



Universidad del Rosario

360 años

UNIVERSIDAD DEL ROSARIO
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA

MAESTRÍA EN DERECHO
ÉNFASIS EN DERECHOS HUMANOS

UNIVERSIDAD DEL ROSARIO
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA

MAESTRÍA EN DERECHO
ÉNFASIS EN DERECHOS HUMANOS

TESIS DE MAESTRÍA

**LA NECESIDAD DE ESTABLECER UNA CONDICIÓN JURÍDICA PARA
QUIENES DEBEN MIGRAR POR CAUSA DE LOS DESASTRES NATURALES:
UNA REALIDAD QUE ATENDER DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS
DERECHOS HUMANOS**

Presentada por MARIA LUCIA TORRES
VILLARREAL

Dirigida por Dra. MARIA TERESA PALACIOS SANABRIA
Profesora de Carrera Académica
Facultad de Jurisprudencia

Bogotá, D.C., Febrero de 2014

PRINCIPALES ABREVIATURAS UTILIZADAS

ACNUDH	Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ACNUR	Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados
CDERA	Acuerdo por el que se establece el Organismo para situaciones de emergencia y casos de desastre en el Caribe
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CERF	Central Emergency Response Fund (Fondo Rotatorio Central para Emergencias).
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIREFCA	Conferencia Regional sobre Refugiados Centroamericanos
CTMF	Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares
DIDH	Derecho Internacional de los Derechos Humanos
DIH	Derecho Internacional Humanitario
DUDH	Declaración Universal de los Derechos Humanos
ECOSOC	Consejo Económico y Social de Naciones Unidas
EM-DAT	The International Disaster Database
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations (Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación)
FASECOLDA	Federación de Aseguradores Colombianos
FEMA	Federal Emergency Management Agency
FICR	Federación Internacional de la Cruz Roja

IASC	Directrices Operacionales sobre la protección de las personas en situaciones de desastres naturales adoptadas por el Comité Permanente entre Organismos
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia
IDMC	Internal Displacement Monitoring Centre
NRC	Norwegian Refugee Council
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios)
OIM	Organización Internacional de Migraciones
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de Naciones Unidas
OUA	Organización para la Unidad Africana
PDNA	Post-Disaster Needs Assessment
PMA	Programa Mundial de Alimentos
SNPAD	Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura)
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia)
UNISDR	United Nations Office for Disaster Risk Reduction (Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres)
USAID	United States Agency for International Development

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	9
-------------------	---

CAPITULO I

REVISIÓN CONCEPTUAL: UN MARCO PARA DEFINIR LAS MIGRACIONES DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS HUMANOS	17
---	----

1. IMPORTANCIA DE LA PERSONA PARA EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.....	17
2. ANÁLISIS DE LOS CONCEPTOS EXISTENTES: APROXIMACIÓN A UNA CRECIENTE REALIDAD	21
2.1. EL DESPLAZAMIENTO INTERNO FORZADO.....	23
2.2. REFUGIADOS.....	35
2.3. MIGRANTES.....	41
3. PROBLEMAS DE LAS CATEGORÍAS EXISTENTES FRENTE A LA SITUACIÓN ANALIZADA: ALGUNAS REFLEXIONES	45
4. LOS DERECHOS DE QUIENES MIGRAN POR CAUSA DE LOS DESASTRES NATURALES	59

CAPITULO II

UNA REVISIÓN A LOS DESASTRES NATURALES: ELEMENTOS PARA ENTENDER EL ALCANCE DE LA PROBLEMÁTICA Y SU IMPACTO EN LOS DERECHOS HUMANOS	72
---	----

1. UN MARCO PARA ENTENDER EL PROBLEMA DE LA MIGRACIÓN ALREDEDOR DE LOS DESASTRES NATURALES.....	73
2. ANÁLISIS Y ALCANCE DE LA PROBLEMÁTICA EN CIFRAS	82
3. UNA REALIDAD DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL Y DE LOS ESTADOS: ALGUNOS CASOS DE REFERENCIA.....	88
3.1. EL TERREMOTO DE HAITÍ	90
3.2. EL TERREMOTO Y POSTERIOR TSUNAMI DE CHILE.....	104
3.3. EL HURACÁN KATRINA (NEW ORLEANS, LOUISIANA, ESTADOS UNIDOS)	113

CAPÍTULO III

ANÁLISIS DE LA REALIDAD NACIONAL A PARTIR DE ELEMENTOS INTERNACIONALES. PROPUESTAS PARA UNA SOLUCIÓN EN EL MARCO DE LOS DERECHOS HUMANOS..... 131

1. LA OLA INVERNAL COLOMBIANA: HECHOS OCURRIDOS Y ACCIONES DEL GOBIERNO PARA CONJURAR LA CRISIS..... 132
2. LOS MIGRANTES EN LA LEGISLACION COLOMBIANA 144
 - 2.1. REFUGIADOS..... 144
 - 2.2. DESPLAZADOS 148
 - 2.3. MIGRANTES..... 157
3. PROPUESTAS PARA UNA CATEGORIZACIÓN JURIDICA 159

CONCLUSIONES..... 179

ANEXOS 189

ANEXO No. 1

REFERENCIAS NORMATIVAS EN MATERIA DE REFUGIADOS 190

ANEXO No. 2

NORMATIVIDAD EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO EN AMÉRICA LATINA..... 201

ANEXO No. 3

DATOS SOBRE PERSONAS DESPLAZADAS EN EL MUNDO POR CAUSA DE LOS DESASTRES NATURALES..... 205

Tabla 1. Número Total Desplazados por Desastres Naturales por año(en millones)..... 205

Gráfica 1.Número Total Desplazados por Desastres Naturales por año (en millones) 206

Tabla 2. Tipos de desastre por año (en millones)..... 207

Gráfico 2. Tipos de desastre por año (porcentaje)..... 208

Tabla 3. Número de Personas Desplazadas por año en Asia (del total de personas desplazadas por año en el mundo)..... 208

Gráfica 3. Porcentaje de Personas Desplazadas por año en Asia 209

Tabla 4. Número de Personas Desplazadas por año en África (del total de personas desplazadas por año en el mundo).....	209
Gráfica 4. Porcentaje de Personas Desplazadas por año en África	210
Tabla 5. Número de Personas Desplazadas por año en América (del total de personas desplazadas por año en el mundo).....	210
Gráfica 5. Porcentaje de Personas Desplazadas por año en América.....	211
ANEXO No. 4	
DECRETOS EXPEDIDOS CON OCASIÓN DE LA OLA INVERNAL – COLOMBIA 2010-2011	212
ANEXO No. 5	
DATOS DE LA OLA INVERNAL EN COLOMBIA (FENÓMENO DE LA NIÑA 2010-2011) 229	
ANEXO No. 6	
REFERENCIAS DE NORMAS NACIONALES RELEVANTES EN MATERIA DE DESASTRES Y RIESGO.	230
ANEXO No. 7	
REFERENCIAS EN EL MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL EN MATERIA DE RIESGO Y DESASTRES	233
ANEXO No. 8	
DECRETOS EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO INTERNO EN COLOMBIA	236
BIBLIOGRAFÍA.....	238

Agradecimientos

A Dios, porque es mi fuerza y mi poder; a Hernando y a Emilio por su paciencia, su comprensión, su amor sin límites y su apoyo invaluable; a mi mamá, por colaborarme con Emilio en esas largas jornadas de estudio; a mi papá, por oírme el rollo tantas veces; al doctor Venegas, por su confianza, su apoyo y sus enseñanzas; a María Teresa, porque sus enseñanzas, su colaboración y su forma de ser me dieron el soporte que necesitaba y me confirmaron una vez más lo grandiosa que es como amiga y como profesional; a Catalina por su confianza y su apoyo moral inmedible; a Paola porque me ayudó en cada momento de carga y de descarga; a la doctora Beatriz porque siempre ha estado ahí en mi proceso de formación.

