

# **RESEARCHING INTERNAL DISPLACEMENT**

**Working Paper No. 8**

LANID Special Issue

“Perspectivas críticas sobre el desplazamiento forzado”

**¿Vías paralelas? Los problemas para responder adecuadamente a los procesos de desplazamiento interno producto de la conjunción de situaciones de conflicto armado, violencia generalizada y desastres**

Beatriz Eugenia Sánchez-Mojica

Lead, Latin American Network on Internal Displacement (LANID)  
Colombia

Diciembre 2021



## Resumen

*De acuerdo a los Principios Rectores el desplazamiento forzado interno es un fenómeno complejo que puede tener su origen en una amplia variedad de situaciones. Sin embargo, la lectura que se ha dado a este instrumento internacional ha derivado en la fragmentación de este concepto, dependiendo del fenómeno que lo causa. De esta manera se han creado tres categorías distintas, cada una de las cuales recibe un tipo y grado de atención distinta. La primera está integrada por los desplazamientos vinculados a conflicto armado, violencia generalizada y violaciones masivas de derechos humanos. Los movimientos forzados al interior de los estados ocasionados por desastres conforman la segunda, mientras los vinculados a proyectos de desarrollo integran la tercera. Esta fragmentación ha derivado en la dificultad para comprender las dinámicas que dan lugar a este tipo de migración forzada, así como en la incapacidad para ofrecer respuestas que garanticen la plena asistencia y protección a los afectados.*

*Las limitaciones para enfrentar el desplazamiento interno en toda su complejidad se hacen evidentes en los casos en los que el movimiento forzado de población es el resultado de la interacción de situaciones de conflicto y desastre. En estos escenarios la fragmentación del concepto de desplazamiento interno se traduce en importantes obstáculos para desarrollar medidas efectivas de prevención, asistencia, protección y logro de soluciones duraderas.*

## Palabras clave

Desplazados internos; convergencia; conflicto; violencia generalizada; desastres

## Contacto

Email: [beasanchezmojica@gmail.com](mailto:beasanchezmojica@gmail.com)

## LANID Special Issue: “Perspectivas críticas sobre el desplazamiento forzado”

La Red Latinoamericana de Desplazamiento Interno (LANID) reúne académicos, activistas, artistas y profesionales interesados en reflexionar sobre el desplazamiento interno. A través de esta colección de estudios se busca ampliar el conocimiento sobre este fenómeno, así como promover la discusión sobre el mismo. El carácter multidimensional de este tipo de movilidad humana, así como la complejidad de sus causas y la necesidad de buscar nuevos caminos para el logro de soluciones duraderas que permitan a las personas afectadas superar su condición de vulnerabilidad, constituyen el común denominador de estos trabajos.

Este Working Paper fue escrito por la autora dentro del marco del proyecto “Interdisciplinary Network on Internal Displacement, Conflict and Protection” (AH /T005351/1), apoyado por el Arts and Humanities Research Council, en nombre del UKRI Global Challenge Research Fund.

## Introducción

Hace un poco más de veinte años que la Organización Naciones Unidas acuñó, a través de un instrumento de *soft law*, un nombre y una definición para un fenómeno tan antiguo como la existencia misma del estado. El “desplazamiento interno” fue definido por los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (en adelante Principios Rectores)<sup>1</sup> como un tipo de migración forzada que tiene lugar en el interior de las fronteras nacionales, producido por situaciones de conflicto armado, violencia generalizada, violaciones de los derechos humanos, desastres y –bajo ciertas circunstancias- la realización de proyectos de desarrollo. Si bien nada de lo establecido por el propio instrumento lo determina, la lectura que se ha dado a esta definición ha llevado a fragmentarla, creándose tres tipos de desplazamiento interno en función a su causa; cada uno de los cuales ha recibido un grado y tipo de atención diferente. Los desplazamientos vinculados a la guerra, la violencia y las graves vulneraciones a los derechos humanos integran el primer tipo. Los ocasionados por desastres, bien de origen natural o antrópico, el segundo; mientras los asociados a la realización de proyectos de desarrollo conforman el tercero.

Esta visión fragmentada de este fenómeno respondió al trabajo y a las discusiones que precedieron la elaboración y aprobación del instrumento internacional. En un principio el desplazamiento interno que generaba preocupación en la comunidad internacional en general, y en Naciones Unidas en particular, era aquel vinculado a la guerra y, en menor medida, la violencia generalizada. El propio Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para los Desplazamientos Internos (en adelante el Representante) - Francis M. Deng-, junto a Roberta Cohen, realizó a lo largo de la década de los noventa una amplia investigación sobre el desplazamiento vinculado a estas dos causas; señalando insistentemente la situación de extrema vulnerabilidad en la que se encontraban quienes lo padecían, así como la necesidad de crear respuestas específicamente diseñadas para atender sus particulares necesidades. Las conclusiones alcanzadas en estos trabajos constituyeron los argumentos centrales que justificaron la creación de los Principios Rectores. La inclusión en este instrumento de las personas desplazadas debido a catástrofes y la realización de proyectos de desarrollo fue problemática desde el principio, produciéndose solo tras una intensa discusión y como medida para evitar una posible situación discriminatoria (Mooney, 2005: 12). Pese a ello durante años estos dos grupos estuvieron ausentes en los debates relativos a este tipo de migración forzada y, en consecuencia, no fueron incluidos en las primeras políticas públicas desarrolladas a nivel doméstico para su atención.

Si bien a partir de la segunda década del siglo XXI el desplazamiento interno vinculado a desastres ha despertado mayor atención y los Principios Rectores han sido reivindicados como el instrumento adecuado para su gestión desde la academia, el activismo y los propios herederos del Representante<sup>2</sup>, la brecha original con los vinculados al conflicto y la violencia generalizada se mantiene. Los estados, de hecho, tienden a encuadrar su gestión en políticas públicas y mecanismos que beben de los regímenes internacionales para la reducción del riesgo por

---

<sup>1</sup> Principios Rectores de los desplazamientos internos. Doc. N.U. E/CN.4/1998/53/Add.2 de 11 de febrero de 1998.

<sup>2</sup> La figura del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para los Desplazamientos Internos, creada en 1992, ha cambiado su denominación a lo largo del tiempo, pero no así su mandato. Entre 2005 y 2010 existió la figura del Representante del Secretario General de Naciones Unidas para los Derechos de los Desplazados Internos. En la actualidad la figura se denomina Relator Especial para los Derechos de los Desplazados Internos.

desastres y la gestión del cambio climático. En contraste, el éxodo ocasionado por proyectos de desarrollo continúa sin despertar una preocupación excesiva en la comunidad internacional. Si bien existe una literatura considerable en la materia, su regulación ha sido confiada a las previsiones establecidas al respecto por el Banco Mundial<sup>3</sup> y algunas otras organizaciones internacionales<sup>4</sup> (Sánchez y Urueña, 2017).

La distinta suerte corrida por las tres categorías de desplazamiento interno no solo ha significado que cada una de ellas sea regulada por marcos normativos distintos. También ha derivado en la dificultad para visualizar y comprender la complejidad y variedad de factores que interactúan en la producción de este tipo de migraciones forzadas. Al manejarse una visión fragmentada de lo que es realidad un proceso que se extiende a lo largo del tiempo, y en el que intervienen múltiples factores, resulta imposible ofrecer respuestas integrales capaces de garantizar una adecuada asistencia y protección a los afectados, así como el logro de soluciones duraderas que resulten sostenibles.

