

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA - CENTRO DE ESTUDIOS
INTERNACIONALES

DESPLAZAMIENTO INDUCIDO POR FACTORES
AMBIENTALES EN COLOMBIA

Análisis del marco internacional sobre desplazamiento ambiental y
la política pública sobre desplazamiento forzado en Colombia

TESIS

PARA OBTENER EL GRADO DE:
MAGÍSTER EN ESTUDIOS INTERNACIONALES

PRESENTA:

Juan José Ramón Tello

DIRECTORA DE TESIS:

Beatriz Eugenia Sánchez Mojica

BOGOTÁ D.C., NOVIEMBRE DE 2016

CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN.....	4
2. MARCO TEÓRICO	7
2.1 Conceptualización del fenómeno del desplazamiento ambiental	7
2.1.1 La doble dicotomía en los procesos de migración: voluntario/forzoso e internacional/interno.....	7
2.1.2 Hacia una definición de desplazado interno ambiental	9
2.1.2.1 Los desastres ambientales y el cambio climático	11
2.2 El marco explicativo de las teorías de las relaciones internacionales	14
2.2.1 El enfoque constructivista y la construcción social de las identidades e intereses en el sistema internacional.....	15
2.2.2 Los regímenes internacionales	17
3. INDICIOS SOBRE EL FENÓMENO DEL DESPLAZAMIENTO AMBIENTAL EN COLOMBIA	19
3.1 Vulnerabilidad ante los desastres ambientales y los efectos del cambio climático....	19
3.2 El modelo de desarrollo y el aumento de los riesgos de desastre ambiental	23
3.3 A manera de cierre.....	26
4. EL RÉGIMEN INTERNACIONAL SOBRE DESPLAZAMIENTO INTERNO Y LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA.....	27
4.1 La comunidad internacional y el desplazamiento forzado interno.....	27
4.1.1 Creación de la figura del Representante del Secretario General de las Naciones Unidas para los Desplazamientos Internos y el diseño de los Principios Rectores: contenido y valor jurídico de esta propuesta	32
4.2 El Estado colombiano y el desplazamiento forzado interno.....	38
4.2.1 Primeros intentos regulatorios y el tipo de desplazamiento que interesaba a las autoridades: intervención del Representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los Desplazados Internos	40
4.2.2 Política pública colombiana sobre el desplazamiento forzado y el papel de los Principios Rectores.....	44
4.2.2.1 Política pública colombiana.....	45
4.2.2.2 Incorporación de los Principios Rectores al ordenamiento interno.....	49
4.3 A manera de cierre: la invisibilización del desplazamiento ambiental en Colombia y los cambios en la política doméstica	51
5. EL MARCO INTERNACIONAL SOBRE DESPLAZAMIENTO AMBIENTAL.....	54

5.1 La comunidad internacional frente al fenómeno del desplazamiento ambiental: el nacimiento de una nueva preocupación y un incipiente Marco internacional sobre desplazamiento ambiental	54
5.1.1 Primer escenario (1988-2010): el cambio climático, sus efectos sobre el ser humano y la relación migraciones-medio ambiente	56
5.1.1.1 El rol del IPCC	56
5.1.1.2 La Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático	59
5.1.1.3 Francis Deng, los Principios Rectores y Walter Kälin: la relación migraciones-medio ambiente en el centro de la agenda	60
5.1.2 Segundo escenario (desde el año 2010): hacia la creación de un incipiente Marco internacional sobre desplazamiento ambiental	64
5.1.2.1 La Conferencia Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático: el Marco de Adaptación de Cancún (2010), el Fondo Verde para el Clima (2010), el Mecanismo de Daños de Varsovia (2013) y el Acuerdo de París (2015)	66
5.1.2.2 Los Principios (2011) y la Iniciativa Nansen (2012)	71
5.1.2.3 Los Principios de Península (2013)	77
5.1.2.4 La gestión del riesgo por desastres y el Marco de Sendai (2015)	80
5.2 A manera de cierre: un incipiente Marco internacional sobre desplazamiento ambiental, derecho blando y relaciones internacionales	81
6. CONCLUSIONES GENERALES	86
7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	89

1. INTRODUCCIÓN

Los motivos por los cuales las personas abandonan sus habituales lugares de vivienda son variados. Hay razones relacionadas con la guerra en sus distintas manifestaciones, con las condiciones de violencia generalizada, con la falta de oportunidades económicas, o incluso con el deseo de viajar y conocer nuevas culturas. Dependiendo de la situación, estas motivaciones determinan el carácter del movimiento y colocan al migrante en una particular condición de vulnerabilidad.

Cuando las migraciones son forzadas y repercuten en una pauperización de las condiciones de vida de las víctimas, cada uno de los actores del sistema internacional interviene de múltiples maneras. Las posibles respuestas dependen del carácter transnacional o interno de los éxodos, y de la causa de la migración. Sobre este tema hay sofisticados arreglos institucionales y normativos que trascienden a través de las fronteras transnacionales y permean las políticas públicas locales y los distintos marcos supranacionales. Como el lector podrá verificar en las siguientes páginas, es indudable que son muchos los espacios mediante los cuales la realidad doméstica empieza a ser definida por las dinámicas internacionales, y viceversa.

Al respecto, es posible identificar una constante interacción entre el marco internacional sobre desplazamiento interno y la política pública sobre desplazamiento forzado en Colombia. Sin embargo, esta correspondencia ha girado en torno a una categoría de desplazado en particular: personas víctimas de desplazamiento forzado inducido por la violencia. En Colombia no se han diseñado mecanismos que permitan proteger y atender a la población víctima de desplazamiento forzado inducido por otros factores. Se ha simplificado el concepto de desplazado interno, relegando del margen de acción de la política pública a las víctimas de desplazamiento ambiental.

Los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre los Desplazados Internos, considerados como la “columna vertebral” del régimen internacional sobre desplazamiento interno, incluyen a los desplazados ambientales dentro de sus lineamientos. No obstante, aunque los Principios sirven como guías para las normas y políticas destinadas a la atención

de este tipo de movimientos en el país, el Estado colombiano no reconoce la problemática del desplazamiento ambiental. A partir de este cuestionamiento surge la especial preocupación de la presente investigación por este fenómeno en su escala interna. También, no posar la vista exclusivamente en el desplazamiento ambiental transnacional a lo largo de este documento es consecuencia de una de las premisas básicas de la Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a través de las Fronteras, a saber: la mayoría de las personas desplazadas alrededor del mundo permanecen dentro de las fronteras de sus respectivos Estados (The Nansen Initiative, 2015, párr. 5).

Los desastres ambientales repentinos y de lenta aparición, potenciados o no por el cambio climático y la actividad humana, están en la capacidad de incidir en los flujos migratorios, tanto forzados como voluntarios, y de carácter interno o transnacional. Según el más reciente Informe Global sobre Desplazamiento Interno del Consejo Noruego para los Refugiados (2016, p. 4), durante el año 2015 se registraron cerca de 8,6 millones de desplazamientos internos producidos por los conflictos armados y la violencia en todo el mundo, pero en contraste hubo unos 19,2 millones de desplazados internos derivados de desastres naturales. En este sentido, se abordará el tema de los éxodos forzados por los desastres ambientales en Colombia y su relación con la política pública doméstica sobre desplazamiento forzado y un incipiente Marco internacional sobre desplazamiento ambiental.

A pesar de que este fenómeno permanece invisibilizado por parte del Estado colombiano, la comunidad internacional ha emprendido interesantes esfuerzos por poner sobre la mesa el debate y concebir instrumentos y mecanismos que permitan una adecuada asistencia y protección de la población afectada por este tipo de movimientos. Entre 1988 y 2010 se llevó a cabo un intenso ejercicio de persuasión y presión política, profundizado desde el 2004 con el protagonismo de Walter Kälin. Y a partir del 2010 empezaron a ver la luz distintas iniciativas normativas que desde entonces han alimentado este amplio Marco. Lo conforman algunos mecanismos derivados de la Conferencia Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático y del respectivo régimen sobre cambio climático, del régimen sobre desplazamiento interno y sobre gestión del riesgo de desastres.

Por medio de un análisis desde las relaciones internacionales, se pretende identificar las razones por las cuales esa interacción entre el marco internacional y el interno ha fallado a la

hora de proteger y atender a la población desplazada por factores ambientales en Colombia. Asimismo, se intenta rastrear el proceso de gestación y consolidación de la política pública sobre desplazamiento interno en el país y demostrar la existencia de un incipiente Marco internacional sobre desplazamiento ambiental, alimentado desde distintos regímenes a través de la influencia de actores estatales y no estatales. A manera de tesis, a lo largo del documento se sostendrá que la adopción parcial de los Principios Rectores y la consecuente invisibilización del desplazamiento ambiental en Colombia ha obedecido a la existencia de un gran obstáculo: la ausencia de redes sólidas de difusión sobre la problemática del desplazamiento ambiental, tanto a nivel doméstico como internacional, durante el origen y la consolidación de la política pública colombiana sobre desplazamiento interno.

Para cumplir con los objetivos presupuestados y comprobar la tesis que acaba de ser presentada, el documento consta de cuatro apartados. Inicialmente, se le presentará al lector el marco teórico, en donde se definirá el concepto de desplazado ambiental interno y se mostrará la “caja de herramientas” necesaria para guiar el análisis en algunos momentos clave de la investigación. Posteriormente, se demostrará que el fenómeno del desplazamiento ambiental en Colombia es una realidad. A pesar de que existen dificultades en la cuantificación exacta de sus víctimas, es posible hacer un análisis respecto a la vulnerabilidad del país frente a los desastres ambientales y los considerables riesgos de desplazamiento ambiental en Colombia. Luego, se abordará el tema del régimen internacional sobre desplazamiento interno y la política pública colombiana sobre desplazamiento forzado, para exponer cómo el Estado optó por una definición restringida de desplazado interno, evitando la inclusión de los desplazados ambientales dentro de esta. Y por último, antes de las conclusiones generales, se hará un análisis respecto a cómo la comunidad internacional ha reaccionado frente al fenómeno del desplazamiento ambiental, para sostener que hay instrumentos que no se han tenido en cuenta por parte del Estado colombiano.

2. MARCO TEÓRICO

En este capítulo se abordarán los debates teóricos con los que se entabla conversación. Por un lado, con el objetivo de contextualizar al lector y familiarizarlo con la discusión en la que se ubica el tema de esta investigación, se hará una conceptualización del fenómeno del desplazamiento ambiental. Y, por otra parte, para presentar la “caja de herramientas” que se utilizará para guiar el análisis, desde las teorías de las relaciones internacionales se identificarán los elementos que permiten hablar de la cuestión de la construcción social de las identidades e intereses, y de los regímenes internacionales.

2.1 Conceptualización del fenómeno del desplazamiento ambiental

En esta sección del marco teórico se conceptualizará el fenómeno del desplazamiento ambiental. Lo anterior es necesario para que el lector comprenda que las migraciones pueden darse por diversos motivos y en escenarios heterogéneos, en donde el desplazamiento ambiental es sólo una de las posibles configuraciones que adquiere el fenómeno. También, dado que es una configuración igualmente compleja, en esta sección se presentarán algunas premisas básicas, necesarias para guiar el análisis del problema propuesto. En un primer momento, se identificarán los casos en los que las migraciones son voluntarias o forzadas, e internacionales o internas. Después, se definirá la categoría de desplazado ambiental, la cual precisa profundizar en los conceptos de desastre ambiental y cambio climático.

2.1.1 La doble dicotomía en los procesos de migración: voluntario/forzoso e internacional/interno

Una clasificación general sobre las razones que motivan las migraciones permite hacer la siguiente distinción. Por un lado, hay razones que pueden estar directamente relacionadas con la decisión de buscar unas mejores condiciones materiales de vida, mayores oportunidades de empleo o conocer otras ciudades. En estos casos, la decisión de cambiar el lugar de residencia es producto de un proceso de planificación y preparación, en donde los directamente involucrados eligen con libertad su destino. En cuanto al retorno, la posibilidad de volver a sus sitios de origen siempre será una opción. A este tipo de dinámica se le denominará migración voluntaria¹. Por otra parte, están los motivos que tienen que ver con

¹ Las personas que deciden moverse en estos contextos suelen ser llamadas migrantes económicos.

violaciones graves de derechos humanos. En estos contextos, las personas se ven obligadas a abandonar sus lugares de residencia como un mecanismo de supervivencia, pues se encuentra amenazada su seguridad o dignidad en el marco de conflictos armados y situaciones de violencia generalizada. A diferencia de los casos en los que hay migraciones voluntarias, en este punto es usual que las personas no planifiquen sus traslados, ya que el desplazamiento se da de manera abrupta e imprevista. Asimismo, a pesar de ser un deseo y una necesidad, el retorno puede verse impedido por condiciones de carácter político, militar o territorial. Al movimiento de este tipo se le llamará migración forzada² (Celis y Aierdi, 2015).

Igualmente, dadas las características puntuales de estas motivaciones, las personas se pueden mover dentro de las fronteras de sus países de origen o a través de ellas. Por una parte, en los casos en los que sucede migración voluntaria, cuando el movimiento no implica el cruce de las fronteras transnacionales, el migrante es un ciudadano más en su Estado de origen. Mientras que en los casos en los que el movimiento se da a través de estas fronteras, el migrante es considerado un extranjero, y no una persona capaz de hacer un pleno ejercicio de sus derechos y obligaciones como ciudadano en el país de destino, lo cual lo ubica en una particular posición de vulnerabilidad. Por otro lado, están los migrantes a los que se les considera refugiados -se debe tener en cuenta que no todo migrante forzado transnacional es un refugiado; como se verá a continuación, el desplazamiento ambiental transnacional escapa a la clasificación que acá se hace³-. Dentro de la definición de refugiado entran quienes se han visto obligados a abandonar su lugar de residencia y país de origen y no pueden o no desean regresar a él debido a dos posibles tipos de razones: i) un fundado temor de persecución en su contra debido a su raza, etnia, género, identidad religiosa o afiliación política, entre otros, según la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados; ii) y

² Es necesario hacer en un primer momento esta distinción entre migración forzada y migración voluntaria, pues en ambos escenarios la responsabilidad del Estado no es la misma. En el primer caso, se está ante una violación de los derechos civiles y políticos de las víctimas; es obligación del Estado actuar para que esto no suceda. Cuando las personas se ven obligadas a abandonar sus lugares de residencia, queda en evidencia la incapacidad del Estado para hacer presencia en todo el territorio nacional y garantizar los derechos de la población. Mientras que en el segundo caso, se podría estar ante una eventual violación de derechos económicos, sociales y culturales, pues el movimiento puede ser producto de pobres oportunidades laborales, educativas y de salud, entre otras. A pesar de que también es obligación del Estado velar por que este tipo de derechos no se vulneren, estos pueden ser garantizados de manera progresiva de acuerdo a las posibilidades económicas del mismo.

³ Dados los efectos de un desastre ambiental cualquiera, una persona que se ve obligada a abandonar su país de residencia no encaja en la definición de refugiado del derecho internacional.

amenazas indiscriminadas a la vida, la integridad física o la libertad, resultantes de situaciones de violencia generalizada o acontecimientos que perturben seriamente el orden público, según la ampliación de la definición de refugiado dada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados -ACNUR-⁴. Y quienes se ven obligados a abandonar su residencia sin la necesidad de cruzar las fronteras transnacionales, con motivo o no de una sistemática persecución en su contra, se les denominará desplazados internos⁵. Según los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (ONU, E/CN. 4/1998/53, Anexo 2), un desplazado interno es aquél que, sin cruzar una frontera estatal internacionalmente reconocida, se ha visto obligado a escapar o huir de su lugar habitual de vivienda como resultado o para evitar los efectos del conflicto armado, situaciones de violencia generalizada, violaciones graves de derechos humanos o catástrofes naturales provocadas por el ser humano.

2.1.2 Hacia una definición de desplazado interno ambiental

Ambas dicotomías que acaban de ser abordadas -voluntario/forzoso e internacional/interno- son útiles para definir a grandes rasgos los contextos en los que una

⁴ La definición de refugiado que se acaba dar es una conceptualización genérica y bastante amplia, que es útil para identificar a grandes rasgos las diferencias entre refugiados y desplazados internos. Vale la pena señalar que la definición dada por la Convención de 1951 y su posterior Protocolo de 1967 está complementada por otros señalamientos hechos por el ACNUR, la Organización de la Unidad Africana y la Declaración de Cartagena de 1984. Primero, en la Convención de 1951, ampliada posteriormente por el Protocolo, se definió como refugiado a: “toda persona que, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas se encuentre fuera del país de su nacionales y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencias de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dicho temores, no quiera regresar a él” (Protocolo sobre el Estatuto del Refugiado, 1967). Segundo, dentro del mandato del ACNUR, además de proteger a quienes están contenidos en la definición de la Convención de 1951, también figura asegurar la protección de “las personas que temen amenazas graves e indiscriminadas a la vida, integridad física o la libertad resultantes de la violencia generalizada o de eventos que perturben gravemente el orden público”. Tercero, según la Convención de la Organización de la Unidad Africana por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África, realizada en 1969, los refugiados también son aquellos que abandonan su país “a causa de una agresión exterior, una ocupación o una dominación extranjera, o de acontecimientos que perturben gravemente el orden público en una parte o en la totalidad de su país de origen”. Y cuarto, la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984 agregó el aspecto de la “violación masiva de derechos humanos” (IASC, 2008, p. 8).

⁵ Así como con la dicotomía migración forzada/migración voluntaria, la responsabilidad del Estado no es la misma cuando los migrantes forzados cruzan las fronteras transnacionales o permanecen dentro de ellas. En el primer caso, la responsabilidad y el deber de atender y proteger a las víctimas recae sobre la comunidad internacional y los Estados receptores. Pero en el segundo caso, esta responsabilidad y deber recae única y exclusivamente sobre el Estado que permitió que sus ciudadanos abandonaran de manera forzada sus lugares de residencia.

persona se convierte en un migrante económico, refugiado o desplazado interno. No obstante, en cuanto a la migración ambiental estas categorías resultan insuficientes, pues este fenómeno puede implicar tanto movimiento voluntario, como involuntario, y se puede desarrollar al interior de los Estados o a través de sus fronteras.

Tal como lo consignó la Organización Internacional para las Migraciones –OIM-⁶, un migrante ambiental es aquel que cambia su lugar habitual de residencia como consecuencia de un desastre ambiental (OIM, 2011, p. 2). Hay cuatro escenarios en los que es posible evidenciar migración ambiental. Primero, cuando una persona toma la decisión de abandonar su lugar de residencia y escoge un sitio de destino al interior de su país en donde considera que puede tener mejores condiciones de vida. En estos contextos, el migrante no se vio en la imperiosa necesidad de trasladarse y sabe que siempre va a tener la opción del retorno. Segundo, también cuando se toma la decisión de abandonar el lugar de residencia y se elige como destino otro país. En este caso, el migrante cuenta con la particular vulnerabilidad de un extranjero y puede ser fácilmente catalogado como migrante económico. En estos dos primeros escenarios se estaría ante migrantes ambientales, con la diferencia de que en el primer caso son ciudadanos nacionales con un pleno ejercicio de sus derechos y obligaciones, mientras que en el segundo no.

Tercero, cuando una persona se ve forzada a abandonar su país de origen, pues un desastre ambiental o una serie de desastres ambientales hacen inviable la vida allí. El retorno no es una opción y el desplazamiento fue una obligación ante una situación de vida o muerte. Un ejemplo claro son algunas islas-Estado que, dado al incremento en el nivel de los mares, están siendo inundadas por el océano. A quienes encajan dentro de este escenario se les denominará desplazados transnacionales por causas ambientales⁷. Y cuarto, cuando una persona se ve forzada a abandonar su lugar de residencia sin dejar su país de origen. A estas personas se les llamará desplazados internos ambientales. Como refuerzo a esta afirmación es importante

⁶ Según la OIM (2011), “los migrantes por motivos ambientales son personas o grupos de personas que, por razones de cambios repentinos o progresivos del medio ambiente que afectan adversamente su vida o sus condiciones de vida, se ven obligados a abandonar sus lugares de residencia habituales o deciden hacerlo ya sea con carácter temporal o permanente, y que se trasladan a otro lugar de su propio país o al extranjero” (p. 2).

⁷ En este caso, no es posible llamar a este tipo de migrantes como refugiados ambientales. Según la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967, un refugiado es aquel que sufre una sistemática persecución que lo obliga a huir a otro país. En el caso de los desastres ambientales no hay ninguna persecución.

recalcar que los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos sostienen que todo ser humano tiene derecho a la protección contra desplazamientos arbitrarios basados, entre otras situaciones, en casos de proyectos de desarrollo en gran escala que no estén justificados por un interés público superior o primordial y en casos de desastres naturales (ONU, E/CN.4/1998/53, Principio 6). Es necesario aclarar que la presente investigación girará en torno a este último grupo poblacional: los desplazados internos ambientales.

2.1.2.1 Los desastres ambientales y el cambio climático

En cada uno de los escenarios que se acaban de describir se está ante una manifiesta situación de migración ambiental. La razón que todos ellos comparten es sólo una: el detonante del movimiento es uno o una serie de desastres ambientales. Según la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (2009, p. 7), un desastre es la convergencia de una serie de factores, entre ellos: i) una amenaza natural o creada por el hombre; ii) un contexto previo de vulnerabilidad de la población afectada por la amenaza; iii) y una incapacidad por parte de la comunidad para adaptarse y mitigar los efectos de la amenaza. En los momentos en los que estos desastres tienen relación directa con alteraciones en el medio ambiente, se usa la categoría de desastre ambiental. Estas alteraciones del medio ambiente pueden ser consecuencia de procesos iniciados o no por la actividad humana, y materializarse en desastres ambientales repentinos o de lenta aparición (Kälin, 2010, p. 85-86).

Por un lado, hay desastres ambientales que son el resultado de amenazas naturales. Aunque puede haber desastres ambientales de lenta aparición que no son provocados por la actividad humana —una suave pero permanente actividad sísmica y volcánica que va deteriorando la infraestructura en determinada zona—, en estos casos suelen tener lugar desastres ambientales repentinos, tales como: fuertes terremotos, inundaciones, vendavales, huracanes, tifones, ciclones y deslizamientos de tierra producidos por torrenciales lluvias. Por inundaciones y deslizamientos de tierra, entre los años 2008 y 2014 más de cien millones de personas se vieron forzadas a abandonar sus lugares de vivienda en todo el mundo. Solamente en el año 2014, este número ascendió a nueve millones de personas. (Norwegian Refugee Council, 2015, p. 8).

Por otra parte, hay desastres ambientales que sí son un resultado de la actividad humana, en donde se pueden desencadenar desastres ambientales de lenta aparición y repentinos, sin que necesariamente unos sean más probables que los otros. La actividad humana puede provocar desastres ambientales de lenta aparición, como por ejemplo: el incremento de los niveles del mar por el derretimiento de los polos dados los efectos del cambio climático, la salinización progresiva de las aguas subterráneas y el suelo, los efectos a largo plazo de inundaciones que se repiten, las sequías o la desertificación y otras formas de reducción de la disponibilidad de agua. Y también pueden ocurrir desastres ambientales repentinos, como por ejemplo: deslizamientos de tierra causados por años de sobreexplotación del terreno, mal uso del mismo y deforestación excesiva, y la intensificación de algunos eventos hidrometeorológicos como producto del cambio climático. En este sentido, existen una serie de factores que pueden desencadenar el surgimiento de desastres ambientales de lenta aparición y repentinos⁸, provocados ambos por la actividad humana. Entre estas fuentes destacan tres en particular: la ineducada planificación del ordenamiento territorial, la degradación del medio ambiente y los efectos del cambio climático (Rubiano, 2014, p. 432). Este último elemento es de gran importancia, pues es el factor antrópico que más incide en la frecuencia e intensidad de los desastres ambientales.

El cambio climático será entendido como la variación en la constitución de la atmósfera del planeta provocada por la actividad humana⁹ (IPCC, 1990, p. 13). Esta alteración tiene la capacidad de influir en la frecuencia e intensidad de algunos desastres ambientales repentinos y de lenta aparición. Por ende, sus efectos no se asumirán como algún tipo de desastre ambiental diferente a los que ya se ha identificado, sino que siempre serán agentes catalizadores de estos desastres.

⁸ Aunque la relación entre los siguientes elementos no es tan clara aún, los efectos del cambio climático también pueden incidir directamente en la aparición de desastres ambientales repentinos. Al respecto, en la actualidad se estudia si el cambio climático afecta la intensidad del Fenómeno de la Niña y el Niño alrededor del mundo, culpables ambos de un sinnúmero de inundaciones, deslizamientos de tierra y prolongadas sequías.

⁹ Se hace esta aclaración porque, a lo largo de la historia, el planeta ha sufrido distintos procesos de cambio climático producidos de manera natural. Sin embargo, según el Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático -IPCC- (1990), el cual es el órgano científico asesor de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, la causa dominante del cambio climático desde la década de 1950 ha sido la actividad humana.

La complejidad de las decisiones por las cuales las personas se desplazan y las interconexiones entre el medio ambiente, los factores económicos, sociales y políticos, hacen que se complejice estimar el número de personas que se mueven a causa del cambio climático (McAdam, 2012, p. 17). Al respecto, vale la pena destacar que el desplazamiento ambiental, y las migraciones ambientales en general, es provocado por un complejo conjunto de causas, dentro de las cuales la variación antrópica del clima es sólo una (Kälin, 2010, p. 81). No se puede desconocer que el cambio climático tiene impactos reales sobre la vida de las personas, pero es sólo una entre muchas razones por las cuales los seres humanos deciden moverse. También, es necesario tener en cuenta que el clima y sus respectivas alteraciones, per se, no provocan el movimiento de las personas; sino algunos de sus efectos, como la intensificación de algunos desastres ambientales repentinos o el surgimiento de desastres ambientales de lenta aparición (McAdam, 2012, p. 21).

En suma, hay personas que, en vista de un desastre ambiental repentino o de lenta aparición, inducido o no por la actividad humana, se han visto forzadas a abandonar su lugar de residencia habitual para reasentarse adentro de las fronteras de su propio país. A quienes compartan esta condición se les asociará con la categoría de desplazado interno ambiental.

Esta definición puede dar lugar a ambigüedades, pues su espectro de cobertura es demasiado grande. Sin embargo, para efectos prácticos de esta investigación, a la luz de la problemática sobre la atención y protección en Colombia de los desplazados ambientales, es útil porque permite identificar las responsabilidades del Estado en la materia y exponer las dificultades que suponen su regulación en el ordenamiento interno. Según Walter Kälin¹⁰ (2010, p. 82), para que los Estados desarrollen respuestas legales y políticas adecuadas para satisfacer esta necesidad de asistencia y protección, es fundamental la construcción de una adecuada conceptualización del fenómeno. Asimismo, según Koko Warner (2009, p. 3) - quien actualmente dirige la sección de Migración Ambiental, Vulnerabilidad Social y Adaptación del Instituto Universitario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana y el Medio Ambiente-, para garantizar una respuesta apropiada desde la política nacional hay

¹⁰ Desde el año 2004 es el Representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los Desplazados Internos.

que identificar las necesidades particulares de cada una de las víctimas de los escenarios enunciados.

Como se justificará a lo largo del presente documento, la protección y asistencia de los migrantes ambientales es un reto que afronta Colombia y la comunidad internacional. Urge el diseño y consolidación de un régimen internacional que permita reunir lo que hasta el momento se ha hecho y abra las puertas para que nuevos instrumentos de derecho duro y blando entren en rigor. A la fecha, con lo que se cuenta para hacerle frente a esta problemática son algunos instrumentos de derecho blando: los Principios de Península, los Principios y la Iniciativa Nansen y, por supuesto, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, principalmente; sobre todos ellos se profundizará en los siguientes capítulos, aunque, vale la pena introducirlos brevemente.