INTRODUCCIÓN

El fenómeno de la migración forzada como consecuencia de la ocurrencia de desastres naturales, es un tema que cada vez cobra más importancia; ha ocupado la agenda de discusión en cumbres internacionales y ha sido objeto de recomendaciones por parte de Organismos Internacionales. Señala el estudio adelantado en 2012 por el Internal Displacement Monitoring Centre (en adelante IDMC) y el Norwegian Refugee Council (en adelante NRC), que el riesgo de desplazamiento por causas de los desastres naturales así como el desplazamiento efectivo por esa razón y las consecuencias que ello conlleva, son una gran preocupación para los gobiernos de todos los países, ricos y pobres¹, pues la frecuencia con la que éstos ocurren ha aumentado casi en 200 por año y con ello, el número de afectados²; de igual forma señala, que si bien de la información recopilada no puede establecerse una tendencia, puede preverse que el riesgo de ocurrencia de desastres tiende a aumentar³. Pero desafortunadamente, en la actualidad no se cuenta con una relación precisa de datos sobre el número de personas que han migrado por esta causa ni se tiene prevista la manera de hacer un monitoreo para establecer cómo aumenta el desplazamiento por esas razones, más aún cuando las causas del desplazamiento pueden coincidir y hacer aún más complejo el seguimiento (v. gr. el desplazamiento forzoso por causa de los desastres naturales y aquel derivado del conflicto armado en la misma zona de afectación)⁴.

Es precisamente esa una de las razones por las cuales, desde el año 2009, el IDMC y el NRC realizan un informe anual con estimaciones globales sobre el número de desplazados que cada año deja la ocurrencia de desastres naturales y con ello los nefastos efectos que se derivan, gracias a la información que múltiples fuentes ofrecen y que permite ser cruzada para analizarla; de esta forma, se procura llevar la mayor cantidad de información a los

¹ IDMC y NRC: *Global Estimates 2012. People displaced by disasters*, May 2013, p. 6.

² GUTERRES, A.: *Cambio climático, desastres naturales y desplazamiento humano: la perspectiva del ACNUR*, Octubre de 2008, p. 3. En el mismo sentido, IDMC-NRC-OCHA: *Monitoring disaster displacement in the context of climate change. Findings of a study by the United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs and the Internal Displacement Monitoring Centre*. Septiembre de 2009, p.4.

³ IDMC y NRC: 2013, *Op. Cit.*, p. 12.

⁴ IDMC – NRC, *Global estimates 2011. People displaced by natural hazard-induced disasters*, June 2012, p.9

gobiernos, las organizaciones internacionales y la sociedad civil de cara a tomar las decisiones legislativas y de política pública que más beneficios reporten para la población afectada⁵. Según la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados⁶ (en adelante ACNUR), más de 40 millones de personas fueron desplazadas forzosamente en 2010 a causa de los efectos de los desastres naturales e indicó que esta cifra va en aumento, por lo cual instó a los Estados a actuar conjunta y prontamente para evitar que esta siga siendo una de las causas más frecuentes y altas de desplazamiento⁷. De igual forma, el informe del IDMC y el NRC correspondiente al año 2012, indica que entre los años 2008 y 2012 se reportaron 144 millones de personas desplazadas por cuenta de los desastres naturales⁸. Así mismo, revelan estos informes que la intensidad y la frecuencia de los eventos climáticos que generan serias consecuencias, van en aumento y es una tendencia que continúa; en consecuencia, aumentará igualmente el número de los afectados y desplazados⁹.

Las cifras anteriormente expuestas, ponen de presente que una de las consecuencias más graves, derivada de la ocurrencia de desastres naturales, es la movilización forzada de las personas afectadas por éstos; sin embargo, no es clara la condición en que estas personas son concebidas en el escenario jurídico internacional¹⁰ y más aún, al interior de los Estados, pues en muchas ocasiones son contempladas dentro de las estadísticas generales de desplazamiento forzado, sin que se tenga en cuenta la causa del mismo y con ello, sus especiales connotaciones. Según el Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos

⁵IDMC y NRC: 2013, *Op. Cit.*, p. 9.

⁶ La Oficina de Naciones Unidas fue creada en 1950 con el fin de promover la protección internacional de los refugiados y facilitar la repatriación voluntaria o la incorporación de éstos a nuevas comunidades. (Capítulo I del Estatuto de la Oficina de ACNUR).

⁷ En: <http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/guterres-alerta-sobre-los-riesgos-del-desplazamiento-debido-al-cambio-climatico/> Consultada el 07/10/13.

⁸ IDMC – NRC: 2013, *Op. Cit.*, p. 11. El mismo informe señala que en el año 2012 se desplazaron forzosamente cerca de 33 millones de personas por cuenta de los desastres naturales; en el año 2011 más de 16 millones de personas y por la misma causa se reportaron más de 42 millones de desplazados en 2010, un número estimado de 17 millones en 2009 y alrededor de 36 millones durante el año 2008.*Ibidem*.

⁹ IDMC – NRC: 2012, *Op. Cit.*, p. 4.

¹⁰ ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS, Comisión de Derecho Internacional, *Informe sobre expulsión de extranjeros*, 10 de julio de 2006, Doc. A/CN.4/565, párr. 163.

humanos de los migrantes, se calcula que en los próximos 40 años entre 25 y 1.000 millones de personas estarían expuestas al riesgo del cambio climático y, en consecuencia, podrían verse obligadas a desplazarse por esta situación, pues el número de desastres naturales se ha duplicado en los dos últimos decenios¹¹. Sin embargo, señala el Relator Especial que uno de los grandes problemas que tiene esta situación a nivel mundial es la falta de cifras precisas¹²; en ese mismo sentido, en informe del año 2009, el Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, señaló que “además de los desplazados como consecuencia de conflictos y situaciones de violencia, se calcula que unos 36 millones de personas fueron desplazadas en 2008 en todo el mundo como consecuencia de desastres naturales, pero no se dispone de cifras fiables debido a la inexistencia de una metodología común y de un sistema mundial para registrar los desplazamientos no relacionados con conflictos”¹³.

Lo anterior permitió plantear el siguiente problema, alrededor del cual se estructura la presente investigación: ¿Cuál debe ser la condición jurídica, a la luz de las disposiciones internacionales y en el marco de la legislación colombiana, de las personas que por causa de los desastres naturales deben migrar de su lugar de residencia habitual y dejarlo todo?.

La importancia de ello radica en que, al establecer la condición jurídica, se definirá el marco regulatorio aplicable, dejando clara la forma en la cual el Estado deberá proceder con estas personas y orientar su actuar de tal manera que se vean protegidos sus derechos humanos. Tener clara la condición legal de las personas que deben migrar por causa de los desastres naturales también le permitirá al Estado reorganizar, reestructurar y adaptar sus

¹¹ ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS, *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes*, Sr. Jorge Bustamante, 21 de marzo de 2011, Doc. A/HRC/17/33, párr. 47. En el mismo sentido, Naciones Unidas, por conducto de la Comisión de Derecho Internacional, ha manifestado: “Actualmente los expertos advierten de que la subida del nivel de los mares, la desertificación y la disminución de las reservas de agua potable provocará la aparición de hasta 50 millones de refugiados ambientales para finales de la década. Janos Bogardi, director del Instituto de Seguridad Ambiental y Humana de la Universidad de las Naciones Unidas en Bonn ha afirmado que el progresivo deterioro ambiental provoca ya el desplazamiento de hasta 10 millones de personas al año, y la situación está llamada a empeorar”. Ver: *Informe sobre expulsión de extranjeros*, 2006, cita de texto No. 333, inc. 1°.

¹² *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes*, 2011, párr. 47.

¹³ ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS, *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos*, Sr. Walter Kälin, 3 de agosto de 2009, Doc. A/64/214, párr. 6.

leyes y políticas públicas en ese sentido o crear nuevos esquemas, dado el caso de encontrarnos ante una categoría nueva.