Las limitaciones para enfrentar el desplazamiento interno en toda su complejidad se hacen evidentes cuando se analizan aquellos casos en los que la interacción de causas de distinta naturaleza se percibe a simple vista. Estamos hablando de situaciones como la vivida en Yemen en 2020 cuando miles de personas, desplazadas internamente por la guerra que se desarrolla desde 2015, se vieron obligadas a emprender un segundo proceso de éxodo al ser sus viviendas destruidas por lluvias torrenciales e inundaciones (IDMC, 2021: 41). También nos referimos a contextos tan complicados, como el de la región Liptako Gourma en el África occidental, que experimenta una intensa sequía, y donde el desplazamiento interno es el resultado de los conflictos entre agricultores y pastores por el control del agua y la acción de grupos extremistas, que operan ante la ausencia estatal (IDMC, 2021: 28). En estos escenarios la fragmentación del concepto y la regulación del desplazamiento interno constituyen un claro obstáculo para ofrecer no solo asistencia y protección a los afectados, sino también para el diseño de medidas de prevención y de búsqueda de soluciones duraderas que se ajusten a las exigencias de cada contexto.

A partir de la reflexión sobre las dificultades que actualmente enfrentan los estados para atender adecuadamente situaciones como las que han sido descritas, el presente trabajo aborda las razones que han llevado a concebir como categorías separadas los desplazamientos internos vinculados a la guerra y la violencia, y aquellos ocasionados por desastres. Entenderlas permitirá identificar los retos que supone superar esta visión fragmentaria para avanzar en la construcción de políticas públicas basadas en la comprensión de la extrema complejidad de los factores que se entrecruzan en la generación de estos éxodos y, por tanto, capaces de ofrecer una mejor protección a quienes los enfrentan. Se ha decidido no incluir en este análisis los movimientos forzados ocasionados por los proyectos de desarrollo, ya que ello supondría incorporar una serie adicional de variables, contextos y marcos jurídicos que desbordan los objetivos de este escrito.

El artículo empieza por presentar los escenarios en los que el desplazamiento interno es producto de la intersección de situaciones de conflicto armado, violencia generalizada y catástrofe. Pese a que estas situaciones están lejos de ser excepcionales, los países que las enfrentan parecen no

---

<sup>3</sup> Política Operacional OP-4.12 y las Normas de Procedimiento BP 4.12 del Banco Mundial.

<sup>4</sup> Política Operativa OP-710 del Banco Interamericano de Desarrollo.

tener, por regla general, las herramientas jurídicas y de política pública necesarias para hacerles frente de manera adecuada. La segunda parte aborda el proceso histórico y jurídico que ha llevado a la creación de distintos tipos de desplazamiento interno, regidos por diferentes reglas, lo que permite explicar, al menos parcialmente, las limitaciones que enfrentan las respuestas domésticas. Una tercera parte presenta la situación actual de la respuesta fragmentada a los desplazamientos internos y las principales consecuencias que produce tal separación. Finalmente, se presentan unas breves conclusiones.

## **1. Cuando el desplazamiento es fruto de la intersección de desastres, violencia generalizada y conflicto armado**

La noche entre el 31 de marzo y el 1 de abril de 2017 la ciudad de Mocoa, ubicada en la Amazonía colombiana, sufrió la peor tragedia de su historia. Intensas lluvias provocaron el desbordamiento de los ríos Mocoa, Mulato y Sangoyaco. La inundación generó, a su vez, un deslizamiento de tierra y lodo que causó la muerte a 335 personas y afectó a más de 20.000; una cifra impresionante si se tiene en cuenta que esta población cuenta con 50.000 habitantes (EFE, 2018). Igualmente impactante es el hecho de que el 80% de las personas que resultaron afectadas eran víctimas del conflicto armado, en su mayor parte desplazadas internas (Siddiqi Peters, y Zulver, 2019:23).

El hecho de que la catástrofe golpeará con particular fuerza los barrios habitados por desplazados no fue una cuestión de mala suerte. El rápido e intenso ritmo de arribo a la ciudad de población expulsada de otras partes del país, la poca capacidad de las autoridades locales para diseñar y aplicar una política urbanística acorde a las exigencias de la reducción del riesgo por desastre, así como la corrupción rampante se combinaron para permitir que estas personas construyeran sus viviendas en zonas altamente expuestas al riesgo. La destrucción de sus hogares, así como la pérdida de sus pertenencias y sus medios de vida, significó para ellas algo similar a un retroceso en el tiempo, al verse de nuevo forzadas a abandonar sus hogares y buscar un lugar donde rehacer sus vidas (Siddiqi *et al.*, 2019).

Este segundo desplazamiento, sin embargo, no fue considerado como tal por las autoridades colombianas. Si bien estas desplegaron un complejo plan para reconstruir la zona y permitir a los afectados bien el retorno, bien la reubicación en zonas seguras, la definición de desplazamiento interno establecida por la legislación nacional excluye las expulsiones vinculadas a desastres<sup>5</sup>. Por tanto, todo aquel que es obligado a abandonar su hogar a causa de un evento catastrófico es ubicado en la categoría general de damnificado; la cual acoge a toda persona que haya resultado afectada de cualquier manera por una catástrofe (Sánchez y Rubiano, 2018). En esta particular ocasión la magnitud del desastre exigió la colaboración entre la entidad responsable de la atención a los desplazados por el conflicto armado y la institución a cargo de la política de gestión del riesgo por desastre (Siddiqi *et al.*, 2019). Sin embargo, esta labor conjunta constituyó toda una excepción, ya que las políticas públicas correspondientes a la atención del desplazamiento y la gestión de desastres parecen haber sido diseñadas para ignorarse mutuamente. De hecho, cada una de ellas cuenta con un completo sistema de registro, pero no

---

<sup>5</sup> República de Colombia, Ley 387 de 1997, art. 1

existe la posibilidad de cruzar la información que estos contienen. Por tanto, no es posible saber cuántos desplazados por el conflicto han sido afectados por desastres, ni si han debido emprender un nuevo éxodo por esta causa (Sánchez y Rubiano, 2018). Se trata de un vacío de información significativo en un país que ostenta la doble condición de contar con una de las poblaciones más extensas de desplazados internos del mundo (IDMC, 2021:14), y de tener uno de los niveles de exposición al riesgo más altos de América Latina (GFDDR, 2019).

La situación que se acaba de relatar no constituye, en ninguna de sus variables, una excepción. Los procesos de desplazamiento interno en los que la guerra, la violencia generalizada y los desastres confluyen son una constante alrededor del globo. Así mismo, son comunes las dificultades de las autoridades nacionales para enfrentarlos y ofrecer una adecuada asistencia y protección a los afectados. Estas dificultades responden a tres tipos de factores.

El primero es la falta de conocimiento sobre estas situaciones complejas de movilidad forzada. Si bien son numerosos los reportes al respecto, la literatura académica es extremadamente limitada y son muchos los aspectos que se desconocen sobre la manera en la que conflicto armado, violencia generalizada y desastre interactúan en la generación de movimientos de población. El propio IDCM ha señalado la necesidad de que se incremente y profundice la investigación al respecto (IDMC, 2021: 96).

