas en la Costa Pacífica colombiana. De acuerdo con una investigación de la Procuraduría Delegada para Asuntos Civiles (2008), las poblaciones negras de los municipios de Buenaventura en el Valle del Cauca y Tumaco en Nariño, se encuentran en alto riesgo de sufrir desastres hidrometeorológicos, dado que buena parte de ellas viven en casas palafíticas informales construidas sobre las costas marinas. Estas construcciones no son sismo-resistentes ni tampoco cuentan con las condiciones adecuadas para la provisión de agua potable ni de gestión de residuos sólidos, por lo cual las personas que habitan en ellas. Por esta razón, las comunidades que viven en ellas son altamente vulnerables a verse seriamente afectados por potenciales desastres como sismos o tsunamis (como el que ocurrió en Tumaco en 1979). Una parte de los pobladores de estas construcciones se han asentado allí debido a la situación de pobreza extrema en la que viven. Otras han llegado como desplazadas por la violencia de otras partes de la Costa Pacífica y del país. Hasta el momento no ha habido una respuesta satisfactoria para esta situación.

Así pues, la inclusión de un enfoque de derechos humanos en el sistema de gestión de riesgo de desastres es una tarea que se ha desarrollado a pasos lentos en los últimos veinte años. La Corte Constitucional ha hecho algunos avances, sobre todo en materia del derecho a la vivienda digna, pero aún se requiere un marco institucional y legal especializado que se tome en serio el enfoque de derechos para los desplazados ambientales.

La Ley 1523 de 2012 fijó una política nacional de gestión del riesgo de desastres y estableció el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, pero esta norma no reconoce la especificidad del fenómeno del desplazamiento forzado y no está permeada por una visión de derechos humanos en la atención a desastres

<sup>42</sup> La información de los dos primeros casos fue obtenida a través de entrevistas a dos pobladores indígenas del municipio de Paez en marzo de 2013.



ambientales. Estas deficiencias legales e institucionales se traducen que la ausencia de una protección real y efectiva de los derechos de los desplazados ambientales, lo cual afecta de manera especial y desproporcionada a poblaciones vulnerables como los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas.

#### 4. DISCUSIÓN DE ALTERNATIVAS Y CONCLUSIONES

La evidencia muestra que el riesgo de desastres en Colombia está aumentando no sólo debido a factores externos como el cambio climático, sino también a causa de una inadecuada gestión territorial, sectorial y privada que se ha traducido en asentamientos y en construcción de vivienda e infraestructura en zonas de riesgo no mitigable.

Si bien los desastres asociados al cambio climático -sobre todo los de tipo hidrometeorológico- han venido aumentando, la alta vulnerabilidad a desastres en el país proviene sobre todo de una inadecuada gestión y ocupación del territorio, la cual se manifiesta en procesos como la urbanización en zonas de riesgo y la degradación de bosques y cuencas hidrográficas. Esta importancia creciente de los desastres contrasta con la poca atención que se les presta en la agenda pública.

Una de las consecuencias de este desinterés en los desastres es la falta de una protección efectiva para las personas y grupos desplazadas por estos fenómenos.

Esto es preocupante teniendo en cuenta la tendencia creciente de desastres ambientales en un contexto de cambio climático y de expansión de industrias extractivas y proyectos de desarrollo y considerando también que existe evidencia de que en los últimos años los desastres han aumentado y seguirán aumentando. El lugar preeminente que ocupa en la agenda pública el conflicto armado interno y sus efectos sobre las personas ha relegado el tema de los desplazamientos por desastres ambientales a un lugar marginal y secundario al que sólo se mira cuando ocurre algún desastre de gran magnitud. Los derechos humanos de estas personas no parecen ser una prioridad para el Estado colombiano.