Para llegar a una respuesta al planteamiento propuesto, se trazaron como objetivos de investigación los siguientes: i) analizar los conceptos de desplazamiento forzado interno, refugio¹⁴ y migración, en el marco de las disposiciones nacionales e internacionales, así como a partir de la interpretación dada por los distintos órganos autorizados por los tratados, organismos internacionales y agencias de las Naciones Unidas para, a partir de sus alcances, establecer si la condición jurídica de los afectados por los desastres naturales en Colombia se enmarca en alguna de esas nociones o si se hace necesaria una nueva categoría que recoja elementos de una y otra, pero que sea autónoma y procure la garantía y protección de los derechos humanos de los afectados por este tipo de situaciones; ii) a partir de algunos casos reales seleccionados según una serie de elementos identificadores establecidos al interior de la investigación, revisar las clases de desastres naturales, sus causas y posibles consecuencias, así como el papel y las diversas acciones, que bajo estos supuestos han adoptado las Organizaciones Internacionales¹⁵ y los Estados para atenderlos; iii) revisar las estadísticas sobre la migración forzada de las personas en razón de la ocurrencia de desastres naturales y los informes que en los últimos años se han presentado, con el fin de identificar los componentes del fenómeno y analizarlos; y iv) revisar el manejo institucional que el Estado colombiano ha dado a las consecuencias de los desastres naturales e igualmente conocer los planes y programas orientados a mitigar el impacto de

¹⁴ Si bien en América Latina dadas las coyunturas históricas se reconoce el Asilo Territorial y Diplomático, dicha figura con sus particularidades se ha ido adaptando de manera paulatina a las realidades americanas. No obstante, debido a que no existe a la fecha consenso internacional con relación a la aceptación de la figura del asilo, y teniendo presente que hay varias corrientes doctrinales que discuten la pertinencia de mantener dicho concepto de derecho consuetudinario en esta región, en este trabajo no se estimó pertinente abordar las diversas posturas conceptuales que sobre dicho tema se han propuesto. De otra parte, en este trabajo se manifiesta como consta a lo largo de la investigación consenso con la postura académica que defiende la unificación de los dos conceptos y acepta que el refugio presenta mayores ventajas desde su flexibilidad conceptual para poder dar protección a un mayor número de personas víctimas de las persecuciones que no sólo se limiten a motivos de opinión política. En este sentido, por recomendación del jurado se pone de manifiesto de manera expresa la razón de la exclusión del concepto de asilo en este trabajo.

¹⁵ V.gr. Organización de Naciones Unidas, Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, Federación Internacional de la Cruz Roja, entre otras.

dichos desastres con ocasión de la Ola Invernal de 2010, para, de esa manera, plantear elementos que desde lo jurídico permitan esbozar una propuesta normativa ante la problemática planteada.

A partir de lo anterior, la metodología planteada para el desarrollo de este trabajo de investigación evidencia una orientación con elementos descriptivos y prescriptivos; involucra elementos descriptivos, porque puede orientarse hacia la interpretación del derecho positivo y así mismo involucrar aspectos prescriptivos, pues se plantean las razones por las cuales, quien aplica el derecho positivo, debe inclinarse en ese sentido interpretativo. Este esquema supone la identificación de problemas de interpretación en el ordenamiento jurídico y señalar soluciones viables que se derivan de éste. Así las cosas, la investigación procurará interpretar las normas vigentes en materia de desplazados forzados internos, refugiados y migrantes, para determinar si éstas son aplicables a las personas que a consecuencia de un desastre natural se ven obligadas a movilizarse forzosamente de su lugar de asentamiento, teniendo en cuenta la existencia de un problema de interpretación y de no saber si tal condición encaja dentro de los parámetros jurídicos de los estatus existentes o si se hace necesaria la búsqueda de una solución jurídica a partir de las normas del ordenamiento mismo, entendiendo por ello la ubicación en una categoría nueva o en una que mezcle elementos de una y otra de las ya existentes.

Señala Christian Courtis que no existe una división absoluta en las actividades del investigador que realiza una labor de sistematización o comentarios y de otro lado formula propuestas¹⁶, lo cual quiere decir que puede haber un complemento entre una y otra labor sin que ello implique salirse de la dogmática, ni estar desarrollando labores contradictorias, desconectadas entre sí o incompletas. En ese sentido, quien formule propuestas de cambios o modificaciones normativas (*lege ferenda*), no está negando el ordenamiento jurídico existente, por el contrario, está reafirmando su existencia, lo reconoce y por medio de sus

¹⁶ Es lo que el autor ha denominado investigaciones *lege lata* y *legeferenda*. Ver: COURTIS, C.: *El juego de los Juristas*. En: *Observar la ley: ensayos sobre metodología de la investigación jurídica*. Editorial Trotta, S.A., España, p. 116, 2006.

propuestas producto del resultado de investigación, pretende aportar de alguna manera en la labor del legislador o de aquel que tenga poder para modificación de normas.

La detección y solución de los problemas anteriores, se realiza a partir de la existencia de una serie de categorías vigentes en el ordenamiento jurídico tanto nacional como internacional y se pretende plantear algunos parámetros para interpretar esas normas y posiblemente hacerlas aplicables a los afectados por los desastres naturales, en lo referente a su migración forzosa, teniendo en cuenta que las posibles soluciones que se derivan del planteamiento de esos problemas, pueden ser muchas. Debe tenerse en cuenta que por la particularidad de esta situación, es probable que las personas que se movilizan con ocasión de la ocurrencia de los desastres naturales compartan características de otras clasificaciones ya existentes, esto es, que en algunos casos crucen una frontera y esto implique que puedan asimilarse a los refugiados o a las personas migrantes, o que solamente se movilicen al interior del Estado y así sean asimilables a los desplazados internos.

También está la posibilidad de elaborar un trabajo con orientación *lege ferenda*, es decir, con enfoque crítico-descriptivo, pues puede suceder que la mejor solución al caso objeto de estudio no sea la interpretación del derecho vigente, sino la modificación de éste; lo anterior se reflejaría en la investigación a desarrollar, si se logra evidenciar, como producto de la investigación, la necesidad de crear una categoría nueva o un estatus que combine elementos de las categorías ya existentes, para encajar en éste a las personas que deben movilizarse forzosamente por el efecto voraz de un desastre natural. Esta propuesta, derivada del análisis de los elementos semánticos, teleológicos y lógicos, puede plantear una crítica ante un problema del ordenamiento vigente, como lo es el hecho de no contar con una categoría que cubra a tales afectados y la imposibilidad de ubicarlos en una ya existente, lo cual conduce a plantear una nueva o replantear las existentes, hecho que se torna en una sugerencia al legislador, de cara a mejorar el alcance del contenido del

ordenamiento jurídico, o a quien formula la política pública en un Estado¹⁷. Así mismo, resulta pertinente señalar que también permite la metodología propuesta, la posibilidad de establecer aportes que eventualmente propicien la creación de estándares internacionales, a partir de la lectura que se haga del derecho vigente o en esa labor de mejoramiento del ordenamiento jurídico.

La información que servirá de base para la investigación y las propuestas que se pretenden, será recopilada a partir de la búsqueda de documentos relacionados con los objetivos propuestos, esto es, documentos provenientes de los Organismos Internacionales que han analizado esta problemática jurídico social, los esfuerzos de la doctrina por aproximarse al tema y los pocos intentos legislativos que se han referido al punto. De la misma manera, para conocer el manejo actual por parte del Estado colombiano de los temas relacionados con las consecuencias derivadas de la ocurrencia de desastres naturales en los aspectos esbozados en los objetivos, se revisará el marco normativo y los documentos que dan cuenta de la forma en la cual el Estado asumió la situación derivada de la Ola Invernal, a fin de evidenciar si existió alguna referencia a la forma en la que debe darse tratamiento a los migrantes por causa de los desastres naturales, en términos de su condición jurídica. Analizada la información recopilada, se plantearán una serie de propuestas tendientes a esbozar alternativas de solución a la problemática estudiada, en el orden nacional e internacional.