Los Principios de Península sobre el Desplazamiento Climático Dentro de los Estados son un intento por crear un marco normativo integral que ratifica como central el papel del Estado en la identificación, asistencia y reubicación de los desplazados internos ambientales directamente vinculados con los efectos del cambio climático. La Iniciativa Nansen brinda elementos para la gestión de los desplazamientos transnacionales e internos de carácter ambiental, con el propósito de crear un consenso entre los Estados sobre la mejor forma de abordar el fenómeno. Los Principios Nansen son recomendaciones sobre el tratamiento del desplazamiento interno ambiental también en contextos de cambio climático. Y unido a todo lo anterior, están los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. Estos últimos, más allá de servir como inspiración para los primeros, se refuerzan con la difusión que estos mismos le hacen. El reto de las migraciones ambientales es una realidad, pero también lo son los esfuerzos que se han hecho para hacerle frente. Esa gran lucha será el eje articulador de los siguientes capítulos, en donde se presentarán los desafíos y avances más destacados en la materia.

En vista de lo anterior, en este apartado se han recogido una serie de planteamientos que buscan conceptualizar el fenómeno del desplazamiento ambiental para ubicar al lector en la discusión. A continuación, se presentarán los insumos teóricos que guiarán el análisis.

2.2 El marco explicativo de las teorías de las relaciones internacionales

Las teorías de las relaciones internacionales sirven como un marco explicativo que ayuda a analizar el problema de la atención y protección de los desplazados ambientales en Colombia y permite sanear algunas inconsistencias conceptuales. Así pues, en este apartado se cumplirán dos propósitos. Primero, se presentarán los presupuestos del enfoque constructivista de las teorías de las relaciones internacionales sobre la construcción social de las identidades e intereses, lo cual constituye la “caja de herramientas” que servirá para profundizar analíticamente en algunos aspectos fundamentales de la investigación. Y segundo, se justificará el empleo del término régimen, dándole un sustento teórico coherente. Es necesaria esta explicación, pues en los siguientes capítulos se hablará de varios regímenes internacionales que buscan normativizar diversos temas de amplio interés para la sociedad civil y los Estados, tales como: el desplazamiento interno, los refugiados y el cambio climático.

2.2.1 El enfoque constructivista y la construcción social de las identidades e intereses en el sistema internacional

El enfoque constructivista de las teorías de las relaciones internacionales será el referente teórico en el análisis de la relación entre el Marco internacional sobre desplazamiento ambiental y el fenómeno del desplazamiento ambiental en Colombia. En este caso, dadas las limitaciones de los paradigmas tradicionales de la disciplina¹¹, los postulados constructivistas ayudan a montar un marco explicativo más sólido.

El carácter positivista de las teorías tradicionales de las relaciones internacionales¹² ubica al investigador en una realidad que aparece aislada de las nociones que se tienen de ella

¹¹ En la disciplina de las relaciones internacionales convergen varias aproximaciones teóricas, desde las cuales se establecen diálogos que pretenden cuestionar las unidades de análisis y los métodos empleados para estudiar al sistema internacional. Los paradigmas tradicionales son el liberal –se parte del supuesto de que los individuos y grupos privados son los actores principales en la política internacional, en donde los procesos políticos son cambiantes (Moravcsik, 1997)- y realista –se parte del supuesto de que los Estados son los actores fundamentales en la política internacional, en donde sus intereses están siempre definidos en términos de poder (Morgenthau, 1986)-, y los demás enfoques que de estos dos se derivan, a saber: neorrealismo –se asume que las instituciones internacionales tienen mínima influencia sobre el comportamiento de los Estados (Mearsheimer, 1995)- e institucionalismo neoliberal –se asume que las instituciones internacionales pueden cambiar las preferencias de los Estados y, así, alterar su comportamiento (Keohane y Martin, 1995)-. Estas perspectivas ofrecen múltiples formas de analizar al sistema internacional, aunque tienen un elemento en común: su carácter positivista. Para superar esta limitación, entre otros elementos que no es necesario mencionar, surgió el constructivismo, como un enfoque teórico de las relaciones internacionales.

¹² Asumir una visión positivista del mundo en los paradigmas tradicionales de las relaciones internacionales implica suponer que “los fenómenos examinados son de carácter recurrente y, dado que sus causas y efectos

(Tickner, 2002): hay una distancia entre el sujeto y el objeto de estudio y las conclusiones sirven para construir leyes universales que son útiles para predecir el comportamiento¹³ de los fenómenos estudiados de cara al futuro. Mientras que desde el constructivismo, esta realidad tiene sentido cuando se establece una relación directa con las imágenes y percepciones que se tienen del mundo.

En el caso de la problemática del desplazamiento ambiental en Colombia, partir desde el enfoque constructivista implica: i) aceptar que los actores en el sistema internacional participan activamente en la construcción de sus respectivas identidades y concepciones, y que la identidad del Estado colombiano es la convergencia de las identidades cambiantes de múltiples instituciones e individuos; ii) admitir que, tanto las identidades como los intereses estatales pueden cambiar con el tiempo, en la medida en que nacen de la interacción social con otros actores; iii) ir más allá de una visión de la política internacional que gire en torno a las relaciones de poder material, pues tanto actores “débiles” como “poderosos” participan por igual en los procesos de socialización (Tickner, 2002). En últimas, es asumir que, frente a la problemática del desplazamiento ambiental, el Estado colombiano ha adoptado una postura que ha sido construida socialmente.

Bajo este contexto, se sostendrá que el Estado colombiano está conformado por un grupo de identidades e intereses, donde su estructura está codificada en normas y reglas formales. No obstante, su regulación está definida por el grado de socialización entre los actores y su participación en el conocimiento colectivo (Wendt, 1992). Lo anterior implica que la adopción de un marco normativo internacional es un proceso de internalización de nuevas identidades e intereses, donde lo “doméstico” empieza a ser permeado por lo “externo”.

Gracias al enfoque constructivista, es posible identificar que los factores domésticos son fundamentales para determinar las identidades e intereses, teniendo en cuenta que la identidad de un Estado está dada en virtud de las relaciones sociales que establece con los

son observables y verificables [...], la existencia de dichos fenómenos no está en entredicho, por lo que su estudio es posible y científicamente avalado” (Prado, 2009, p. 34-35). Por lo tanto, los paradigmas tradicionales se quedan cortos a la hora de entender la relación entre el Marco internacional sobre desplazamiento ambiental y el fenómeno del desplazamiento ambiental en Colombia, pues no permiten entenderla como “el resultado de un proceso histórico de interacción y de construcción conjunta de marcos de entendimiento, que varían en la misma medida en que lo hace el contexto en el que se da la interacción” (Borda, 2002, p. 284-285).

¹³ Comportamiento invariable en el tiempo.

demás Estados. Tanto la identidad como las construcciones normativas se dan en el momento en el que hay interacción social, y no por medio de mecanismos intencionales en los que se recurre a la negociación (Wendt, 1992). Entonces, las decisiones tomadas en Colombia en relación con el desplazamiento dependen de factores domésticos, presiones de organismos internacionales y decisiones tomadas en otros países¹⁴.

En síntesis, esta investigación admitirá desde un principio la subjetividad de las relaciones sociales y la inviabilidad de hacer generalizaciones que silencien la complejidad de la política nacional e internacional. En este orden de ideas, el constructivismo hace viable un análisis en donde la identidad colombiana frente a la situación de los desplazados ambientales y las disposiciones del Marco internacional sobre desplazamiento ambiental son producto de la convergencia de variables internas y externas, en función de la construcción social de las distintas identidades que interactúan.

2.2.2 Los regímenes internacionales

Además de brindar los insumos teóricos requeridos para desarrollar la investigación, las teorías de las relaciones internacionales también permitirán sanear una posible inconsistencia conceptual. En los siguientes capítulos se hará hincapié en los regímenes internacionales sobre desplazamiento interno, refugiados y cambio climático. Sin embargo, en torno a la categoría de régimen internacional hay bastante debate. Este concepto no es un término universalmente aceptado y es materia de discusión en la disciplina (Rengifo, 2011). Al respecto, cabe resaltar que se partirá de la definición de régimen internacional establecida por Stephen Krasner (1982).

Por consiguiente, los regímenes son un conjunto de elementos manifiestos, tales como: principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones. Allí, las expectativas de cada uno de los actores convergen en una determinada área de las relaciones internacionales. Así pues, los principios son entendidos como creencias; las normas como estándares de comportamiento definidos en términos de derechos y obligaciones; las reglas como

¹⁴ Según Gilardi (2013), estas decisiones adoptadas a nivel doméstico que son influenciadas por medidas tomadas en otros países son fruto de un proceso de difusión de ideas, en donde entran en juego diferentes mecanismos, tales como: la competición, el aprendizaje y la emulación.

prescripciones y procripciones específicas; y los procedimientos para la toma de decisiones como prácticas necesarias para llevar a cabo los deseos de la colectividad (Krasner, 1982).

A la luz de sus principales características, los regímenes deben ser entendidos como algo más que simples acuerdos temporales¹⁵ que cambian de acuerdo a las dinámicas del poder y las transformaciones inmediatas de los intereses (Krasner, 1982). Están basados en cálculos de interés a largo plazo, pues “los Estados sacrifican sus intereses a corto plazo con la expectativa de que los otros actores sean recíprocos en el futuro” (Krasner, 1982, p. 187).

Ahora bien, teniendo en cuenta el marco que hasta ahora se ha descrito, la consolidación de un régimen internacional depende de algunos elementos. Los intereses egoístas de los actores, la dimensión del poder político, el contenido de las normas y los principios, son variables que ayudan a explicar el desarrollo de los regímenes. En cuanto a los intereses egoístas, el cálculo racional lleva a los actores a inclinarse a favor de la toma de decisión colectiva, en función de los incentivos derivados de la cooperación. Asimismo, el poder político facilita esta inmersión, brindando un mayor o menor margen de acción. Igualmente, las normas y los principios, como características que definen a uno u otro régimen, son cruciales, pues delimitan el campo de operación (Krasner, 1982).

¹⁵ Según Krasner (1982), una de las particularidades de los regímenes es facilitar esos acuerdos temporales sobre algún tema que le interesa abordar a los Estados.

3. INDICIOS SOBRE EL FENÓMENO DEL DESPLAZAMIENTO AMBIENTAL EN COLOMBIA

El Estado colombiano ha manejado un concepto restringido de desplazado interno, en donde no han tenido cabida los desplazados ambientales. En la construcción de esta categoría, desde la mitad de la década de los noventa, el país se comprometió con la asistencia y la protección de los desplazados internos, aportando elementos para la consolidación del régimen internacional sobre desplazamiento interno, pero adoptando parcialmente los Principios Rectores sobre Desplazamiento Interno sugeridos desde las Naciones Unidas. Pese a que a nivel internacional se evidencia una creciente conciencia de la problemática del desplazamiento ambiental, en Colombia el debate no ha sido sentado, manteniendo el vínculo entre desplazamiento interno y violencia.

En este capítulo se busca demostrar que el fenómeno del desplazamiento ambiental en Colombia es una realidad. Para cumplir con este propósito, la sección tendrá dos partes: en un primer lugar, se mostrará la vulnerabilidad del país ante los desastres ambientales y los efectos del cambio climático, y se precisará en la relación entre desastres ambientales y destrucción de viviendas como el indicativo más exacto sobre el número de desplazados ambientales en Colombia; y segundo, se profundizará en la forma en la que el modelo de desarrollo implementado en los últimos años aumenta los riesgos de desastre ambiental.

3.1 Vulnerabilidad ante los desastres ambientales y los efectos del cambio climático

Colombia presenta una especial vulnerabilidad ante los desastres naturales y los efectos del cambio climático. Por un lado, frente a los desastres ambientales en general, según el Banco Interamericano de Desarrollo –BID-, en un texto publicado en su página web en el año 2011, aproximadamente ocho de cada diez colombianos viven en zonas propensas a desastres ambientales. Asimismo, más de 150 desastres han afectado al país en las últimas cuatro décadas, aquejando a más de 12 millones de colombianos. Por otra parte, en cuanto a los efectos del cambio climático, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales -IDEAM-, en su primer informe bienal sobre la emisión de gases de efecto invernadero en el país, publicado en el año 2015, reconoció que el cambio climático es una realidad y es producido por la actividad humana. Afirmó que la alteración en los ciclos atmosféricos repercute directamente sobre el bienestar de los colombianos, a través del

ascenso en el nivel de los mares y el aumento de la intensidad, magnitud y frecuencia de desastres ambientales repentinos, tales como: lluvias torrenciales, sequías y heladas. El IDEAM ha venido expresando su preocupación por los impactos del cambio climático en Colombia. En un estudio técnico, identificó los siguientes aspectos: i) la temperatura media en el país se incrementó entre 0.5°C y 1.3°C entre los años 1971 y 2010; ii) las temperaturas máximas y mínimas han presentado una tendencia al aumento; iii) y en gran parte del país, sobre todo en la región noroccidental, las precipitaciones han marcado un importante crecimiento (IDEAM, 2015a, p. 11-12)¹⁶.

Hay cifras sobre los desastres ambientales y los efectos adversos del cambio climático en Colombia que permiten dar un indicativo sobre la magnitud del problema del desplazamiento ambiental en el país. A continuación se presentarán dos grupos de datos: primero, con base en algunos desastres ambientales que tuvieron lugar durante el año 2015, se expondrá información que tiene que ver con la población que se encuentra en riesgo de desplazamiento ambiental; y segundo, para hablar puntualmente de población que se encuentra en proceso de desplazamiento, se analizará información sobre la destrucción de viviendas.

En un primer lugar, como producto de las alternaciones en las precipitaciones y temperaturas, solamente durante el año 2015 se han visto afectadas miles de personas en todo el país, lo que podría generar desplazamiento ambiental. En enero, en el municipio de Riosucio, Chocó, se generó una emergencia humanitaria debido a “la escasez de lluvias, la reducción del caudal de los ríos y las dificultades de acceso al agua segura por falta de tratamiento” (OCHA, 2015). Unos 200 miembros de las comunidades indígenas de Juin Phubbur y Quiparado quedaron en riesgo de desplazamiento ambiental y, dadas las deficientes condiciones del agua, murieron tres menores de edad. Sobre lo anterior, es importante tener en cuenta que de haberse mantenido o empeorado las condiciones, “cerca de 3.000 habitantes de ocho resguardos indígenas de Riosucio estarían afectados, así como otras comunidades afrocolombianas y habitantes de la cabecera municipal” (OCHA, 2015). También, en el mes de febrero, más de 11.000 afrocolombianos e indígenas de los municipios

¹⁶ Estas alteraciones en los niveles de las precipitaciones y la temperatura han afectado drásticamente los rendimientos de muchos cultivos en el país, como resultado del estrés térmico e hídrico y la mayor presencia de plagas y enfermedades. Debido al impacto sobre los pastos y forrajes, la producción ganadera también se ha visto golpeada (IDEAM, 2013, p. 26).

de Quibdó, Bojayá y Alto Baudó resultaron afectados por inundaciones y deslizamientos de tierra, aumentando el riesgo de desplazamiento (OCHA, 2015a).

En el mes de mayo, en el municipio de Salgar, Antioquia, debido a grandes deslizamientos de tierra provocados por las fuertes lluvias, se presentó otra emergencia humanitaria. Murieron 84 personas y quedaron en riesgo de desplazamiento unas 782 (OCHA, 2015b). Asimismo, dada la persistencia de las fuertes lluvias en el oriente del país, hacia finales del mes de mayo algunas poblaciones de los departamentos de Norte de Santander y Arauca se vieron afectadas (OCHA, 2015c); igualmente, en el municipio de Cácuta, “al menos 10 familias han evacuado debido a daños en cultivos y pérdida de ganado” (OCHA, 2015c); en el municipio de Labateca, “[resultaron] afectadas 31 de 43 veredas” (OCHA, 2015c). Y en el departamento de Arauca la situación fue parecida. Allí, se calculó que “más de 1.000 familias [fueron] afectadas por las inundaciones en el municipio de Arauca –capital del departamento- [...] La situación [afectó] cultivos y medios de vida de [algunas] comunidades” (OCHA, 2015c).

Debido también a la temporada de lluvias, en el mes de julio, en el departamento de Putumayo, se desbordó el río San Miguel, cerca de los municipios de San Miguel, Puerto Asís y Valle del Guamuez. Las inundaciones afectaron a cerca de 8.105 personas, dejando en riesgo de desplazamiento a más de 1.500 familias, aproximadamente (OCHA, 2015d). En el mes de octubre, en zona rural del municipio de Tierralta, Córdoba, se registraron inundaciones por el desbordamiento de la quebrada Tuis Tuis. En total, unas 290 familias resultaron afectadas (OCHA, 2015e). También en el mes de octubre, en zona urbana del municipio de Tumaco, Nariño, casi 9.000 personas se vieron afectadas por inundaciones consecuencia del incremento en el nivel habitual del mar, o mar de leva (OCHA, 2015f).

Según cada uno de los casos que se acaban de presentar, basado en los datos de la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de los Asunto Humanitarios en Colombia - OCHA-, solamente en el año 2015, como producto de las alteraciones en las precipitaciones y las temperaturas –efectos del cambio climático-, casi 40.000 colombianos quedaron en riesgo de desplazamiento ambiental. Esta cifra no es totalmente confiable, pues no hay ningún mecanismo en el país que permita identificar a este tipo de población, tanto en el escenario de un potencial desplazamiento como cuando éste ya es un hecho. Sin embargo,

como se verá en los siguientes capítulos, asumiendo las recomendaciones de los mecanismos derivados de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y que facilitan la construcción del Marco internacional sobre desplazamiento ambiental, las migraciones y los desplazamientos son un mecanismo de adaptación frente al cambio climático y, generalmente, son una consecuencia de los efectos de este. Asimismo, retomando los Principios de Península, resulta pertinente hacer referencia a estos potenciales desplazados ambientales, pues también tienen necesidades específicas derivadas del recrudescimiento paulatino de la calidad de vida.

En un segundo lugar, más allá de las cifras sobre algunos potenciales desplazamientos ambientales durante el año 2015, los desastres ambientales han destruido millones de viviendas en el país, provocando un gran número de éxodos. En los últimos tres años hubo un total de 1.654.923 personas afectadas por desastres ambientales en el país y en los últimos cuarenta años, unas 27 millones de personas damnificadas y más de un millón de viviendas afectadas (BM, 2012, p. 18-19). Así las cifras no hablen directamente de desplazamientos inducidos por factores ambientales, el riesgo de que estos ocurran si ha aumentado considerablemente. Tan sólo entre los años 2010 y 2011, durante quince meses, se reportó “la cuarta parte de los registros y los muertos de la década anterior, la tercera parte de los damnificados/afectados y más de la mitad de las viviendas dañadas”. En cuanto a la posibilidad de que una vez ocurrido el desastre las personas puedan seguir habitando sus casas, “entre 1970 y el 2011 las pérdidas de vidas tendieron a disminuir, mientras que las viviendas destruidas marcaron un aumento” (BM, 2012, p. 19). En este sentido, el número de viviendas destruidas es el dato más cercano al número de desplazados ambientales en el país.

Según la información arrojada por el Registro Único de Damnificados por la Emergencia Invernal 2010-2011, en cuanto a las viviendas afectadas durante el último fenómeno de La Niña: i) en más de 1.600.000 hogares hubo pérdida parcial o total de las fuentes de subsistencia –cultivos, ganado, aves de corral, peces, entre otros-; ii) 557.377 hogares resultaron con afectación de vivienda; iii) y 300.618 hogares con afectación en finca o parcela (DANE, 2011, p. 3). En total, se estima que durante la ola invernal hubo 3.219.239 personas afectadas y 1.442.902 viviendas con daños estructurales (CEPAL, 2012, p. 27).

Al respecto, nuevamente es importante señalar la dificultad de dar cifras exactas sobre el desplazamiento ambiental en Colombia. Lo datos que se acabaron de presentar son un intento por mostrar la vulnerabilidad del país ante los desastres ambientales y el cambio climático, y el aumento del riesgo de desplazamiento ambiental. Igualmente, los números de viviendas afectadas son un indicio de la cifra de personas que abandonan sus hogares con motivo de algunos desastres ambientales, mas no todos. Es complejo estimar el número de desplazados inducidos por eventos que no afecten directamente las viviendas, como aquellos que repercuten en las fuentes de subsistencia y los lazos con el territorio y la comunidad. Se insiste en la necesidad de construir redes sólidas de difusión y cabildeo que aumenten el compromiso de la comunidad científica y académica, así como el de las autoridades locales y diversos grupos de presión, para gestionar mecanismos que ayuden en la identificación de los desplazados ambientales en el país.

3.2 El modelo de desarrollo y el aumento de los riesgos de desastre ambiental

El modelo de desarrollo implementado en el país también aumenta el riesgo de desastres ambientales y de desplazamientos. Generalmente, cuando hay un modelo de desarrollo basado en industrias extractivas y monocultivos extensivos, los éxodos forzados directamente relacionados con ello tienen lugar a través de tres vías. Primero, cuando grupos armados ilegales ejercen presión sobre los habitantes para que vendan barato sus tierras o las abandonen. Una vez hecho esto, se construye una falsa legalidad del terreno y es vendido a inversionistas locales o a las autoridades encargadas de promover proyectos de desarrollo en esas tierras. Segundo, cuando las compañías mineras o de biocombustibles recurren directamente a los grupos armados ilegales para despojar de sus tierras a la población local. Y tercero, cuando hay una notable contaminación y destrucción de las fuentes de subsistencia como consecuencia de la implementación de proyectos de desarrollo y los habitantes tienen que abandonar sus hogares –o permanecen en riesgo de desplazamiento- como mecanismo de adaptación y supervivencia (Sánchez y Urueña, 2014, p. 19). En el caso colombiano se abordará esta última situación, sin desconocer que la relación entre desplazamiento y modelo de desarrollo es mucho más compleja y no se limita a lo ambiental.

En el Plan Nacional de Desarrollo (2010-2014) se reconoció este aspecto, en el capítulo VI, titulado “Sostenibilidad ambiental y Prevención del Riesgo”. Allí se expuso que, sobre

la base de la riqueza natural y cultural, la nación y sus regiones han diseñado estrategias de desarrollo. En este punto, se han utilizado y explotado diferentes recursos naturales con el objetivo de promover el crecimiento económico. Según el Plan Nacional, aunque este crecimiento contribuye a mejorar el ingreso y bienestar de los colombianos, también ha marcado un notorio deterioro ambiental y acentuado la deforestación, la pérdida de la biodiversidad y la contaminación del agua y el aire (DNP, 2010, p. 424-425).

De manera puntual, el Plan Nacional resaltó que “el 85% de los sistemas productivos de Colombia se ubican en áreas vulnerables a desertificación, y el 48% del país es susceptible de erosión”. Como consecuencia de estos factores, cada año se degradan unas dos mil hectáreas en la región andina, afectando al sector agrícola, la producción de alimentos y la disponibilidad de agua potable. Bajo esta misma lógica, “las sustancias químicas empleadas en los procesos de producción causan contaminación del agua, el aire y los alimentos, generando riesgos significativos para la salud pública, la productividad y los ecosistemas”¹⁷ (DNP, 2010, p. 425). Principalmente, el Plan Nacional se refirió a desastres ambientales de lenta aparición, desconociendo que el modelo de desarrollo también puede incidir en la gestación y fortalecimiento de algunos desastres ambientales repentinos. Esta omisión se debe, en gran medida, a la dificultad que reviste hacer una precisa identificación de la incidencia de los factores antrópicos en algunos eventos hidrometeorológicos.

Hay casos específicos que ayudan a ejemplificar la relación entre el modelo de desarrollo y los desastres ambientales en el país. Al respecto, la fuente de la información que se presentará a continuación es uno de los pocos estudios académicos que hay sobre desplazamiento ambiental a nivel nacional. La publicación “Cambio climático y desplazamiento ambiental forzado”, coordinada y editada por Javier Valencia, da algunas luces sobre el tema, pero enfrenta el mismo obstáculo que se ha tenido que sobrellevar durante el presente capítulo: la imposibilidad de dar cifras concretas sobre los desplazados ambientales en Colombia.

¹⁷ Según el Plan Nacional (2010, p. 425), “uno de los aspectos cruciales de la gestión ambiental es el recurso hídrico [...]. Los más altos niveles de contaminación se presentan en las cuencas donde se concentra el mayor desarrollo económico y donde se puede producir el mayor impacto sobre la población”.

Sobre el caso del Túnel de la Línea, en el municipio de Calarcá, Quindío, es posible afirmar que su construcción ha promovido “la degradación del ambiente, la erosión de la tierra, sequías y contaminación de las fuentes hídricas, por efectos de los movimientos en la tierra y vertimientos de residuos producto de la obra” (Valencia, 2014, p. 124). Con motivo de este proyecto se ha provocado el desplazamiento de un número incierto de personas. En el departamento de Caldas, en el corregimiento de Berlín –municipio de Samaná-, se encuentra ubicado el complejo hidroeléctrico Miel I. Tras la construcción del trasvase del río Manso al río Berlín, se infiltraron en el túnel unas veintidós quebradas. “Estas afectaciones presionaron a los propietarios de los terrenos a vender a la empresa ISAGEN, generando un desplazamiento de la población campesina que tradicionalmente habitaba la zona” (Valencia, 2014, p. 124). Igualmente, en el corregimiento La Bella, en Pereira, Risaralda, se asentaron los monocultivos de la transnacional Smurfit Kappa. Allí se modificaron las extensas zonas de humedales para plantar eucaliptos, lo cual trajo como consecuencia la deshidratación de los nacimientos y humedales de la región. A su vez, se redujo la variedad de aves, insectos y lombrices. Sumado a lo anterior, el Estado no invirtió “en acueductos comunitarios [...], porque la densidad poblacional [era] mínima [...]. Se acabó la escuela; la infraestructura se cayó y no volvieron a enviar docentes” (Valencia, 2014, p. 125). Se inició un proceso de desplazamiento paulatino, en donde las familias se segregaron y perdieron vínculos de identidad con el territorio.

El modelo de desarrollo es un factor que aumenta el riesgo de desplazamiento ambiental. Aunque también propicia relaciones en donde entran en juego grupos armados ilegales y esquemas de inversión extranjera, frente a la presente investigación es particularmente relevante porque incide de manera directa, principalmente, en la generación e intensificación de desastres ambientales de lenta y súbita aparición inducidos por la actividad humana. Dadas las características de estos eventos, en donde los éxodos son segregados y no repentinos, calcular la cifra de desplazados es aún más complejo que en los casos de desastres ambientales repentinos, como los abordados en el numeral anterior. No obstante, el reconocimiento por parte del gobierno colombiano sobre los efectos adversos del modelo de desarrollo es un avance importante en el posicionamiento del debate sobre la relación migraciones – medio ambiente. Es necesario que en torno a esta iniciativa converjan redes

sólidas de presión política y difusión del Marco internacional sobre desplazamiento ambiental.

3.3 A manera de cierre

El fenómeno del desplazamiento ambiental en Colombia es una realidad. A pesar de las dificultades que existen a la hora de rastrearlo e identificar con precisión sus dimensiones, hay indicios de que hay población que adopta este tipo de migración como la mejor forma de adaptación frente a los desastres ambientales y los efectos adversos del cambio climático. Así como hay miles de familias que se encuentran en riesgo de desplazamiento ambiental, hay otras tantas que han perdido sus viviendas con ocasión de un desastre ambiental y muy probablemente se han visto desplazadas.

El presente capítulo es un intento por demostrar que el desplazamiento ambiental es una realidad, pero también por señalar una necesidad básica: la urgencia por crear mecanismos institucionales que ayuden a delimitar el fenómeno e identificar con celeridad a las víctimas. Según la experiencia de la gestación de la política pública colombiana sobre desplazamiento forzado, la necesidad que se acaba de indicar es el primer paso para posicionar el tema a nivel interno y reconocerlo como un fenómeno en sí mismo.

4. EL RÉGIMEN INTERNACIONAL SOBRE DESPLAZAMIENTO INTERNO Y LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA

Para dar respuesta al fenómeno de las migraciones forzadas que no implican el cruce de fronteras transnacionales por parte de las víctimas, desde las Naciones Unidas se diseñó un instrumento encargado de ofrecer directrices para la atención y protección de la población desplazada al interior de los países. Los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre los Desplazados Internos, considerados como la “columna vertebral” del régimen internacional sobre desplazamiento interno, incluyeron a los desplazados ambientales dentro de sus lineamientos. No obstante, a pesar de que los Principios han servido como guías para las normas y políticas destinadas a la atención de este tipo de movimientos en el país, el Estado colombiano no ha reconocido la problemática del desplazamiento ambiental. En este capítulo se mostrará cómo el Estado ha optado por una definición restringida de desplazado interno, evitando la inclusión de los desplazados ambientales dentro de esta.