En segundo lugar, catástrofe y conflicto han sido tradicionalmente concebidos como fenómenos del todo opuestos, siendo atribuida a la primera la condición de natural, mientras que el segundo es considerado un asunto político (Kinga y Mutter, 2014:1239). En consecuencia las respuestas que se han creado para enfrentar sus efectos suelen no solo ser distintas, sino tener pocos puntos de contacto; lo que dificulta actuar de manera adecuada cuando se presentan situaciones en las que estos dos elementos se combinan. El hecho de que numerosos estudios hayan demostrado que la dicotomía es falaz -ya que los desastres son también políticos- no ha logrado desterrar esta concepción de las mentes de los responsables del diseño de las políticas públicas (Peters y Holloway, 2019).

Por último, las políticas públicas para atender el desplazamiento interno han tendido a ocuparse tan solo de determinados tipos de movimientos en función de su causa. A menudo aquellos ocasionados por catástrofes son manejados a través de medidas incluidas en las políticas de reducción del riesgo o gestión del cambio climático. La concepción y gestión fragmentada ha impedido desarrollar respuestas integrales, capaces de comprender y reaccionar ante situaciones complejas de movilidad forzada. Los procesos y razones que explican esta fragmentación serán expuestos en la segunda parte de este texto. Antes de presentarlas, no obstante, es conveniente ahondar un poco en los desplazamientos que son el resultado de la combinación de distintos tipos de causas.

Tal y como se ha indicado, hay grandes vacíos en el conocimiento de este tipo de movilidad forzada. Sin embargo, el trabajo de Tamara Wood (2015) ha permitido identificar tres escenarios en los que tiene lugar. En cada uno de estos la relación entre las causas que lo generan es diferente. El primero se presenta cuando factores de expulsión de distinta naturaleza y origen concurren en la misma área geográfica sin interactuar de manera explícita. Es decir, las causas coexisten de manera independiente, al no haber un vínculo directo entre ellas. El caso de la

cuenca del lago Chad, donde la presencia de Boko Haram y la prolongada sequía son causa de desplazamiento forzado interno y transnacional (IDMC, 2018: 21). En este tipo de casos la presencia de uno solo de estos elementos sería suficiente para generar desplazamiento. La combinación sencillamente agrava la expulsión de población.

En el segundo escenario el desplazamiento es el fruto de la interacción entre dos factores de distinto tipo. En este caso, la ocurrencia de un desastre crea o exacerba tensiones preexistentes, vinculadas al acceso al agua, los alimentos y otros recursos escasos. Estas tensiones derivan en conflictos que llevan a la expulsión de parte de la población. Así, por ejemplo, los cambios en el patrón de lluvias en la región de Karamoja (Uganda), han ocasionado la escasez de pastos para el ganado; un recurso esencial en una zona habitada por grupos de pastores. Esta situación ha incrementado las tensiones intertribales preexistentes, derivando en desplazamientos forzados (Harris, Keen y Mitchell, 2013: 31). En este punto es importante señalar que la relación entre estos dos factores no es siempre tan directa. En ocasiones tras un primer desplazamiento ocasionado por un desastre surgen conflictos con la comunidad de acogida. En contextos de pobreza y escasa presencia estatal, estos enfrentamientos escalan fácilmente, derivando en violencia y la expulsión de población (Abel, Brotragerb, Cuaresmac y Muttarak, 2019).

Por último, es posible que los dos factores de expulsión impacten de manera secuencial. En este escenario personas previamente desplazadas debido a un conflicto son expulsadas nuevamente debido a la acción de un desastre. El hecho de que, con frecuencia, los desplazados por las guerras y las situaciones de violencia generalizada se ven obligados a asentarse en áreas con una alta exposición al riesgo, explica el que esta sea la más común de las tres situaciones. El caso de Mocoa responde a este contexto, al igual que la situación causada por las inundaciones en la cuenca del Nilo Blanco en 2019. El desastre afectó a personas que ya habían sido expulsadas de sus hogares por conflictos armados. Situaciones similares se han presentado en Camerún y en Siria (IDMC, 2020: 17, 27, 30). Las personas retornadas se ven también expuestas a un segundo proceso de desplazamiento ya que los planes y políticas de retorno no suelen incorporar elementos de gestión del riesgo por desastres. Un ejemplo de ello son las inundaciones que en 2014 azotaron Bosnia Herzegovina, obligando a decenas de miles de retornados a desplazarse de nuevo (Turner, 2015).

Estos tres escenarios revelan no solo la complejidad y variedad de las relaciones que pueden establecerse entre conflicto armado, violencia generalizada y desastres como causas del desplazamiento interno. También evidencian que éste es con frecuencia un proceso continuado y no una situación puntual. La vulnerabilidad en la que se encuentran quienes son expulsados de su hogar facilita que sean forzados a desplazarse nuevamente. En consecuencia, las medidas que se adopten para su atención deberían contemplar todo el abanico de posibles factores de expulsión a fin de prevenir la ocurrencia de un nuevo éxodo forzado. Y, en caso de que ello no sea posible, extender la asistencia y la protección durante el nuevo desplazamiento independientemente de su causa.

## **2. Historia de un desencuentro**

### *2.1 La creación de los conceptos de desplazado y desplazamiento interno*

El desplazamiento forzado interno no es un simple hecho. Es una categoría que ha sido construida a partir del trabajo desarrollado por el primer Representante, apoyado por Roberta Cohen y con la financiación de la Brookings Institution en la década de los noventa del siglo pasado (Sánchez, 2008: 133 y s.s). Este trabajo se centró en la movilidad forzada intraestatal asociada a las situaciones de conflicto armado y, en menor medida, de violencia generalizada (Cohen y Deng, 1998a) (Cohen y Deng, 1998b). Al enfocarse en este escenario, el desplazamiento pudo ser presentado como la vulneración del derecho humano a no ser desplazado de forma arbitraria, y los desplazados como las víctimas más frágiles de este tipo de contextos<sup>6</sup>. Estos dos argumentos resultaron centrales para justificar la necesidad de un instrumento internacional específicamente orientado para atender las necesidades de esta población. Así mismo, configuraron los rasgos centrales, tanto del fenómeno, como de quienes lo padecen.

En este discurso, los desastres como causa del desplazamiento tienen un difícil encaje. En estos casos la huida no puede ser considerada como la violación a un derecho. Al contrario, es una estrategia para salvar la vida y, en consecuencia, los demás derechos esenciales. Adicionalmente, el hecho de que tradicionalmente las catástrofes hayan concebido como eventos naturales, en contraste con la naturaleza política que se atribuye a la guerra, contraviene la especial vulnerabilidad del desplazado (Kinga y Mutter, 2014:1239). En efecto, de acuerdo con el discurso del Representante estas personas no solo han sido obligadas a abandonar su hogar, lo que en sí mismo constituye la vulneración a un derecho esencial (Stavropoulou, 1994). Sus derechos también han sido desconocidos al haber sido despojadas de todo lo que poseían, sometidas a desarraigo y frecuentemente perseguidas por actores armados. A esta situación se suma la desconfianza que suscitan en las comunidades de acogida, al ser asociadas con alguno de los bandos en conflicto<sup>7</sup>. Se trata de un escenario de violaciones masivas de derechos humanos que difícilmente resulta aplicable a quienes se ven forzados a abandonar su hogar debido a un desastre.