En ese sentido, esta investigación está estructurada en tres capítulos: el *primero* de ellos, procura revisar algunos elementos conceptuales en materia de movimientos migratorios en el contexto internacional (desplazamiento forzado interno, refugiados, migrantes), buscando establecer lineamientos para analizar si las categorías jurídicas existentes resultan suficientes para que los Estados diseñen políticas y marcos normativos que protejan adecuadamente los derechos humanos de esta población o, si por el contrario, ante la

¹⁷ Señala Courtis que para algunos autores, el hecho de cuestionar el ordenamiento vigente y proponer su modificación, es una labor que escapa a la dogmática y encaja en lo que se denomina la libre investigación jurídica. Ver: *Ibídem*, p. 115.

insuficiencia de tales categorías, se haría necesaria una nueva definición¹⁸, resaltando, ante todo, la importancia de la persona para el Derecho Internacional. Para evidenciar los alcances de la problemática, el *segundo capítulo* aborda algunos conceptos en el tema de los desastres naturales, acompañados de cifras que se han proferido en los últimos años y se han escogido tres casos de referencia, con elementos y condiciones fácticas diferentes, pero que permiten analizar el fenómeno de la migración forzada por causa de los desastres naturales, desde diversas perspectivas y el tratamiento que los Estados y la comunidad internacional le han dado.

Por último, el *tercer capítulo* analiza el caso colombiano representado en la Ola Invernal sucedida en 2010-2011, la cual sumió al país en un estado de emergencia y condujo a la necesidad de analizar los esquemas de protección de los derechos de las personas afectadas, especialmente de aquellas que tuvieron que migrar a causa del desastre; para ello, se propone una revisión de las categorías de migración acogidas en la legislación colombiana, desarrollando los conceptos acogidos por el Derecho Internacional, para, finalmente, realizar una serie de propuestas que permitan establecer un camino jurídicamente viable para tratar de forma adecuada a la población que migra por cuenta de las nefastas consecuencias de los desastres naturales, lo cual permitirá tomar los resultados de esta investigación como un aporte a la construcción de una forma en la que deberá aplicarse un marco regulatorio a las personas afectadas por la ocurrencia de desastres naturales, con enfoque de derechos humanos, tal como se ha dado para los desplazados y los refugiados en Colombia y en diversas partes del mundo.

¹⁸ “Se necesitan leyes y políticas que protejan los derechos humanos en la respuesta a los desastres. Las comisiones nacionales de derechos humanos pueden asistir a los gobiernos en la redacción de dichos instrumentos y pueden comprobar la medida en que se protegen los derechos de las víctimas de las catástrofes. Tras el tsunami del océano Índico, la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Sri Lanka asumió cientos, si no miles, de casos de personas que presentaban problemas relacionados con los derechos humanos (...)”. Ver: COHEN, R.: *El vacío institucional para los desplazados internos por desastres naturales*, en: *Revista Migraciones Forzadas*, No. 32, junio de 2009, p. 59.

CAPITULO I

REVISIÓN CONCEPTUAL: UN MARCO PARA DEFINIR LAS MIGRACIONES DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS HUMANOS

La primera parte de este proyecto de investigación, presenta una estructura que tiene por objeto, de un lado, evidenciar la perspectiva de derechos humanos con la cual debe ser abordada la temática bajo estudio y, de otro lado, revisar los conceptos propuestos por el Derecho Internacional para las categorías migratorias de las personas, propias de los flujos que se dan en el mundo actualmente por diversas causas. Lo anterior, con miras a analizar bajo qué condición jurídica se puede ubicar a las personas que deben migrar de su lugar de residencia habitual, por causa de los desastres naturales y lograr con ello el amparo, defensa y garantía de sus derechos, en los términos en los que los Organismos Internacionales lo han señalado.

Para ello, se propone el siguiente esquema: en primer lugar, se estudia la importancia de la persona para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (en adelante DIDH), como eje para entender la necesidad de establecer la condición jurídica de las personas afectadas por los efectos de los desastres naturales y la perspectiva de derechos humanos con que ésta debe concebirse; en segundo lugar, se plantea un análisis conceptual de las categorías jurídicas existentes e internacionalmente reconocidas, en cuanto a la condición jurídica de las personas que deben movilizarse forzosamente por diversas causas y en tercer lugar, se proponen algunos de los problemas que se evidencian en materia conceptual, acompañado de algunas reflexiones personales.

1. IMPORTANCIA DE LA PERSONA PARA EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

A lo largo de la historia, diferentes situaciones han llevado al derecho a plantearse escenarios y herramientas a partir de las cuales las personas encuentren la manera de

regular su vida en sociedad; Constituciones, catálogos de derechos que reconocen ciertas libertades y demás garantías, herramientas jurídicas, entre otras figuras, han permitido que día a día las personas gocen de sus derechos en condiciones de igualdad¹⁹, sea cual sea su condición social, racial, religiosa, etc. Estas situaciones han producido, de la misma manera, que el derecho replantee sus cimientos y asuma la interdisciplinariedad como elemento esencial, a partir del cual se reciben los aportes de ciencias como la economía, la ciencia política, la medicina, entre muchas otras, hecho antes impensable para la ciencia jurídica, planteándose así grandes y nuevos retos para el derecho del mundo contemporáneo²⁰.

La necesidad de que todas las personas fuesen destinatarias de la protección de los Estados para la defensa y efectividad de sus derechos, desbordó la esfera de las competencias jurídicas internas de los Estados, razón por la cual, bajo el amparo del principio de la universalidad de los derechos humanos, en el año de 1948 se proclama y adopta la Declaración Universal de Derechos Humanos²¹ (en adelante DUDH)²², por parte de la

¹⁹ Si bien hoy en día se habla de la existencia de un marco de aplicación del derecho a la igualdad, esto ha sido fruto de una serie de reivindicaciones de derechos, no sólo a nivel interno de los Estados mediante sus constituciones, sino también a nivel internacional. Esto se ha visto reforzado con los procesos de generalización e internacionalización de los derechos humanos, frente a los cuales se ha señalado: “La generalización es consecuencia de la dimensión igualitaria con la que lingüísticamente se formulan en la última fase del modelo americano y sobre todo en la Declaración francesa, al afirmar el artículo primero que todos los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos. (...) El proceso de internacionalización (...) parece deducirse también de las formulaciones de los derechos como generales y abstractos que se adecúa poco a reconocimientos vinculados al Ordenamiento estatal, limitado por su validez espacial. (...) deben alcanzar una validez jurídica universal, por encima de las fronteras y que abarque a toda la Comunidad Internacional”. Ver: PECES-BARBA, G.: *Curso de derechos fundamentales. Teoría General*, Universidad Carlos III, Madrid, pp. 154-155, 1999.

²⁰ “En efecto, los grandes desafíos de nuestros tiempos –la protección del ser humano y del medio ambiente, la superación de las disparidades alarmantes entre los países y dentro de ellos así como la exclusión social y del desarraigo generados por la llamada “globalización” de la economía, la erradicación de la pobreza crónica y el fomento del desarrollo humano, el desarme,- han incitado a la revitalización de los propios fundamentos y principios del Derecho Internacional contemporáneo, tendiendo a hacer abstracción de soluciones jurisdiccionales y espaciales (territoriales) clásicas y desplazando el énfasis para la noción de solidaridad”. Ver: CANÇADO TRINDADE, A.A.: *Reflexiones sobre el Desarraigo como Problema de Derecho Humanos frente a la Conciencia Jurídica Universal*. En: La nueva dimensión de las necesidades de protección del ser humano en el inicio del Siglo XXI. 2ª Edición, San José, Costa Rica, p. 66, 2003.