Pero esto no quiere decir que estas personas estén desamparadas. El sistema de gestión del riesgo es el encargado de proteger a los damnificados por desastres en general, incluyendo aquellos que migran forzosamente. Sin embargo, esta normatividad interna se ha desarrollado de manera reactiva, asistencialista y con poca sensibilidad frente a los derechos



humanos, sobre todo de aquellas poblaciones más vulnerables. En varios fallos la Corte Constitucional ha intentado suplir estas deficiencias señalando el deber especial de protección del Estado frente a los damnificados por desastres y amparando algunos de sus derechos humanos en casos concretos, en especial la vivienda digna. De cualquier forma, el problema persiste: el sistema de gestión del riesgo no incluye una perspectiva de derechos humanos para la atención de los desplazados ambientales de acuerdo con los estándares internacionales aplicables en la materia.

La pregunta que queda sobre la mesa entonces es cuál puede ser la mejor forma de garantizar los derechos humanos de los desplazados ambientales. Al menos en teoría y a nivel de documentos e informes, los desarrollos del derecho internacional de la reducción de desastres y del derecho internacional de los desplazados impulsados desde las agencias de Naciones Unidas encargadas de ese tema han tendido hacia la alternativa que propende por la inclusión de esta población en el régimen de atención al desplazamiento forzado interno.<sup>43</sup> Los Principios Deng, los Principios Pinheiro y el Marco de Acción de Soluciones Duraderas, serían el marco jurídico suficiente para hacer frente a esta problemática, tal y como se ha hecho en la Unión Africana. Esta también ha sido la posición del Representante del Secretario General y del Relator Especial sobre los derechos de los desplazados internos.<sup>44</sup>

Pero esta alternativa parece problemática en el contexto colombiano, principalmente por la ineficacia y la sobrecarga del sistema de atención a los desplazados por la violencia, que ha sido ampliamente documentada y constatada por la justicia constitucional.<sup>45</sup> Incluir a los desplazados ambientales en este sistema podría derivar en el colapso del mismo, ya que si éste no ha sido capaz de atender eficazmente a los desplazados por el

<sup>43</sup> No hay que perder de vista, en todo caso, que la mayoría de los instrumentos internacionales sobre desplazados y desastres son de *soft law* y por ello la responsabilidad en estos temas recae principalmente sobre los Estados a nivel interno.

<sup>44</sup> Pese a que estas agencias han movilizado estas propuestas, falta un largo trecho para que los Estados las adopten.

<sup>45</sup> Ver Rodríguez y Rodríguez (2010), Rodríguez (2010) y sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional.

conflicto, difícilmente podría acoger de forma adecuada una nueva población desplazada. Otra opción más sensata, como lo señalan el Marco de Acción de Hyogo y los Principios Nansen, es diseñar una política pública, una normatividad y una institucionalidad especialmente dedicada al desplazamiento por desastres, con consideración especial de las necesidades y particularidades de las personas en dicha situación. Esta última opción parece plausible, sencilla, menos costosa y además tiene el respaldo jurídico de la normatividad internacional sobre desplazamiento forzado –la cual hace parte del bloque de constitucionalidad–, así como de las normas internacionales sobre reducción de desastres.

Sin embargo, una limitación de centrar el debate en la categoría de desplazado interno puede ser que pase lo mismo que según Sánchez (2009) ocurre en el régimen de protección de desplazados internos por la violencia y es que al inspirarse en el modelo internacional de Naciones Unidas, es un esquema que está principalmente orientado a contener a los desplazados internos en las fronteras nacionales para que los conflictos armados internos no se desborden, más que a aliviar el sufrimiento de las personas que se desplazan o a atender realmente las causas de los éxodos forzados. En el caso de los desastres, tomarse en serio la ampliación de la categoría de desplazados internos podría generar el efecto paralizante de poner los reflectores en las consecuencias de los desastres –o al menos en una de ellas: la migración forzada de personas– más no en sus causas, lo cual ha sido justamente uno de los problemas históricos de la gestión del riesgo, y en general, de la gestión ambiental en Colombia. Entre estas causas está la inadecuada planificación y ocupación territorial y la falta de políticas de adaptación al cambio climático.