La presencia de las personas expulsadas de sus hogares a causa de catástrofes o de la realización de proyectos de desarrollo se mantuvo a lo largo de todo del proceso de construcción de los Principios Rectores<sup>8</sup>. Sin embargo, en ningún momento se aportó una argumentación sólida que justificara la necesidad de ofrecer una protección especialmente reforzada a esos dos colectivos. La decisión final de mantenerlos se tomó tras un intenso debate en el seno del grupo de expertos responsables de formular el instrumento internacional. Pese a la oposición de un sector, que pretendía limitar la definición de desplazado interno a las personas expulsadas por la guerra y la violencia generalizada, triunfó la posición de quienes abogaban por su incorporación. La posible discriminación que sufrirían estos dos grupos de ser excluidos del marco protector, al enfrentar riesgo de ver sus derechos vulnerados durante su desplazamiento, resultó determinante para que se les incorporara (Mooney, 2004; 12).

---

<sup>6</sup> Esta afirmación se realiza de forma contundente por el Representante en su informe a la Comisión de Derechos Humanos en 1995 (Doc. N.U. E/CN.4/1995/50, Párr. 14) y será repetida literalmente en el informe a la Asamblea General, rendido el mismo año. Doc. N.U. A/50/558, Párr. 7.n

<sup>7</sup> El ya referido informe de 1995 del Representante a la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas expone ampliamente estos argumentos relativos a la especial vulnerabilidad de los desplazados internos.

<sup>8</sup> Ver al respecto Doc. N.U. E/CN.4/1992/23.

La inclusión de estas dos categorías en la definición de desplazado interno, sin embargo, no se tradujo en una particular atención hacia éstas. Al contrario, durante los años que siguieron a la formulación de este instrumento internacional, la labor del Representante se centró en las situaciones de desplazamiento interno ocasionadas por la guerra y la violencia. A lo largo de su mandato, que se prolongó de 1992 a 2004 visitó 28 países, algunos más de una vez, siempre con la doble intención de promover la protección de las personas desplazadas en situaciones de conflicto armado y violencia generalizada, así como de difundir los Principios Rectores<sup>9</sup>. En ninguna de estas misiones los movimientos generados por catástrofes ocuparon un lugar relevante en su agenda.

Su discurso en su primera visita a Colombia, en 1994, permite entender su actitud al respecto. En ese momento señaló que si bien el desplazamiento interno en el país obedecía tanto al conflicto como a catástrofes naturales, eran las personas expulsadas por la primera causa quienes requerían de una respuesta especial. Su vulnerabilidad así lo demandaba. Los desplazados por desastres contaban con la asistencia del estado y el apoyo de las comunidades de acogida; al ser percibidos como víctimas inocentes de fenómenos naturales. Por tanto, no requerían la protección adicional ofrecida por el instrumento internacional<sup>10</sup>.

Si bien este ejemplo responde a un contexto puntual, revela la lógica que guio tanto la formulación, como la aplicación de los Principios Rectores en los primeros años. Tras ella se encuentra el razonamiento de que, al ser fenómenos de origen natural, las catástrofes no generan situaciones de violación de derechos humanos por sí mismas. Por tanto, quienes son expulsados de sus hogares en este contexto enfrentan una situación mucho menos angustiante que quienes son expulsados por causas políticas. En su calidad de víctimas de las fuerzas de la Naturaleza la asistencia humanitaria por parte del correspondiente estado, en la medida de sus posibilidades, es bastante probable. Así mismo, sino generan la simpatía, al menos no producen la animadversión de las comunidades que los acogen.

Está lógica solo empezó a cuestionarse al finalizar la primera década del siglo XXI. Para ese entonces varios países ya habían desarrollado políticas públicas para atender el desplazamiento que limitaban la definición de este fenómeno, y de los desplazados, a las causas de conflicto armado y la violencia generalizada, estableciendo una tendencia que aún perdura (Bradley y Cohen, 2010).

## ***2.2 El camino seguido por los desplazamientos causados por desastres***

El desplazamiento forzado interno debido a desastres es un fenómeno al menos tan antiguo como aquel ocasionado por conflictos armados. Sin embargo, el proceso para convertirlo en una categoría de interés a nivel internacional y doméstico ha sido mucho más largo y complejo. Su difícil encaje en los Principios Rectores, unido al hecho de que los estados que desarrollaron las primeras políticas públicas basadas en este instrumento optaron por excluirlo de su campo de trabajo, conllevó a que su existencia pasara desapercibida, al menos en el plano internacional.

---

<sup>9</sup> Ver al respecto Doc. N.U. E/CN.4/2005/84, Párr. 16.

<sup>10</sup> Doc. N.U. E/CN.4/1995/50/Add.1 Párr. 12.

Considerado como un efecto más de los desastres, careció de una verdadera entidad hasta que las crecientes cifras sobre su incidencia, así como su cada vez más evidente vinculación a los efectos del cambio climático<sup>11</sup>, obligaron a reconocerlo como un asunto de suma relevancia e incluirlo en la agenda global. Las razones de este cambio son evidentes. Basta con señalar que, en su informe de 2021, el IDMC reveló que solo el año anterior, 30.7 millones de personas se vieron obligadas a desplazarse internamente debido a eventos catastróficos, en contraste con los 9.8 millones que debieron hacerlo a causa de conflictos armados y situaciones de violencia generalizada (IDMC, 2021; 8). Si bien este es el número más elevado de movimientos forzados del que se tiene constancia desde 2011 - año en el que esta institución inició su registro- el análisis de estos datos refleja un patrón consistente en el que cada año decenas de millones de seres humanos deben abandonar sus hogares a causa de desastres. Esta situación además, ha demostrado ser mucho más grave de lo que inicialmente se pensó pues, en contra de los primeros análisis en la materia, no es necesariamente temporal. Se calcula que, para diciembre de 2020, siete millones de personas vivían en situación prolongada de desplazamiento debido a desastres (IDMC, 2021; 15). Es decir, llevan al menos cinco años sin poder retornar, integrarse o reubicarse.

A pesar de lo apabullantes que resultan estas cifras no ha sido posible, hasta el momento, construir un marco jurídico internacional que se ocupe de este fenómeno de forma integral. Actualmente su regulación se encuentra dispersa en distintos instrumentos, cada uno de los cuales responde a objetivos, principios y lógicas distintas. El régimen internacional relativo al cambio climático establece algunas previsiones al respecto, enfatizando su condición de estrategia de adaptación. Por su parte, régimen de reducción de riesgo de desastres le ha dedicado una atención bastante más extensa; si bien no lo concibe como un aspecto central de la materia de la que se ocupa. Finalmente, la labor de Walter Kälin como Representante del Secretario General de Naciones Unidas para los derechos de los desplazados internos, ha permitido reivindicar a los Principios Rectores como el instrumento adecuado para la protección de estas personas (Ferris, 2014). Sin embargo, y pese a que sus sucesores han continuado esta línea de trabajo<sup>12</sup>, aun no es posible hablar de un reconocimiento generalizado de esas personas como desplazadas internas en el plano doméstico.