Para cumplir con este propósito, en un primer momento, se profundizará en la respuesta de la comunidad internacional frente al fenómeno del desplazamiento forzado interno, para exponer las razones por las cuales fue necesaria la construcción de los Principios Rectores, y el contenido y valor jurídico de estos. Y en un segundo momento, se hablará de la respuesta del Estado colombiano frente a este mismo fenómeno. Se explorarán los primeros intentos regulatorios en el país con relación al desplazamiento forzado y cómo estas acciones adoptaron algunos elementos de los Principios Rectores, pero reconociendo que en Colombia la categoría de desplazado sólo se ha empleado en el marco del conflicto armado y, últimamente, en contextos de violencia generalizada.

4.1 La comunidad internacional y el desplazamiento forzado interno

El fenómeno del desplazamiento forzado interno comenzó a ser un tema de interés para la comunidad internacional a partir de la década de los ochenta. En estos momentos, la estrategia para ejercer control sobre los flujos migratorios transnacionales sufrió un cambio radical. Para exponer las razones por las cuales fue necesaria la creación de un régimen internacional sobre desplazamiento interno, es importante explicar en un primer momento la

situación que condujo a la comunidad internacional a crear un régimen internacional sobre los refugiados.

Las consecuencias de la Primera y Segunda Guerra Mundial pusieron sobre la mesa la urgencia por la construcción de un marco normativo e institucional que permitiera la atención y protección de las personas que se habían visto forzadas a abandonar sus países de origen. Después de la Primera Guerra Mundial, Europa experimentó una crisis sin precedentes. Se estimó que para el año 1926 hubo un total de 9.5 millones de personas que abandonaron sus países de origen a causa de la violencia. No obstante, la respuesta de la mayoría de los países occidentales –a excepción de Francia, que recibió cerca de 1.5 millones de refugiados– consistió en aumentar las políticas restrictivas frente a la migración, ya que consideraron que estos éxodos masivos tenían un impacto negativo sobre la seguridad nacional. Después de la Segunda Guerra Mundial, la crisis se intensificó. Entre 1939 y 1945 se calcularon más de 11 millones de personas que se vieron obligadas a cruzar las fronteras transnacionales (Zolberg, Suhrke, Aguayo, 1989, p. 18-27).

Como respuesta por parte de la comunidad internacional, en el año de 1950 se creó la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados -ACNUR-¹⁸. Esta Agencia, impulsada desde la Asamblea General de las Naciones Unidas, fue diseñada con el propósito inicial de garantizar la protección de las personas que habían huido de sus países

¹⁸ Pero el ACNUR no surgió de la nada. Éste fue el producto de un trabajo previo emprendido por la Sociedad de las Naciones, principalmente. En 1921, dada la crisis de refugiados que se venía presentando en Europa a raíz de los estragos de la Primera Guerra Mundial, la Sociedad de las Naciones nombró un Alto Comisionado para los Refugiados. La tarea fue encargada a Fridtjof Nansen, quien aseguró asistencia para los refugiados por parte de algunos gobiernos y organizaciones voluntarias. En 1929, en un intento por consolidar el trabajo del Alto Comisionado, la Sociedad de las Naciones sometió el servicio de la Oficina del Alto Comisionado a la autoridad directa del Secretario General. Un año después se creó una Oficina propia, con un órgano directivo propio: la Oficina Internacional Nansen para los Refugiados. No obstante, para 1938 el problema del refugio había crecido exponencialmente, y se optó por crear también el Comité Intergubernamental para los Refugiados. A partir de 1939 una sola persona fue asignada como Director del Comité y Alto Comisionado. Dadas las problemáticas de la II Guerra Mundial, el Alto Comisionado no pudo operar dentro del territorio alemán, reduciendo significativamente su actividad. A finales de 1940 la Sociedad de las Naciones concluyó el mando del Alto Comisionado y la actividad del Comité fue asumida por la Organización Internacional para los Refugiados -OIR-. Una vez finalizada la Guerra, la Conferencia de San Francisco redactó la Carta de las Naciones Unidas; también evaluó la posibilidad de crear una nueva organización internacional encargada de la asistencia y protección de los refugiados. Finalmente, a finales de 1950, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. En últimas, el ACNUR que hoy conocemos fue fruto de un intenso trabajo emprendido por la Sociedad de las Naciones desde la segunda década del siglo XX, en conjunto con sus Estados miembro y el conjunto de organizaciones encargadas de atender y proteger a la población refugiada (Gesulfo, s.f.).

de origen entre 1926 y 1951 en Europa, facilitando su repatriación o incorporación dentro de nuevas comunidades. Un año después, se empezó a construir un marco normativo como respuesta al fenómeno del desplazamiento transnacional. En 1951 se ratificó la Convención de Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados, en donde el reconocimiento de las situaciones en las que era necesario otorgar refugio a las víctimas seguía estando geográfica y temporalmente delimitado, como en el estatuto inicial del ACNUR¹⁹ (Vidal, 2007, p. 50-51).

La revolución húngara de 1956 como respuesta a la ocupación soviética y la posterior réplica por parte del Ejército Rojo²⁰, y los múltiples procesos de descolonización en África durante la década de los cincuenta y sesenta reflejaron las limitaciones del concepto de refugiado consignado en los estatutos del ACNUR y de la Convención de 1951. En 1967, a través del Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, fueron levantadas las restricciones que limitaban la protección a quienes habían emigrado con motivo de las dos guerras mundiales²¹. Se definió como refugiado a: toda persona que, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas se encuentre fuera del país de su nacionales y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencias de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dicho temores, no quiera regresar a él (Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 1951 y Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, 1967).

¹⁹ Debido a los estragos de ambas guerras mundiales, se consideraron refugiados a quienes requerían la protección internacional como producto de situaciones ocurridas antes del 1° de enero de 1951 en suelo europeo. La preocupación de la comunidad internacional era solucionar un problema existente, de manera coyuntural, más no estructural (Machado, 2013).

²⁰ Alrededor de 180.000 personas abandonaron Hungría, debido a las represiones del Ejército soviético sobre la población, como consecuencia del levantamiento de 1956. Gran parte de los refugiados emigraron hacia Austria y Yugoslavia (ACNUR, 2000).

²¹ Junto a esta ampliación del concepto de refugiado consignada en el Protocolo de 1967, en 1984, en Cartagena, Colombia, se introdujeron nuevos elementos a la definición. Mediante una declaración internacional, en donde participaron representantes de las Naciones Unidas y los gobiernos del cono sur, se logró incluir dentro del sistema de protección a “aquellas personas que huyeron de su país de origen por la presión de violencia generalizada o estructural, sin tener que demostrar la situación de persecución individual o de grupo particular” (Vidal, 2007, p. 45). Así pues, se esperaba que este desarrollo normativo iba a repercutir positivamente en la atención y protección de los refugiados. Empero, los resultados fueron distintos.

Después de la ampliación del concepto de refugiado se multiplicaron las cargas sobre los Estados receptores. Esta clase de migrantes, en la mayoría de los casos, pertenecían a sectores vulnerables de la sociedad. Llegaban a los países receptores con escasos recursos y formación. Esta condición complejizó la inserción de estas personas dentro de un mercado laboral estable. A pesar de contar con la intervención del ACNUR, el accionar de estos Estados se empezó a definir por una lógica muy simple: había una serie de migraciones que eran ordenadas –migraciones económicas avaladas por los Estados receptores-, las cuales había que estimular; pero también había otras migraciones que desestabilizaban y generaban costos –migraciones económicas que no cuentan con el aval de los Estados receptores, y desplazamientos forzados transnacionales-.

Igualmente, dado el aumento en la cantidad de los éxodos transnacionales, los Estados notaron que sus aportes tenían que crecer de manera paralela. Esta situación provocó un déficit en la financiación del sistema y, por lo tanto, la desatención de un sinnúmero de refugiados²² (Sánchez, 2009, p. 16). Como respuesta a las limitaciones del derecho de los refugiados y los obstáculos interpuestos por parte de los Estados receptores al mismo, a inicios de la década de los ochenta al interior de las Naciones Unidas se preguntaron por el origen de las migraciones forzadas transnacionales. Este cuestionamiento llevó a que la comunidad internacional posara la vista al interior de los Estados expulsores a través del informe del nuevo Relator Especial sobre Derechos Humanos y Éxodos Masivos: Sadruddin Aga Khan.

El informe de Aga Khan, presentado en 1981, subrayó que una de las múltiples causas de los éxodos eran las violaciones masivas de derechos humanos²³. A pesar de esto, en el informe no se hizo referencia a la responsabilidad de los Estados expulsores. El principal objetivo del informe de Aga Khan era analizar las migraciones forzadas transnacionales. Dada

²² A raíz de esta dificultad, el ACNUR extendió su mandato de protección, lo cual permitió proteger y atender poblaciones que no encajaban dentro de las definiciones de refugiado establecidas por la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, cubriendo una nueva expresión de las migraciones forzadas. La ampliación del mandato del ACNUR se dio en 1976. “El Consejo Económico y Social -ECOSOC- emitió una resolución extendiendo las funciones del ACNUR, con la cooperación de los gobiernos y otras agencias de ONU, a refugiados y personas desplazadas, víctimas de desastres producidos por el hombre, requiriendo asistencia humanitaria urgente” (Vidal, 2007, p. 55)

²³ El asunto de la violación de derechos humanos no tuvo un lugar central en el informe. Durante los ochenta, a diferencia de los noventa, el grado de consenso de los derechos humanos no era demasiado amplio.

la naturaleza de las situaciones de refugio, el grueso de la responsabilidad recae sobre la comunidad internacional. Es decir, la decisión de no incluir en el informe un apartado sobre las responsabilidades estatales fue totalmente válida para el contexto. Allí, el Relator Especial determinó algunas de las razones por las cuales las personas emigraban de sus países: i) la ausencia de oportunidades económicas; ii) la asistencia internacional; iii) y la sistemática violación de derechos humanos y situaciones de violencia (Sánchez, 2007, p. 100-101).

Sin embargo, Aga Khan planteó que los éxodos transnacionales eran fuertemente motivados por la ayuda que los refugiados encontraban en los países receptores. Entonces, sugirió que la asistencia debería trasladarse al interior de los países expulsores, desincentivando el cruce de las fronteras por parte de los potenciales migrantes transnacionales. En últimas, brindó recomendaciones para que las Naciones Unidas establecieran un sistema de alerta temprana de cara a los éxodos masivos, más no frente a posibles violaciones graves y masivas de derechos humanos²⁴ (Sánchez, 2007, p. 102). Esta propuesta caló en el seno de Naciones Unidas y contribuyó a cambiar la forma de entender las migraciones transnacionales forzadas.

A inicios de la década de los noventa, las Naciones Unidas decidieron crear la figura del Representante del Secretario General para los Desplazados Internos, sin que esto significara la supresión del régimen encargado de la gestión del refugio. Vale la pena aclarar que el régimen del refugio ha funcionado de manera paralela junto a los mecanismos desarrollados dentro del marco de la gestión del desplazamiento interno. No fue la sustitución de un régimen por otro, sino la puesta en marcha simultánea de dos conjuntos de instrumentos que atacan un mismo problema desde enfoques diferentes. El régimen del refugio fue creado para dar respuesta a una problemática de carácter internacional, mientras que el desplazamiento

²⁴ Aunque no se pueden desconocer los esfuerzos que se hicieron por satisfacer las necesidades de protección y asistencia de quienes se veían obligados a abandonar sus lugares de vivienda, los instrumentos desarrollados para controlar las migraciones también se convirtieron en dispositivos al servicio de los intereses de los Estados receptores. Sus objetivos humanitarios quedaron en un segundo plano en la medida en que se propuso la creación de un marco normativo y legal que permitiera reducir los costos producidos por los refugiados, atacando el fenómeno del desplazamiento en la fuente. En vez de aplicar una estrategia curativa, se adoptó una estrategia preventiva de los éxodos transnacionales (Vidal, 2007, p. 57). Para efectos prácticos de la gestión del refugio, posar la atención sobre los desplazados internos ayudó a alivianar las cargas de la comunidad internacional, poniendo en cintura a los Estados expulsores.

interno es un asunto principalmente doméstico, y desconocer este último elemento sería ir en contra del principio de soberanía estatal.

4.1.1 Creación de la figura del Representante del Secretario General de las Naciones Unidas para los Desplazamientos Internos y el diseño de los Principios Rectores: contenido y valor jurídico de esta propuesta

En el año de 1992, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas decidió que era necesario designar un Representante del Secretario General, el cual debía analizar las necesidades de derechos humanos de los desplazados forzados que aún no habían abandonado sus países de origen; para el cargo fue nombrado Francis Deng²⁵ (Vidal, 2007, p. 63). La labor adelantada por Deng en los años siguientes ayudó a darle un cuerpo más sólido a la categoría de desplazado interno, que ya venía siendo abordada, pero sin mayor profundidad.

La primera tarea que se le asignó al nuevo Representante para los Desplazamientos Internos fue la realización de un informe sobre los éxodos forzados al interior de los países. Esta labor inicial de su mandato fue particularmente determinante, pues dio luces concretas sobre las características propias y el alcance del fenómeno del desplazamiento interno. El estudio que Deng realizó fue fruto de la interacción con múltiples actores locales de los Estados en los que el fenómeno del desplazamiento forzado era más acentuado, entre ellos, Colombia. Por lo tanto, los resultados arrojados por Deng no fueron la percepción unilateral de aquél que se encuentra alejado de la realidad que pretende analizar, sino que fueron la expresión de cada uno de los actores que intervenían en los procesos de migración forzada.

El informe de Deng concluyó que los desplazamientos forzados eran causados, principalmente, por el conflicto armado. También, afirmó que el fenómeno del desplazamiento interno requería de acciones inmediatas por parte de la comunidad internacional. En términos comparativos, para ese entonces había un total de 25 millones de desplazados internos en el mundo, mientras que refugiados había unos 18 millones. Al respecto, planteó que las estadísticas iban a seguir escalando, y que este fenómeno no era un rasgo particular de algunas regiones en el mundo, sino que era una problemática que había

²⁵ Representante del Secretario General de las Naciones Unidas para los Desplazados Internos, entre 1992 y 2004.

adquirido una connotación planetaria y que afectaba a todas las regiones. Sostuvo que había zonas grises en el derecho internacional que no permitían una adecuada atención y protección de los desplazados internos (ONU, E/CN. 4/1994/44). Dadas estas situaciones, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas amplió el mandato de Deng y le solicitó que, con la ayuda de un grupo de expertos, desarrollara un documento en el que planteara las recomendaciones pertinentes para hacerle frente a estas lagunas normativas. Este paso fue posible debido a que Deng se apoyó en un discurso basado en el respeto a los derechos humanos, lo cual justificó el interés internacional en un asunto principalmente doméstico.

Como resultado de esta solicitud, en el año de 1998 surgieron los Principios Rectores sobre los Desplazamientos Internos. Allí se pretendió consignar las necesidades específicas de aquellas personas que se habían visto forzadas a abandonar sus hogares sin cruzar las fronteras transnacionales. Estos Principios fueron un intento por definir una serie de derechos y obligaciones encaminadas hacia la protección y asistencia de los desplazados internos durante las tres etapas del proceso migratorio: la prevención, el desplazamiento y la solución; incluyendo dentro de esta última etapa el retorno o reasentamiento y el proceso de reintegración (ONU, E/CN. 4/1998/53, Anexo 1).

Para efectos de la presente investigación, los Principios Rectores son particularmente importantes, pues contienen una definición de desplazado interno que incluye a quienes han sido víctimas de desastres ambientales. Según este marco normativo, se entiende por desplazado interno a la persona o grupo 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” (ONU, E/CN. 4/1998/53, Anexo 2).

A pesar de que en la definición ofrecida por los Principios Rectores se hacía un énfasis en los desplazamientos derivados del conflicto y la violencia, vale la pena rescatar que se evitó una definición restringida del fenómeno, incluyendo a las víctimas de catástrofes

naturales o provocadas por el ser humano²⁶. Los Principios Rectores, más allá de ser la expresión de los intereses de los Estados poderosos que no querían recibir más refugiados, reconocieron en cierta medida la complejidad del asunto. Según su definición de desplazado interno, dejaron entrever que el desplazamiento obedecía a múltiples causas, dentro de las cuales la violencia y el conflicto armado eran sólo unas. Aunque hay que señalar que en un primer momento este punto no tuvo suficiente relevancia y empezó a ser realmente tenido en cuenta a partir del año 2004, cuando Walter Kälin reemplazó a Deng como Representante del Secretario General. Al respecto, en el siguiente capítulo se profundizará sobre el mandato de Kälin y el papel protagónico que adquirió el discurso sobre los desplazados ambientales.

Los Principios Rectores hicieron énfasis en las responsabilidades de los Estados expulsores frente al fenómeno del desplazamiento interno y, en menor medida, las obligaciones de la comunidad internacional. Lo anterior tiene sentido si se parte de la base de que el informe de Aga Khan estaba elaborado desde una perspectiva de refugio, y por ende, un tema que le concernía a la comunidad internacional; mientras que el informe de Deng abordó un asunto doméstico en donde la comunidad internacional adquirió un rol suplementario. En este punto, se estipuló que las autoridades nacionales tienen el deber de velar por la protección y asistencia humanitaria de los desplazados internos que se encuentren en su jurisdicción, los cuales no podrán ser perseguidos ni castigados por su condición; y en los casos en los que los Estados expulsores no puedan hacerle frente a esta situación, la comunidad internacional tendrá el deber de garantizar esta protección y asistencia²⁷. Además, la garantía de estos derechos deberá regirse de acuerdo a las necesidades especiales de la población, teniendo en cuenta cuando los desplazados internos son: niños, y/o menores que se desplazan sin compañía, mujeres embarazadas, madres con hijos pequeños, mujeres cabeza de familia, personas con alguna discapacidad, personas de edad avanzada, o pueblos indígenas, campesinos, pastores y otros grupos que tienen una relación de dependencia y apego con su tierra (ONU, E/CN. 4/1998/53, Principio 3, 4 y 9).

²⁶ En esos momentos la comunidad internacional estaba más preocupada por el asunto de los desplazados inducidos por la violencia que por los desastres ambientales. Para ese entonces, no era muy clara la relación entre la actividad humana y el cambio climático. Además, en el escenario post-guerra fría estallaron varios conflictos internos alrededor del mundo que provocaron millones de desplazamientos internos inducidos por la violencia.

²⁷ En estos casos, los Estados tienen la obligación de garantizar el rápido acceso de los organismos internacionales a la población desplazada (ONU, E/CN. 4/1998/53, Principio 30).

Los Principios Rectores contienen obligaciones y derechos encaminados a proteger a la población contra el desplazamiento y a los desplazados internos durante el desplazamiento y el regreso o el reasentamiento²⁸. No obstante, a pesar de que este marco normativo ha ofrecido un complejo y variado listado de derechos y obligaciones, su carácter no vinculante ha hecho que el cumplimiento dependa de la voluntad de los Estados. Los Principios Rectores no fueron concebidos por medio de un tratado internacional debido a dos razones, principalmente. Por un lado, el tema de la gestión del desplazamiento ha sido un asunto que no ha estado en la capacidad de producir un consenso entre los Estados y al interior mismo de las Naciones Unidas. Desde los Estados, no es conveniente reconocer ante la comunidad internacional que se está desprotegiendo a la población y, mucho menos, cuando este reconocimiento implica unos deberes de obligatorio cumplimiento; y desde las Naciones Unidas, ha primado el punto de vista del ACNUR, que ha considerado que es necesario que el tema permanezca en una situación de indefinición normativa, pues esto permite tomar decisiones *ad hoc* y evitar un marco rígido que podría quedar obsoleto ante cualquier coyuntura política. Por otra parte, la negociación y ratificación de un tratado internacional toma demasiado tiempo, y las víctimas, en la mayoría de las situaciones, necesitan ser atendidas y protegidas con urgencia (Vidal, 2007, p. 74).

Aunque, es importante señalar que esta ausencia de obligatoriedad no implica que los Principios Rectores carezcan de un valor jurídico específico. Si bien están diseñados como guías que los Estados - y demás actores que intervienen en la atención de los desplazados internos - pueden adoptar o rechazar, los Principios Rectores no están desarrollando completamente un nuevo derecho, sino que en gran medida interpretan el ya existente a la

²⁸ Frente a la protección contra los desplazamientos, las autoridades locales y los órganos internacionales encargados tienen la obligación de respetar en todo momento el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Asimismo, todo ser humano tiene el derecho a ser protegido contra los desalojos arbitrarios que lo hagan abandonar su lugar de residencia permanente o habitual (ONU, E/CN. 4/1998/53, Principio 5 y 6). En cuanto a la protección durante el desplazamiento, las autoridades encargadas tienen la obligación de asegurar un alojamiento adecuado a las víctimas, y que este movimiento se dé bajo unas condiciones adecuadas de seguridad, alimentación, salud e higiene y de que los miembros de una misma familia no tengan que separarse durante este proceso. Los desplazados internos tendrán derecho a ser protegidos contra el genocidio, el homicidio, las ejecuciones arbitrarias, las desapariciones forzadas y amenazas, principalmente (ONU, E/CN. 4/1998/53, Principio 7 y 10). Y sobre la protección durante el regreso, el reasentamiento y la reintegración, las autoridades encargadas tienen la obligación de asegurar las condiciones necesarias para que las víctimas puedan volver a sus hogares, de manera voluntaria, segura y digna, o cuando el regreso no es posible, se pueda garantizar su reasentamiento en otras partes del país. Estas personas también tendrán derecho a participar en los procesos de planificación y gestión de su regreso o reasentamiento (ONU, E/CN. 4/1998/53, Principio 28 y 29).

luz de una problemática en particular. Este argumento supone que, a pesar de que la naturaleza de este instrumento no implique vinculatoriedad jurídica, sí interpreta elementos que en sus fuentes originales son de carácter vinculante para los Estados²⁹. El resultado de esta compleja construcción normativa ha sido una herramienta de derecho blando³⁰, que aplica directamente tratados vinculantes basados en derecho duro, pero que también interpreta y crea otras normas que no implican un obligatorio cumplimiento (Vidal, 2007, p. 75-79). En últimas, los Principios Rectores se han ubicado dentro de un “limbo normativo”, que ha hecho difícil encasillarlos como ciento por ciento vinculantes o no.

La estrategia sugerida por Deng y su grupo de expertos dio como resultado un instrumento que, al reconocer tratados vinculantes sobre asuntos relacionados con violaciones graves de derechos humanos, potenció su capacidad para ser difundida entre los ordenamientos internos. A su vez, las normas codificadas en los Principios fueron producto de la socialización de distintos actores. Gracias a las visitas que realizó Deng en el momento en el que elaboró su informe³¹, pudo interactuar con organizaciones de la sociedad civil, víctimas y entidades estatales que cumplieron funciones relacionadas con el desplazamiento interno en países donde el fenómeno se empezaba a tornar problemático (ONU, E/CN.4/1994/44).

Así como en el proceso de creación de los Principios Rectores Deng recogió las experiencias vividas en otros países, durante el proceso de implementación y difusión se valió de una estrategia similar. Como mecanismo para que los Estados adoptaran su propuesta y la analizaran respecto a los retos derivados de la implementación, Deng realizó talleres, seminarios, congresos y mesas de trabajo³². Estas actividades han sido escenario de

²⁹ En este punto, los Principios Rectores recogen otras formas de derecho duro internacional, tales como las relacionadas con la protección del derecho a la vida, la prohibición de la tortura y de la esclavitud, la prohibición de la toma de rehenes, los derechos religiosos y las necesidades de subsistencia (Vidal, 2007).

³⁰ En algunos contextos, los Principios Rectores pueden “endurecerse” y revestirse de obligatoriedad jurídica. Tal es el caso de Colombia que, como se verá más adelante, adoptó gran parte de los Principios y los incorporó al ordenamiento interno a través del bloque de constitucionalidad. Este proceso puso a los contenidos de los Principios al mismo nivel de la Carta Constitucional.

³¹ Además de la visita a Colombia, Deng comprobó la situación de otros países que presentaban altos índices de desplazamiento interno, tales como: Sri Lanka, Burundi y Ruanda (ONU, E/CN.4/1994/44, párr. 50).

³² Por ejemplo, según Sánchez (2007, p. 250-251), “son numerosos los eventos que se han celebrado para difundir y promover los Principios Rectores. El primero de ellos se llevó a cabo [en 1998], en Addis Abeba [Etiopía], con el patrocinio de OUA [-Organización para la Unidad Africana-], ACNUR y la Brookings Institution. [...] Participaron representantes de los cinco Estados miembros de la Oficina de la Comisión de Refugiados de la OUA –Argelia, Camerún, Níger, Sudán y Zambia-. Otro evento, en el que se discutió la

diálogo, en los que las identidades de los Estados de cara al fenómeno del desplazamiento forzado se han moldeado de acuerdo a lo presupuestado por los Principios Rectores. Lejos de ser un instrumento que fue resultado de la disputa de los intereses de los distintos actores de la comunidad internacional frente a un tema en particular, fue un punto de convergencia identitaria. Los Principios Rectores no fueron un capricho de las Naciones Unidas, sino el reflejo de las necesidades de asistencia y protección de los desplazados forzados en la escala doméstica. Por lo tanto, el contenido de la propuesta de Deng gozó de una exitosa difusión, pues fueron un conjunto de novedosas directrices que nacieron a partir de un fenómeno que pudo ser identificado y estudiado al interior de los países.

Ha habido pocos Estados que han manifestado encontrarse en desacuerdo con la propuesta de Deng. Por ejemplo, la India ha sostenido que los Principios resultan inadecuados a la hora de abordar el fenómeno del desplazamiento inducido por proyectos de infraestructura. Más allá de esta clase de objeciones, que no dejan de ser pocas, el proceso de divulgación emprendido por Deng ha convertido a los Principios en un referente ineludible en cuanto a desplazamiento interno se refiere (Sánchez, 2007, p. 251).

En síntesis, el control de las migraciones forzadas transnacionales tuvo como consecuencia un aumento en las cargas de los Estados receptores y, por ende, un crecimiento en los costos que estos tenían que suplir para atender a los refugiados en el mundo. El régimen internacional sobre los refugiados se vio desbordado y como respuesta a esta situación, las Naciones Unidas gestionaron una serie de estudios para poder comprender en mayor profundidad los procesos migratorios no voluntarios. Uno de estos informes, desarrollado por el nuevo Representante del Secretario General de las Naciones Unidas para los Desplazamientos Internos, Francis Deng, puso sobre la mesa la necesidad de crear un marco normativo paralelo, capaz de encarar el fenómeno del desplazamiento forzado al interior de los países. Los Principios Rectores sobre los Desplazamientos Internos nacieron como réplica a esta insuficiencia regulatoria, legitimando el papel de la comunidad internacional en la ocupación de una migración exclusivamente doméstica y logrando el posicionamiento de este fenómeno dentro de la agenda internacional. Estos Principios, que podría decirse que

aplicación del nuevo marco normativo fue el seminario celebrado en Bogotá [en 1999], patrocinado por el Proyecto sobre Desplazamientos internos de la Brookings Institution, el Grupo de Apoyo a Organizaciones de Desplazados -GAD- y el Comité Estadounidense para los Refugiados”.

son principalmente no vinculantes para los Estados, plantean derechos para las personas desplazadas y también obligaciones para los Estados expulsores y la comunidad internacional. Sin embargo, a pesar de no ser completamente vinculantes, tanto sus contenidos, relacionados con violaciones graves de derechos humanos, como su proceso de creación e implementación, fruto de la interacción con distintos actores de la comunidad internacional, han repercutido en un amplio proceso de difusión.

Países como Colombia han adoptado los Principios Rectores y los han incorporado al ordenamiento interno, dotándolos de plena vinculatoriedad. Empero, esta adopción no ha sido plena y ha simplificado la definición de desplazado interno ofrecida por los Principios. Aunque establecer una definición propia de desplazamiento interno es una decisión legítima del Estado, teniendo en cuenta que los Principios son una propuesta de derecho blando, en este proceso de incorporación al ordenamiento colombiano se ha perdido de vista la necesidad de garantizar una atención y protección adecuada para los desplazados ambientales, así como para los desplazados por proyectos de desarrollo. Para hacer tránsito a esta afirmación, primero hay que exponer las razones por las cuales el problema del desplazamiento forzado empezó a ser tenido en cuenta en Colombia.