²¹ Ver TRUYOL Y SERRA, A.: *Los Derechos Humanos*, Tecnos, Madrid, 1982 y CARRILLO SALCEDO, J.A.: *Dignidad frente a la barbarie*, Trotta, Madrid, 1999.

²² Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su Resolución 217 A (III), el 10 de diciembre de 1948, en París.

Asamblea General de las Naciones Unidas y de esta manera los ideales de igualdad y no discriminación y dignidad humana, se generalizan²³ y pasan a ser principios universales y constitutivos del orden internacional²⁴, plasmados en los tratados internacionales de protección a derechos humanos y en los cuerpos constitucionales de los Estados²⁵.

A partir de ese momento, el respeto por los derechos humanos y la garantía de protección de éstos, ha sido bandera de acción no solo de la Organización de las Naciones Unidas (en adelante ONU), sino de los diferentes organismos internacionales y de los Estados mismos. En ese sentido y para materializar tales principios, se adoptan en el año de 1966 los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos²⁶ y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales²⁷, los cuales, con el propósito de desarrollar los ideales de la DUDH y concretar sus obligaciones y reforzar su valor jurídico²⁸, son evidencia de la universalidad de los derechos humanos y del desarrollo progresista de su contenido²⁹.

²³ PECES-BARBA, 1999, *Op. Cit.*, pp. 160-172.

²⁴ Ver: *Ibidem*, pp. 173-179. En el mismo sentido, CARRILLO SALCEDO, J.A.: *Soberanía de los Estados y Derechos Humanos en Derecho Internacional Contemporáneo*, segunda edición, Tecnos, Madrid, 2001.

²⁵ Vale la pena mencionar que la Carta de la Organización de Naciones Unidas (en adelante ONU) no se refiere textualmente al principio de *no discriminación* y en su lugar, hace referencia a *la no distinción*; sin embargo, al revisarse los instrumentos internacionales posteriores en los que se consagra dicho principio, se puede concluir que la Carta de la ONU se refiere a la *no distinción* como sinónimo de *la no discriminación*. En ese sentido, ver: PALACIOS SANABRIA, M.T.: *La vida digna en el contexto de la inmigración: los trabajadores migrantes*, Tesis Doctoral (inérita), Sevilla, 2012, Capítulo III, pp. 131-197.

²⁶ Adoptado por la Asamblea General en su Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, entrada en vigor el 23 de marzo de 1976. PIDCP (ICCPR por sus siglas en inglés), es un tratado multilateral que reconoce derechos civiles y políticos y establece mecanismos para su protección y garantía. Los derechos civiles y políticos, son una clase de derechos que protegen las libertades individuales y garantiza la participación de las personas en la vida civil y política del Estado, a partir de los principios de igualdad y no represión.

²⁷ Adoptado por la Asamblea General en su Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, entrada en vigor el 3 de enero de 1976. PIDESC (ICESCR, por sus siglas en inglés), es un tratado multilateral que reconoce Derechos Económicos, Sociales y Culturales y establece mecanismos para su protección y garantía. En este Pacto se comprometen las partes a trabajar para la prestación efectiva de los derechos laborales, los derechos a la salud, la educación, al trabajo, a la vivienda, a la alimentación, entre otros, tendientes a brindar un nivel de vida adecuado.

²⁸ CANÇADO TRINDADE, A.A.: *Fundamentos Jurídicos dos Direitos Humanos*, Ed. Faculdade de Direito da UFMG, 1969, Belo Horizonte p. 30.

²⁹ Ver SALADO OSUNA, A.: *Textos básicos de Naciones Unidas: relativos a derechos humanos y estudio preliminar*, 2ª edición, Secretariado de Publicaciones Universidad de Sevilla, Sevilla, 2004, p. 25

Con la evolución del mundo moderno y el quehacer diario de las naciones y de sus habitantes, surgen cada día nuevos derechos y nuevas situaciones que deben ser cubiertas por el derecho; en ese sentido, la llamada “población vulnerable” se convierte en centro de atención y especial protección, orientándose los esfuerzos de Organismos Internacionales y Estados a la elaboración y aprobación de instrumentos tendientes a la protección de estas personas. También conocidos como “special groups”³⁰, hablamos de grupos de personas que por su condición de género, raza, religión o muchos otros factores, exigen de la jurisdicción de los Estados una especial protección, garantía y defensa de sus derechos, siendo ejemplo de ello los niños, las mujeres, los discapacitados, los migrantes³¹, entre otros.

Cada día esos grupos de especial protección son más fuertes, la lucha por la reivindicación y defensa de sus derechos humanos es más sólida y efectiva, pero más allá de los esfuerzos por parte de sus miembros, se evidencia la importancia y preferencia en la protección de los derechos por parte de los Estados mismos, los cuales son conscientes de la necesidad de brindar a esos grupos las condiciones básicas para que se protejan sus derechos en los mismos términos en los cuales se protegen los de los demás seres humanos.

Lamentablemente, fenómenos tan diversos como la guerra, la pobreza³², las armas nucleares y los desastres naturales, respecto de los cuales antes era impensable su conexión con los derechos humanos³³, han obligado a los Estados a replantear sus esquemas de

³⁰http://www.claiminghumanrights.org/special_groups.html Consultada el 07/10/13.

³¹Para el tema que ocupa esta investigación, resulta especialmente saber, en relación con el grupo denominado “migrantes”, que “en la actualidad se estima que son casi 200 millones las personas que viven fuera de su lugar de nacimiento, lo que representa en torno al 3% de la población total (...)”. Ver: GIL ARAUJO, S. y AGRELA ROMERO, B.: “Un mundo en movimiento. Contextualización de las migraciones internacionales en Europa y América Latina”, en *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, No. 19. Editorial Lex Nova, S.A. 2008, p. 263, España.

³²“(....) la Agenda Hábitat, al detenerse en la protección de los refugiados, desplazados y migrantes (en relación con la falta de abrigo adecuado), identificó en la pobreza y las violaciones de los derechos humanos factores que conllevan a migraciones.” En: CANÇADO, 2003, *Op. Cit.*, pp. 39-40.

³³El documento de la CIREFCA (Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos), titulado “Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina”, citado por el Profesor Antônio Cançado, señaló: “(...) una relación estrecha y múltiple entre la observancia de las normas relativas a los derechos humanos, los movimientos de refugiados y los problemas de protección. (...) Al mismo tiempo, los principios y prácticas relativas a los

protección de derechos y con ello a la suscripción de instrumentos internacionales³⁴ y a la consecuente incorporación de los mismos en sus legislaciones, en aras de la garantía de universalidad de los derechos humanos por la que propugnan la DUDH, así como los Pactos y Convenciones posteriores que la desarrollan.

2. ANÁLISIS DE LOS CONCEPTOS EXISTENTES: APROXIMACIÓN A UNA CRECIENTE REALIDAD

Como lo ha indicado la ONU en reiteradas oportunidades, habrá de realizarse un análisis de la situación de la población afectada por los desastres naturales, desde la perspectiva de los derechos humanos³⁵, pues la calidad de ser humano de las personas afectadas por la ocurrencia de los desastres, exige la protección y garantía de los diferentes derechos, sin importar su categoría, toda vez que se trata de la aplicación práctica de la teoría de la

derechos humanos proporcionan reglas a los Estados y a las organizaciones internacionales para el tratamiento de refugiados, repatriados y personas desplazadas.” En: *Ibídem*, p. 31.