La única excepción a este panorama se encuentra en el continente africano. Allí, la Convención de la Unión Africana para la protección y la asistencia de los desplazados internos en África (en adelante Convención de Kampala) - en vigor desde 2012- ha dado plena entidad a los desplazamientos por causa de desastres. De hecho, les concede la misma importancia que a los ocasionados por conflictos armados y situaciones de violencia generalizada. En las dos situaciones establece un amplio conjunto de derechos que deben ser garantizados a los desplazados en todas las etapas de su éxodo. Así mismo, establece disposiciones específicamente orientadas los movimientos generados por causa ambientales en relación a la prevención y las soluciones duraderas. Lamentablemente, estas previsiones han tenido un nivel de implementación bastante pobre. Si bien varios estados de la región cuentan con leyes y políticas

---

<sup>11</sup> En el periodo comprendido entre 1980 y 2011 los fenómenos climáticos produjeron el 86% de las catástrofes en el mundo, mientras que los eventos geofísicos fueron la causa del 14% restante (World Watch Institute, 2012)

<sup>12</sup> Ver, por ejemplo el informe a la Asamblea General A/66/285 de 9 de agosto de 2011 sobre desplazamiento interno y cambio climático, así como el A/75/207 de 21 de julio de 2020 sobre el desplazamiento interno en el contexto de desastres de lenta aparición.

públicas para la atención y protección del desplazamiento interno, la mayoría de estas iniciativas fueron adoptadas antes de que la Convención de Kampala entrara en vigor. Es el caso de Angola (2000), Burundi (2001), Sierra Leone (2002), Uganda (2004), Sudán (2009) y Kenia (2012). Estas normas y políticas establecen distintas definiciones del término desplazado. Y en la mayoría de los casos solo hacen referencia a las personas afectadas por las situaciones de violencia generalizada y conflicto armado. Solo algunas de ellas, como la política pública ugandesa y la ley angoleña, incluyen los desastres ambientales como causal de este tipo de migraciones (Soares, 2018)

Retornando al plano global y a los tres regímenes antes mencionados, solo el derivado de los Principios Rectores se ocupa en exclusiva del desplazamiento interno y lo hace a largo de todas sus etapas. Es además el único construido sobre un claro enfoque de derechos humanos. En contraste, el desplazamiento interno, y la movilidad humana en general, ocupan un lugar secundario en el marco internacional para la atención al cambio climático. De hecho, el Acuerdo de París de 2015 no se refiere en ningún momento a este tema. Las previsiones al respecto están repartidas entre varios instrumentos y mecanismos menos conocidos. El Marco de Adaptación de Cancún de 2010<sup>13</sup>, ubica el desplazamiento forzado - tanto interno como transnacional- en el ámbito de la adaptación. Lo concibe, por tanto, como uno de los posibles procesos de ajuste que desarrollan las personas y comunidades para enfrentar las nuevas condiciones climáticas y reducir su vulnerabilidad (IPCC, 2014). Sin embargo, advierte que se trata de una estrategia inadecuada, al restar autonomía a los implicados y aumentar su vulnerabilidad. En consecuencia, recomienda a los estados incluir este asunto en sus Planes de Adaptación Nacional, con el objetivo de prevenirlo y, en caso de que esto no sea posible, desarrollar acciones para gestionar la movilidad a través de la migración voluntaria y los procesos de reubicación<sup>14</sup>. El Mecanismo Internacional de Varsovia de pérdidas y daños asociados con los impactos del cambio climático, creado en 2013 para brindar asesoramiento y apoyo a los países más vulnerables a los efectos de este fenómeno, contempla los desplazamientos forzados como uno de los efectos negativos que estos estados deben enfrentar, para lo que requieren la colaboración internacional. Así mismo, en el interior de este mecanismo se creó, por mandato del Acuerdo de París, un equipo de tareas sobre desplazamiento, encargado de formular recomendaciones sobre su prevención y gestión<sup>15</sup>.

El régimen de reducción de riesgo de desastres, por su parte, se ocupa de varios aspectos de los desplazamiento interno, sin centrarse solo en este tipo de movilidad humana y sin incorporar un enfoque de derechos. El Marco de Sendai para la Reducción de Riesgo de Desastres 2015-2030 (en adelante Marco de Sendai), instrumento central de este régimen, lo concibe en una triple dimensión. Es una consecuencia de los desastres a la vez que una amenaza que puede provocarlos, pero también un elemento a tener en cuenta cuando se habla de prevención y preparación.

Pese a que parece un hecho evidente, el reconocimiento del desplazamiento interno como un efecto de las catástrofes supone un cambio importante en la forma en la que éste ha sido concebido dentro de este régimen. Los instrumentos que precedieron al Marco de Sendai

---

<sup>13</sup> Acuerdo de *soft law* aprobado por la Conferencia de Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático en 2010 (COP 16) en la ciudad de Cancún.

<sup>14</sup> Doc. FCCC/CP/2010/7/Add.1, decisión 1/CP.16, párr. 14 e) y f)

<sup>15</sup> Doc. FCCC/CP/2015/10/Add.1, decisión 1/CP.21, párr. 49

sencillamente lo ignoraban, con la excepción de una breve mención realizada por Marco de Acción de Hyogo 2005-2015, cuyo párrafo 19.i, señala la necesidad de que los estados gestionen el desplazamiento interno de forma que no incremente el riesgo de desastre. El nuevo instrumento, por el contrario, no solo señala explícitamente la conexión entre desastre y desplazamiento en sus párrafos 30.l y 33.h. También indica la responsabilidad de los estados de atender a esta población asegurando su acceso a “una vivienda segura, alimentos esenciales y suministros de ayuda no alimentaria”. Resalta, así mismo, el carácter prioritario que debe tener esta respuesta y la necesidad de extenderla a las comunidades de acogida. De esta manera, se le da entidad propia, pues pasa de ser una posible consecuencia más a un fenómeno en sí mismo, merecedor de medidas particulares para su gestión.

Por otra parte, y siguiendo la senda trazada por Hyogo, se indica a los estados la necesidad de gestionar los flujos de población - dentro de los que se incluye el desplazamiento interno independientemente de su causa- de forma tal que no se conviertan en una amenaza<sup>16</sup>. En consecuencia, se advierte a los estados – en sus párrafos 6 y 30.f- de la necesidad de tomar medidas de gestión territorial y planificación urbana, para que los espacios y comunidades que reciben grandes flujos de población aumenten su capacidad y resiliencia. Esto supone evitar que los recién llegados se ubiquen en áreas con una alta exposición al riesgo, como pueden ser laderas inestables o terrenos inundables, así como incorporar los asentamientos creados por estas personas en los planes y programas de gestión del riesgo.

Si bien el desplazamiento es una potencial amenaza en este régimen, las personas desplazadas son concebidas como piezas claves para la construcción de las estrategias de prevención y preparación ante las catástrofes en las comunidades de acogida. Ellas, junto a los migrantes, son portadoras de saberes, habilidades y experiencias, que pueden ser muy valiosas para enfrentar los desastres. Sin embargo, al mismo tiempo, afrontan un grado de vulnerabilidad superior al de la población local, pues con frecuencia deben buscar su residencia en áreas expuestas al riesgo y enfrentan barreras sociales, de lenguaje y culturales para acceder a la información y los servicios de asistencia y protección (Guadagno, 2016).

Para aprovechar sus habilidades y, a la vez, reducir su fragilidad, el Marco de Sendai propone – en sus párrafos 7 y 27- a los estados involucrar activamente a estas personas en el diseño e implementación de las políticas nacionales, y de las soluciones concretas en los niveles locales. Con ello los desplazados dejan de ser receptores pasivos de asistencia, para convertirse en sujetos con agencia, que intervienen en la toma y puesta en práctica de las decisiones que les afectan directamente. Así mismo, a través del párrafo 36, se invita a los estados a establecer un diálogo con estas personas para identificar los conocimientos, habilidades y capacidades que pueden aportar a la gestión del riesgo y el fortalecimiento de la resiliencia de las comunidades receptoras.