4.2 El Estado colombiano y el desplazamiento forzado interno

A principios de la década de los noventa imperaba un profundo desconocimiento estatal del fenómeno del desplazamiento forzado³³. En este periodo, las referencias que se hacían al desplazamiento en Colombia provenían de grupos de investigadores y defensores de derechos humanos que se articulaban con la comunidad internacional, en donde se denunciaba una creciente relación entre conflicto armado y desplazamiento forzado (Vidal, 2007, p. 169). A mediados de esta misma década, la violencia adquirió una nueva dimensión y el asunto del desplazamiento comenzó a aparecer en el centro de la discusión. Nuevas

³³ Durante la administración del Presidente César Gaviria (1990-1994), el gobierno impidió que el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados -ACNUR- incluyera dentro de su mandato a los migrantes internos colombianos. Según el gobierno, esto implicaba que las funciones del ACNUR podrían parecerse más a una intervención política que a una ayuda humanitaria, “en la medida en que las migraciones internas se propusieran como un tema de derechos humanos y, con ello, de cumplimiento de obligaciones internacionales” (Vidal, 2007, p. 173).

lógicas intensificaron las dinámicas del conflicto armado y, con ello, cada vez más personas se veían obligadas a dejar sus hogares.

La nueva dimensión de la violencia se reflejó en una rápida expansión territorial de las fuerzas paramilitares y en un fortalecimiento militar de los grupos guerrilleros, en donde era cada vez mayor el número de personas que quedaban atrapadas en medio de los fuegos cruzados³⁴. También hubo otro tipo de alteraciones en las dinámicas del conflicto. Primero, a diferencia de la violencia partidista vivida en el país durante la mitad del siglo XX, la población que quedaba atrapada en medio de los fuegos cruzados estaba lejos de sentirse identificada con los protagonistas del conflicto. Segundo, en la mayoría de los casos, estos protagonistas no exponían a la población los motivos por los cuales combatían, lo cual repercutió en un fortalecimiento del primer elemento. Y tercero, las fronteras que separaban a los grupos no eran evidentes, sino que estos límites se alteraban en la medida en que los bandos avanzaban. Cada uno de estos elementos llevó a que las personas no tuvieran la certeza de estar resguardadas de los estragos de la violencia (CODHES, 2003, p. 137-138).

El recrudecimiento del conflicto y la transformación de algunas de sus características derivaron en la consolidación del desplazamiento forzado como proceso social que iba aumentando exponencialmente³⁵. Este escenario planteó la necesidad de regular el tema, estableciendo una definición estándar del fenómeno y del tipo de población que se atendería. Este momento “marcó el inicio de la reflexión en torno a un fenómeno que, pese a estar profundamente enraizado en la historia del país, era prácticamente invisible” (Sánchez, 2009, p. 26).

³⁴ En este contexto, hubo un incremento de las acciones bélicas y una importante expansión territorial de los actores armados. Igualmente, se dieron “continuas manifestaciones de degradación del conflicto mediante actos contrarios a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario, cometidos entre los combatientes y por parte de éstos contra la población civil” (CODHES, 1999, p. 3).

³⁵ Según el “Segundo informe de gestión estatal a la población desplazada por la violencia”, redactado por la Unidad Administrativa de Derechos Humanos de la Consejería Presidencial para la Atención a la Población Desplazada por la Violencia (1999), “entre 1985 y 1994 el desplazamiento forzado afectó a una población aproximada de 700.000 personas” (CODHES, 2003, p. 146). De igual forma, según datos de la Conferencia Episcopal de Colombia (1994), se estima que, en ese mismo periodo, había 99 municipios de expulsión y 134 municipios de llegada. Tanto las cifras de personas afectadas como las de municipios de expulsión iban a aumentar considerablemente con el paso de los años.

4.2.1 Primeros intentos regulatorios y el tipo de desplazamiento que interesaba a las autoridades: intervención del Representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los Desplazados Internos

El recrudecimiento del conflicto armado en Colombia planteó la necesidad de diseñar un marco normativo e institucional que permitiera la adecuada atención y protección de la población que se veía forzada a abandonar sus lugares de vivienda. Como respuesta a esta problemática, el gobierno invitó a Francis Deng para que hiciera un balance de la situación respecto al desplazamiento forzado en el país³⁶ (ONU, E/CN. 4/1995/50). Deng visitó Colombia en el mes de junio de 1994 y como uno de los frutos de su visita redactó el “Informe del Representante Especial de Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos sobre la visita a Colombia en 1994”³⁷.

En este informe se llegó a la conclusión de que en el país se desconocía el número exacto de personas afectadas por el desplazamiento forzado³⁸, aunque, según los testimonios de varios funcionarios públicos, el problema era grave. Las únicas cifras que daban luces sobre el número de desplazados en el país eran las presentadas por algunas organizaciones no gubernamentales, las cuales estimaban que había unos 300.000 desplazados internos. Esta dificultad, según lo presentado en el informe, era causada esencialmente por la propia dinámica del desplazamiento: las personas que se veían forzadas a abandonar sus lugares de residencia en Colombia no solían moverse en grandes grupos; además, las principales zonas de expulsión se encontraban dispersas a lo largo y ancho del territorio nacional, lo cual complejizaba la identificación de las víctimas (ONU, E/CN. 4/1995/50).

Asimismo, en su informe, Deng sostuvo que en el país no había un consenso claro entre los diferentes actores sobre la definición de desplazado interno. El gobierno manejaba una

³⁶ Esta fue una de las visitas que sirvieron como insumo para la posterior elaboración de los Principios Rectores sobre los Desplazamientos Internos.

³⁷ Durante su visita, Deng se reunió con “los Ministros de gobierno, de Defensa y de Agricultura, el viceministro de Relaciones Exteriores y el Consejero Presidencial para la defensa, protección y promoción de los derechos humanos. También se reunió con [...] delegados de organismos especializados intergubernamentales y con el personal de organizaciones no gubernamentales locales e internacionales, así como con representantes de la Conferencia Episcopal y miembros de la comunidad académica. También tuvo la ocasión de mantener entrevistas con numerosas personas desplazadas y testigos” (ONU, E/CN. 4/1995/50)

³⁸ Cabe resaltar que la cifra dada por la Consejería Presidencial para la Atención a la Población Desplazada por la Violencia sobre las 700.000 personas desplazadas entre 1985 y 1994 (pie de página número 38) fue del año de 1999, mientras que las recomendaciones de Deng son publicadas en el año de 1995.

distinta a la que manejaban algunas entidades encargadas de analizar el fenómeno localmente. Por un lado, en una carta enviada al Representante, el gobierno definió como desplazada a cualquier persona que se haya visto obligada a abandonar su lugar de residencia, moviéndose dentro del territorio nacional, porque su vida o libertad corren peligro gracias a algunas de las siguientes situaciones: conflicto armado, disturbios, violencia generalizada, violaciones masivas de derechos humanos y desastres naturales o causados por el hombre³⁹. Mientras que por otra parte, la Consulta Permanente sobre Desplazamiento Interno en las Américas -CPDIA-⁴⁰ y la Conferencia Episcopal -ambas entidades encargadas de analizar el problema del desplazamiento en Colombia-, definían al desplazado interno de la misma forma en la que lo hacía el gobierno colombiano, pero omitiendo a aquellas personas que se veían obligadas a abandonar sus hogares por motivo de desastres naturales o causados por el hombre (ONU, E/CN. 4/1995/50).

La definición de desplazado interno construida por la CPDIA y la Conferencia Episcopal estuvo íntimamente relacionada con una de las principales conclusiones de Deng en su informe: la violencia derivada del conflicto interno como la principal causa de desplazamiento interno en Colombia. Esta convergencia de conceptos puso en evidencia una dificultad del gobierno colombiano para atacar el problema del desplazamiento, a saber: dada la amplitud de su definición de desplazado interno, no se habían diseñado mecanismos que permitieran la atención diferenciada de cada una de las víctimas de los distintos tipos de desplazamientos forzados -por conflicto armado, por violencia generalizada y por desastres ambientales-. La solución del gobierno colombiano no fue la más obvia. En vez de diseñar mecanismos que permitieran canalizar las ayudas específicas para cada grupo de desplazados, a la luz de las particularidades de cada caso, se decidió simplificar este concepto y amparar a las víctimas de desplazamiento forzado derivado del conflicto armado⁴¹. Al

³⁹ Fue añadido el subrayado en las partes que debían ser resaltadas.

⁴⁰ Programa dependiente del Instituto de Derechos Humanos de Costa Rica, vinculado al Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

⁴¹ Esta situación demuestra la forma en la que el concepto de desplazado interno manejado por el gobierno colombiano ha sido fruto de la interacción con otros actores. Más allá de ser una construcción unilateral e impuesta, es el resultado de un proceso de socialización. En este caso, la adopción de las sugerencias de Deng, la CPDIA y la Conferencia Episcopal, fue un intento de los actores gubernamentales por adoptar una identidad semejante a la forma dominante de comunidad política internacional que ha sido socialmente construida sobre la base del respeto por los derechos humanos y el reconocimiento de la soberanía estatal. Respeto a los derechos humanos, porque el gobierno colombiano se mostró como un actor que se está interesado en garantizarlos; y sobre el reconocimiento de la soberanía estatal, porque negar que había un conflicto y que éste tenía una estrecha

momento de crear la política pública sobre desplazamiento interno en Colombia, el desplazamiento ambiental fue excluido porque no era considerado un problema en sí mismo. Tanto el gobierno, como Deng y otros actores, como la CPDIA, llegaron a la conclusión de que el grueso de desplazados era producto de la guerra, y no de los desastres ambientales. Además, ya había un sistema que se ocupaba de la gestión del fenómeno. La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres -NGRD-, dentro del marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, ha sido la encargada de atender a los desplazados ambientales, pero bajo el rótulo de víctimas de catástrofes, mas no como migrantes.

Como consecuencia del recrudecimiento del conflicto armado interno y de las conclusiones arrojadas por Deng en su informe, a partir del año de 1995 las autoridades locales reconocieron públicamente el fenómeno del desplazamiento. En este punto, el gobierno del entonces presidente, Ernesto Samper Pizano, desarrolló una nueva institucionalidad, cuya finalidad era responder a las consecuencias sociales del fenómeno del desplazamiento (CODHES, 1999, p. 10). En el documento No. 2804 de 1995 del Consejo Nacional de Política Económica y Social -CONPES- se institucionalizó la primera respuesta del Estado frente a la obligación de diseñar una política integral para la atención de la población desplazada (CONPES, 1995). Allí se propuso “generar condiciones de sostenibilidad mínimas para la reincorporación social y económica de la población desplazada, y el desarrollo integral de las zonas expulsoras y receptoras” (CONPES, 1995, p. 2). También, se reconoció que “el Estado [había] venido actuando de manera coyuntural, deficiente y dispersa” (CONPES, 1995, p. 4). Desde esta primera respuesta del Estado colombiano se adoptó la misma definición de desplazado interno sugerida por la CPDIA y la Conferencia Episcopal; es desplazado interno toda aquél que

“se ha visto forzado a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertades personales han sido vulneradas o se encuentran amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones:

relación con la generación de éxodos masivos implicaba una intervención de la comunidad internacional para atacar el problema. En últimas, hubo una puja entre un nivel internacional de adoctrinamiento y las políticas domésticas que en un principio se resistían.

conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público” (CONPES, 1995, pág. 5).

A partir de este momento, la definición de desplazado interno en Colombia quedó ligada a las violaciones del Derecho Internacional Humanitario –conflicto armado interno, disturbios, violencia generalizada e infracciones al Derecho Internacional Humanitario-, del Derecho Internacional de los Derechos Humanos –violaciones masivas de los Derechos Humanos- y del Derecho Interno -otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público-. De esta forma, el Estado colombiano pudo distinguir el desplazamiento forzado causado por la violencia de otros tipos de fenómenos.

En esta etapa temprana del marco normativo colombiano se restringió el concepto de desplazado interno, pues hubo una notable ausencia de redes sólidas de difusión sobre la problemática del desplazamiento ambiental. El cabildeo permaneció ausente a nivel internacional e interno⁴². Desde la comunidad internacional, como se verá con mayor profundidad en el siguiente capítulo, el debate sobre el desplazamiento ambiental era incipiente. Aún no se perfilaba una relación clara entre migraciones y medio ambiente. Fue hasta el año 2004 que se puso sobre la mesa la discusión, con el protagonismo de Walter Kälin, y hasta el 2010 que se tomaron las primeras medidas concretas al respecto, con el Marco de Adaptación de Cancún. No había comunidades científicas y académicas que asumieran el desplazamiento ambiental como un fenómeno en sí mismo. El único antecedente eran las conclusiones arrojadas por el Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático, que en 1990 afirmaron tibiamente que los efectos del cambio climático incidían en la permanencia de las personas en sus lugares de vivienda.

Por su parte, desde el Estado colombiano, los esfuerzos estaban encaminados a la promoción de las normas de derechos humanos, asegurando su lugar dentro de una específica comunidad internacional. Desde el enfoque constructivista de las relaciones internacionales

⁴² Se incluyen ambos escenarios porque se parte del supuesto constructivista de que la realidad doméstica es permeada por la internacional, y viceversa.

es posible explicar la anterior afirmación. Según Thomas Risse y Kathryn Sikkink (1999, p. 22-31), hay un modelo de cinco fases que ayuda a explicar la transformación de los Estados en materia de derechos humanos. Más allá de que resulte un esquema determinista, ayuda a interpretar el comportamiento de los Estados. Según los autores, es posible ubicar a todos los Estados en algunas de estas etapas: i) infracción y activación de las redes internacionales de presión; ii) negación por parte del Estado infractor; iii) otorgamiento de pequeñas concesiones por parte del Estado infractor; iv) estatus prescriptivo; v) comportamiento consistentemente ceñido a las normas. Al momento de la gestación de la política pública sobre desplazamiento interno, el Estado colombiano hacía un tránsito entre la tercera y cuarta etapa. Para consolidar su estatus prescriptivo era fundamental ignorar a los desplazamientos ambientales y gestionarlos a través del marco de gestión del riesgo de desastres. Asumir el desplazamiento como un fenómeno en sí mismo, en donde el Estado es el principal responsable, era también reconocer una falla en la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Pero sostener que los desastres ambientales, generalmente naturales –y algunos causados por el hombre que son producto de proyectos que revisten un interés general-, tienen efectos negativos y pueden ocasionar pérdidas de viviendas, era también decir que las víctimas no eran producto de una falla del Estado, sino de una serie de eventos fortuitos, casi que productos del azar y de las condiciones geográficas y climáticas del territorio.

4.2.2 Política pública colombiana sobre el desplazamiento forzado y el papel de los Principios Rectores

Después de estas primeras directrices, el Estado colombiano ha desarrollado un complejo sistema normativo e institucional en materia de desplazamiento interno. No obstante, estos esfuerzos se han dirigido hacia la población desplazada por la violencia y el conflicto armado. Desde sus inicios, la política pública colombiana ha contemplado una definición restringida de desplazado interno. Esta tendencia se mantuvo en el posterior desarrollo legislativo, a través de las leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011, principalmente. Paralelamente, el conjunto de los lineamientos establecidos por los Principios Rectores se incorporaron al ordenamiento nacional, pero sólo en relación a cierto tipo de desplazamiento: el desplazamiento inducido por la violencia y el conflicto armado.

4.2.2.1 Política pública colombiana

El CONPES 2804 de 1995 sentó las bases de la ley 387 de 1997⁴³, la cual ha sido uno de los ejes centrales de la política pública sobre atención a la población desplazada (Sánchez, 2009, p. 26). Por medio de esta ley, el gobierno pretendía definir las medidas necesarias para atender, proteger y garantizar la estabilidad socioeconómica de las víctimas, y en menor medida, prevenir el desplazamiento forzado. Igualmente, buscaba responder a algunos de los lineamientos previamente establecidos por Deng en su visita: i) identificar a las víctimas de desplazamiento y los territorios en los que los éxodos tienen lugar; ii) y ser consistente en el uso de una sola definición de desplazado interno.

Por el lado de la identificación de las víctimas y los territorios expulsores, la ley 387 creó el Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada⁴⁴ -SNAPD-, el cual se alimentaba de dos herramientas: la Red Nacional de Información y el Observatorio sobre Desplazamiento Forzado, que en la práctica nunca llegó a funcionar. Los mecanismos señalados buscaban caracterizar la problemática de manera regional, cultural y socioeconómica (CODHES, 1999, p. 167). Y por el lado de la definición de desplazado interno, según el Artículo 1º, la población objetivo siguió siendo la misma que la enunciada en el documento CONPES 2804 de 1995, reconociendo a los desplazados forzados víctimas del conflicto armado y la violencia (Ley N° 387, 1997, Artículo 1).

La ley 387 otorgó una serie de derechos a la población que encajaba dentro de esta definición, pero también estableció obligaciones para el Estado. Primero, los desplazados forzados tienen derecho a: i) solicitar y recibir ayuda internacional; ii) gozar de los derechos civiles fundamentales reconocidos internacionalmente; iii) no ser discriminados por su condición de desplazados, o por cualquier otra razón relacionada con la raza, la religión, la opinión pública, el lugar de origen o alguna discapacidad física; iv) no ser separados de sus familiares; v) acceder a soluciones definitivas a su situación; vi) regresar a sus lugares de origen; vii) y que su libertad de movimiento no sea sujeta a más restricciones que las

⁴³ En este mismo año, el gobierno pidió al ACNUR que estableciera una oficina en Colombia. Un año después, el ACNUR inició funciones de cooperación técnica frente al desplazamiento forzado en Colombia (Vidal, 2007, p. 177).

⁴⁴ Es el conjunto de los distintos agentes que intervienen en la formulación y adopción de las medidas necesarias para prevenir el desplazamiento y atender y proteger a la atención desplazada, entendiendo el contexto nacional y regional de cada caso en particular (Ley N° 387, 1997).

impuestas por la ley (Ley N° 387, 1997, Artículo 2). Y segundo, el Estado tiene el deber de: i) diseñar las políticas y adoptar las medidas que se requieren para prevenir el desplazamiento forzado; ii) y diseñar las políticas y adoptar las medidas que se requieren para atender y proteger a la población desplazada, buscando garantizar siempre su estabilización socioeconómica (Ley N° 387, 1997, Artículo 3).

Para que las entidades estatales pudieran garantizar cada uno de los derechos descritos por la ley, fue necesaria la creación de un marco institucional. Además del SNAPD, fue creado el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, el cual tuvo por objeto principal asignar los presupuestos necesarios para que las entidades responsables del funcionamiento del SNAPD llevaran a cabo sus programas. De igual forma, se crearon comités municipales, distritales y departamentales para la atención integral a la población desplazada por la violencia (Ley N° 387, 1997, Artículo 4). En esta medida, se podría decir que la ley 387 ha sido un complejo marco normativo e institucional que marcó el derrotero de la política pública sobre desplazamiento forzado en el país.

Posteriormente, la ley 589 de 2000 tipificó el genocidio, la desaparición forzada, el desplazamiento forzado y la tortura. Allí, en el Artículo 284-A, se estipuló que hay desplazamiento forzado cuando, “de manera arbitraria, mediante la violencia u otros actos coactivos dirigidos contra un sector de la población, [alguien] ocasiona que uno o varios de sus miembros cambie el lugar de su residencia” (Ley N° 589, 2000).

Más allá del desarrollo institucional promovido durante la década de los noventa, el 22 de enero de 2004, por medio de la sentencia de tutela T-025, la Corte Constitucional declaró la existencia de un Estado de Cosas Inconstitucionales, debido a la constante violación de derechos de millones de víctimas de desplazamiento forzado. Esta Sentencia significó un intento por controlar a las instituciones estatales encargadas de la protección de la población desplazada. Con el objetivo de mejorar los niveles de asistencia y protección a los desplazados internos y garantizarles un goce pleno de derechos, por medio de esta Sentencia se buscó vigilar y corregir los procedimientos administrativos que iban en contra de este fin. Fue un “intento por cerrar la brecha que separa los elementos de protección y control, reconduciendo la política hacia el bienestar de los desplazados” (Sánchez, 2007, p. 21). La Corte instó “al Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la

Violencia que asegure la coherencia entre las obligaciones fijadas por las autoridades competentes y el volumen de recursos efectivamente destinados a proteger los derechos de los desplazados” (Sentencia T-025, 2004). Sin embargo, al margen de la reconducción de la forma en la que el gobierno abordaba el fenómeno, la Corte validó la concepción reducida del desplazamiento. La sentencia T-025 fue un intento por corregir estructuralmente algunos procedimientos administrativos y lograr la incorporación de un verdadero enfoque de derechos en la respectiva política pública, pero reforzó la idea del gobierno de que los desplazados merecedores de un trato especial sólo eran aquellos ocasionados por el conflicto armado.

Posteriormente, fue creado el Programa de Reparación Individual por Vía Administrativa para las Víctimas de los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley, a través del Decreto Presidencial 1290 de 2008. A partir de este momento, el discurso cambió un poco: en vez de referirse directamente a las personas que en el marco del conflicto armado se veían obligadas a abandonar sus hogares como desplazados internos, se les empezó a llamar víctimas o víctimas del conflicto, lo cual tiene una connotación diferente. Esta reconceptualización se puede entender como un cambio en la identidad del gobierno colombiano, el cual pasó de ser un actor que reconocía el desplazamiento interno como producto de su incapacidad para proteger a la población a uno que deposita la responsabilidad del asunto en las dinámicas propias del conflicto armado.

Teniendo como referente este contexto, en el año 2011 fue promulgada la ley de Víctimas y Restitución de Tierras, en donde se dictaron medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno (Ley N° 1448, 2011, Artículo 1). Nuevamente, tal como ocurrió con el documento CONPES 2804 de 1995 y la ley 387 de 1997, se consideraron víctimas a “las personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño como consecuencia de violaciones a los derechos humanos, ocurridas a partir del 1° de enero de 1985 en el marco del conflicto armado” (Ley N° 1448, 2011, Artículo 3). No obstante, una vez la Ley 1448 de 2011 entró en rigor, la Sala Especial de Seguimiento de la Corte Constitucional recibió datos según los cuales persistían “dificultades operativas en [...] la aplicación de los criterios de valoración definidos a nivel jurisprudencial para determinar a quién se inscribe como persona desplazada por la violencia en el Registro Único de

Víctimas” (Auto 206 de la Corte Constitucional, 2013, Numeral 4). Por lo tanto, mediante el Decreto Presidencial 0790 de 2012, se trasladaron las funciones del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia -SNAIPD-, al Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral de las Víctimas (Decreto 0790, 2012, Artículo 1).

Tanto en la ley 1148 como en las transformaciones producidas por los decretos 1290 y 0790 quedó explícita la intención del gobierno colombiano: referirse a los desplazados internos como víctimas del conflicto. Esta decisión tuvo como consecuencia directa el hecho de que el desplazamiento forzado en Colombia quedara directamente ligado al conflicto armado, reforzando un vínculo que se había establecido desde el documento CONPES de 1995. Asimismo, implicó que una disposición política ejecutada por unos actores gubernamentales definiera la forma en la que se manejaba un asunto de política pública a nivel estatal.

A través del Auto 119 de 2013⁴⁵, la respuesta estatal al fenómeno del desplazamiento amplió el criterio de población objetivo, pero restringiéndose nuevamente a las víctimas de la violencia y violaciones graves de derechos humanos. La Corte Constitucional declaró que la Dirección de Registro de la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas debía inscribir en el Registro Único de Víctimas a:

“las personas que se vieron forzadas a desplazarse por situaciones de violencia generalizada, como la producida por las acciones de las BACRIM cuando no se presentan con ocasión del conflicto armado y en general, en aquellas situaciones en las que el desplazamiento no guarda una relación cercana ni suficiente con el mismo bajo los escenarios descritos en la Ley 387 de 1997, para efectos de garantizar sus derechos de protección, asistencia y atención” (Auto 119 de la Corte Constitucional, 2013, p. 65).

Al respecto, las necesidades domésticas obligaron a abrir la definición de víctima del conflicto. Gracias a lo estipulado en el Auto 119 de 2013, la Corte Constitucional arrojó elementos suficientes para admitir cierta complejidad en el fenómeno del desplazamiento en Colombia, incluyendo a quienes abandonan sus hogares por situaciones que no necesariamente estaban relacionadas con el conflicto armado, pero sí con la violencia

⁴⁵ Auto de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004.

generalizada. A pesar de este avance, se seguía invisibilizando el fenómeno del desplazamiento inducido por factores ambientales.

4.2.2.2 Incorporación de los Principios Rectores al ordenamiento interno

La acogida de los Principios Rectores en la comunidad internacional⁴⁶ como una norma de derecho no vinculante⁴⁷ ha permitido a la Corte Constitucional subrayar la pertinencia jurídica de este instrumento del derecho internacional, haciéndolos obligatorios al más alto nivel dentro del ordenamiento colombiano. La jurisprudencia de la Corte respecto al status de los Principios Rectores ha sido una de las evidencias de la interacción entre el régimen internacional de desplazamiento interno y el marco normativo e institucional sobre desplazamiento forzado en Colombia.

Por medio de la Sentencia de Unificación 1150 de 2000, la Corte Constitucional incorporó los Principios Rectores al ordenamiento interno⁴⁸ (Sánchez, 2009, p. 27). Así, la Corte decidió que, aunque no han sido aprobados mediante un tratado internacional, los Principios “deben ser tenidos como parámetros para la creación normativa y la interpretación en el campo de la regulación del desplazamiento forzado y la atención a las personas desplazadas por parte del Estado” (SU-1150, 2000, Numeral 38). Posteriormente, por medio de la sentencia de tutela 327 de 2001, la Corte estableció que cada uno de los funcionarios involucrados en la atención de la población desplazada en Colombia debía ceñir su conducta a las normas constitucionales y los Principios Rectores (ST-327, 2001, III.4)⁴⁹.

⁴⁶ La Comisión de Derechos Humanos (1998), el Consejo Económico y Social (1998) y la Asamblea General de las Naciones Unidas (1999) reconocieron que los Principios Rectores son el mecanismo idóneo para garantizar la protección de los desplazados internos (Sánchez, 2007, p. 249).

⁴⁷ Hay que recordar que los Principios carecen de vinculatoriedad jurídica. Al respecto, en la sección “Creación de la figura del Representante del Secretario General de las Naciones Unidas para los Desplazamientos Internos y el diseño de los Principios Rectores: contenido y valor jurídico de esta propuesta” del presente escrito se explica con mayor detalle este asunto.

⁴⁸ En esta Sentencia, la Corte estableció una serie de directrices encaminadas a proteger los derechos fundamentales de las personas víctimas de desplazamiento forzado. Señaló que “tales lineamientos tienen el carácter de <<imperativos constitucionales>> y, por tanto, su cumplimiento puede ser exigido mediante las acciones constitucionales. El tercero de tales lineamientos imperativos está relacionado con los Principios Rectores” (Vidal, 2007, p. 87).

⁴⁹ De manera similar, en la Sentencia de Tutela 098 de 2002, la Corte reconoció la importancia de los Principios Rectores para abordar el caso de un grupo de personas desplazadas que se alojaron en un sitio donde las condiciones eran precarias. Las entidades estatales no satisficieron las necesidades de estas personas y la Corte emitió su juicio contra las entidades responsables. Concretamente, argumentó que “la preferencia se refuerza cuando los desplazados pertenecen a etnias o minorías porque uno de los Principios Rectores expresa que ‘los Estados tienen la obligación específica de tomar medidas de protección contra los desplazamientos de grupos

La Corte, al incluir los Principios Rectores al ordenamiento interno, mediante el bloque de constitucionalidad⁵⁰, permitió su utilización de dos formas distintas. Primero, como base para la elaboración de las distintas directrices que debe seguir el gobierno y los lineamientos básicos que deben contemplar las autoridades a la hora de proteger a la población desplazada. Y segundo, como herramienta para definir los derechos reconocidos a la población desplazada en las normas que hacen parte de la política estatal⁵¹ (Sánchez, 2009, p. 27-28).