En efecto, un riesgo de insistir en la utilidad de la categoría de desplazado interno puede ser invisibilizar la responsabilidad humana en los desastres, lo cual es una tendencia frecuente en Colombia. La Ley 1523 de 2012, por ejemplo, considera que los orígenes de un desastre son sólo “eventos naturales o antropogénicos no intencionales”. Otro ejemplo son las declaraciones del Presidente de Colombia, Juan M. Santos tras las emergencias invernales en 2010 y 2011, cuando dijo que “la

maldita Niña” había sido “el karma” de su Gobierno y que “otros flagelos, la guerrilla, el desempleo los vamos venciendo, pero contra esta Niña seguimos combatiendo”. Estas visiones de los desastres tienden a culpar a la naturaleza de los mismos y a invisibilizar la responsabilidad humana en su ocurrencia. La idea de La Niña como el adversario que se *combate*, pone los reflectores sobre la supuesta naturaleza cruel que nos azota con sus amenazas, al tiempo que oscurece la responsabilidad humana en el cambio climático y en la inadecuada gestión y planificación del territorio. No hay que olvidar que una amenaza natural sólo se convierte en desastre cuando encuentra condiciones de vulnerabilidad en el territorio y las personas y por ende produce pérdidas y daños de todo tipo alterando el funcionamiento normal de la sociedad. Dicho de otro modo, la naturaleza por sí misma no causa desastres –al menos no la mayoría de las veces–, la mayoría de las veces estos ocurren cuando nosotros no nos adaptamos adecuadamente al territorio y a los fenómenos naturales.

En ese sentido, en el contexto colombiano existe un riesgo en el uso de la categoría de desplazados internos para el caso de los desastres ambientales y es que se fortalezcan las visiones asistencialistas y consecuencialistas de los desastres, las cuales han marcado la tendencia de la gestión del riesgo en Colombia. Este tipo de discursos también dificulta que el desplazamiento causado por desastres se torne en un problema de mayor atención y urgencia para la sociedad.

Otra opción posible es trabajar por incluir el enfoque de derechos en la normatividad sobre gestión del riesgo y fortalecer la capacidad de las autoridades locales de asumir este enfoque (Albujar y Cavelier 2011). Pero esta alternativa tampoco parece sencilla. Primero, porque la gestión del riesgo es un proceso general y complejo que va mucho más allá de la problemática concreta del desplazamiento de personas y que ha estado alejado del discurso de los derechos humanos. Tradicionalmente la gestión del riesgo se ha traducido en adelantar medidas de mitigación del riesgo, tales como obras de ingeniería como jarillones o diques en las riberas de los ríos o barreras de contención en las laderas de las montañas. En Colombia aún queda un trecho largo para

superar las visiones ingenieriles de la gestión del riesgo y para permear este ámbito con el discurso y la práctica de la protección de los derechos humanos.

Segundo, porque la gestión del riesgo implica la puesta en marcha de una serie de instrumentos de planificación y de gestión del territorio que sean sensibles a las posibles amenazas de desastre, que disminuyan la vulnerabilidad de las personas ante los desastres y que trabajen en la creación y fortalecimiento de comunidades resilientes ante estas situaciones. Gestionar el riesgo de desastres implica incluir la variable del riesgo en múltiples instrumentos de ordenamiento territorial y en políticas sectoriales como las de minería y energía, vivienda, infraestructura, ambiente, agua potable, entre otras. Aún falta discutir cómo podría incluirse un enfoque de derechos humanos en un proceso tan complejo sin quedarse solamente en la fase de atención humanitaria. Un comienzo puede ser capacitar a las autoridades locales de acuerdo con los parámetros de las Guías Operacionales del Comité Permanente entre Organismos. De cualquier forma, el sistema de gestión del riesgo puede ser una alternativa para los desplazados ambientales siempre y cuando se asuma una perspectiva de la gestión del riesgo menos reactiva y asistencialista y más cercana a los derechos humanos.