---

<sup>16</sup> Los desastres son la combinación de tres elementos básicos: amenaza, vulnerabilidad y riesgo. Las amenazas, pueden ser definidas bien como un evento físico, bien como una actividad humana - o el resultado de ésta-, que resulta potencialmente perjudicial. Ello por cuanto tiene la capacidad de causar pérdida de vidas o lesiones a la integridad de las personas, daños materiales, grave perturbación de la vida social y económica o degradación ambiental.

Por último, este instrumento contiene –en el párrafo 27.k- provisiones para el desarrollo de procesos de reubicación planificada, como estrategia de prevención de desastres. El traslado de la población, sin embargo, debe considerarse como un recurso extremo. Solo debe adoptarse si no es posible desactivar la amenaza o mitigar el riesgo. Esto debido a diversos factores, como su elevado costo, la compleja relación entre los recién llegados y la comunidad receptora, así como las dificultades para preservar y reactivar el tejido social, económico y cultural de las comunidades afectadas (Guadaño, 2016).

### **3. ¿Vías paralelas? La persistente diversidad de regímenes del desplazamiento interno en función a su causa**

#### *3.1 Las propuestas para integrar la regulación y su acogida*

Tal y como se ha visto, solo a partir de la segunda década del siglo XXI el desplazamiento forzado interno vinculado a desastres adquirió la doble condición de problema y categoría jurídica en la agenda internacional. Su regulación, no obstante, aún se encuentra repartida entre al menos tres regímenes<sup>17</sup>, cada uno de los cuales se ocupa de distintas dimensiones de su gestión, así como de la atención y protección a quienes lo enfrentan. El mayor desafío que supone la existencia de esta normativa fragmentada es la diversidad de lógicas y enfoques con la que se intenta enfrentarse a este fenómeno, impidiendo una acción integral sobre el mismo. A este reto se suma el hecho de que, tal y como se ha mencionado, el desplazamiento interno es solo uno más de los tipos de movilidad humana de los que se ocupan los marcos normativos referentes al cambio climático y la reducción de riesgo por desastre. Por tanto, no recibe la atención que demanda.

Estos desafíos se han enfrentado a través de dos instrumentos de *soft law* que han apostado por reunir y sistematizar las normas existentes en materia de movilidad forzada en el contexto de desastres bajo un enfoque de derechos humanos. El primero de estos instrumentos son las *Directrices operacionales para la protección de personas ante desastres naturales*, aprobadas por el Comité Permanente entre organismos (IASC por sus siglas en inglés) en 2011. Este instrumento establece los lineamientos que deben guiar la acción de los actores humanitarios en relación a la protección de los derechos de quienes han sido afectados por catástrofes. En este sentido constituye un importante aporte, al introducir de forma clara el enfoque de derechos en un campo en el que ha estado tradicionalmente ausente (Ferris, 2014). La atención a quienes han sido desplazados internamente en estos contextos es remitida por este instrumento a lo establecido en los Principios Rectores. Son las disposiciones contenidas en esta norma las que deben ser aplicadas por los estados y actores humanitarios para garantizar la protección de una población que se presenta como particularmente vulnerable.

Más centrado en la movilidad es el segundo de los instrumentos que se han desarrollado. Se trata de la *Agenda para la Protección del Desplazamiento Transfronterizo en el Contexto de Desastres*

---

<sup>17</sup> En otros marcos e instrumentos jurídicos hay provisiones puntuales sobre movimiento forzados de población vinculados a desastres, tanto intra como transnacionales. Se trata de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la Nueva Agenda Urbana y la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en Particular en África

y *Cambio Climático*, elaborada en 2015 por la Iniciativa Nansen<sup>18</sup>. Esta ambiciosa propuesta se constituye en un verdadero manual que recoge los conceptos básicos, principios y buenas prácticas necesarios para la elaboración de políticas públicas adecuadas y eficaces para enfrentar los desplazamientos forzados ocasionados por cualquier tipo de desastre. Para ello combina la protección de los derechos humanos, con la gestión de riesgo, la planeación del territorio y las medidas de adaptación al cambio climático, así como relativas al desarrollo sostenible. Si bien el énfasis de este instrumento está en los movimientos forzados transnacionales, se dedica un espacio considerable a la atención de los que tienen lugar al interior del estado, ocupándose de su prevención, así como de la asistencia y protección. Los Principios Rectores, de nuevo, son señalados como elemento central para garantizar los derechos de esas personas, si bien sus disposiciones deben complementarse con las procedentes de los demás regímenes.

Estos dos instrumentos *soft law* procuran ubicar a los Principios Rectores en el centro de la regulación y gestión de los desplazamientos internos vinculados a catástrofes. Esto supone, si no disolver, al menos atenuar las diferencias entre las categorías que se han creado en función a la causa que desencadena los movimientos de población. Implica, por tanto, reivindicar la naturaleza compartida de las expulsiones, así como la condición de titulares de los mismos derechos de las personas afectadas. Se trata de una apuesta que ha sido respaldada por la Relatora Especial para los Derechos de los Desplazados Internos<sup>19</sup>. Sin embargo, no es una propuesta que haya logrado una amplia aceptación por parte de los estados. Pese a la buena acogida de las directrices y a que 109 estados se han comprometido a seguir las guías de la agenda<sup>20</sup>, buena parte de los países que enfrentan desplazamientos internos mantienen la separación entre aquellos vinculados a conflictos armados y violencia y aquellos producto de desastres.

La naturaleza *soft law* de los Principios Rectores implica que las autoridades nacionales son libres para adoptar, o no, sus directrices. En caso de que decidan hacerlo, cuentan también con libertad para moldear de acuerdo a sus necesidades la definición de desplazamiento interno que desean incorporar en sus políticas públicas. En buena parte de los casos esa decisión ha supuesto reconocer como desplazados internos únicamente a quienes han sido expulsados debido a situaciones vinculadas con el conflicto armado y la violencia generalizada (Bradley y Cohen, 2010) (MacGuire, 2018). Si bien se presentan casos como el de Uganda, cuya política pública de desplazamiento interno contempla por igual los movimientos causados por conflicto armado, violencia y desastres, se trata de la excepción más que la regla.

La manera en la que los países atienden de manera diferenciada el desplazamiento interno, según su causa, varía considerablemente alrededor del mundo. En algunos países, como en Colombia, el desplazamiento ocupa un espacio modesto en las políticas públicas de reducción del riesgo de desastre. Sin embargo, no existe una categoría jurídica para quienes han sido obligados a abandonar sus hogares. Son, por tanto, ubicados dentro de la categorías general de damnificados (Sánchez y Rubiano, 2018). Otros estados, como Perú, han diseñado respuestas separadas para

---

<sup>18</sup> La Iniciativa Nansen, lanzada en 2012, fue una iniciativa multiestatal, impulsada por Noruega y Suiza para construir consensos sobre el mejor modo de abordar los desplazamientos transfronterizos en el contexto de desastres, vinculados o no al cambio climático. En 2015, tras publicar la Agenda, se transformó en la Platform on Disaster Displacement.