Gracias a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el marco normativo e institucional sobre desplazamiento forzado se ha nutrido de lo establecido en los Principios Rectores. A su vez, estos Principios fueron gestionados a la luz de un fenómeno que iba cobrando vital relevancia en países como Colombia. Sin embargo, en estos procesos de adopción hubo algo que el Estado colombiano siempre invisibilizó: el desplazamiento forzado inducido por desastres ambientales, así como el desplazamiento por proyectos de desarrollo⁵².

Al igual que durante la gestación, en esta etapa de maduración del marco normativo interno se restringió el concepto de desplazado interno porque hubo una notable ausencia de redes sólidas de difusión sobre la problemática del desplazamiento ambiental. Aunque a nivel internacional era mayor la claridad de la relación migraciones – medio ambiente, el Marco internacional era aún inexistente. Y desde el Estado colombiano se había adoptado una identidad de agente pasivo. Frente al desplazamiento ambiental había actores pioneros que lideraban el proceso de difusión y transferencia normativa, generando en Estados como Colombia un “conformismo regulatorio”.

indígenas, minorías, campesinos, pastores y otros grupos que tienen una dependencia especial de su tierra o un apego particular con la misma” (ST-098, 2002, citado por Vidal, 2007, p. 89).

⁵⁰ Según la Sentencia C-255 de 1995, citada por Sánchez (2007, p. 319), “el bloque de constitucionalidad está compuesto por aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución”.

⁵¹ Según Roberto Vidal (2007, p. 167), “la creación, desarrollo y uso del concepto jurídico internacional de desplazamiento interno tuvo su repercusión en un intenso desarrollo del mismo en el derecho colombiano, donde ocurrió un proceso de recepción bastante complejo”. Debido a lo anterior, fue posible la construcción de una determinada identidad jurídica para una población específica.

⁵² Desde el punto de vista del derecho internacional, esta decisión es totalmente válida. Dado el carácter de norma blanda de los Principios Rectores, los Estados pueden aceptar parcialmente lo establecido allí. Asimismo, su contenido se puede categorizar como flexible, precisamente para que se pudieran adaptar a las realidades domésticas.

Desde el constructivismo existe la convicción de que el éxito del proceso de convergencia política entre un marco internacional y otro doméstico depende en gran medida del comportamiento de los Estados. Hay unos que son pioneros y cumplen una función de “liderazgo intelectual”, mientras que hay otros que adoptan lo propuesto por los primeros y se estancan en un “conformismo regulatorio” (Jänicke, 2005, p. 140). Una condición necesaria para convertirse en un Estado pionero en materia de política sobre desplazamiento ambiental es contar con una vasta red doméstica de influencia. Durante el proceso de maduración del marco normativo colombiano sobre desplazamiento forzado no hubo una red de influencia que fuera capaz de posicionar el debate del desplazamiento ambiental. Esta ausencia ha sido fundamental en el estancamiento regulatorio. Cabe resaltar que, al día de hoy, el cabildeo y la presión política frente al desplazamiento inducido por desastres ambientales en Colombia permanece inexistente. En la actualidad, el fenómeno del desplazamiento ambiental sigue invisibilizado por parte del Estado colombiano.

4.3 A manera de cierre: la invisibilización del desplazamiento ambiental en Colombia y los cambios en la política doméstica

Desde el enfoque constructivista de las relaciones internacionales es posible identificar tres distintos mecanismos a través de los cuales la política nacional y la internacional convergen. El primer mecanismo es el de la armonización, en donde hay una consciente modificación de la política doméstica por parte de los Estados, influenciados por un profundo compromiso con las iniciativas de carácter internacional o supranacional. La armonización se caracteriza por ser un proceso altamente centralizado y la implementación suele estar administrada y monitoreada por un organismo internacional. Generalmente, la armonización es impulsada por instrumentos de derecho blando, fuertemente permeados por una carga valorativa, y precedidos por una evidente actividad de persuasión y presión política. El segundo mecanismo es el de la imposición, en donde actores externos ejercen una coerción sobre actores domésticos para lograr la adopción de una determinada política. Suele haber una asimetría de poder político y capacidad económica entre los involucrados. Generalmente, cuando hay imposición también hay instrumentos de derecho duro (Busch y Jörgens, 2005, p. 89-91).

Y el tercer mecanismo es el de la difusión. Es definido como el proceso mediante el cual las innovaciones en política son comunicadas a través del sistema internacional y, con el paso del tiempo, son voluntariamente adoptadas por un número cada vez mayor de Estados. La difusión tiene lugar cuando no hay obligaciones formales, y queda a discreción de los tomadores de decisiones locales la aceptación o el rechazo de las políticas adoptadas en otros contextos. A diferencia de la armonización, es un proceso altamente descentralizado, y se puede dar de dos formas. Por un lado, cuando hay una transferencia de políticas y los actores aprenden o imitan lo implementado en otro contexto a través de comunicaciones bilaterales e interacción directa. Y por otra parte, cuando hay una difusión política internacional institucionalizada mediante las acciones de organizaciones internacionales o específicos grupos de expertos o redes de influencia. Se basa en recomendaciones no vinculantes e invoca a grupos de interés domésticos y demás actores interesados para que ejerzan presión sobre los gobiernos y se adopten las medidas formuladas en importantes documentos (Busch y Jörgens, 2005, p. 91-93). Frente al régimen internacional sobre desplazamiento interno y la política pública sobre desplazamiento forzado en Colombia, se concluye que predominó este último proceso de difusión política internacional institucionalizada. Las nuevas dinámicas del conflicto interno colombiano a comienzos de la década de los noventa plantearon la urgencia de establecer mecanismos efectivos para atender y proteger a quienes se veían obligados a abandonar sus hogares. Para hacerle frente a esta situación, el Estado colombiano ha diseñado un complejo marco normativo e institucional que, en parte, se ha nutrido también de lo estipulado en los Principios Rectores de las Naciones Unidas.

Sin embargo, tanto el desarrollo de la política local como el proceso de adopción del régimen internacional sobre desplazamiento interno ha revestido una dificultad: considerar como desplazado interno únicamente a quien abandona su lugar de residencia con motivo del conflicto armado o la violencia generalizada. A pesar de que en la propuesta de Naciones Unidas se incluyeron a los desplazados ambientales, en la política colombiana esta categoría ha permanecido invisibilizada. Al respecto, vale la pena señalar que cada intento de conciliación entre una esfera internacional y una local es único. Generalmente, la adaptación no va a ser idéntica, pues entran en juego factores que impiden una traducción completa (Massey, 2009, p. 383-384).

Hay tres tipos de obstáculos en los procesos voluntarios de difusión que desincentivan una plena adopción de la normativa en cuestión. Primero, están los obstáculos cognitivos, que aparecen cuando son reconocidos y definidos los problemas que necesitan de una política pública para ser abordados. Las principales barreras cognitivas se derivan de la urgencia por lograr una efectiva asimilación cultural de las innovaciones que son el centro de la difusión, a su vez fruto del alto grado de complejidad que reviste el proceso de transferencia. Segundo, están los obstáculos relacionados con el entorno, que tienen lugar durante el proceso de transferencia normativa. En este punto puede haber ausencia de una red sólida de transferencia política, limitaciones socio-económicas, políticas o un débil andamiaje institucional y poco soporte técnico, principalmente. Y tercero, están los obstáculos que se refieren a la opinión pública, en donde las élites políticas, burocráticas y económicas pueden afectar el papel de los grupos de presión, desprestigiando el proceso de transferencia (Evans, 2009, p. 246-247). A la luz de este análisis constructivista, la adopción parcial de los Principios Rectores y la consecuente invisibilización del desplazamiento ambiental en Colombia ha obedecido a la existencia de un gran obstáculo: la ausencia de redes sólidas de difusión sobre la problemática del desplazamiento ambiental, tanto a nivel doméstico como internacional, durante el origen y la consolidación de la política pública colombiana sobre desplazamiento interno; esto ha sido un significativo obstáculo relacionado con el entorno.

5. EL MARCO INTERNACIONAL SOBRE DESPLAZAMIENTO AMBIENTAL

A pesar de que la problemática del desplazamiento ambiental permanece invisibilizada por parte del Estado colombiano, a nivel internacional se está construyendo un marco normativo capaz de hacerle frente a este fenómeno. El Marco internacional sobre desplazamiento ambiental recoge elementos de distintos regímenes internacionales. Por un lado, tal como se explicó en el capítulo anterior, el régimen internacional sobre desplazamiento interno, que ha encontrado su columna vertebral en los Principios Rectores sobre Desplazamiento Interno de las Naciones Unidas, sostiene que los desplazamientos internos también pueden ser inducidos por desastres ambientales. Por otra parte, más allá del régimen internacional sobre desplazamiento interno, en la última década la comunidad internacional ha empezado a preocuparse más por la situación de los desplazados ambientales, desarrollando otros instrumentos pertenecientes al régimen internacional sobre cambio climático y gestión del riesgo por desastres. En este capítulo se hará un análisis respecto a cómo la comunidad internacional ha reaccionado frente al fenómeno del desplazamiento ambiental, para sostener que hay instrumentos que no se han tenido en cuenta por parte del Estado colombiano.

Para cumplir con este propósito, el capítulo tendrá la siguiente estructura: en un primer momento, se abordarán las razones por las cuales la comunidad internacional empezó a preocuparse por la situación de los desplazados ambientales, destacando la importancia de los planteamientos de Walter Kälin⁵³; a continuación, se profundizará en las respuestas que se han dado al respecto, entre ellas, los instrumentos y mecanismos derivados de la Conferencia Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (2010-2015), los Principios (2011) y la Iniciativa Nansen (2012), los Principios de Península (2013) y el Marco de Sendai (2015).

5.1 La comunidad internacional frente al fenómeno del desplazamiento ambiental: el nacimiento de una nueva preocupación y un incipiente Marco internacional sobre desplazamiento ambiental

⁵³ Desde el año 2004 es el Representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los Desplazados Internos.

Dentro de la comunidad internacional hay un conjunto de normas y mecanismos que intentan regular ciertos aspectos de la cotidianidad económica, social y política de los actores que allí convergen. Según Martha Finnemore y Kathryn Sikkink (1998, p. 895-896), para que estos elementos regulatorios se consideren consolidados, la comunidad internacional tiene que hacer un tránsito por tres escenarios. En la primera etapa hay una “emergencia normativa”. En este escenario, un grupo de actores –Estados, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales- posiciona un tema de interés de particular relevancia para la comunidad internacional. Se apela a la persuasión y la presión política para que los “líderes normativos”⁵⁴ consideren la adopción y difusión de la nueva regulación. Mediante una activa participación política, en esta etapa se abona el terreno para que los instrumentos de derecho internacional sean una realidad. El segundo paso es la “cascada normativa”. En este punto se mantiene el papel activo de los grupos de presión, pero ya hay una evidente proliferación de normas y mecanismos dirigidos a la regulación del tema propuesto en el primer paso. Y en el tercer escenario hay un proceso de internalización de la norma. A diferencia del segundo paso, en esta etapa la imitación y persuasión no definen el proceso de difusión, sino que los Estados y demás actores ya han agotado el debate y consideran como irreversibles los avances hechos frente al problema propuesto en el primer escenario. Es usual que los temas que se encuentran en esta ulterior etapa sean abordados por el derecho internacional consuetudinario.

No obstante, frente a este proceso de creación normativa es importante hacer una salvedad. El ciclo de gestación de las normas expuesto por Finnemore y Sikkink no es un proceso inevitable. Asimismo, el orden en el que se da la secuencia no es inamovible. Es un modelo ideal, que desde la teoría constructivista permite hacer un análisis del origen de la regulación internacional de un tema en concreto. Para el caso de la asistencia y protección de las víctimas de desplazamiento ambiental, ese grupo de normas y mecanismos internacionales se encuentra en un proceso de gestación. Al respecto, durante la década de los noventa y primera década del dos mil, la comunidad internacional hizo un tránsito entre el primer y segundo escenario. Ahora se está viviendo la profundización de la segunda etapa,

⁵⁴ Se entiende por “líder normativo” a cualquier actor de la comunidad internacional que cuenta con una amplia capacidad de influencia en los procesos de gestación normativa (Finnemore y Sikkink, 1998, p. 895). Los principales “líderes normativos” son los Estados industrializados y la ONU.

con el rezago de algunos Estados que, como Colombia, tienen que empezar a trabajar desde la primera. A nivel internacional, el tercer escenario es un objetivo a largo plazo.

5.1.1 Primer escenario (1988-2010): el cambio climático, sus efectos sobre el ser humano y la relación migraciones-medio ambiente

La situación de las personas víctimas de desplazamiento ambiental comenzó a ser abordada tímidamente desde finales de los ochenta por el Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático –IPCC, por sus siglas en inglés-. Luego, los Principios Rectores propuestos por Francis Deng reconocieron, también modestamente, a los desastres ambientales como una de las posibles causas de desplazamiento forzado. Fue hasta el año 2004 que el sucesor de Deng, Walter Kälin, reconoció el desplazamiento ambiental como un problema en sí mismo. Y hasta el año 2010, con el Marco de Adaptación de Cancún y otras iniciativas que se dieron después, la comunidad internacional tomó las primeras medidas concretas al respecto. Entonces, es posible afirmar que el tránsito por el primer escenario en cuanto a la regulación internacional de la protección y asistencia de los desplazados ambientales tuvo lugar entre los años 1988 y 2010, aproximadamente.

5.1.1.1 El rol del IPCC

La preocupación por el problema del desplazamiento ambiental tuvo sus orígenes en otra inquietud de la comunidad internacional: encontrar la evidencia empírica que confirmara la existencia del cambio climático, sus posibles causas y efectos sobre el ser humano. El primer órgano encargado de profundizar en estas cuestiones fue el IPCC, el cual fue creado en el año de 1988 por la gestión conjunta de la Organización Meteorológica Mundial -OMM-, el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente -PNUMA-, y el Consejo Internacional para la Ciencia. Las funciones del IPCC han estado relacionadas con el desarrollo de evaluaciones científicas periódicas sobre la magnitud de los cambios climáticos, los momentos en los que se prevé que ocurrirán y sus eventuales repercusiones sobre el medio ambiente, los sistemas socioeconómicos y la vida de las personas (Viñuales, 2009, p. 243). El papel del IPCC fue crucial para que la comunidad internacional se preocupara por entender el cambio climático y tomara las medidas necesarias para mitigar sus efectos. Los informes del IPCC contribuyeron a un mejor entendimiento de lo que significaba el cambio climático, y cómo este era producto de la actividad humana.

El IPCC inició sus tareas con una estructura bien definida. Se ha conformado por tres grupos de trabajo coordinados y administrados por una unidad de soporte técnico. El Grupo de Trabajo I ha abordado los aspectos físico-científicos del cambio climático. El Grupo de Trabajo II se ha dedicado al análisis de los impactos socio-económicos derivados del cambio climático, a la luz de la relación entre vulnerabilidades, capacidades de adaptación de las poblaciones y desarrollo sustentable. Y el Grupo de Trabajo III se ha centrado en la búsqueda de opciones que permitan mitigar los efectos del cambio climático, a través de la limitación o prevención de las emisiones de gases de efecto invernadero y demás actividades que contribuyan al deterioro de la atmósfera (IPCC, 1990, p. 11).

Las conclusiones arrojadas por el Grupo I dejaron entrever que la temperatura global ha estado en constante crecimiento durante los últimos dos siglos. Igualmente, allí se sostuvo como altamente probable que este cambio en la temperatura ha sido consecuencia directa de las emisiones de gases de efecto invernadero promovidas por la actividad humana⁵⁵. Se intentó calcular la gravedad del fenómeno y se estimó que, bajo una tasa más o menos estable de emisiones de efecto invernadero, el promedio de la temperatura global iba a aumentar entre 0.2 y 0.5°C cada década, siendo ésta la tasa de incremento de la temperatura más alta en los últimos diez mil años. Como consecuencia de este aumento, debido al derretimiento de los polos, el Grupo sentenció que el nivel de los mares podría aumentar entre tres y diez centímetros por década. Estas alteraciones en los patrones de temperatura y niveles de los océanos repercutirían directamente en la intensidad y frecuencia de desastres ambientales repentinos y algunos de lenta aparición. Por ejemplo, las tormentas tropicales suelen ocurrir en zonas donde las temperaturas son mayores a 26°C. Con un aumento exponencial de la temperatura, estas zonas se multiplicarían y las tormentas tropicales extenderían drásticamente su frecuencia, teniendo lugar en sitios en los que antes no tendrían cabida. Se espera que la intensidad de los huracanes crezca en un 40%. Asimismo, las precipitaciones y

⁵⁵ Según el IPCC (1997, p. 49), un gas de efecto invernadero es aquel que “absorbe la radiación en determinadas longitudes de onda del espectro de radiación emitido por la superficie de la Tierra y por las nubes. El gas, a su vez, emite radiación infrarroja desde un nivel en que la temperatura es más baja que en la superficie. El efecto neto consiste en que parte de la energía absorbida resulta atrapada localmente, y la superficie del planeta tiende a calentarse. En la atmósfera de la Tierra, los gases de efecto invernadero son, básicamente: vapor de agua, dióxido de carbono, óxido nitroso, metano y ozono”.

sequías podrían aumentar en intensidad, ocasionando inundaciones y desabastecimiento en las fuentes hídricas (IPCC, 1990, p. 19).

A la luz de una descripción científicamente rigurosa de la situación realizada por el Grupo I, el Grupo II analizó los impactos socio-económicos de estas transformaciones en el clima mundial. Al respecto, se afirmó que el aumento en la temperatura global podría afectar la salud de los seres humanos, la calidad de la vida, la producción de alimentos, diferentes actividades económicas y la permanencia de las personas en sus viviendas. El cambio climático tendría consecuencias negativas sobre la disponibilidad de agua, la agricultura, las zonas susceptibles de inundaciones, la planeación urbana y los hábitats naturales. El Grupo II estableció una incipiente relación entre migraciones y cambio climático, al señalar que el aumento en los niveles de las aguas podría desplazar a miles de personas⁵⁶(IPCC, 1990a, p. 180).

El IPCC reconoció tímidamente que el problema de la migración forzada es una amenaza real derivada del cambio climático, aunque no se diferenciaron los escenarios en los que la migración podría darse al interior o exterior de las fronteras nacionales. Como efecto por las transformaciones del clima, las personas podrían verse forzadas a migrar tras perder sus hogares, sus recursos de subsistencia -agua, comida, energía y empleo- y sus vínculos sociales y culturales por devastaciones producidas por grandes inundaciones o deslizamientos, principalmente. Las personas desplazadas por la degradación de la tierra e

⁵⁶ Se hizo hincapié en el grave riesgo que corren quienes habitan en las desembocaduras del río Nilo, Ganges y Yangtze. Igualmente, en la posibilidad de que algunas islas-Estado, como Kiribati o Tuvalu, se consideren inhabitables. Se proyectó que, con el aumento de un metro en el nivel de los océanos, cerca de cien millones de personas se verían afectadas en las costas de China, particularmente en las ciudades de Guangzhou, Shanghai, Tainjin y Yingkou. Con la ausencia de esfuerzos concretos por construir defensas en las costas, el aumento de un metro en las aguas podría inundar unos 1900km² en Japón, desplazando a más de nueve millones de personas. Con ese mismo aumento en los niveles de los océanos, se inundaría un 15% de tierra cultivable en Egipto, un 11.5% en Bangladesh y en Indonesia se produciría el desplazamiento de un número incalculable de personas. Mientras que con la intensificación de las temporadas de sequía, la desertificación en algunas zonas de África acarrearía nuevos retos en materia migratoria. Se señaló que en Mauritania, diversas poblaciones nómadas han tenido que trasladarse a áreas urbanas y campos de refugiados para encontrar provisiones. Allí, un vasto número de personas se ven obligadas a cruzar las fronteras transnacionales en búsqueda de comida (IPCC, 1990a, p. 180-181). El cambio climático afecta poblaciones nómadas y nativas, tales como el pueblo Inuit o el pueblo Gwichin, en Canadá. Las transformaciones en el clima han impactado negativamente en sus posibilidades de caza, pesca y divulgación cultural, pues en las zonas del Ártico y sub-Ártico las altas temperaturas han modificado el entorno. En el sur del Sahara, el aumento en las temperaturas podría ocasionar que los grupos nómadas que allí transitan no puedan abastecerse más de recursos y tengan que asentarse en otros lugares (p. 184).

inundaciones se multiplicarían en los países en vía de desarrollo. Incluso un modesto incremento en el nivel de las aguas produciría éxodos masivos. Los desplazamientos producidos por el cambio climático serían también el desencadenante de otros fenómenos: i) capacidad insuficiente de los servicios de salud; ii) desbordamiento de los servicios sanitarios y de hospedaje; iii) y una pérdida con los vínculos culturales al territorio y la comunidad por parte de las poblaciones desplazadas (IPCC, 1990a, p. 184-186).

A la luz del análisis propuesto por Finnemore y Sikkink, este fue el paso inicial para que la comunidad internacional comenzara el recorrido por el primer escenario de gestación de un incipiente Marco internacional sobre desplazamiento ambiental. Los señalamientos del IPCC no sirvieron para que el fenómeno del desplazamiento ambiental se posicionara inmediatamente en el centro de la agenda de la política internacional. Sin embargo, sí ayudó a consolidar la preocupación por la construcción de mecanismos capaces de mitigar los efectos del cambio climático, así como la búsqueda de las medidas idóneas para frenar la emisión de gases de efecto invernadero. Esta inquietud fue el detonante para que se iniciara la construcción de un régimen internacional sobre cambio climático.

5.1.1.2 La Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

El elemento constitutivo del régimen internacional sobre cambio climático fue la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático⁵⁷. Aunque no abordó la relación migraciones-medio ambiente, fue la plataforma desde la cual diversos instrumentos y mecanismos diseñados para afrontar la migración y el desplazamiento ambiental vieron la luz después del año 2010. En la Convención Marco, aprobada en el año de 1992, se buscó estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmosfera, de tal forma que se impidieran alteraciones antropógenas al sistema climático (ONU, Convención Marco sobre Cambio Climático, 1992, Art. 2). Además, se replicó lo ya mencionado por el IPCC: el cambio climático tiene efectos adversos, entre ellos, la alteración en la capacidad de recuperación o productividad de los ecosistemas, en la forma en la que funcionan los sistemas socioeconómicos y en la salud y bienestar de los seres humanos (ONU, Convención Marco sobre Cambio Climático, 1992, Art. 1).

⁵⁷ Por medio de la resolución 45/212 de diciembre de 1990, la Asamblea General de las Naciones Unidas dio inicio al proceso de creación de la Convención Marco.

Las consideraciones de la Convención Marco significaron una ratificación de lo mencionado por el IPCC y sus Grupos I y II, principalmente. Por un lado, reconocieron la responsabilidad de la actividad humana en la alteración de la temperatura global. Esto puso sobre la mesa la responsabilidad de los Estados y sus modelos de desarrollo. Según la Convención, la mayoría de las emisiones per cápita de gases de efecto invernadero del mundo han provenído de los países desarrollados, en donde las dinámicas de producción han repercutido en un crecimiento exponencial de la crisis. Por otra parte, afirmaron que los efectos del cambio climático podían repercutir negativamente en la calidad de vida de las poblaciones. Desde entonces, se han potenciado los esfuerzos relacionados con la mitigación de la emisión de gases de efecto invernadero.

Igualmente, como se mencionó al inicio de este numeral, más allá de posicionar el debate sobre los efectos negativos del cambio climático, la Convención Marco fue la base sobre la que se construyeron posteriores instrumentos y mecanismos que han abordado directamente el fenómeno del desplazamiento ambiental. Después de profundizar en el papel de Walter Kälin y su relevancia en el tránsito de la comunidad internacional hacia el segundo escenario –“cascada normativa”–, se explicará en qué forma el Marco de Adaptación de Cancún (2010), el Fondo Verde para el Clima (2010), el Mecanismo de Daños de Varsovia (2013) y el Acuerdo de París (2015), principalmente, -todos ellos derivados de la Convención Marco- fueron intentos por regular el fenómeno del desplazamiento ambiental y otras formas de adaptación frente al cambio climático.

5.1.1.3 Francis Deng, los Principios Rectores y Walter Kälin: la relación migraciones-medio ambiente en el centro de la agenda

La Convención Marco fue el inicio de la “cascada normativa” frente al problema del cambio climático y los intentos por mitigar sus efectos y regular las emisiones de gases de efecto invernadero. Sin embargo, hasta el año 2010 no contribuyó al posicionamiento del debate sobre el desplazamiento ambiental. Para que esto sucediera fueron necesarias las intervenciones de dos personas en particular: Francis Deng y Walter Kälin. El primero mantuvo en un segundo plano a este fenómeno, pero lo incluyó dentro de un instrumento que gozó de una amplia acogida y difusión por parte de la comunidad internacional. El segundo

le dio la importancia que el primero no le prestó y lo reconoció como un fenómeno en sí mismo.

Como se pudo ver en el capítulo anterior, los Principios Rectores sobre los Desplazamientos Internos fueron el resultado del encargo hecho por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas a Francis Deng y su grupo de expertos. Este instrumento fue un intento por definir los derechos y obligaciones que tienen que ver con la protección y asistencia de los desplazados internos (ONU, E/CN. 4/1998/53, Anexo 1). Pese a estar dirigidos a la población desplazada víctima de situaciones de violencia y conflicto, Deng logró incluir una tímida alusión a los desplazados ambientales. Los Principios sostienen que un desplazado interno también es aquél que se ha visto obligado a abandonar su lugar de residencia habitual como resultado o para evitar los efectos de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano (ONU, E/CN. 4/1998/53, Anexo 2).

Los Principios Rectores lograron una vasta acogida y difusión por parte de la comunidad internacional. Se convirtieron en la columna vertebral del régimen sobre desplazamiento interno y en países como Colombia lograron una fructífera interacción con la política pública doméstica. Aunque el desplazamiento ambiental ocupó un segundo plano en la propuesta de Deng, se sirvió de la amplia aceptación de este instrumento para al menos haber hecho una presencia más acentuada dentro de la agenda internacional.

Como se ha visto, hasta ese momento las alusiones al desplazamiento ambiental eran pocas. En 1990, el IPCC había concluido que el cambio climático era una realidad, que era producto de la actividad humana y que tenía efectos negativos sobre los seres humanos. Tan sólo uno de estos efectos, más no el principal, era el desplazamiento ambiental, primordialmente de carácter transnacional. Luego, con la Convención Marco, se dio inicio a la creación del régimen internacional sobre cambio climático. Consolidó la postura de que el cambio climático tenía consecuencias adversas sobre la vida de las personas, pero sólo hasta el año 2010 ayudó a perfilar respuestas concretas frente al desplazamiento ambiental. Y los Principios Rectores, aunque hablaban de los desplazados inducidos por catástrofes naturales y antrópicas, se centraron en quienes son víctimas de la violencia. Walter Kälin, sucesor de Deng en 2004 como Representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los Desplazados Internos, reivindicó el tema en el marco de los Principios Rectores. Se valió de

estos tímidos acercamientos al fenómeno y habló directamente del desplazamiento ambiental, reconociéndolo como un problema en sí mismo. Ya comenzaba a ser evidente el tránsito de la comunidad internacional por ese primer escenario de “emergencia normativa”⁵⁸.

En su primer informe a la Asamblea General como Representante en asuntos relacionados con los desplazamientos internos⁵⁹, Kälín ofreció recomendaciones para la implementación de medidas en el futuro. Durante los meses de abril, mayo y junio del año 2005, Kälín llevó a cabo misiones en Nepal, Turquía y los Balcanes (Croacia, Bosnia y Herzegovina, Serbia y Montenegro –con inclusión de Kosovo–), respectivamente. Concluyó que su mandato brinda un valor añadido a las medidas emprendidas por los Estados y otros agentes humanitarios, contribuyendo al fortalecimiento de la protección de todos los desplazados internos. Instó a los gobiernos a adoptar las medidas necesarias para proteger a las poblaciones afectadas y diseñar políticas nacionales compatibles con los Principios Rectores (ONU, A/60/338, 2005, p. 23-24).