Además de las anteriores consideraciones, cualquiera de las alternativas deberá tener en cuenta que Colombia es el país del mundo con más desplazados internos por la violencia y que el sistema de atención para ellos ha sido débil e ineficaz en la práctica. Esto implica que en muchos casos, existe la posibilidad de que las poblaciones afectadas por desastres también hayan sido también desplazadas por el conflicto armado y la violencia. Este es el caso de las comunidades afrocolombianas de de Buenaventura en la Costa Pacífica o de los municipios de la Depresión Momposina en la Costa Atlántica, zonas en las que coexiste un alto riesgo de desastres con intensas manifestaciones del conflicto armado interno. En la discusión sobre los derechos humanos de los desplazados por desastres es necesario considerar la hipótesis de doble victimización por desplazamiento a causa del conflicto armado.

El debate sobre los desastres ambientales, el desplazamiento forzado y los derechos humanos está sobre la mesa. Se requiere más investigación científica y social para entender mejor este fenómeno desde el punto de vista conceptual y para diseñar mejores respuestas institucionales y legales. Lo que no hay que perder de vista es que los desastres son una realidad creciente, sobre todo aquellos relacionados con el cambio climático, y que buena parte de lo que está en juego, además de nuestra relación con el territorio y la naturaleza, son los derechos humanos de las personas especialmente de las más vulnerables.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

- ARENAS, NURIA, "La normativa jurídica aplicable a los desplazados por causas ambientales", *Ecología Política* 33, 2007.
- 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 de 2009.
- BANCO MUNDIAL, *Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia: un aporte para la construcción de políticas públicas*. Bogotá: Banco Mundial – Global Facility for Disaster Reduction and Recovery-GFDRR, 2012.
- BELLO, MARTHA NUBIA, "El desplazamiento forzado en Colombia: acumulación de capital y exclusión social". Ponencia presentada en la conferencia regional "Globalización, migración y derechos humanos". Convocado por la Universidad Andina Simón Bolívar – Quito, Septiembre 2003.
- CODHES, *Boletín informativo de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento*, Número 79, Bogotá, CODHES, 2012.
- COHEN, ROBERTA, "El vacío institucional para los desplazados internos por desastres naturales", *Revista Migraciones Forzadas* No 32, 2009.
- CORPORACIÓN OSSO, *La ruralidad, la fragilidad urbana y el fenómeno La Niña en Colombia, 1970-2011*, Ginebra: UNISDR – GAR, 2013.
- CORPORACIÓN OSSO, *Contribución al análisis de riesgos en el sector rural: el caso de Colombia y la "Ola invernal"*, Ginebra: UNISDR – GAR, 2013a.

- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para todos*. Bogotá: DNP, 2010.
- DUN, OLIVIA Y FRANÇOIS GEMENNE, "Definir la migración por motivos ambientales", *Revista Migraciones Forzadas* 38, 2008.
- ELLSWORTH, WILLIAM, "Injection-Induced Earthquakes", *Science* 12 July 2013: Vol. 341 no. 6142, 2013.
- 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.
- ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES DE NACIONES UNIDAS, *Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres 2011. Revelar el riesgo, replantear el desarrollo*, EIRD - Naciones Unidas, 2011-
- ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES DE NACIONES UNIDAS, *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction 2013. From Shared Risk to Shared Value: The Business Case for Disaster Risk Reduction*. EIRD - Naciones Unidas, 2013.
- GARCÍA, JASON Y DOMINIC KNIVETON, "Impactos del cambio climático y evidencia de migraciones en Colombia", *Diálogo Migrantes* 8, 34-46, 2012.
- GONZÁLEZ, M. Y A. ALFARO, "El desplazamiento interno detonante de la vulnerabilidad ante amenazas naturales en Barrancabermeja - Colombia", *Segundo Congreso de Ingeniería Sísmica*, Madrid, 2001.
- GÓMEZ, OSCAR, *Migraciones, desastres naturales y cambio climático*, Bogotá: Fundación Nueva Esperanza. 2011.
- GUTERRES, ANTONIO. *Cambio climático, desastres naturales y desplazamiento humano: la perspectiva del ACNUR*, *Revista Nueva Esperanza*, noviembre de 2012.
- IASC, *Directrices operacionales del IASC Sobre la protección de las personas En situaciones de desastres naturales*, Proyecto Brookings - Bern sobre desplazamiento forzado, 2011.
- IDMC - INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE & NRC - NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL, *Global estimates 2011. People displaced by natural hazard-induced disasters*, IDMC-Norwegian Refugee Council, 2011, Disponible en <http://www.internal-displacement.org>
- IDMC INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE, *Global Overview 2011. People internally displaced by conflict and*