<sup>19</sup> Ver Doc. N.U. A/75/207

<sup>20</sup> Información obtenida de la web de la Platform on Disaster Displacement, <http://disasterdisplacement.org/>

atender a las personas desplazadas por el conflicto armado y por las catástrofes vinculadas a los efectos del cambio climático<sup>21</sup>. Los primeros son atendidos siguiendo las directrices de los Principios Rectores, mientras la respuesta a los segundos se basa en las disposiciones de los regímenes de gestión del cambio climático y reducción del riesgo por desastre. En contraste, otros países han desarrollado complejas políticas para atender a los desplazados por desastres, construidas bajo enfoques técnicos, al mismo tiempo que ignoran a quienes han sido expulsados por el conflicto armado y la violencia, como es el caso de Filipinas (Bermudez, Temprosa, y Gonzalez, 2018). Finalmente en los países insulares del sur del Pacífico como Vanuatu<sup>22</sup> - donde los movimientos forzados se producen casi exclusivamente a causa de desastres vinculados a los efectos del cambio climático- se han desarrollado complejas políticas públicas dirigidas a este tipo de desplazamiento. Si bien en éstas últimas se encuentra presente el enfoque de derechos y es posible identificar el legado de los Principios Rectores en lo referente a la búsqueda de soluciones duraderas, el grueso de su fundamento se encuentra en los mencionados regímenes de cambio climático y reducción del riesgo.

En suma, pese a los pasos dados a nivel internacional por acercar la concepción y la gestión de los desplazamientos internos independientemente de su causa, en la práctica se perciben como fenómenos distintos, cuya regulación debe guiarse por lógicas diferentes.

### *3.2 Los problemas de la fragmentación del desplazamiento interno en los escenarios en los que conflicto armado, violencia generalizada y desastres confluyen*

La resistencia de los estados a desarrollar políticas públicas que integren la atención de todos los desplazados internos, con independencia de su origen, obedece a múltiples factores. En este texto se han analizado aquellos que responden al proceso de construcción del concepto de desplazamiento interno, así como a la regulación internacional de dos de las categorías en las que ese concepto se ha dividido. Sin embargo, junto a estas razones de tipo global, existen otras que responden a dinámicas e intereses de tipo nacional y local. Los estados que han desarrollado políticas públicas para atender a las personas desplazadas por una causa determinada pueden no estar dispuestos a ampliarlas para incluir a quienes han sido expulsados por otros factores, debido a consideraciones de tipo financiero o político. Así mismo, debe tenerse en cuenta que la categoría de desplazado interno es asociada a la incapacidad de las autoridades para proteger a su propia población en situaciones vinculadas a la pérdida del monopolio de la fuerza. No es de extrañar, por tanto, que se desee limitar al máximo su uso.

Ahora bien, con independencia de las razones que la motivan, la existencia de categorías y políticas públicas diferenciadas para el desplazamiento interno se traduce en serias

---

<sup>21</sup> En Perú la ley 28223 de 2004 establece la política de atención a quienes han sido desplazados en razón el conflicto armado o las situaciones de violencia generalizada o violación de derechos humanos; norma elaborada a partir de lo establecido en los Principios Rectores. Catorce años después, la ley marco de cambio climático (30754 de 2018) establece las base para la atención de desplazados y migrantes, siguiendo las directrices del régimen internacional del cambio climático

<sup>22</sup> República de Vanuatu, Política Nacional sobre Cambio Climático y Desplazamiento ocasionado por desastres de 2018, disponible en [http://www.iom.int/sites/default/files/press\\_release/file/iom-vanuatu-policy-climate-change-disaster-induced-displacement-2018.pdf](http://www.iom.int/sites/default/files/press_release/file/iom-vanuatu-policy-climate-change-disaster-induced-displacement-2018.pdf)

complicaciones para la adecuada atención de las personas y comunidades que resultan expulsadas de sus hogares y territorios a causa de la confluencia del conflicto armado, la violencia generalizada y los desastres, en cualquiera de los tres escenarios presentados en la primera sección. Estas dificultades se presentan a lo largo de todas las etapas del desplazamiento, desde su prevención hasta la búsqueda de soluciones duraderas. Analizar a profundidad cada una de ellas es algo que desborda este texto, así que solo se identificarán las más relevantes.

El primer aspecto que resulta gravemente afectado es la prevención. Si bien no hay pleno consenso sobre las interacciones entre el conflicto y las catástrofes (Peters y Holloway, 2019), una parte importante de la doctrina considera que la dinámica entre estos dos fenómenos genera un círculo vicioso, donde el conflicto aumenta la vulnerabilidad frente a los desastres y estos exacerbaban el conflicto (Ferris, 2010) (Mitchell y Smith, 2011). Si bien no toda situación de guerra, violencia generalizada o catástrofe deriva en expulsión de población, no es posible diseñar mecanismos adecuados para evitar la ocurrencia de desplazamientos en contextos mixtos, si no se tiene en cuenta alguna de estas variables.

Por otra parte, la decisión de excluir determinados tipos de causas de la respuesta estatal al desplazamiento interno crea puntos ciegos que impiden comprender y reaccionar ante los desafíos a los que se enfrentan en la práctica los mecanismos de prevención, protección y búsqueda de soluciones duraderas. Estudios de caso revelan que en situaciones de conflicto armado o violencia generalizada es común la existencia de una profunda desconfianza entre las autoridades y la ciudadanía, o al menos parte de esta. Esto se traduce en resistencia frente a medidas y órdenes que desde el estado son presentadas como políticamente neutras, como son las relacionadas con la gestión de los desastres y el cambio climático. Desde los avisos producidos por los sistemas de alerta temprana, hasta los procesos de reubicación de comunidades afectadas por catástrofes, todo es recibido y respondido en clave de confrontación. Esta desconfianza también afecta de manera profunda los procesos de participación en el diseño y aplicación de las medidas (Zeidermann, 2012) (Siddiqi *et al*, 2019).

La falta de información suficiente y adecuada para la prevención y atención de los desplazamientos es el tercer efecto negativo de mantener respuestas separadas, o de ocuparse solo de un tipo de desplazamiento. Contar con datos pertinentes y precisos sobre el éxodo, así como sobre las comunidades en riesgo de ser expulsadas es un requisito esencial para la construcción y ejecución de políticas públicas eficaces (Essig, Moretti y Secretariado de la Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres, 2020). Sin embargo, es imposible obtener la información necesaria si se cuenta con una definición limitada del desplazamiento interno, que excluye o minusvalora determinados factores de expulsión en su producción y en la prolongación de sus efectos. La existencia de políticas paralelas que no comparten datos, como en caso colombiano, es igualmente nocivo.

Por último, el diseño e implementación de los mecanismos y estrategias para la búsqueda de la triada de soluciones duraderas – retorno, integración local y reubicación- demanda tener en cuenta todos los fenómenos que, de no ser adecuadamente gestionados, pueden dar lugar a nuevos procesos de desplazamiento forzado. La suerte corrida por los retornados en Bosnia Herzegovina tras las inundaciones de 2014, a la que se ha hecho referencia en la primera parte de este texto, revela los peligros de no incorporar la reducción de riesgo de desastres a los procesos

de retorno de quienes han sido expulsados a causa de conflictos armados. Así mismo, ignorar que la llegada de población desplazada a causa de desastres genera tensiones entre la comunidad de acogida y los recién llegados que, bajo determinadas circunstancias, tienen la potencialidad de derivar en enfrentamientos violentos, puede suponer el fracaso de todo el proceso de integración local o reubicación.