Adicionalmente, a la luz del tsunami que afectó a varios países situados en el Océano Índico el 26 de diciembre de 2004, Kälín solicitó a los gobiernos y otros agentes pertinentes que basaran sus actividades de protección y atención a los afectados en el marco establecido por los Principios Rectores. Asimismo, exhortó a las Naciones Unidas a que “ultime la elaboración de las directrices sobre derechos humanos en los casos de desastres naturales y las difunda para que la orientación práctica pueda rendir el máximo provecho posible en este y en futuros desastres naturales” (ONU, A/60/338, 2005, p. 25).

Posteriormente, por medio de las Directrices Operacionales sobre Derechos Humanos en Situaciones de Desastres Naturales (2006) adoptadas por el Comité Permanente Interagencial –IASC–, se reforzó la importancia de los Principios Rectores de Deng en la gestión del desplazamiento ambiental. Fue Kälín quien diseñó las Directrices Operacionales, en el año 2006, con la finalidad de hacer un llamado para que se prestara asistencia sin discriminación.

⁵⁸ Hasta el año 2010, con el Marco de Adaptación de Cancún, Kälín contribuyó a la transición hacia el segundo escenario, en donde es posible identificar una intensa creación normativa en la materia. El proceso de presión política y posicionamiento del debate aún continúa, sólo que después del 2010 encuentra sustento tangible en algunos mecanismos e instrumentos.

⁵⁹ Informe presentado de conformidad con la resolución 2005/46 de la Comisión y la resolución 58/177 de la Asamblea General.

Gracias a ello, en el 2007 la Asamblea General de las Naciones Unidas admitió que “los desplazados por desastres naturales son desplazados internos con necesidades de protección y de derechos humanos” (Cohen, 2009, pág. 58).

Las Directrices Operacionales son un importante instrumento del derecho internacional en materia de desplazamiento ambiental que se articula con los Principios Rectores de Deng. Según lo estipulado en la introducción de las Directrices Operacionales (IASC, 2006, p. 18),

“las personas que se encuentran especialmente en situación de riesgo son aquellas que se ven forzadas a abandonar su hogar o lugar de residencia habitual debido a un desastre y que, como resultado, se convierten en desplazados internos y deberán ser tratadas de conformidad con los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de 1998”.

Además, han permitido identificar la forma en la que los desastres naturales pueden afectar los derechos humanos. Precisan que “cuánto más tiempo duran los efectos del desastre, mayor es el riesgo que ocurran violaciones de los derechos humanos, [y que] las vulnerabilidades y patrones de discriminación que existían de antemano, normalmente se ven exacerbados en situaciones de desastres naturales” (IASC, 2006, pág. 18). El desarrollo de las Directrices Operacionales (2006) no fue suficiente para afirmar que en esos momentos la comunidad internacional ya estaba haciendo el tránsito hacia el segundo escenario del proceso de gestación normativa. Las Directrices Operacionales eran más bien una declaración que reafirmaba la importancia de los Principios Rectores en la asistencia y protección de los desplazados ambientales; labor que ya venía haciendo Kälin desde el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

En el año 2008, además de los 4.6 millones de personas desplazadas dentro de sus propios países a causa del conflicto, al menos 36 millones de personas fueron desplazadas por desastres ambientales repentinos. De ellos, casi 20 millones fueron desplazados por desastres naturales y unos 16 millones por desastres provocados por la actividad humana (Kälin, 2010, p. 82). Con base en esta situación, Kälin se planteó la siguiente pregunta: ¿en qué medida la gente afectada por este fenómeno está protegida por un marco normativo?

Como respuesta a esto, sostuvo nuevamente que, en los casos en los que este desplazamiento se da al interior de los países, la normativa establecida por los Principios Rectores sobre Desplazamiento Interno resulta suficiente, de manera parcial⁶⁰ (Kälin, 2010, p. 86-87). Los Principios Rectores proporcionan suficiente protección para los desplazados inducidos por desastres ambientales repentinos o cuando los sitios de residencia se declaran demasiado peligrosos para la vida humana. No obstante, hace falta clarificar e incluso desarrollar un marco normativo aplicable a otras situaciones, tales como: i) en los contextos en los que tienen lugar desastres de lenta aparición, se necesitan criterios para distinguir entre aquellas personas que dejan voluntariamente sus comunidades debido a los efectos del cambio climático y aquellas que se ven obligadas a dejar sus hogares y califican como desplazados internos; ii) y en los casos en los que hay refugiados ambientales (Kälin, 2008).

A finales de la década del dos mil, Kälin había posicionado la idea de que los desplazamientos internos son provocados por un conjunto de causas, dentro de las cuales el cambio climático es sólo una⁶¹. De igual forma, abonó el terreno para que tuviera lugar un proceso de proliferación de instrumentos y mecanismos encaminados a la protección y asistencia de los desplazados ambientales. Paralelamente, la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático reconoció la urgencia por abordar este tema. Para el año 2010, la comunidad internacional se encontró haciendo tránsito hacia el segundo escenario: la “cascada normativa”.

5.1.2 Segundo escenario (desde el año 2010): hacia la creación de un incipiente Marco internacional sobre desplazamiento ambiental

Generalmente y en cualquier caso, cuando la comunidad internacional inicia el camino por el segundo escenario del proceso de gestación normativa, las dinámicas emprendidas durante el primero no son abandonadas (Finnemore y Sikkink, 1998, p. 895-896). Frente al

⁶⁰ Según António Guterres (2008, p. 4), Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en el año 2008, “se proyecta que los desastres hidrometeorológicos se irán incrementando en el futuro y todo indica que se provocarán nuevas y mayores situaciones de desplazamiento interno en lugar de movimientos transfronterizos de personas. Dado que los Estados tienen la responsabilidad primordial de sus ciudadanos, las autoridades nacionales y locales juegan el papel más importante al responder ante tales escenarios. Los desplazados internos deberán recibir la protección y ayuda de acuerdo con los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de 1998”.

⁶¹ Se estima que “a menos que se tomen fuertes medidas preventivas, entre ahora y al año 2050 el cambio climático provocará que el número de personas desplazadas en el mundo ascienda a, por lo menos, 1 billón” (Kälin, 2010, p. 81).

caso del desplazamiento ambiental, esta conducta generalizada no encontró su excepción. La presión ejercida durante la Representación de Kälin posicionó el debate y estimuló una incipiente creación normativa, pero este mismo activismo se ha mantenido. Durante su mandato, Kälin insistió en la urgencia por incluir dentro de la categoría de desplazado interno a las personas que se ven forzadas a abandonar sus lugares habituales de residencia como producto de un desastre ambiental; producto de este compromiso fueron las Directrices Operacionales de 2006. A partir del 2010, en el momento en el que se dio inicio a la construcción de un Marco internacional sobre desplazamiento ambiental, el ejercicio de persuasión y presión política comenzó a ser liderado por Chaloka Beyani, actual Representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los Desplazados Internos.

En su primer informe ante la Asamblea General, Beyani sostuvo su compromiso con la difusión de los Principios Rectores de Deng, reconociendo el gran avance realizado sobre los derechos humanos de los desplazados internos. Y en concordancia con el mandato de Kälin, ratificó la importancia de las Directrices Operacionales en la protección de las personas en situaciones de desastres naturales (ONU, A/HRC/16/43, 2010, p. 3). Al respecto, mejoró las Directrices formuladas en 2006 y condujo a la aprobación por parte del Comité Permanente entre Organismos de las Directrices Operacionales sobre la Protección de las Personas en Situaciones de Desastres Naturales (2010).

Según Beyani en su informe, “las Directrices Operacionales revisadas corresponden a la necesidad de orientaciones más concretas sobre la aplicación de derechos humanos específicos a las situaciones de desastres naturales”. Obedecen al objetivo de brindar asistencia a gobiernos, organizaciones humanitarias de carácter internacional y organizaciones no gubernamentales, para que se comprometan con la asistencia en casos de desastre y las labores de recuperación se llevan a cabo bajo un marco que proteja y promueva los derechos humanos de las personas afectadas (ONU, A/HRC/16/43, 2010, p. 4).

Las Directrices Operacionales han servido como punto de referencia a la hora de dar pautas para: las evacuaciones; para la protección contra la separación familiar; para la protección contra los efectos secundarios de los desastres; para la protección contra la violencia; para la seguridad en las comunidades de acogida o centros colectivos; para el trato adecuado de los restos mortales; para la protección de los derechos relacionados con la

provisión de alimentos, salud, alojamiento y educación; para la protección de los derechos relacionados con la vivienda, la tierra, la propiedad, los medios de subsistencia y educación secundaria y superior; y para la protección de los derechos relacionados con la documentación, la libertad de circulación, el restablecimiento de los lazos familiares, la libertad de expresión, opinión y elecciones (IASC, 2011, p. 15-56).

Desde el 2010, el compromiso por posicionar el debate sobre el desplazamiento ambiental no cesó. Esta actividad política se vio fortalecida por una intensa creación normativa. Como se verá de ahora en adelante, este ejercicio de persuasión derivó en un incipiente Marco internacional sobre desplazamiento ambiental. A continuación se abordaran sus principales instrumentos, con el fin de demostrar que la comunidad internacional está profundizando su camino a través del escenario de la “cascada normativa”. Se presentarán los instrumentos y mecanismos derivados de la Conferencia Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (2010-2015), los Principios (2011) y la Iniciativa Nansen (2012), los Principios de Península (2013) y el Marco de Sendai (2015).

5.1.2.1 La Conferencia Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático: el Marco de Adaptación de Cancún (2010), el Fondo Verde para el Clima (2010), el Mecanismo de Daños de Varsovia (2013) y el Acuerdo de París (2015)

Durante las décadas del noventa y dos mil, la Conferencia Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático no abordó la relación migraciones-medio ambiente. A partir de la decimosexta Conferencia de las Partes de la Conferencia Marco, celebrada en Cancún, México, en el año 2010, se incluyó por primera vez la migración como un mecanismo de adaptación frente al cambio climático. Se aprobó el Marco de Adaptación de Cancún. Allí se invitaron a las partes a adoptar lo necesario para consolidar un mejor entendimiento, coordinación y cooperación de cara al desplazamiento, migración y traslado planificado inducido por los efectos del cambio climático. Se sostuvo que las gestiones que se hicieran al respecto deberán ejecutarse de acuerdo a los enfoques de género, de participación y estar ceñidas al principio de transparencia; además de prestar especial atención a los grupos vulnerables, así como a las necesidades específicas de las comunidades y los ecosistemas (ONU, FCCC/CP/2010/7/Add. 1/, párr. 12-14).

El Marco de Adaptación de Cancún fue el inicio de esta “cascada normativa”. Intencionalmente estrechó el vínculo entre migraciones y cambio climático, y exhortó a los Estados a incluir la cuestión de los flujos migratorios en las acciones de adaptación que tengan que diseñar e implementar. Aunque no profundizó rigurosamente en la cuestión de las migraciones, hizo especial énfasis en que los Estados debían otorgar la misma prioridad al proceso de adaptación frente al cambio climático y a las medidas emprendidas para mitigar sus efectos. Al respecto, se fortaleció la idea de que la cooperación internacional frente a la adaptación es requerida urgentemente para reducir la vulnerabilidad de algunas poblaciones y fortalecer su resiliencia (ONU, FCCC/CP/2010/7/Add. 1/, párr. 11).

Las provisiones contenidas dentro del Marco de Adaptación, así como la inmensa mayoría de los instrumentos que a continuación se presentarán, se ubican dentro del limbo normativo propio del derecho blando. A pesar de ello, en el Marco se evidencia el reconocimiento que han hecho los Estados de los impactos del cambio climático sobre la movilidad humana y la necesidad por crear estrategias que permitan gestionar este fenómeno. Igualmente, ha sido un importante punto de referencia para futuras iniciativas, sosteniendo que lo relativo al desplazamiento, migración y relocalización deberá formar parte de los planes nacionales de adaptación (McAdam, 2013, p. 13).

En el Marco de Adaptación de Cancún se decidió establecer el Fondo Verde para el Clima, como una posibilidad para que los países con menos recursos fueran apoyados financieramente. Este mecanismo nació para satisfacer las necesidades de financiación de algunos países en desarrollo con respecto a la adaptación frente al cambio climático y la mitigación de sus efectos adversos (ONU, FCCC/CP/2010/7/Add. 1/, párr. 102). Significó una de las más recientes e importantes incorporaciones a la arquitectura de financiamiento multilateral para el cambio climático. Aunque no se refiere específicamente al problema de las migraciones ambientales, es el músculo financiero para que los países incluyan dentro de sus planes nacionales algunas medidas de adaptación frente al cambio climático, a saber, según su elemento constitutivo –el Marco de Adaptación de Cancún–: la gestión de los desplazamientos ambientales.

El Fondo Verde para el Clima, como organismo operativo del mecanismo financiero de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, ha sido una

institución con independencia jurídica. Unos tres años después de su creación, concertó políticas encaminadas a recibir, gestionar, programar y desembolsar financiamiento, así como para ejercer una precisa medición de sus resultados e impactos. Se decidió que los aportes provenientes del Fondo serán aceptados únicamente como donaciones, préstamos y contribuciones de capital. La financiación estará especialmente dirigida a las urgencias de los países menos adelantados, las pequeñas islas-Estado en desarrollo y los países africanos⁶² (Heinrich Böll Stiftung North America, 2014, p. 1).

Aunque este Fondo reviste una innegable importancia para los procesos de adaptación frente a los efectos del cambio climático, aún persisten algunas diferencias entre los países desarrollados y en desarrollo. No hay un acuerdo claro sobre la relevancia de las contribuciones públicas y el rol del sector privado en la posibilidad de que el Fondo se consolide y se pueda convertir en un vigoroso banco. Desde el 2011 hubo discrepancias respecto al proceso y los tiempos de la movilización de los recursos. Por un lado, los países en desarrollo querían aclarar lo relativo a la dotación de recursos. Por otra parte, los países desarrollados deseaban abordar el tema del modelo de negocio. Sólo hasta 2013 se definieron ocho puntos esenciales para el funcionamiento del Fondo: i) su estructura inicial y la Secretaría; ii) los marcos de gestión del riesgo e inversión; iii) el marco de gestión de los resultados y los indicadores sociales; iv) el proceso de acreditación para organismos de ejecución e intermediarios; v) los procedimientos de asignación iniciales; vi) el proceso de aprobación del financiamiento; vii) las modalidades de operación de las ventanillas sobre adaptación y mitigación y el mecanismo para el sector privado; viii) y los términos de referencia de los mecanismos de rendición de cuentas (Heinrich Böll Stiftung North America, 2014, p. 2).

Dentro de la misma línea de la Conferencia Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, el Marco de Cancún influyó positivamente en la proliferación de nuevos mecanismos. Más allá del Fondo Verde y su relevancia sobre los planes nacionales de adaptación, en donde entra la gestión del desplazamiento ambiental, durante la

⁶² “El Fondo podría llegar a canalizar decenas de miles de millones de dólares cada año. Esta cantidad sería significativamente mayor que los US\$6.500 millones comprometidos para los fondos de inversión en el clima, los fondos multilaterales sobre el clima más cuantiosos en la actualidad, o el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, la fuente más antigua de financiamiento para el clima” (Heinrich Böll Stiftung North America, 2014, p. 1).

decimonovena Conferencia de las Partes, celebrada en Varsovia, Polonia, en noviembre de 2013, se estableció el Mecanismo de Ayuda para las Pérdidas y Daños Asociados con los Impactos del Cambio Climático.

El Mecanismo de Daños de Varsovia se creó con el objetivo de gestionar las pérdidas y daños relacionados con los efectos del cambio climático, incluidos los desastres ambientales repentinos y de lenta aparición, en los países en desarrollo que revisten una particular vulnerabilidad. De igual forma, se le encargó principalmente aportar al conocimiento sobre la gestión del riesgo y fortalecer el diálogo entre los actores interesados (ONU, FCCC/CP/2013/L.15., párr. 1-5). Tal como ocurrió con el Fondo Verde, el Mecanismo de Daños de Varsovia no hizo hincapié en el desplazamiento ambiental, pero fue útil para un punto en particular: el robustecimiento de las redes internacionales de influencia con relación a la gestión de la adaptación frente a los efectos del cambio climático.

El fortalecimiento de estas redes internacionales sobre las cuales se lleva a cabo el proceso de difusión normativa ha sido fundamental para garantizar la adopción de posteriores instrumentos de derecho blando sobre desplazamiento ambiental. En el Mecanismo de Daños de Varsovia se hizo una invitación para que las organizaciones, instituciones y sinergias internacionales y regionales se integraran en torno a las medidas para hacer frente a las pérdidas y daños relacionados con los efectos adversos del cambio climático; los desplazamientos ambientales pueden ser considerados una de estas consecuencias, tal como fue señalado en la Conferencia de París de 2015. Además, pidió a las partes a que fortalecieran y establecieran las instituciones y redes apropiadas a nivel regional y nacional, para alentar la cooperación y coordinación entre los interesados (ONU, FCCC/CP/2013/L.15., párr. 11-13).

Gracias a los avances hechos hasta ese momento, en la vigesimoprimera Conferencia de las Partes, celebrada en París, Francia, en diciembre de 2015, se le solicitó al Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia que

“de conformidad con sus procedimientos y su mandato, establezca un equipo de tareas que sea un complemento a los órganos y grupos de expertos existentes en el marco de la Convención [...], aproveche sus trabajos y recabe su participación, según el caso, con el fin de elaborar recomendaciones sobre enfoques integrados

que permitan evitar, reducir al mínimo y afrontar los desplazamientos relacionados con los efectos adversos del cambio climático⁶³ (ONU, FCCC/CP/2015/L.9., párr. 50).

En resumen, para el caso del desplazamiento ambiental, la Conferencia Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático se aproximó tímidamente al debate. Solamente en el Acuerdo de Cancún (2010) y en el Acuerdo de París (2015) se hizo una mención expresa -sin dejar de ser poco profunda- al fenómeno del desplazamiento inducido únicamente por los efectos del cambio climático. Y en el Fondo Verde y el Mecanismo de Daños de Varsovia se emprendió un esfuerzo por fortalecer las redes internacionales de cooperación, sin hablar directamente del vínculo entre migraciones y medio ambiente. No obstante, a pesar de que parezca poco adelanto, el papel de estos mecanismos ha sido fundamental para construir y robustecer las redes transnacionales de cabildeo e influencia.

Esta última categoría analítica se enmarca dentro del enfoque constructivista de las relaciones internacionales, y retoma la idea de que las identidades internacionales son construidas a través de la práctica y el discurso político. El Acuerdo de Cancún, el Fondo Verde, el Mecanismo de Daños de Varsovia y el Acuerdo de París, permiten rastrear empíricamente los caminos que ha seguido este proceso, delimitado por un particular contexto histórico y político: el de la marcada preocupación por el cambio climático, sus efectos adversos y las eventuales medidas de adaptación y mitigación. Aunque en el Fondo Verde hay una disputa entre los intereses de los Estados más y menos desarrollados, en cada uno de estos mecanismos resultan organizaciones basadas por patrones de comunicación e intercambio voluntario, recíproco y horizontal –características propias de una red de influencia (Keck y Sikkink, 1999, p. 409-412)-.

Asimismo, estos mecanismos se articularon en torno a un fenómeno para el cual la información es determinante y el valor de las propuestas raramente puede ser sopesado en función de bienes tangibles y materiales. En estos casos, los contenidos de los mecanismos han girado en torno a principios, en donde se han articulado: i) sectores de organizaciones intergubernamentales regionales e internacionales; ii) organizaciones no gubernamentales internacionales y nacionales; iii) sectores ejecutivos de los gobiernos; iv) y fundaciones

⁶³ Fue añadido el subrayado en las partes que debían ser resaltadas.

privadas, principalmente (Keck y Sikkink, 1999, p. 412). Al respecto, el papel desempeñado por la Asamblea General de las Naciones Unidas y la Convención Marco sobre el Cambio Climático fue determinante a la hora de iniciar acciones y presionar a otros actores para que se comprometían con un proceso evidente de adaptación y mitigación frente al cambio climático. Se introdujeron, al menos reservadamente, nuevas ideas e información encaminada hacia el cabildeo para que se modificaran políticas que entiendan al desplazamiento ambiental como una estrategia de adaptación frente al cambio climático.

Este proceso de influencia es un ejemplo de cómo durante el tránsito por el segundo escenario de “cascada normativa” se siguen apelando a las estrategias propias del primer escenario, en donde se destaca la persuasión y posicionamiento de un debate en particular. A continuación se abordarán otros instrumentos que ayudan a delimitar un incipiente Marco internacional sobre desplazamiento ambiental. Es importante señalar que de ahora en adelante el orden de presentación será cronológico, aunque se le recuerda al lector tener presente la importancia del Marco de Adaptación de Cancún (2010) como punto de partida. Se señalaron algunas características del Fondo Verde, del Mecanismo de Varsovia y del Acuerdo de París, también para sostener que la Conferencia de las Partes de la Convención Marco es a su vez un actor que se rediseña con el paso del tiempo y que tiene una identidad cambiante que está lejos de ser definida por un sólo instrumento.

5.1.2.2 Los Principios (2011) y la Iniciativa Nansen (2012)

El Marco de Adaptación de Cancún (2010) fue un importante punto de partida, pero no se ocupó exhaustivamente de la migración y el desplazamiento. A partir de esta necesidad se llevó a cabo la Conferencia Nansen sobre Cambio Climático y Desplazamiento en el Siglo XXI, celebrada en Oslo, Noruega, en junio de 2011. La Conferencia Nansen fue crucial en la construcción de redes de cooperación internacional sobre migraciones, cambio climático y desastres. Allí convergieron actores protagonistas de Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales, gobiernos, organizaciones no gubernamentales y miembros de comunidades científicas de un amplio rango de disciplinas. Al ser una Conferencia promovida desde los gobiernos, sin alguna organización internacional tomando control de la agenda, se evitó el acercamiento a temas relacionados con mandatos institucionales. Esto ayudó a sentar las condiciones para que se diera un espacio relativamente neutral,

permitiendo la participación de otros Estados y formuladores de política. El producto más significativo de esta Conferencia fueron los Principios Nansen. Definidos por su carácter no vinculante, abordan la problemática del desplazamiento ambiental de manera específica (McAdam, 2013, p. 15).

A través de los Principios Nansen se buscaba consensuar respecto a la mejor forma de abordar la problemática de los desplazamientos internos en el contexto de los desastres ambientales repentinos y de lenta aparición (Kälin, 2012). Estos Principios brindan recomendaciones sobre el tratamiento del desplazamiento interno en contextos no sólo de cambio climático, como el Marco de Adaptación de Cancún de 2010, sino también de desastres en general. Sostienen que las respuestas al desplazamiento ambiental deben estar guiadas por principios fundamentales que respeten la dignidad humana, los derechos humanos y los lineamientos de cooperación internacional (Principios Nansen, Principio I). Asimismo, que los Estados tienen la responsabilidad primordial de proteger a sus ciudadanos y atender de manera particular y especial a las víctimas de desplazamiento ambiental, y que cuando la capacidad nacional para solventar esta situación es limitada, la comunidad internacional puede contribuir en la construcción de un marco institucional local y en la asistencia y protección de los desplazados ambientales (Principios Nansen, Principio I y IV). En cuanto a los Principios Rectores sobre Desplazamiento Interno, vuelven a ellos reconociendo su importancia en el tratamiento del fenómeno del desplazamiento ambiental (Principios Nansen, Principio VIII). También sostienen que es urgente construir medidas encaminadas a la prevención y la resiliencia, teniendo como referente el Marco de Acción de Hyogo 2005-2015⁶⁴ (Principios Nansen, Principio V).

A pesar de que los Principios Nansen no son un instrumento de derecho vinculante, sirven como marco político para tratar el fenómeno del desplazamiento ambiental. Gracias también

⁶⁴ Como producto de la creciente preocupación por parte de la comunidad internacional frente a la alteración de la frecuencia e intensidad de algunos desastres ambientales, en el 2005, la Asamblea General de las Naciones Unidas respaldó la adopción del Marco de Acción de Hyogo para el 2005-2015. A pesar de su carácter no vinculante, aporta elementos necesarios para su aplicación en los contextos nacionales. Estableció como objetivo “la reducción considerable de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto las de vidas como las de bienes sociales, económicos y ambientales de las comunidades y los países” (UNISDR, 2011, pág. 9). Así en la labor de la reducción de los riesgos de los desastres no se identificó de manera puntual el fenómeno del desplazamiento ambiental, si se dejaron abiertas las puertas para que otros instrumentos del derecho internacional profundicen en esta situación. En el 2015 se construyó su sucesor: el Marco de Sendai, el cual sí reconoce que los efectos adversos de los desastres ambientales pueden producir desplazamientos forzados.

al apoyo que se le dieron desde el Comité Permanente Interagencial de las Naciones Unidas durante la Conferencia de Cancún sobre el Cambio Climático (2010), los actores vinculados se comprometieron a adoptar “medidas para mejorar la interpretación, la coordinación y la cooperación con respecto a los desplazamientos inducidos por el cambio climático así como a la migración y la reubicación planificada” (Kälin, 2012).

No obstante, persistía la necesidad de buscar respuestas para el desplazamiento ambiental transnacional. Para superar esta dificultad, países como Noruega, Suiza y México asumieron la labor de cooperar con el ACNUR y los demás Estados. Como fruto de este proceso, en el 2012 lanzaron la Iniciativa Nansen, en donde también se aborda la problemática del desplazamiento interno, pero se enfatiza en el desplazamiento transnacional inducido por los efectos del cambio climático y los desastres en general.

El propósito de la Iniciativa Nansen era crear un consenso entre los Estados sobre la mejor forma de abordar el fenómeno del desplazamiento ambiental. En el marco de esta Iniciativa se espera que se multipliquen las reuniones de consulta regionales y nacionales, y los aportes que desde la academia y las organizaciones de la sociedad civil se hacen al tema. Bajo esta lógica, la Iniciativa Nansen ha construido una identidad de grupo, en donde cada integrante ha asumido su papel como garante de los derechos de los desplazados ambientales, incluyendo también a quienes no han sido víctimas de los efectos del cambio climático. Se estimaba que de este proceso de socialización y construcción común surgiera un Programa de Protección que se encargara de, principalmente: i) identificar las prácticas más adecuadas para proteger a los desplazados ambientales, haciendo más allá de la estrecha relación desplazamiento-cambio climático; ii) y hacer recomendaciones puntuales sobre el papel y los deberes de los actores involucrados en la garantía de esta protección (Kälin, 2015, p. 5-6). La Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a través de las Fronteras en el Contexto de Desastres y Cambio Climático, aprobada mediante una consulta intergubernamental en octubre de 2015 en Ginebra, Suiza, consolidó los productos de una serie de consejos regionales en donde participaron los gobiernos y organizaciones de la sociedad civil en el marco de la Iniciativa Nansen.

El propósito de la Agenda es mejorar el entendimiento, proveer un marco conceptual e identificar las prácticas más efectivas sobre la protección de los desplazados ambientales

transnacionales. Sin embargo, no sólo se refiere a este tipo de desplazamiento. En cuanto al desplazamiento interno, también se propone mejorar la acción encaminada a la gestión del riesgo de desplazamiento por desastres en los países de origen. En este sentido, se ratifica la complejidad que reviste el fenómeno del desplazamiento ambiental. Se reconoce que de nada sirve enfrentar el desplazamiento de carácter transnacional sin una respuesta paralela que se dedique a la gestión del desplazamiento interno, o viceversa⁶⁵.

En cuanto a las causas de los movimientos, la Agenda no distingue entre el desplazamiento inducido por desastres ambientales en general y el causado por los efectos adversos del cambio climático. La Agenda se ocupa del desplazamiento inducido por desastres relacionados con eventos hidrometeorológicos y climatológicos –como deslizamientos, tornados, ciclones, inundaciones, salinización de las aguas y derretimiento glacial-, y aquellos derivados de eventos geofísicos –como terremotos, tsunamis o erupciones volcánicas-. A su vez, considera que el cambio climático incide directamente en la frecuencia y magnitud de algunos desastres repentinos y de lenta aparición, pero sin precisar en el grado de esta afectación (The Nansen Initiative, 2015, párr. 10-11).