³⁴ Como evidencia de esto, se puede hacer referencia a los diversos instrumentos internacionales temáticos que se han proferido, tanto en el escenario Universal, como en los contextos regionales. Ejemplo de ello, es la *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*, adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su Resolución 2106 A (XX), de 21 de diciembre de 1965, entrada en vigor el 4 de enero de 1969; la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, aprobada el 18 de diciembre de 1979 por la Asamblea General de las Naciones Unidas y abierta a la firma y ratificación el 1° de marzo de 1980, entrada en vigor el 3 de septiembre de 1981; la *Convención sobre los Derechos del Niño*, adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su Resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989, entrada en vigor el 2 de septiembre de 1990; la *Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*, adoptada por la Asamblea General en su Resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990, entrada en vigor el 1° de julio de 2003. En lo Regional, igualmente se han expedido importantes tratados en el seno de la OEA, como por ejemplo, la *Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad*, aprobada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos el 6 de julio de 1999, con entrada en vigor el 14 de septiembre de 2001, la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belem Do Pará”*, aprobada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos el 6 de septiembre de 1994, con entrada en vigor el 3 de mayo de 1995, entre otros instrumentos. Ver: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Los principales tratados internacionales de derechos humanos*, Nueva York y Ginebra, 2006, en: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/CoreTreaties.pdf> (Consultada el 07/10/13) y “Algunos tratados internacionales sobre derechos humanos relacionados con los objetivos de la EPT”, en *Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo*, pp. 328-330, 2010, en: <http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/ED/GMR/pdf/gmr2010/gmr2010-annex-02-human-rights-es.pdf> Consultada el 07/10/13.

³⁵ En ese sentido, ver: ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS, *Informe del Relator Especial sobre la protección de las personas en casos de desastre*, Sr. Eduardo Valencia-Ospina, 7 de mayo de 2009, Doc. A/CN.4/615, párr. 16-19.

interdependencia y la interrelación de los derechos humanos³⁶; desde la realización de la Conferencia Internacional de Derechos Humanos de Teherán en 1968, se precisó que “la Declaración Universal de Derechos Humanos enuncia una concepción común a todos los pueblos de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana y la declara obligatoria para la comunidad internacional”³⁷. Por ello, a la hora de asumir el Estado su rol de garante de los derechos de las personas, lo hace desde la generalidad, esto es, desde la concepción de universalidad de los derechos humanos³⁸ y de la connotación que a partir de la existencia de unos, se garantiza la existencia de otros, denotando que debe ser la legislación y las políticas públicas en materia de derechos humanos, reflejo material de este postulado³⁹.

En ese sentido, desde la perspectiva de derechos humanos deberán analizarse los conceptos jurídicos que permitirán establecer una categoría jurídica para las personas que deben movilizarse forzosamente a causa de los desastres naturales y establecer así, su suficiencia o insuficiencia; de esta manera, los Estados podrán orientar sus esfuerzos, acciones y legislaciones hacia una adecuada garantía y protección a los derechos humanos de estas personas. Para el caso colombiano, asunto que nos ocupa directamente, el hecho de que en

³⁶ “Todos los derechos humanos, sean éstos los derechos civiles y políticos, como el derecho a la vida, la igualdad ante la ley y la libertad de expresión; los derechos económicos, sociales y culturales, como el derecho al trabajo, la seguridad social y la educación; o los derechos colectivos, como los derechos al desarrollo y la libre determinación, todos son derechos indivisibles, interrelacionados e interdependientes. El avance de uno facilita el avance de los demás. De la misma manera, la privación de un derecho afecta negativamente a los demás”. En: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatAreHumanRights.aspx>. Consultada el 07/10/13.

³⁷ ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS, *Acta Final de la Conferencia Internacional de Derechos Humanos de Teherán de 1968*. Doc. A/CONF.32/41.3 de 13 de mayo de 1968. Disponible en: <http://www.cc.gob.gt/documentoscc/ddhh/Teheran.pdf>. (Consultada el 07/10/13). En el mismo sentido, ver el artículo del Profesor RUIZ DE SANTIAGO, J.: “Diagnóstico de la Realidad de los Derechos Humanos en América Latina, tendencias y desafíos”, en: *La nueva dimensión de las necesidades de protección del ser humano en el inicio del siglo XXI*. 2ª Edición, San José, Costa Rica, 2003, pp. 90-91.

³⁸ *Ibidem*, pp. 93-94. Ver también el texto de la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993, en: [http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.157.23.Sp](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.Sp) Consultada el 07/10/13.

³⁹ “(...)Dicha materialización se realiza mediante la adopción de políticas públicas con perspectiva de derechos y con amplia participación de la sociedad civil; de esta manera, los derechos humanos se convierten en el referente y fin último para las políticas públicas y éstas a su vez, en el instrumento o medio idóneo para su realización. De este modo, el enfoque de los derechos puede ser una perspectiva para guiar la acción e intervención de las autoridades públicas, a través de los diferentes planes y programas de desarrollo económico y social.”. JIMENEZ BENITEZ, W.: “El enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas”, en: *Revista Civilizar*. Universidad Sergio Arboleda, No. 12, Bogotá, Colombia, 2007, p. 31.

el escenario internacional se dé un planteamiento jurídico para el trato legal de estas personas, permitiría el desarrollo de legislación interna en el mismo sentido y con ello, la formulación de políticas públicas, planes y programas de acción que permitan materializar el mandato de garantía de derechos humanos que detenta el Estado.

2.1. EL DESPLAZAMIENTO INTERNO FORZADO

El tema del desplazamiento interno forzado es una problemática que año tras año ha ido tomando mayor envergadura, especialmente por sus características particulares que la hacen ser claramente una situación migratoria diferente del refugio⁴⁰. En el año de 1984, el Acuerdo de Contadora para la Paz y la Cooperación en América Central, señalaba que eran personas desplazadas “(...) aquellas que se han visto obligadas a abandonar su residencia habitual, sus bienes y medios de trabajo, como consecuencia de los conflictos prevalecientes, y se han trasladado a otra localidad de su propio país, en busca de protección y seguridad personales, así como de ayuda para satisfacer sus necesidades básicas”⁴¹. Por su parte, la Declaración de San José de 1994⁴² indicó que “(...) la problemática de los desplazados internos, no obstante ser fundamentalmente responsabilidad de los Estados de los que son nacionales, constituye también objeto de preocupación de la comunidad internacional por tratarse de un tema de derechos humanos que puede estar relacionado con la prevención de las causas que originan los flujos de

⁴⁰ “En 1977 el ACNUR pidió al Comité Ejecutivo que clarificase la distinción entre refugiados y desplazados, y a pesar de que no se manifestara ninguna opinión formal al respecto, la consideración de refugiados para quienes hubieran cruzado una frontera internacional y de desplazados para quienes no lo hubieran hecho recibió un apoyo considerable (documento de Naciones Unidas A/AC.96/549)”; ver: Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo, disponible en: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/74> Consultada el 07/10/13. Así las cosas, señala ACNUR que “La diferencia con los refugiados radica en que cuando un civil que huye cruza la frontera internacional de su país, él o ella se convierte en un refugiado y como tal recibe protección internacional y ayuda; pero si una persona en circunstancias similares es desplazada dentro del país, se convierte en desplazado interno”. En: <http://www.acnur.org/t3/a-quien-ayuda/desplazados-internos/> Consultada el 07/10/13. En el mismo sentido: *Informe sobre expulsión de extranjeros*, 2006, párr. 146.

⁴¹ Acta de Contadora para la paz y la cooperación en Centroamérica. Ciudad de Panamá, 6 de junio de 1986, párr. 76.

⁴² Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas, adoptada por el "Coloquio Internacional: 10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados ", celebrado en San José, Costa Rica, del 5 al 7 de diciembre de 1994. San José, Costa Rica, 7 de diciembre de 1994.

refugiados” (cláusula decimosexta), motivo suficiente para que los Estados adoptaran las medidas necesarias para garantizar los derechos humanos de las personas que se encuentran en esa situación⁴³. Sin embargo, hasta ese momento no se había dado una definición internacional que fuese lo suficientemente incluyente, amplia y flexible como para no dejar de lado ninguna persona que se viera afectada por el creciente fenómeno.