- violence*, IDMC-Norwegian Refugee Council, 2012, disponible en <http://www.internal-displacement.org>
- IBÁÑEZ, ANA MARÍA, *El desplazamiento forzoso en Colombia: un camino sin retorno hacia la pobreza*, Bogotá: Universidad de los Andes, 2008.
- IDEAM, *Segunda Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático*. Junio de 2010, Bogotá, Colombia - Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM, 2010.
- INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM), *People on the move in a changing climate: a bibliography*, IOM-UNINE, 2012.
- INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM), *Climate Change and Migration: Improving Methodologies to Estimate Flows*, IOM Migration Research Series. No.33, 2008.
- KÄLIN, WALTER, *Displacement Caused by the Effects of Climate Change: Who Will Be Affected and What Are the Gaps in the Normative Framework for Their Protection?* Brookings: United Nations Inter-Agency Standing Committee Group on Climate Change Paper, October 10, 2008.
- KOLMANSKOG, VIKRAM Y LISETTA TREBBI, “Cambio climático, desastres naturales y desplazamiento: un enfoque múltiple para resolver las brechas de protección”, *International Review of the Red Cross* No 879, 2010.
- LECKIE, SCOTT, “Implicaciones sobre los derechos humanos”, *Revista Migraciones Forzadas* 38, 2008.
- LEMAITRE RIPOLL, JULIETA (Comp.), *Derechos enterrados. Comunidades étnicas y campesinas en Colombia, nueve casos de estudio*, Bogotá: Colección CIJUS- Universidad de los Andes, 2010.
- NACIONES UNIDAS, A/HRC/66/285 *Informe del Relator Especial sobre los desplazados internos*, Sr. Chaloka Beyani, presentado al Consejo de Derechos Humanos, 2010
- NACIONES UNIDAS, E/CN.4/2002/95 *Informe del Representante del Secretario General sobre los desplazados internos*, Sr. Francis M. Deng, presentado de conformidad con la resolución 2001/54 de la Comisión de Derechos Humanos, 16 de enero de 2002.
- NACIONES UNIDAS A/HRC/13/21 *Informe del Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos*, Sr. Walter Kälin, 5 de enero de 2010
- REYES, ALEJANDRO, *Guerreros y campesinos. El despojo de la tierra en Colombia*, Bogotá: Norma, 2009.