La Agenda contiene tres grandes apartados: i) protección y asistencia frente al desplazamiento ambiental de carácter transnacional; ii) respuestas a las necesidades de los desplazados internos; iii) y cómo fortalecer el papel de las poblaciones afectadas, las comunidades locales y la sociedad civil en la gestión del desplazamiento ambiental, en su escala nacional, regional e internacional. Primero, frente al desplazamiento a través de las fronteras, en la Agenda se sugiere que la protección se puede dar de dos formas. Por un lado, los Estados pueden admitir temporalmente dentro de su territorio a los afectados. Y por otra parte, los Estados deben considerar abstenerse de devolver ciudadanos extranjeros a su país de origen, siempre y cuando en estas zonas de procedencia acabara de ocurrir un desastre que hace inviable el regreso. Generalmente, en cualquiera de los dos casos, la asistencia humanitaria por parte de los Estados receptores será temporal, pero procurando siempre

⁶⁵ Como se pudo apreciar en el capítulo anterior, fue la misma lógica que impulsó la creación de los Principios Rectores sobre los Desplazamientos Internos, sólo que ahora la soberanía estatal ha sufrido una importante erosión gracias a la labor de Francis Deng, su equipo de expertos y las redes de cabildeo encargadas de la difusión de su trabajo. En el 2015 es más fácil hablar de desplazamiento interno, de las responsabilidades de los Estados en este fenómeno y de las mejores medidas para gestionar el retorno, el reasentamiento y la erradicación definitiva de esta problemática en el contexto nacional.

encontrar una solución permanente a la situación de desplazamiento⁶⁶ (The Nansen Initiative, 2015, párr. 30).

Segundo, frente al desplazamiento interno, la Agenda expone las medidas que los Estados pueden adoptar para: i) reducir la vulnerabilidad y construir resiliencia frente al riesgo de desplazamiento; ii) facilitar una migración digna en contextos de desastres ambientales y cambio climático; iii) planear la relocalización con respeto a los derechos humanos; iv) e identificar las necesidades particulares de los desplazados internos ambientales. Sobre la reducción de la vulnerabilidad, propone que los Estados elaboren o revisen las estrategias sobre adaptación al cambio climático y el manejo del riesgo de desastres, para que se incorporen puntualmente los riesgos de desplazamiento ambiental y las necesidades que de allí deriven. También invita a tomar las medidas que se requieran para identificar a la población que se encuentra en riesgo de desplazamiento ambiental, inminente o a largo plazo, y desarrollar las respuestas pertinentes⁶⁷ (The Nansen Initiative, 2015, párr. 78).

Sobre la facilitación de una migración digna, la Agenda exhorta a los Estados a revisar qué tanto los acuerdos bilaterales y regionales existentes se refieren a la migración como una estrategia de adaptación y, en caso de que no existan tales referencias, negociar e implementar nuevos acuerdos que faciliten una migración digna al interior del país. Igualmente, invita a desarrollar o adaptar contenidos de la política nacional, para que en las ofertas de empleo se priorice a las personas provenientes de zonas impactadas por desastres

⁶⁶ La Agenda define algunas prácticas que los Estados deben seguir para encontrar soluciones permanentes a la condición de desplazamiento transnacional de las víctimas: i) desarrollar criterios y mecanismos, preferiblemente a un nivel bilateral o regional, para determinar cuándo el retorno desde el extranjero en contextos de desastres puede tener lugar y cómo facilitar este proceso; ii) fortalecer la cooperación entre los países de origen y los receptores, para asegurar que las personas que retornan lo hacen en condiciones de seguridad y dignidad, lejos de alguna violación de sus derechos humanos, y bajo condiciones que les permiten encontrar soluciones duraderas a su condición; iii) cuando sea necesario, otorgar a los desplazados transnacionales la renovación u otorgamiento de la residencia permanente en el país receptor, o garantizar su reasentamiento en un tercer país; iv) desarrollar las medidas necesarias para mantener los lazos culturales y familiares cuando el retorno a los países de origen es inviable; v) garantizar que las personas afectadas sean consultadas y participen activamente en la búsqueda de las soluciones permanentes (The Nansen Initiative, 2015, párr. 71).

⁶⁷ Al respecto, se insta a: i) empoderar a las comunidades locales frente al desarrollo e institucionalización de herramientas y metodologías que ayuden en la identificación de las áreas de alto riesgo; ii) establecer sistemas de alerta temprana que ayuden a describir claramente a los desastres, a la población en riesgo de desplazamiento, a los corredores de evacuación y zonas de reasentamiento temporal, y a producir información que sea fácil de entender; iii) priorizar los desarrollos en infraestructura –como diques y edificios a prueba de terremotos– en las áreas en las que hay un alto riesgo de desplazamiento por parte de las personas (The Nansen Initiative, 2015, párr. 78).

ambientales, y a proveer el entrenamiento y la educación suficiente para que las personas víctimas de desplazamiento ambiental se incorporen exitosamente al mercado laboral, cooperando estrechamente con los empleadores. Sobre la planeación de la relocalización, sugiere que los Estados deben asegurarse de que en sus planes de reubicación no se exponga a la población afectada a nuevos riesgos, y se tengan en cuenta las particularidades sociales, económicas, culturales y demográficas de los desplazados. Y sobre la identificación de las necesidades particulares de los desplazados internos ambientales, los Estados deben revisar la legislación doméstica y asegurarse de adoptar plenamente la definición de desplazado interno brindada por los Principios Rectores sobre Desplazamiento Interno, con el objetivo de ampliar la noción de desplazamiento y asociarla también con los desastres ambientales (The Nansen Initiative, 2015, párr. 88-99). En este punto, es importante resaltar el papel que la Agenda otorga a los Principios Rectores. Más de quince años después de su creación, su proceso de difusión sigue en marcha y diversos mecanismos encargados de reconocer la complejidad de los desplazamientos apelan a su contenido para satisfacer las necesidades de protección de los distintos tipos de afectados.

Y en un tercer lugar, además de hablar del desplazamiento ambiental transnacional e interno, la Agenda se refiere a las tres prioridades de cara al futuro. Considera urgente aumentar la capacidad de recolección de datos y fortalecer el conocimiento sobre el desplazamiento ambiental transnacional. También es necesario robustecer, difundir y crear más mecanismos que permitan proteger a los desplazados ambientales transnacionales, así como consolidar las herramientas sobre gestión del riesgo de desplazamiento ambiental interno dentro de los planes nacionales de adaptación (The Nansen Initiative, 2015, párr. 107).

Una vez fueron definidos los contenidos de la Agenda y se construyó el documento definitivo, la Iniciativa Nansen cuenta por fin con un robusto asidero para acelerar su consolidación como plataforma que permita ratificar el proceso de “cascada normativa” en el contexto internacional y el posicionamiento del debate en los niveles locales. Gracias a la Agenda, la Iniciativa Nansen es ahora un importante punto de referencia para la comprensión del estrecho vínculo existente entre las migraciones y el medio ambiente, así como para fortalecer la idea de que la gestión del desplazamiento transnacional requiere de un trabajo

paralelo que se encargue de este mismo problema en la escala nacional. De cara al futuro, el éxito de la Iniciativa Nansen como plataforma dependerá de la intensidad y profundidad de la difusión que se le dé a la Agenda como herramienta para la gestión del desplazamiento ambiental en toda su complejidad.

En este numeral se presentaron dos instrumentos que abordan puntualmente la relación migraciones – medio ambiente y contribuyen a la profundización del escenario de la “cascada normativa”: los Principios Nansen (2011) y la Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a través de las Fronteras en el Contexto de Desastres y Cambio Climático (2015). Los Principios Nansen se ocupan del desplazamiento interno inducido por los efectos del cambio climático y los desastres en general. Lejos de brindar recomendaciones puntuales, son un manifiesto político de valores y directrices generales. Sin embargo, contribuyen a la construcción del Marco internacional sobre desplazamiento ambiental, pues cumplen una función indispensable de persuasión y difusión, además de haber sentado las bases para la Agenda de 2015. A partir de los Principios Nansen quedó en evidencia la necesidad por abordar el fenómeno del desplazamiento transnacional ambiental. Se gestó la Iniciativa Nansen (2012) para hacerle frente a esta urgencia, y en el año 2015, como su primer producto concreto, la Agenda fue aprobada y está en proceso de divulgación. Esta última reúne las buenas prácticas y directrices para la gestión del desplazamiento ambiental interno y transnacional.

5.1.2.3 Los Principios de Península (2013)

La organización no gubernamental Displacement Solutions, junto con otras organizaciones de la sociedad civil y redes de académicos, desarrollaron los Principios de Península sobre el Desplazamiento Climático dentro de los Estados. Para llenar el vacío dejado por el Marco de Adaptación de Cancún (2010), pero sin dejar de reconocer su valioso aporte, se llevó a cabo este proyecto. Al ser producto de un esfuerzo emprendido al margen de los Estados y organismos internacionales, es evidente su carácter no vinculante, y así como

los Principios Nansen, funcionan como un importante ejercicio de persuasión y presión política⁶⁸.

Promulgados en agosto de 2013, en Mornington, Australia, los Principios de Península brindan un marco integral que tiene en cuenta los principios del derecho internacional y las obligaciones de los derechos humanos y de buenas prácticas, en donde los derechos de los desplazados internos vinculados al cambio climático son abordados puntualmente (Los Principios de Península, 2013, Principio I). Allí se define al desplazamiento ambiental como “el movimiento de personas dentro de un Estado debido a los efectos del cambio climático, incluyendo los eventos y procesos ambientales repentinos y de evolución lenta, que se producen ya sea solo o en combinación con otros factores” (Los Principios de Península, 2013, Principio II).

Estos Principios surgieron en el marco de la contextualización de los Principios Rectores sobre Desplazamiento Interno de las Naciones Unidas al problema del cambio climático; reivindican la importancia de los Principios Rectores y estimulan una articulación del todo fructífera: la relación entre el régimen de desplazamiento interno y el de cambio climático. Los Principios de Península conciben como central el papel del Estado a la hora de identificar, asistir y reubicar a los desplazados climáticos. De igual forma, consideran crucial el rol del Estado al momento de la implementación y la difusión (Los Principios de Península, 2013, Principio V, VI, VII y VIII). Basándose de manera explícita en los Principios Rectores propuestos por Deng y su equipo, también recalcan que la atención y la protección al desplazado ambiental deben darse durante el desplazamiento y el retorno o la reintegración (Los Principios de Península, 2013, Principio XIV, XV, XVI y XVII).

De manera puntual, frente al desplazamiento ambiental interno inducido por los efectos del cambio climático, los Principios de Península contienen seis provisiones fundamentales. Primero, invitan a los Estados a priorizar en sus procesos nacionales de adaptación, para garantizar el derecho de las comunidades a permanecer en sus territorios. Sobre la base de que el desplazamiento ambiental también es un fenómeno que adquirió una connotación

⁶⁸ Aunque lo que se acaba de decir no significa que ningún Estado se comprometa con su acogida e implementación. Actualmente, el gobierno de Panamá utiliza los Principios de Península como una guía para relocalizar algunas comunidades de las islas cercanas al continente en la región de Gunayala (Boas, s.f.).

global, los Estados deben cooperar al respecto y crear redes para brindar la asistencia pertinente. Segundo, los Estados pueden realizar los procesos de relocalización siempre y cuando se cuente con el consentimiento informado por parte de las comunidades afectadas. Se debe garantizar la participación activa de los desplazados inducidos por los efectos del cambio climático en las instancias importantes de toma de decisiones, teniendo en cuenta las particularidades de los grupos marginales. Tercero, los Estados deben asegurar a las comunidades afectadas un pleno goce de derechos en los lugares de relocalización. Además, se deben adoptar medidas que promuevan la adquisición de nuevas habilidades y la prosperidad económica de las comunidades reubicadas y la de sus nuevos vecinos (Los Principios de Península, 2013, p. 10-15).

Cuarto, a través de un Banco Nacional de Tierras, los Estados deben identificar y reservar tierra suficiente como para ejecutar futuros planes de reasentamiento. Al respecto, las comunidades afectadas contarán con información accesible que evidencie que todas las posibles alternativas de relocalización han sido estudiadas por parte de las autoridades encargadas. Quinto, en los casos en los que haya desplazamiento y no se pueda ejecutar la relocalización a tiempo, los Estados deben proveer asistencia humanitaria, hospedaje, facilidades para la educación y garantizar la unidad de la familia. Y sexto, cuando el desplazamiento es temporal y hay oportunidad de retorno, los Estados deben facilitar la libertad de movimiento de los desplazados internos ambientales y garantizar el regreso voluntario bajo condiciones evidentes de seguridad y dignidad (Los Principios de Península, 2013, p. 16-21).

Más allá de hacer énfasis en los efectos del cambio climático, desconociendo que esta es sólo una de las causas del desplazamiento ambiental⁶⁹, los Principios de Península permiten una importante distinción entre las personas que potencialmente se pueden ver desplazadas y los desplazados ambientales. En cuanto al primer grupo, reconocen derechos a quienes comienzan a sentir que su salud, vida o ambiente están siendo amenazados como producto de los efectos del cambio climático (Los Principios de Península en Acción, 2014). Es valiosa esta precisión, pues sostienen implícitamente que hay quienes pueden ser considerados como

⁶⁹ Los Principios de Península sostienen en el preámbulo que son fruto de una preocupación en particular: “los acontecimientos y procesos causados o exacerbados por el cambio climático tienen y seguirán contribuyendo al desplazamiento de la población derivando en la erosión de los derechos de los afectados”.

potenciales desplazados ambientales. Esta distinción tiene como consecuencia garantizar la protección de las víctimas de desastres ambientales de lenta aparición, reconociendo que su vulnerabilidad no se da sólo cuando abandonan sus viviendas, sino que ésta es la última etapa de un largo proceso de pauperización de la calidad de vida.

Los Principios de Península tienen un campo de aplicación mucho más reducido que el de los instrumentos Nansen. Además, al concentrarse en los desplazamientos internos inducidos por los efectos del cambio climático se corre el riesgo de no saber distinguir entre aquellos desastres ambientales potenciados o generados por el cambio climático y los que se encuentran al margen de esta relación causal. En algunos casos de desastres ambientales repentinos y de lenta aparición la conexión es obvia –derretimiento de los glaciares y aumento en el nivel de los mares -, pero la línea divisoria es poco clara. No obstante, esto no implica que deba crearse un Marco normativo para los desplazamientos ambientales internos y otro para los transnacionales, o uno para los desplazamientos derivados del cambio climático y otro para los relacionados con los desastres en general. Hay una riqueza de aportes provenientes desde distintos regímenes internacionales y promovidos por diversos actores de la comunidad internacional. Este abigarrado contexto sólo puede ayudar a construir un único Marco internacional sobre desplazamiento ambiental robusto y lo suficientemente flexible y amplio como para ajustarse a cada una de las realidades domésticas.

5.1.2.4 La gestión del riesgo por desastres y el Marco de Sendai (2015)

Hasta el momento se ha visto cómo un incipiente Marco internacional sobre desplazamiento ambiental se ha nutrido de los aportes provenientes de dos regímenes en particular: el de desplazamiento interno y el de cambio climático. Sin embargo, también se ha valido de un importante instrumento derivado del régimen sobre la gestión del riesgo de desastres, a saber: el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, adoptado en la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres, en Sendai, Japón (ONU, A/CONF.224/L.2, 2015). Aunque se aproxima tímidamente al desplazamiento ambiental, otorga una plataforma visible a un fenómeno sobre el que la comunidad internacional se hace cada vez más consciente. Es un esfuerzo valioso por robustecer un Marco internacional sobre desplazamiento ambiental que se nutre de distintos regímenes y redes de influencia y cabildeo.

El Marco de Sendai es el instrumento sucesor del Marco de Acción de Hyogo (2005). A diferencia del más antiguo, en el nuevo Marco se hace referencia expresa al desplazamiento ambiental. La presión ejercida desde las consultas de la Iniciativa Nansen influyó en la inclusión del asunto del desplazamiento interno y transnacional en contextos de desastres dentro de este instrumento (Kälin, 2015, p. 6). No obstante, este posicionamiento del problema del desplazamiento ambiental fue parcial. Se aborda el fenómeno como uno de los muchos efectos devastadores de los desastres. El desplazamiento ambiental no es concebido como un problema en sí mismo, sino como un efecto colateral de los desastres⁷⁰. No se entienden las migraciones y el desplazamiento como un mecanismo de adaptación y se apela a un enfoque de asistencia humanitaria. No hay un esfuerzo por construir recomendaciones concretas que permitan profundizar en la comprensión del desplazamiento ambiental. Tampoco hay directrices para la gestión del retorno o el reasentamiento de las poblaciones afectadas.

A pesar de sus limitaciones, a nivel internacional y regional el Marco de Sendai busca promover la cooperación para aumentar la resiliencia y reducir el riesgo de desastres, epidemias y desplazamientos. Asimismo, a nivel nacional pretende estimular la realización de ejercicios periódicos de respuesta ante los desastres, para garantizar una reacción oportuna a estos y los desplazamientos que de allí deriven. Dentro de esta reacción oportuna, el Marco hace especial énfasis en el acceso a refugios y suministros esenciales (ONU, A/CONF.224/L.2, 2015, párr. 28 -33). Estas dos son las únicas referencias que se hacen al asunto del desplazamiento –sin determinar si se habla de interno o transnacional-.

5.2 A manera de cierre: un incipiente Marco internacional sobre desplazamiento ambiental, derecho blando y relaciones internacionales

El análisis propuesto por Martha Finnemore y Kathryn Sikkink resulta útil para rastrear empíricamente el origen y consolidación de los distintos esquemas regulatorios internacionales. Al respecto, para que estos aparatos normativos se consideren maduros, se

⁷⁰ En el preámbulo del Marco de Sendai, en la parte en la que se justifica su creación, la única alusión que se hace al desplazamiento –sin siquiera saber si se habla de desplazamiento interno o transnacional- es la siguiente: “En general, más de 1.500 millones de personas se han visto perjudicadas por los desastres en diversas formas [...]. Entre 2008 y 2012, 144 millones de personas resultaron desplazadas por desastres” (ONU, A/CONF.224/L.2, 2015, párr. 4).

argumenta que la comunidad internacional tiene que transitar a través de tres escenarios: i) “emergencia normativa” –posicionamiento del debate mediante presión política-; ii) “cascada normativa” –importante creación de mecanismos e instrumentos, acompañados de presión política-; iii) e “interiorización de la norma” –se logra un consenso sobre el fenómeno y las mejores formas de gestionarlo- (Finnemore y Sikkink, 1998, 895-896). Frente al desplazamiento ambiental, la primera etapa se llevó a cabo en el periodo 1988-2010. Actualmente, a partir del 2010, la comunidad internacional transita por el segundo escenario. La tercera etapa parece estar lejos, pero ya se perfila un Marco internacional sobre desplazamiento ambiental. Aunque su desarrollo es incipiente, los elementos que lo conforman han tenido un significativo proceso de difusión.

El Marco internacional sobre desplazamiento ambiental se alimenta de los regímenes sobre desplazamiento interno, cambio climático y gestión del riesgo de desastres. Contiene instrumentos y mecanismos que versan sobre desplazamiento interno y transnacional, e inducido por los efectos del cambio climático y los desastres en general. Esta flexibilidad le otorga un amplio margen de acción, facilitando su adaptación a los contextos domésticos. Para el caso colombiano, es particularmente útil porque ninguno de sus elementos se dedica exclusivamente al asunto del desplazamiento transnacional. Todos pueden ser interpretados a la luz del desplazamiento interno ambiental.

Los instrumentos y mecanismos que integran este Marco internacional se pueden dividir en tres grandes categorías: i) los que se dedican exclusivamente al asunto del desplazamiento interno; ii) los que abordan el desplazamiento interno y transnacional; iii) y los que no especifican a qué tipo de desplazamiento hacen referencia, fijando recomendaciones amplias y genéricas sobre la adaptación frente al cambio climático.

Primero, hay dos instrumentos que abordan exclusivamente el asunto del desplazamiento interno: los Principios Nansen (2011) y los Principios de Península (2013)⁷¹. Los Principios Nansen enfatizan en los desplazamientos inducidos por los efectos del cambio climático y los desastres en general. Destacan la responsabilidad de los Estados en la protección y

⁷¹ Se decidió no incluir dentro de esta categoría a los Principios Rectores sobre los Desplazamientos Internos. Reconocen periféricamente el desplazamiento ambiental, enfatizando principalmente en los desplazamientos inducidos por la violencia.

asistencia de los desplazados ambientales, y en el deber de la comunidad internacional cuando los Estados fallan en este intento. Vuelven a los Principios Rectores sobre los Desplazamiento Internos (1998) para reconocer la inclusión que hacen de los desplazados ambientales, y al Marco de Acción de Hyogo (2005) como referente para la construcción de medidas preventivas y de resiliencia. Los Principios Nansen son un manifiesto político de valores y directrices generales. En contraste, los Principios de Península enfatizan exclusivamente en los desplazamientos inducidos por los efectos del cambio climático. Basándose también en los Principios Rectores, conciben como central el papel de los Estados en la asistencia y protección de los afectados durante el desplazamiento y el retorno o la reintegración. Se hace hincapié en que las comunidades afectadas deben gozar plenamente de sus derechos y participar en la toma de decisiones que tienen que ver con su asistencia y reubicación. Además, contienen dos puntos que resultan innovadores: i) a través de un Banco Nacional de Tierras, los Estados deben identificar y reservar tierra suficiente como para ejecutar futuros planes de reasentamiento; ii) y reconocen derechos a los potenciales desplazados ambientales -quienes comienzan a sentir que su salud, vida o ambiente están siendo amenazados como producto de los efectos del cambio climático-.

Segundo, hay dos instrumentos que abordan el asunto del desplazamiento interno y transnacional: el Marco de Sendai (2015) y la Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a través de las Fronteras en el Contexto de Desastres y Cambio Climático (2015) –primer producto concreto de la Iniciativa Nansen-. El Marco de Sendai es la renovación del Marco de Acción de Hyogo (2005), y a diferencia del más antiguo, menciona a los desplazamientos internos y transnacionales inducidos por desastres. Aunque no reconoce al desplazamiento ambiental como un problema en sí mismo, busca promover la cooperación internacional para aumentar la resiliencia y la reducción del riesgo de desastres y sus posibles efectos –dentro de ellos, el desplazamiento ambiental-. También, a nivel nacional, insta a los Estados a realizar ejercicios que preparen a la población y las autoridades frente a eventuales desastres y los desplazamientos que de allí deriven. En cuanto a la Agenda para la Protección, este es quizás el instrumento más completo que hay al respecto. Es un manual que reúne las buenas prácticas y directrices para la gestión del desplazamiento interno y transnacional, e inducido por los efectos del cambio climático y los desastres en general, tanto repentinos como de lenta aparición.

Y tercero, hay una serie de mecanismos derivados de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, que hacen recomendaciones amplias y genéricas sobre la adaptación frente al cambio climático. No diferencian entre desplazamiento interno y transnacional, pero reconocen a las migraciones como una forma de adaptación. El Marco de Adaptación de Cancún (2010) marcó el inicio de la “cascada normativa”. Innovó al exhortar a los Estados a incluir la cuestión de las migraciones en las acciones de adaptación frente al cambio climático. No profundizó rigurosamente en este aspecto, pero fue un importante punto de referencia para futuras iniciativas. En este Marco se decidió la creación del Fondo Verde para el Clima, para satisfacer las necesidades de financiación de algunos países en desarrollo respecto a la adaptación frente al cambio climático. Igualmente, el Mecanismo de Daños de Varsovia (2013) se creó con el objetivo de gestionar las pérdidas y daños relacionados con los efectos del cambio climático. Aunque el Mecanismo de Varsovia no hace hincapié en los desplazamientos ambientales, es útil para el robustecimiento de las redes internacionales de influencia con relación a la gestión de la adaptación frente a los efectos del cambio climático. Y el Acuerdo de París (2015) insta a las partes de la Convención Marco sobre el Cambio Climático a diseñar los mecanismos necesarios para evitar y afrontar los desplazamientos relacionados con los efectos adversos del cambio climático.

Estos tres puntos definen el incipiente Marco internacional sobre desplazamiento ambiental que se ha gestado desde el 2010. Se requieren múltiples ejercicios de persuasión y difusión de sus instrumentos para que se fortalezca y se logre un tránsito hacia el tercer escenario de la “interiorización de la norma”. Sin embargo, en los últimos seis años se ha dado una significativa creación normativa. Hay evidencia suficiente para afirmar que las conexiones políticas y sociales entre los Estados y demás actores de la comunidad internacional habilitan una constante transferencia de ideas, percepciones sobre los problemas e innovaciones en materia de política pública, tanto en las relaciones entre Estados como entre Estados y organismos internacionales. A simple vista, en su rol de agentes promotores de innovaciones políticas, las organizaciones internacionales afectan la velocidad de los procesos de difusión normativa (Tews, Busch y Jörgens, 2003, p. 592). Como evidencia de lo anterior, en el marco de las Naciones Unidas quedó constancia de la diferencia entre el mandato de Francis Deng y Walter Kälin.

Para finalizar este capítulo, hay que recalcar la característica más notable que comparten todos los elementos que integran este Marco internacional sobre desplazamiento ambiental, a saber: son expresiones normativas no obligatorias, basadas en un profundo reconocimiento de la importancia del derecho blando en las relaciones internacionales y en los procesos de difusión y persuasión política. En este caso, el derecho blando es rasgo distintivo de las relaciones internacionales contemporáneas, como un reflejo concreto de la heterogeneidad de las relaciones globalizadas (Vidal, 2007, p. 73). Desde el constructivismo, el derecho blando facilita los procesos de socialización e interacción internacional que promueven la formación de los intereses estatales. Los instrumentos de estas características estimulan la creación de normas compartidas y un sentido común de identidad, sin las constricciones propias de un proceso de negociación y litigio (Shaffer y Pollack, 2010, p. 708).

Los instrumentos jurídicamente no vinculantes son una constante dentro del Marco internacional sobre desplazamiento ambiental. Lejos de la posición del enfoque realista de las relaciones internacionales, que concibe al derecho blando como una oportunidad para que las partes adquieran un compromiso débil, es útil retomar la concepción constructivista y sostener que son un mecanismo que permite a los regímenes internacionales guiar a los Estados en la transformación de sus percepciones por medio de un intenso proceso de interacción, deliberación y persuasión. Además, durante la consolidación del Marco internacional sobre desplazamiento ambiental, la no vinculatoriedad de sus elementos permite, principalmente: i) reducir los costos políticos de una negociación; ii) reducir el impacto sobre la soberanía estatal; iii) ofrecer un marco flexible; iv) y recoger ideas provenientes de actores no estatales y otorgarles un importante papel en la difusión.

6. CONCLUSIONES GENERALES

A mediados de la década de los noventa, el conflicto interno colombiano se transformó. Las dinámicas propias de la guerra se recrudecieron y la violencia alcanzó unos márgenes sin precedentes. Se planteó la necesidad de diseñar un marco normativo e institucional que permitiera la atención y protección de las personas que se veían obligadas a abandonar sus hogares. Como respuesta a este fenómeno, el Estado colombiano se nutrió de los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre los Desplazamientos Internos. No obstante, esta adaptación no fue completa, pues dentro del concepto de desplazado interno manejado nacionalmente se ignoró un aspecto que sí contemplaban los Principios Rectores, a saber: que los desplazamientos internos también pueden darse como consecuencia de desastres ambientales, inducidos o no por el ser humano.

La adopción parcial de los Principios Rectores y la consecuente invisibilización del desplazamiento ambiental en Colombia ha obedecido a la existencia de un gran obstáculo: la ausencia de redes sólidas de difusión sobre la problemática del desplazamiento ambiental, tanto a nivel doméstico como internacional, durante el origen y la consolidación de la política pública colombiana sobre desplazamiento interno. En su origen, desde la comunidad internacional, el debate sobre el desplazamiento ambiental fue incipiente. Hasta el año 2004 la discusión tomó fuerza, con el protagonismo de Walter Kälin, y hasta el 2010 se tomaron las primeras medidas concretas al respecto, con el Marco de Adaptación de Cancún. No hubo comunidades científicas y académicas que asumieran el desplazamiento ambiental como un fenómeno en sí mismo.