La definición de desplazamiento interno forzado, suele tener un punto de referencia internacional en los Principios Rectores de los desplazamientos internos de la ONU, más conocidos como Principios Deng, en atención a quien los formuló, el señor Francis Deng, Relator Especial sobre los Desplazados Internos⁴⁴. En el año de 1998, presentó un informe en el cual se encuentra contenida la siguiente definición:

“(…) se entiende por desplazados internos las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, 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”⁴⁵.

⁴³ En relación con el enfoque de derechos humanos con que se debe abordar la problemática sobre desplazamiento, señaló el Ex Secretario General Adjunto de la ONU para Asuntos Humanitarios y Coordinador de Ayuda de Emergencia, JOHN HOLMES: “Es fundamental que nuestro trabajo por asegurar la protección de los desplazados internos esté basado en sus derechos humanos. Éstos no son sólo la base de la acción humanitaria dirigida a proteger a este colectivo, sino que también son la medida que distingue entre los que disfrutan de unos derechos y los que tienen unas obligaciones”. Ver: *Revista Migraciones Forzadas. Diez años de los Principios Rectores del Desplazamiento Interno*, diciembre de 2008, p. 3.

⁴⁴ Ante el crecimiento inmedible del fenómeno del desplazamiento forzado, se evidenció la necesidad de tener un marco legal para tratar esta situación, por ello la ONU designó un Relator Especial que se encargara de adelantar una investigación sobre el tema, que fue el señor Francis Deng. En 1993, Deng presentó un reporte que se titulaba “Comprehensive Study on the Human Rights Issues Related to Internally Displaced Persons” (E/CN.4/1993/35) y luego, en 1998, vino la preparación y presentación de los principios rectores para el desplazamiento forzado. Ver: MARTIN, D. Et Al., *Forced Migration Law and Policy*, American Casebook Series, Thomson West, Minnesota, 2007, Cap.1, Lit. B, p. 49

⁴⁵ CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE NACIONES UNIDAS, Comisión de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos*, Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la Resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos. Adición. 11 de febrero de 1998. Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2, Anexo, párr. 2.

Respecto de la propuesta de definición presentada en los Principios, señala el señor Deng que “(...) cita causas específicas de desplazamientos internos aun cuando no da una lista exhaustiva. (...). Esta es la fórmula más amplia y flexible de las que se utilizan tanto en el plano internacional como en el regional. Al mismo tiempo, la definición modificada es una tentativa de conseguir un equilibrio entre una definición demasiado estrecha que pueda excluir algunas categorías de personas y una definición demasiado amplia que no pueda aplicarse en la práctica”⁴⁶. Es precisamente por esta razón que los Principios se han tornado en un referente internacional⁴⁷ y son tomados como punto de partida por muchos Organismos Internacionales y Estados para la incorporación en sus legislaciones de la figura del desplazamiento⁴⁸.

Al respecto, señala el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (en adelante ACNUR), que “ante la ausencia de instrumentos vinculantes, los Principios Rectores se han convertido en un instrumento de protección extremadamente importante. Los consideramos mucho más que una simple recopilación y reformulación de normas

⁴⁶ CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE NACIONES UNIDAS, Comisión de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos*, Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la Resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos. 11 de febrero de 1998. Doc. E/CN.4/1998/53, párr. 19.

⁴⁷ La misma definición es adoptada por la Organización Internacional de las Migraciones (OIM), *Glosario sobre Migración. Derecho Internacional sobre Migración*, No. 7 (p. 20) y por el ACNUR en sus informes presentados en 2010 (p. 27) y 2011 (p. 19). Así mismo, por el Internal Displacement Monitoring Centre (en adelante IDMC) y el Norwegian Refugee Council (en adelante NRC), tanto en el documento *Displacement due to natural hazard - induced disasters Global estimates for 2009 and 2010*, June 2011, como en la información contenida en el documento *Desplazamiento por desastres. Capacitación en protección a desplazados*, disponible en: [http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/5CC118CE00670FADC12571CB0054432D/\\$file/Definition%20module%20handoutEs.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/5CC118CE00670FADC12571CB0054432D/$file/Definition%20module%20handoutEs.pdf) (Consultada el 07/10/13). Igualmente, han adoptado la definición de desplazamiento propuesta por el señor Deng las *Directrices Operacionales del IASC sobre la protección de las personas en situaciones de desastres naturales*, publicado por Proyecto de Brookings – Bern sobre desplazamiento Interno, mayo de 2011, disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2011/8207> (Consultada el 07/10/13). Las Directrices fueron formuladas en 2006 y el manual correspondiente, en 2008; éstas fueron revisadas, ajustadas y aprobadas por la ONU en 2010. Las nuevas Directrices no solo se basan en las observaciones hechas por los trabajadores humanitarios que se ocupan de situaciones de desastres naturales, sino también en la información obtenida y las experiencias adquiridas en una serie de seminarios organizados en diferentes partes del mundo. ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS, *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos*, Sr. Chaloka Beyani, 20 de diciembre de 2010. Doc. A/HRC/16/43, párr. 7 y 8.

⁴⁸ ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS, *Protección y asistencia para los desplazados internos*, 17 de marzo de 2010. Doc. A/RES/64/162, párr. 10.

jurídicas. Para nosotros, los Principios Rectores han desempeñado un papel esencial al definir nuestras propias responsabilidades operativas para con los desplazados internos y, más concretamente, en todas las dimensiones de la protección”⁴⁹. En el mismo sentido, la Convención de la Unión Africana para la protección y la asistencia de los desplazados internos en África (conocida como la Convención de Kampala)⁵⁰, además de acoger la definición de los Principios Deng (artículo 1, literal k), señala que los derechos de las personas desplazadas internamente también están protegidos por el DIDH y el Derecho Internacional Humanitario (en adelante DIH), dándose cuenta de ello en los Principios Deng, los cuales son reconocidos como un importante marco internacional para la protección de los desplazados internos e indica que se adopta la falta de un marco jurídico e institucional vinculante africano e internacional, específicamente para la prevención del desplazamiento interno y la protección y asistencia a los desplazados internos (preámbulo).

Al elaborarse el informe que presenta los Principios, indicó el señor Deng, que “los Principios Rectores tienen por objeto tratar las necesidades específicas de los desplazados internos de todo el mundo, determinando los derechos y garantías necesarios para su protección. Los Principios reflejan y no contradicen la normativa internacional de derechos humanos y el derecho humanitario internacional. Reafirman las normas aplicables a los desplazados internos, que se encuentran sumamente dispersas en los instrumentos existentes, esclarecen las ambigüedades que puedan existir y tratan de colmar las lagunas identificadas en la compilación y análisis. Se aplican a las diferentes fases de los desplazamientos, ya que conceden protección contra los desplazamientos arbitrarios, proporcionan acceso a la protección y asistencia durante los desplazamientos y garantías

⁴⁹COHEN, R. y DENG, F., “Orígenes y desafíos”, en *Revista Migraciones Forzadas. Diez años de los Principios Rectores del Desplazamiento Interno*, Op. Cit., p. 5. En igual sentido, en la misma Revista está contenido el pronunciamiento del Ex Secretario General Adjunto de la ONU para Asuntos Humanitarios y Coordinador de Ayuda de Emergencia, JOHN HOLMES, al señalar: “Los Principios Rectores se han convertido en las normas internacionales aceptadas en el ámbito del desplazamiento interno; cada vez son más los estados que los incorporan a su legislación nacional; constituyen el parámetro de referencia empleado por los actores humanitarios y activistas de los derechos humanos que se ocupan del tema, tanto en la esfera nacional como en la internacional”. *Ibidem*, p. 3.