- REYES, ALEJANDRO, *El problema territorial del desplazamiento forzoso*. Anexo III al Informe de la Consulta Permanente sobre Desplazamiento Interno en las Américas – CPDIA, Bogotá, 1997.
- PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS CIVILES, *Amenaza de desastres. Construcciones palafíticas sobre bienes de uso público*, Bogotá: Procuraduría General de la Nación-Procuraduría Delegada para Asuntos Civiles, 2008.
- RODRÍGUEZ, CÉSAR (coord.), *Más allá del desplazamiento. Políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia*, Bogotá: Ediciones Uniandes, 2010.
- RODRÍGUEZ, CÉSAR Y DIANA RODRÍGUEZ, *Cortes y cambio social. Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*, Bogotá: Dejusticia, 2010.
- RODRÍGUEZ, CÉSAR (DIR.), NATALIA ORDUZ, SEBASTIÁN RUBIANO ET AL, *Pueblos indígenas y desplazamiento forzado. Evaluación del cumplimiento del Gobierno colombiano del Auto 004 de 2009 de la Corte Constitucional*, Programa de Justicia Global y Derechos Humanos de la Universidad de los Andes, Bogotá, Ediciones Uniandes, 2010.
- SÁNCHEZ, BEATRIZ Y RENÉ URUEÑA, “Human Rights, Forced Displacement and Economic Development in Colombia: Consideration on the impact of International law on Domestic Policy”, Paper presentado en la Conferencia SELA 2013.
- SÁNCHEZ, BEATRIZ, “Cuando los derechos son la jaula. Trasplante rígido del *soft law* para la gestión del desplazamiento forzado”, *Revista de Estudios Políticos*, No. 35, 2009.
- TERMINSKI, BOGUMIL, “Towards Recognition and Protection of Forced Environmental Migrants in the Public International Law: Refugee or IDPs Umbrella?”, Policy Studies Organization (PSO) Summit, December 2011, University of Warsaw, December 1, 2011.
- UNHCR, *Desplazamiento en Colombia*, disponible en <http://www.acnur.org/t3/operaciones/situacion-colombia/desplazamiento-interno-en-colombia/>
- UNHCR, *Tendencias Globales 2010*, 2011, disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/7557>
- UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS (UNOCHA) & INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE (IDMC), *Monitoring disaster displacement in the context of climate change*, UNOCHA-IDMD-Norwegian Refugee Council, 2009.
- UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES, *Líneas estratégicas y avances en priorización de zonas de intervención*, Bogotá: UNGRD, 2012.

- VARGAS, JORGE, *Políticas públicas para la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales y socio-naturales*, Santiago de Chile: CEPAL, 2002.
- VAN DER ELST, NICHOLAS, HEATHER M. SAVAGE, KATIE M. KERANEN Y GEOFFREY A. ABERS, "Enhanced Remote Earthquake Triggering at Fluid-Injection Sites in the Midwestern United States", *Science* 12 July 2013: Vol. 341 no. 6142 pp. 164-167, 2013.
- VIDAL LÓPEZ, ROBERTO, *Derecho global y desplazamiento interno. La creación, uso y desaparición del desplazamiento forzado por la violencia en Colombia*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas, 2007.
- WILCHES-CHAUX, GUSTAVO, "La salud afectiva, emocional y cultural en los desastres. Blog Aguaceros y Goteras", Bogotá, 2011, Disponible en web en: <http://enosaquiwilches.blogspot.com/2011/06/la-salud-afectiva-emocional-y-cultural.html>
- WORLD WATCH INSTITUTE, *Natural Catastrophes in 2012 Dominated by U.S. Weather Extremes*, 2012.

## 6. JURISPRUDENCIA NACIONAL

- Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-1492 de 2002.
- Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-025 de 2004.
- Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-585 de 2006.
- Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-743 de 2006.
- Corte Constitucional de Colombia de Colombia, Auto 004 de 2009.
- Corte Constitucional de Colombia de Colombia, Auto 005 de 2009.
- Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-047 de 2011.
- Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-467 de 2011.
- Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-280 de 2013.

## 7. JURISPRUDENCIA INTERNACIONAL

- Corte IDH, Caso de la masacre de Mapiripán Vs. Colombia, Sentencia de 15 septiembre de 2005.
- Corte IDH, Caso de las masacres de Ituango Vs. Colombia, Sentencia de 1 de julio de 2006.
- CIDH, comunicado de prensa 115 de 2010 sobre desplazados en Haití.
- STEDH, Caso Budayeva & Otros v. Russia, 8 de marzo de 2008.