Desde el Estado colombiano, los esfuerzos estaban encaminados a la promoción de las normas de derechos humanos, asegurando su lugar dentro de una específica comunidad internacional. A la luz del constructivismo hay un modelo de cinco fases que ayuda a explicar la transformación de los Estados en materia de derechos humanos. Es posible ubicar a todos los Estados en algunas de estas etapas: i) infracción y activación de las redes internacionales de presión; ii) negación por parte del Estado infractor; iii) otorgamiento de pequeñas concesiones por parte del Estado infractor; iv) estatus prescriptivo; v) comportamiento consistentemente ceñido a las normas (Risse y Sikkink, 1999, p. 22-31). Durante la gestación de la política pública sobre desplazamiento interno, el Estado colombiano consolidaba su

estatus prescriptivo, para lo cual era fundamental encargarse de los desplazados ambientales a través del marco de gestión del riesgo de desastres. Este tratamiento implicó un nulo reconocimiento de la falla estatal en la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Fue sostener indirectamente que los desastres ambientales eran producto de una serie de eventos fortuitos, en donde influyen el azar, las condiciones geográficas y el clima.

Durante la consolidación de la política pública colombiana, aunque a nivel internacional era mayor la claridad de la relación migraciones – medio ambiente, el Marco internacional era aún inexistente; inició su incipiente construcción a partir del 2010, y hasta el 2015 incorporó uno de los instrumentos más completos al respecto: la Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a través de las Fronteras en el Contexto de Desastres y Cambio Climático, aprobada en el marco de la Iniciativa Nansen. Y desde el Estado colombiano se había adoptado una identidad de agente pasivo. Frente al desplazamiento ambiental había actores pioneros que lideraban el proceso de difusión y transferencia normativa, generando en Estados como Colombia un “conformismo regulatorio”. El proceso de convergencia política entre un marco internacional y otro doméstico depende en gran medida del comportamiento de los Estados. Por un lado, hay unos que son pioneros y cumplen una función de “liderazgo intelectual”. Sobre desplazamiento ambiental no hay ningún Estado pionero, sino, tal como se ha visto a lo largo del documento, organizaciones internacionales que asumen el protagonismo -en materia de política ambiental en general, el liderazgo lo ejercen pequeños Estados europeos como Holanda, Suecia y Dinamarca (Jänicke, 2005, p. 132)-. Por otra parte, hay otros Estados que adoptan lo propuesto por los pioneros y se estancan en un “conformismo regulatorio” (Jänicke, 2005, p. 140). Una condición necesaria para convertirse en un Estado pionero en materia de política sobre desplazamiento ambiental es contar con una vasta red doméstica de influencia. Durante el proceso de maduración del marco normativo colombiano sobre desplazamiento forzado no hubo una red de influencia que fuera capaz de posicionar el debate del desplazamiento ambiental. Esta ausencia ha sido fundamental para el estancamiento regulatorio.

La asistencia y protección de los migrantes ambientales es uno de los principales retos que afronta Colombia y la comunidad internacional en estos momentos. Se necesita el diseño y consolidación de un régimen internacional que permita reunir lo que hasta el momento se

ha hecho y abra las puertas para que nuevos instrumentos de derecho duro y blando entren en rigor. Desde el ámbito interno, el fortalecimiento de los grupos de presión y persuasión deberá ir encaminado al posicionamiento del debate sobre el desplazamiento ambiental en el país, y a la adopción del incipiente Marco internacional. Con un sólido ejercicio de difusión institucionalizada, se espera que las recomendaciones no vinculantes de los elementos constitutivos del Marco internacional invoquen a grupos de interés domésticos y demás actores interesados, para que se ejerza presión sobre el Estado colombiano y se adopten las medidas de asistencia y protección necesarias.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados -ACNUR-. (2000). *La situación de los refugiados en el mundo. Cincuenta años de acción humanitaria*. Recuperado de: <http://www.acnur.org/publicaciones-SRM//>

_____. (2013). *Memorias Conferencia Soluciones Sostenibles para la Población Desplazada: experiencias internacionales y nacionales*. Bogotá, 28 y 29 de mayo de 2013. Recuperado de: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2014/9474>

Banco Mundial, Colombia -BM-, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento -BIRF- (2012). *Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia: un aporte para la construcción de políticas públicas*. Washington D.C., Estados Unidos. Recuperado de: <http://documents.worldbank.org/curated/en/671321468026993367/pdf/701030ESW0P1290ESTION0DELORIESGOweb.pdf>

Banco Interamericano de Desarrollo -BID-. (2011). *Colombia to reduce its vulnerability to natural disasters with IDB support*. News Releases. Recuperado de: <http://www.iadb.org/en/news/news-releases/2011-11-09/natural-disasters-loan-colombia,9664.html>

Boas, I. (s.f.). *The Peninsula Principles on Climate Displacement within States*. Wageningen University, Environmental Policy Group.

Borda, S. (2002). *La política exterior colombiana antidrogas o cómo se reproduce el ritual realista desde el Tercer Mundo*. En: Ardila, M., Cardona, D. y Tickner, A., eds. *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*. Bogotá, Fescol-Hanns Seidel Stiftung, pp. 284-285.

Busch, P. Jörgens, H. (2005). *International patterns of environmental policy change and convergence*. *European Environment*, 15, pp. 80-101. DOI: 10.1002/ett.374

Carvajal, L. (2009). *Posmodernismo y constructivismo: su utilidad para analizar la política exterior colombiana*. En: *Oasis*, 2009, núm. 14, Centro de Investigaciones y Proyectos

Especiales, CIPE. Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia, pp. 201-218.

Celis, R. Aierdi, X. (2015). *¿Migración o desplazamiento forzado? Las causas de los movimientos de población a debate*. Cuadernos Deusto de Derechos Humanos, Núm. 81. Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, Universidad de Deusto, Bilbao.

Cohen, R. (2009). *El vacío institucional para los desplazados internos por desastres naturales*. Revista Migraciones Forzadas. N° 32. ISSN 1460-9819, pp. 58-59.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL-. Banco Interamericano de Desarrollo -BID-. (2012). *Valoración de daños y pérdidas. Ola invernal en Colombia 2010-2011*. Bogotá, Colombia. Recuperado de: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/47330/olainvernalcolombia2010-2011.pdf>

Comité Interagencial Permanente -IASC-. (2006). *Protección de las personas afectadas por los desastres naturales: Directrices Operacionales del Comité Permanente entre Organismos (IASC) sobre la protección de los derechos humanos en situaciones de desastres naturales*. Inter-Agency Standing Committee, IASC. Proyecto de Brookings – Bern sobre Desplazamiento Interno. Recuperado de: <http://www.cridlac.org/digitalizacion/pdf/spa/doc17840/doc17840-contenido.pdf>

_____. (2011). *Directrices Operacionales del IASC sobre la Protección de las Personas en Situaciones de Desastres Naturales*. Universidad de Berna. Proyecto de Brookings – Bern sobre Desplazamiento Interno. Recuperado de: http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Reports/2011/1/06-operational-guidelines-nd/0106_operational_guidelines_nd_spanish.PDF

Comunidad Andina de Naciones -CAN-. (2009). *El niño y la niña*. En: Comunidad Andina de Naciones -CAN-. (2009). *Atlas de las dinámicas del territorio andino: población y bienes expuestos a amenazas naturales*. Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Recuperado de: https://www.wmo.int/youth/sites/default/files/field/media/library/atlas_13_el_nino_y_la_nina.pdf

Consejo Nacional de Política Económica y Social -CONPES-. (1995). *Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia*. República de Colombia,

Departamento Nacional de Planeación -DNP-. Consejería Presidencial para los Derechos Humanos. Bogotá, septiembre 13 de 1995. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/2804.pdf>

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento -CODHES-. (1999). *Un país que huye: desplazamiento y violencia en una nación fragmentada* (Vol. 1). Editado por UNICEF-Colombia. Recuperado de: <http://www.codhes.org/~codhes/images/biblioteca/UnPaisQuehuye.pdf>

_____. (2003). *Un país que huye: desplazamiento y violencia en una nación fragmentada* (Vol. 2). Editado por UNICEF-Colombia. Recuperado de: <http://www.unicef.org/colombia/pdf/codhes.pdf>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE-. (2011). *Informe final Registro Único de Damnificados por la Emergencia Invernal 2010-2011*. Bogotá, Colombia. Recuperado de: http://www.dane.gov.co/files/noticias/Reunidos_presentacion_final.pdf

Departamento Nacional de Planeación -DNP-. (2010). *VI. Sostenibilidad ambiental y prevención del riesgo*. En: *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, Prosperidad para Todos*. República de Colombia. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/7C.%20Cap%C3%ADtulo%20VI.pdf>

Evans, M. (2009). *Policy transfer in critical perspective*. *Policy Studies*, Vol. 30, No. 3, pp. 243-268.

Finnemore, M. Sikkink, K. (1998). *International norm dynamics and political change*. *International Organization* 52, 4. The International Organization and The Massachusetts Institute of Technology, pp. 887-917.

Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres -FNGRD-. Colombia Humanitaria. (2013). *Resumen Ejecutivo. Acciones de Colombia Humanitaria para mitigar los daños causados por el Fenómeno de la Niña 2010-2011*. Bogotá, Colombia. Recuperado de: <http://www.colombiahumanitaria.gov.co/FNC/Documents/2014/fedesarrollo.pdf>

_____. (2014). *Estudio de caso, Colombia Humanitaria*. Recuperado de: http://www.colombiahumanitaria.gov.co/FNC/Documents/2014/estudio_caso.pdf

Gesulfo, A. (s.f.). *La comunidad internacional se hace cargo del problema*. Recuperado de: <http://www.acnur.org/el-acnur/historia-del-acnur/la-comunidad-internacional-se-hace-cargo-del-problema/>

Gilardi, F. (2013). *Transnational diffusion: norms, ideas and politics*. Handbook Of International Relations. Editado por Walter Carlsnaes, Thomas Risse y Beth Simmons, SAGE.

Guterres, A. (2008). *Cambio climático, desastres naturales y desplazamiento humano: la perspectiva del ACNUR*. Recuperado de: <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/497891022.pdf>

Heinrich Böll Stiftung North America. (2014). *El Fondo Verde para el Clima. Información básica sobre financiamiento para el cambio climático*. Climate Funds Update, p. 1-8. Recuperado de: www.climatefundsupdate.org

Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales -IDEAM-. (2013). *Efectos del cambio climático en la producción y rendimiento de cultivos por sectores: evaluación del riesgo agroclimático por sectores*. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, República de Colombia. Recuperado de: <http://www.ideam.gov.co/documents/21021/21138/Efectos+del+Cambio+Climatico+en+la+agricultura.pdf/3b209fae-f078-4823-afa0-1679224a5e85>

_____. (2015). *Primer informe bienal de actualización de Colombia ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, República de Colombia. Recuperado de: http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/023423/1_INFORME_BIENAL_ACTUALIZACION.pdf

_____. (2015a). *Escenarios de cambio climático para precipitación y temperatura en Colombia*. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, República de Colombia. Recuperado de: <http://modelos.ideam.gov.co/media/dynamic/escenarios/escenarios-de-cambio-climatico-2015.pdf>

Jänicke, M. (2005). *Trend-setters in environmental policy: the character and role of pioneer countries*. *European Environment*, 15, pp. 129-142. DOI: 10.1002/eet.375

Kälin, W. (2008). *The climate change-displacement nexus*. Discurso ofrecido durante el Panel sobre la Reducción del Riesgo de Desastres y Preparación el 16 de Julio de 2008. Recuperado de: <http://www.brookings.edu/research/speeches/2008/07/16-climate-change-kalin>

_____. (2010). *Conceptualising climate-induced displacement*. En: McAdam, J. *Climate change and displacement: multidisciplinary perspectives*. Oxford: Hart Publishing. Recuperado de: <http://www.legalanthology.ch/wp-content/uploads/2013/12/Kalin-Conceptualising-Climate-Induced-Displacement1.pdf>

_____. (2012). *De los principios Nansen a la Iniciativa Nansen*. Revista Online Migraciones Forzadas. Recuperado de: <http://www.fmreview.org/es/prevencion/kaelin>

_____. (2015). *La Iniciativa Nansen: crear consenso sobre el desplazamiento en el contexto de los desastres*. Revista Online Migraciones Forzadas. Recuperado de: <http://www.fmreview.org/es/cambioclimatico-desastres/kaelin.html>

Keck, M. Sikkink, K. (1999). *Redes transnacionales de cabildeo e influencia*. Recuperado de: <http://aleph.academica.mx/jspui/bitstream/56789/22371/1/39-158-1999-0404.pdf>

Keohane, R. y Martin, L. (1995). *The promise of institutionalist theory*. *International Security*, Vol. 20, No. 1, pp. 39-51.

Krasner, S. (1982). *Structural causes and regime consequences: regime as intervening variables*. *International Organization*, Vol. 36, No. 2. Massachusetts Institute of Technology. Recuperado de: <http://www.ir.rochelleterman.com/sites/default/files/krasner%201982.pdf>

Los Principios de Península sobre Desplazamiento Climático Dentro de los Estados. (2013). *Displacement Solutions*. Mornington, Australia. Recuperado de: <http://displacementsolutions.org/wp-content/uploads/Peninsula-Principles-Spanish.pdf>

Los Principios de Península en Acción. (2014). *Cambio climático y desplazamiento en la región autónoma de Gunayala, Panamá*. Informe de Misión. Recuperado de: <http://docplayer.es/298543-Los-principios-de-peninsula-en-accion.html>

Machado, L. (2013). *Aproximaciones sobre el surgimiento y evolución histórica del estatuto de los refugiados*. Anuario Digital CEMI, Vol. 1, No. 1. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales -CLACSO-. Recuperado de: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Cuba/cemi-uh/20131017013000/3landy.pdf>

Massey, A. (2009). *Policy mimesis in the context of global governance*. Policy Studies, Vol. 30, No. 3, pp. 383-395.

McAdam, J. (2012). *Climate change, forced migration, and international law*. Oxford University Press. Nueva York, Estados Unidos.

_____. (2013). *Creating new norms on climate change, natural disasters and displacement: international developments 2010-2013*. Refuge, Vol. 29, No. 2, p. 11-26.

Mearsheimer, J. (1995). *The false promise of international institutions*. International Security, Vol. 19, No. 3, pp. 5-49.

Moravcsik, A. (1997). *Taking preferences seriously: a liberal theory of international politics*. International Organization, Vol. 51, No. 4, pp. 513-553.

Morgenthau, H. (1986). *Una teoría realista de la política internacional*. En: *Política entre las naciones*. Grupo Editor Latinoamericano -GEL-, Colección Estudios Internacionales. Buenos Aires, Argentina.

Narang, S. (2015). *Imaginative geographies of climate change inducen displacements and migrations: a case study of Tuvalu*. Journal of Alternative Perspectives in the Social Sciences, Vol. 7, No. 2, pp. 268-283.

Norwegian Refugee Council. (2015). *Global estimates 2015. People displaced by disasters*. Internal Displacement Monitoring Centre. Recuperado de: <http://www.internal-displacement.org/assets/library/Media/201507-globalEstimates-2015/20150713-global-estimates-2015-en-v1.pdf>

_____. (2016). *Global report on internal displacement*. Internal Displacement Monitoring Centre. Recuperado de: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/Publicaciones/2016/10449>

Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de los Asunto Humanitarios en Colombia -OCHA-. (2015). *Flash Update No. 1 – Colombia: emergencia por temporada seca en Riosucio (Chocó)*. Recuperado de:

<https://www.humanitarianresponse.info/en/operations/colombia/document/flash-update-no-1-%E2%80%93-colombia-emergencia-por-temporada-seca-en-riosucio>

_____. (2015a). *Flash Update No. 1 – Colombia: emergencia por inundaciones en Quibdó, Bojayá y Alto Baudó (Chocó)*. Recuperado de:

<https://www.humanitarianresponse.info/en/operations/colombia/document/flash-update-no-1-%E2%80%93-colombia-emergencia-por-inundaciones-en-quibd%C3%B3>

_____. (2015b). *Flash Update No. 4 – Colombia: emergencia por avalancha en Salgar (Antioquia)*. Recuperado de:

<https://www.humanitarianresponse.info/en/operations/colombia/document/flash-update-no-4-colombia-emergencia-por-avalancha-en-salgar-antioquia>

_____. (2015c). *Flash Update No. 3 – Colombia: emergencia por lluvias en Arauca y Norte de Santander*. Recuperado de:

https://www.humanitarianresponse.info/en/system/files/documents/files/150702_flash_update_no_3_lluvias_arauca_y_nds.pdf

_____. (2015d). *Flash Update No. 2 – Colombia: Inundaciones por desbordamiento del río San Miguel, doble afectación (Putumayo)*. Recuperado de:

https://www.humanitarianresponse.info/en/system/files/documents/files/150805_flash_update_no_2_rio_san_miguel.pdf

_____. (2015e). *Flash Update No. 1 – Colombia: avalancha e inundaciones en Tierralta (Córdoba)*. Recuperado de:

<https://www.humanitarianresponse.info/en/operations/colombia/document/flash-update-no-1-%E2%80%93-colombia-avalancha-e-inundaciones-en-tierralta>

_____. (2015f). *Flash Update No. 1 – Colombia: emergencia por mar de leva en Tumaco (Nariño)*. Recuperado de:

<https://www.humanitarianresponse.info/en/operations/colombia/document/flash-update-no-1-colombia-emergencia-por-mar-de-leva-en-tumaco-nari%C3%B1o>

Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres -UNISDR-. (2009). *Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres. Riesgo y pobreza en un clima cambiante: invertir hoy para un mañana más seguro*. Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres. Recuperado de: http://www.urv.cat/media/upload/arxiu/W-Catedra_DOW_URV/Informes%20VIP/unisdr_-_informe_de_evaluacion_global_sobre_la_reduccion_del_riesgo_de_desastres_2009_-_complete.pdf

_____. (2011). *Marco de Acción de Hyogo 2005-2015: aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres. Revisión de medio término 2010-2011*. Provisional Translation. Recuperado de: http://www.unisdr.org/files/18197_provisionalspanishversionmidtermrev.pdf

Organización de las Naciones Unidas – ONU -. (1967). *Protocolo sobre el estatuto de los refugiados*. Recuperado de: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0003>

Organización de las Naciones Unidas – ONU -, Conferencia Mundial sobre la Reducción del Riesgo de Desastres. (2015). *Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres. Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, A/CONF.224/L.2*. Sendai, Japón. Recuperado de: http://cedir.gestiondelriesgo.gov.co/dvd/archivospdf/Marco_de_Sendai_Reduccin_del_Riesgo_2015-2030.pdf

Organización de las Naciones Unidas – ONU -, Convención Marco sobre el Cambio Climático. (1992). *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. Nueva York, Estados Unidos. Recuperado de: https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/convsp.pdf

_____. (2011). *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 16° periodo de sesiones*, FCCC/CP/2010/7/Add. 1. Cancún, México. Recuperado de: <http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/spa/07a01s.pdf>

_____. (2013). *Mecanismo internacional de Varsovia para las pérdidas y los daños relacionados con las repercusiones del cambio climático*, FCCC/CP/2013/L.15. Varsovia, Polonia. Recuperado de: <http://unfccc.int/resource/docs/2013/cop19/eng/10a01.pdf>

_____. (2015). *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 21° periodo de sesiones. Aprobación del Acuerdo de París*, FCCC/CP/2015/L.9. París, Francia. Recuperado de: <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/spa/109s.pdf>

Organización de las Naciones Unidas – ONU -, Comisión de Derechos Humanos. (1994). *Further promotion and encouragement of human rights and fundamental freedoms, including the question of the programme and methods of work of the comission. Human rights, mass exoduses and displaced persons. Report of the Representative of the Secretary-General, Mr. Francis Deng*. E/CN. 4/1994/44. Recuperado de: <http://www.refworld.org/pd/45377b660.pdf>

_____. (1995). *Informe del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos sobre la visita a Colombia en 1994*, E/CN. 4/1995/50/Add. 1. Recuperado de: <http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/html/informes/onu/resdi/E-CN-4-1995-50-ADD-1.html>

_____. (1998). *Principios Rectores Sobre Desplazamiento Interno*. Recuperado de: <http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/html/informes/onu/resdi/E-CN-4-1998-53-ADD-2.html>

_____. (2005). *Informe del Representante Especial del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos*, A/60/338. Recuperado de: https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/policy_and_research/un/60/A_60_338_es.pdf

_____. (2010). *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos*, A/HRC/16/43. Recuperado de: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7470.pdf>

Organización Internacional para las Migraciones -OIM-. (2011). *Medioambiente, cambio climático y migración: perspectiva y actividades de la OIM*. Recuperado de: http://publications.iom.int/system/files/pdf/climatechangesp_final.pdf

Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático -IPCC-. (1990). *Climate Change. The IPCC Scientific Assessment. Working Group I*. Cambridge University Press. Recuperado de: https://www.ipcc.ch/ipccreports/far/wg_I/ipcc_far_wg_I_full_report.pdf

_____. (1990a). *Climate Change. The IPCC Impacts Assessment. Working Group II*. Cambridge University Press. Recuperado de: https://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_ipcc_first_assessment_1990_wg2.shtml

_____. (1997). *Estabilización de los gases atmosféricos de efecto invernadero: implicaciones físicas, biológicas y socioeconómicas*. Recuperado de: <https://www.ipcc.ch/pdf/technical-papers/paper-III-sp.pdf>

Prado, J. (2009). *Teorías positivistas y críticas de las relaciones internacionales: realismo y constructivismo en la cooperación internacional*. En: Arellanes, P. (Coord.). *Teorías de relaciones internacionales y aplicación práctica*. BUAP-Montiel & Soriano, México D.F., pp. 27-58. Recuperado de: http://www.cooperacioninternacional.mx/documentos/07_Capitulo_TEORIAS%20POSITIVISTAS%20Y%20CRITICAS%20DE%20LAS%20RI.pdf

Principios Nansen. Recuperado de: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/UD/Vedlegg/Hum/nansen_prinsipper.pdf

Rengifo, A. (2011). *International regime theory and the law of the sea: a study of fisheries in the high seas*. Universidad Nacional de Colombia, Vicerrectoría Académica. Serie Techné, Bogotá.

República de Colombia, Congreso de Colombia. *Ley 387 de 1997*. Recuperado de: http://www.brookings.edu/~media/Projects/idp/Colombia_Ley387_1997_Span.pdf?la=en

_____. *Ley 589 de 2000*. Recuperado de: [https://www.icrc.org/applic/ihl/ihl-nat.nsf/0/847173b36e451bccc1256e750047c7f8/\\$FILE/LEY%20589%20DE%202000.pdf](https://www.icrc.org/applic/ihl/ihl-nat.nsf/0/847173b36e451bccc1256e750047c7f8/$FILE/LEY%20589%20DE%202000.pdf)

_____. *Ley 1448 de 2011*. Recuperado de: http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/ley_victimas/ley_victimas_completa_web.pdf

República de Colombia, Corte Constitucional. *Auto 119 de 2013*. Recuperado de: http://www.codhes.org/~codhes/images/auto_119_de_2013.pdf

_____. *Auto 206 de 2013*. Recuperado de: [http://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-](http://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/AUTOS%202013/026.%20auto%20206%20de%2016-09-2013%20solicitud%20aclaraci%C3%B3n%20del%20auto%20119%20de%202013,%20presentada%20por%20la%20Unidad%20de%20V%C3%ADctimas.pdf)

[04/AUTOS%202013/026.%20auto%20206%20de%2016-09-2013%20solicitud%20aclaraci%C3%B3n%20del%20auto%20119%20de%202013,%20presentada%20por%20la%20Unidad%20de%20V%C3%ADctimas.pdf](http://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/AUTOS%202013/026.%20auto%20206%20de%2016-09-2013%20solicitud%20aclaraci%C3%B3n%20del%20auto%20119%20de%202013,%20presentada%20por%20la%20Unidad%20de%20V%C3%ADctimas.pdf)

_____. *Sentencia SU-1150 de 2000*. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/su1150-00.htm>

_____. *Sentencia T-327 de 2001*. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/T-327-01.htm>

_____. *Sentencia T-025 de 2004*. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>

República de Colombia, Presidencia de la República. *Decreto 0790 de 2012*. Recuperado de: http://gapv.mininterior.gov.co/sites/default/files/Gactv/Normatividad/decreto_0790_de_2012.pdf

Risse, T. Sikkink, K. (1999). *The socialization of international human rights norms into domestic practices*. En: *The power of human rights: international norms and domestic change*. Cambridge University Press, pp. 1-39.

Rubiano, S. (2014). *La protección del desplazamiento forzado por desastres ambientales en Colombia: hacia una perspectiva de derechos humanos*. En: *Derechos humanos de los grupos vulnerables. Manual*. Red de Derechos Humanos y Educación Superior. Universitat Pompeu Fabra, pp. 431-475.

Sánchez, B. (s.f.). *La regulación de las migraciones ambientales y por cambio climático en el derecho internacional: un estado del arte*.

_____. (2007). *El estatuto constitucional del desplazado interno en Colombia* (Tesis Doctoral). Universidad Carlos III de Madrid, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, Doctorado en Derecho: Programa en Derechos Fundamentales. Getafe, España.

_____. (2009). *Cuando los derechos son la jaula. Trasplante rígido del soft law para la gestión del desplazamiento forzado*. Estudios Políticos, 35, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 11-32.

Sánchez, B. Urueña, R. (2014). *Derechos humanos, desplazamiento forzado y desarrollo económico en Colombia: una mirada a partir del impacto del derecho internacional en la política local*. En: *Derechos humanos: posibilidades teóricas y desafíos prácticos*. Ed. Librería, Argentina. ISBN: 978-987-26403-9-2. Recuperado de: <http://cear-euskadi.org/desca/wp-content/uploads/2014/11/beatriz-DESPLAZAMIENTO-Y-DESARROLLO-SELA-.pdf>

Shaffer, G. Pollack, M. (2010). *Hard vs. Soft law: alternatives, complements, and antagonists in international governance*. Minnesota Law Review, 94, pp. 706-799. Recuperado de: http://minnesotalawreview.org/wp-content/uploads/2011/08/ShafferPollack_MLR.pdf

Tews, K. Busch, P. Jörgens, H. (2003). *The diffusion of new environmental policy instruments*. European Consortium for Political Research. European Journal of Political Research, Vol. 42, pp. 569-600.

The Nansen Initiative. (2015). *Agenda for the protection of cross-border displaced persons in the context of disasters and climate change*. Borrador final del 06 de octubre de 2015. Ginebra, Suiza, pp. 1-35.

Tickner, A. (2002). *Colombia es lo que los actores estatales hacen de ella: una (re)lectura de la política exterior colombiana hacia los Estados Unidos*. En: Ardila, M., Cardona, D. y Tickner, A., eds. *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*. Bogotá, Fescol-Hanns Seidel Stiftung, pp. 353-397.

Toafa, M. (2004). *Statement by the honourable Maatia Toafa acting Prime Minister and Minister of Foreign Affairs of Tuvalu, 59th United Nations General Assembly*. Recuperado de: <http://www.un.org/webcast/ga/59/statements/tuveng040923.pdf>

Valencia, J. (2014). *Cambio climático y desplazamiento ambiental forzado: estudio de caso en la ecorregión Eje Cafetero en Colombia*. Universidad la Gran Colombia. Dirección de Investigaciones. Departamento de Comunicaciones, Mercadeo y Publicaciones. Editorial Universitaria, Armenia.

Vidal, R. (2007). *Derecho global y desplazamiento interno: creación, uso y desaparición del desplazamiento forzado por la violencia en el Derecho contemporáneo*. Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas, Colección Fronteras del Derecho. Bogotá, Colombia.

Viñuales, J. (2009). *El régimen jurídico internacional relativo al cambio climático: perspectivas y prospectivas*. XXXVI edición del Curso de Derecho Internacional de la Organización de los Estados Americanos -OEA-. Río de Janeiro, Brasil. Recuperado de: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicaciones_digital_XXXVI_curso_derecho_internacional_2009_Jorge_E_Vinuales.pdf

Warner, K. (2009). *Global environmental change and migration: governance challenges*. United Nations University, Institute of Environmental and Human Change –UNU/EHS-. UN Campus, Alemania.

Wendt, A. (1992). *Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics*. International Organization, Vol. 46, pp. 391 – 425. Recuperado de: <https://ic.ucsc.edu/~rlipsch/Pol272/Wendt.Anarch.pdf>

Zolberg, A., Suhrke, A., Aguayo, S. (1989). *Escape from violence: conflict and the refugee crisis in the developing world*. Oxford University Press, New York.