#### **4. Conclusión**

Afirmar que el desplazamiento interno es un fenómeno complejo puede parecer una obviedad. Sin embargo, esta característica esencial ha sido minusvalorada por numerosos estados que han intentado hacerle frente a través de políticas públicas que limitan su concepto y extensión. Pese a que los Principios Rectores consagran una definición amplia y multicausal, las respuestas nacionales han tendido a construir categorías conceptuales y jurídicas separadas para aquellos movimientos vinculados a situaciones de guerra y violencia, y para aquellos originados por catástrofes. La propia fundamentación del instrumento destinado a dirigir la acción de los estados y de la comunidad internacional en la materia, ha contribuido a esta fragmentación, ahondada por la decisión de los estados de basar la atención a los desplazamientos generados por desastres en los marcos internacionales de reducción del riesgo de desastres y de gestión del cambio climático.

Este enfoque, que ya en el plano teórico presenta problemas, fracasa miserablemente al enfrentarse a situaciones en las que el desplazamiento interno es producto de la conjunción de conflicto armado, violencia generalizada y desastres. Este escenario hasta el momento poco estudiado, cobra relevancia en un planeta donde los desastres vinculados a los efectos del cambio climático van en franco ascenso; afectando con particular fuerza a las poblaciones que se encuentran en situación de vulnerabilidad como son los desplazados internos por cualquier causa, así como las víctimas de la guerra y la violencia generalizada. Los esfuerzos por construir una concepción y una respuesta integral para este fenómeno deben, por tanto, intensificarse. De lo contrario serán estas personas, junto a sus comunidades de origen y acogida, quienes pagarán muy caro la miopía de sus gobernantes.

## Bibliografía

Abel, G., Brottrager M, Crespo, J. y Muttarak, R., (2019) “Climate, conflict and forced migration”, *Global Environmental Change* 54., p 239-249

Bermudez, R., Temprosa, F. y Gonzalez, O. (2018) “A disaster approach to displacement: IDPs in the Philippines”, *Forced Migration Review*, 58.

Bradley, M. y Cohen, R. (2010) “Disasters and Displacement: Gaps in Protection”, *Journal of International Humanitarian Legal Studies*, 1 (1), p. 95- 142.

Cohen, R. y Deng F.M (1998), *Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement*, Washington: Brookings Institution Press..

Cohen, R. y Deng F.M (Eds.) (1998), *The Forsaken People*, Washington: Brookings Institution Press.

EFE (2018) “Mocoa se levanta un año después de la peor tragedia natural de su historia”, noticia publicada el 31 de marzo de 2018, available at: <http://www.efe.com/efe/america/sociedad/mocoa-se-levanta-un-ano-despues-de-la-peor-tragedia-natural-su-historia/20000013-3569569>.

Essig, B., Moretti S. y Secretariado de la Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres (2020), “Prevención y preparación para el desplazamiento en el contexto de un desastre” *Forced Migration Review* 65, p. 76-79.

Ferris, E (2010), “Natural disasters, conflict and human rights: Tracing de connections”, available at: <http://www.brookings.edu/on-the-record/natural-disasters-conflict-and-human-rights-tracing-the-connections/>.

Ferris, E (2014) “How Can International Human Rights Law Protect Us from Disasters?”, Brookings- LS, available at: <http://reliefweb.int/report/world/how-can-international-human-rights-law-protect-us-disasters>.

Global Facility for Disaster Risk Reduction (GFDRR) (2019) “Colombia”, available at: <http://www.gfdr.org/en/colombia>.

Guadagno, L (2016), “Human Mobility in the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction”, *International Journal of Disaster Risk Science*, 7, p.30–40.

Harris, K., Keen, D. y Mitchell, T (2013). *When Disasters and Conflicts Collide: Improving Links between Disaster Resilience and Conflict Prevention*. London: Overseas Development Institute.

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (2014), *Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Core Writing Team, R.K. Pachauri and L.A. Meyer (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland.

Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) (2021), *GRID 2021. Internal displacement in a changing climate*, Ginebra: IDMC-Norwegian Refugee Council

Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) (2018) *Global Report on Internal Displacement*, Ginebra: IDMC-Norwegian Refugee Council

Kinga E. y Mutter, J.C. (2014) “Violent conflicts and natural disasters: the growing case for cross-disciplinary dialogue”, *Third World Quarterly*, 35, (7), p. 1239–1255

MacGuire, D. (2018) “The Relationship between National Normative Frameworks on Internal Displacement and the Reduction of Displacement”, *International Journal of Refugee Law*, 30 (2)

Mitchell, A, y Smith, E.M. (2011) *Disaster risk management for insecure context*, Paris: Action Contre la Faim.

Mooney, E (2005), “The concept of internal displacement and the case for internally displaced persons as a category of concern”, *Refugee Survey Quarterly*, 24, (3), p. 9-26

Peters, K., y Holloway, K. (2019) “Disaster risk reduction in conflict contexts. The state of the evidence” Overseas Development Institute (ODI), available at: <http://odi.org/en/publications/disaster-risk-reduction-in-conflict-contexts-the-state-of-the-evidence/>.

Sánchez, B.E. (2008), *El estatuto constitucional del desplazado interno en Colombia*, doctoral thesis, Human Rights Law Programme, Carlos III, Madrid (Spain).

Sánchez, B.E. y Urueña R (2017) “Colombian Development-Induced Displacement – Considering the Impact of International Law on Domestic Policy”, *Groningen Journal of International Law, Migration and International Law*, 5, (1), p. 73-95.

Sánchez, B.E. (2018), “¿Pájaros a punto de volar? La respuesta a la movilidad humana vinculada a desastres ambientales y cambio climático en América Latina”, *Refugiados Ambientais*, Jubilit, L *et al* (Eds), Boa Vista: Universidade Federal de Roraima.

Sanchez, B.E, y Rubiano, S (2018) *Territorios en transformación, derechos en movimiento. Cambio ambiental y movilidad humana en Colombia*, Bogotá: Ediciones Uniandes.

Scott, M (2020) *Climate Change, Disastres and the Regional convention*, Cambridge: Cambridge University Press.

Siddiqi, A., Peters, K. y Zulver, J. (2019) “‘Doble afectación’ Living with disasters and conflict in Colombia” Overseas Development Institute (ODI) <http://cdn.odi.org/media/documents/12881.pdf>.

Soares, A.S. “Assessing the protection of environmentally displaced persons under the Kampala Convention” en *Environmental Displacement in 2018 –Current Protection Challenges RLI Working Paper Series Mini-volume (Papers 23–26)* <http://rli.sas.ac.uk/about-us/news/rli-working-paper-series-mini-volume-environmental-displacement>.

Stavropoulou, M. (1994) "The Right Not to be Displaced." *American University International Law Review* 9 (3), p. 689-749.

Turner, W. (2015), “The compound effects of conflict and disaster displacement in Bosnia and Herzegovina”, *Forced Migration Review*, 50.

World Watch Institute (2012) *State of the World 2012: Moving Toward Sustainable Prosperity*. London: WWI.

Wood, T., (2015) “Human vs ‘natural’ causes of displacement: the relationship between conflict and disaster as drivers of movement”, *Nansen Initiative Perspectives blog*, 27 May 2015, disponible en <http://disasterdisplacement.org/staff-member/human-vs-natural-causes-of-displacement-the-relationship-between-conflict-and-disaster-as-drivers-of-movement>.

Zeiderman, A. (2012) “On shaky ground: the making of risk in Bogotá”, *Environment and Planning*, 44(7), p. 1570–1588.