⁵⁰Convención de la Unión Africana para la protección y la asistencia de los desplazados internos en África, adoptada el 23 de octubre de 2009, por la cumbre extraordinaria de la Unión Africana, efectuada en Kampala, Uganda, el 22 de octubre de 2009, con entrada en vigor el 6 de diciembre de 2012. Ver: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/7698> Consultada el 07/10/13.

durante el regreso o el asentamiento y la reintegración sustitutorios”⁵¹. En ese sentido, los Principios buscan brindar herramientas a los Estados, autoridades, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales y en general a todas las personas, para un adecuado tratamiento y respuesta ante los desplazamientos internos; así mismo, proporciona elementos para hacer una vigilancia más cuidadosa al fenómeno del desplazamiento forzado interno e invita a los Estados a adoptarlos en sus legislaciones para manejar la situación con la perspectiva propuesta de las Naciones Unidas⁵². En síntesis, el señor Deng considera los Principios como una “(...) declaración de carácter persuasivo que proporcione una orientación práctica y sea al mismo tiempo un instrumento de política educativa y concienciación. Del mismo modo, pueden desempeñar una función preventiva en la respuesta tan necesaria a la crisis mundial de los desplazamientos internos”⁵³.

Uno de los principales problemas que se ha denotado con los Principios Rectores, es que no están contenidos en un instrumento jurídico internacional y por ende no son vinculantes para los Estados, lo cual conlleva a no ser adoptados por las legislaciones internas de los Estados ni tampoco son objeto de políticas públicas en materia de desplazamiento⁵⁴. Adicionalmente, al no haber cruce de ninguna frontera por parte de las personas desplazadas, los Estados entienden el tema como un asunto que se maneja bajo su propia

⁵¹ *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos*, Adición, 1998, párr. 9.

⁵² *Ibidem*. Párr. 10

⁵³ *Ibidem*. Párr. 11

⁵⁴ Tal como lo ha considerado la doctrina mayoritaria y en ese sentido ha sido adoptado por los Organismos Internacionales, como se evidencia en las citas que preceden esta, los Principios Deng, por su propia naturaleza jurídica internacional no son un tratado internacional propiamente dicho, aspecto que por regla general dificulta que los Estados reconozcan su fuerza normativa y de este modo se hagan difusas las obligaciones internacionales y la posterior responsabilidad internacional que puede derivarse de sus postulados normativos. Bajo esa premisa, este trabajo de investigación parte de reconocer el esfuerzo internacional que concluyó en la redacción y proclamación de los Principios, resaltándose su importancia a lo largo del documento; sin embargo, se pone de manifiesto que al tratarse de normas de derecho flexible o blando (*soft law*), queda a la absoluta discrecionalidad soberana de los Estados dotar a nivel interno de un mayor valor normativo a los Principios DENG, tal y como ocurre en el caso Colombiano. Sobre este punto, en el capítulo 3 de este trabajo, donde se hace referencia al caso colombiano, se señalaron los valiosos aportes de la Corte Constitucional, compartiendo de esta forma con el jurado la importancia de los Principios en el ordenamiento jurídico nacional. Ver: BROTONS, A.R., Et. Al.: *Derecho Internacional, Curso General*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010, pp. 191-199.

jurisdicción y por ende la comunidad internacional no tiene las herramientas jurídicas para intervenir, quedando entonces los desplazados sujetos a las disposiciones legales y a la voluntad de política de sus gobiernos, para hacer valer sus derechos y libertades⁵⁵; como señalaba la ONU, el grave problema de esto es que “la mayoría de los Estados afectados por el desplazamiento interno siguen sin disponer de leyes o políticas relativas a los desplazados, muchos de ellos siguen sin conocer cuáles son sus derechos y persisten numerosos obstáculos para su ejercicio en la práctica”⁵⁶.

A pesar de ello, los Principios Rectores son el marco internacionalmente reconocido para el tratamiento del fenómeno del desplazamiento interno forzado⁵⁷, pues contempla nociones aplicables durante el desplazamiento, después de éste e incluso, pueden ser empleados de manera preventiva, lo que refleja una protección integral de los derechos humanos de la población víctima de esta problemática, conforme al Derecho Internacional y el DIDH⁵⁸, como lo señala la *Guía para la Aplicación de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*: “Aunque los *Principios Rectores* por sí mismos no son un documento legalmente vinculante comparable a un tratado, están basados en, y son

⁵⁵Ver: Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo, *Op. Cit.*, <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/74> Consultada el 07/10/13.

⁵⁶HOLMES, 2008, *Op. Cit.*, p. 3.

⁵⁷ “Los *Principios* unieron las previsiones relevantes del derecho internacional humanitario y de derechos humanos y la ley análoga aplicable sobre refugiados a las necesidades de las personas internamente desplazadas y establecieron los derechos de los desplazadas y las responsabilidades de los gobiernos, los actores no estatales y la comunidad internacional hacia estas poblaciones. (...) a pesar de que los *Principios Rectores* no son legalmente vinculantes, han ganado importante nivel y autoridad internacional y disfrutan de amplia aceptación debido a su consistencia con el derecho humanitario internacional y de derechos humanos. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos los llamó una “guía autorizada” para el trabajo de los gobiernos, organizaciones internacionales, órganos regionales y grupos no gubernamentales con personas internamente desplazadas. Resoluciones de la ONU unánimemente adoptadas también se refieren a los *Principios Rectores* como un “estándar” e “importante herramienta”. Ver: Seminario Regional sobre Desplazamiento Interno en América, Ciudad de México, México, 18 al 20 de febrero de 2004, pp. 9 y 10. Disponible en: <http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/conferences/MexReportSpanish.pdf> Consultada el 07/10/13.

⁵⁸ “Los Principios identifican los derechos y garantías relacionados con la protección de los desplazados internos en todas las fases del desplazamiento. Les protegen contra el desplazamiento arbitrario, sientan las bases para su protección y asistencia durante el desplazamiento y establecen garantías para su retorno, reasentamiento y reintegración en condiciones de seguridad. Aunque no constituyen un instrumento vinculante, los Principios reflejan y son consecuentes con el derecho internacional”. En: Global Database. *Guiding Principles in Internal Displacement. Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. Introducción a los Principios Rectores*. <http://www.law.georgetown.edu/idp/spanish/gp.html> Consultada el 07/10/13.

consistentes con, el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y, por analogía, el derecho de los refugiados. Su reconocimiento en resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos y el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), subraya la autoridad moral que los principios han empezado a infundir”⁵⁹. A manera de ejemplo, la Unión Africana adoptó la Convención de Kampala en virtud del “(...) compromiso histórico de los Estados de la Unión Africana para la protección y asistencia a los refugiados y desplazados internos” (Preámbulo), convirtiéndose ésta en un instrumento internacional avanzado y garantista, que responde a la realidad de los países del cono africano⁶⁰.

Pero la realidad pone de presente no solo la necesidad de reconocer la importancia de los Principios Deng y darles la aplicación debida al interior de los Estados, sino además verlos como el instrumento idóneo para afrontar el aumento desmedido del número de desplazados internos en el mundo entero⁶¹, especialmente, como consecuencia de los efectos del cambio climático y de los desplazamientos prolongados, “entendidos éstos como el resultado de conflictos irresueltos y de la falta de voluntad política por parte de los gobiernos nacionales, así como del apoyo insuficiente de los actores internacionales”⁶². Como señaló el Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, “aunque se mencionaban ya en los Principios Rectores de 1998 como una de las causas del desplazamiento interno, durante mucho tiempo los desastres naturales y sus consecuencias

⁵⁹ Proyecto sobre Desplazamiento Interno del Instituto Brookings, 1999, p.8. Original en inglés: *Handbook for Applying the Guiding Principles on Internal Displacement*, november 1999.

⁶⁰ Señaló HOLMES, Ex Secretario General Adjunto de Naciones Unidas, refiriéndose a la innovadora Convención de la Unión Africana: “La convención sería la primera de este tipo: un tratado regional legal vinculante que reconozca las múltiples causas de los desplazamientos internos, reconociendo los desastres naturales y proyectos de desarrollo, así como los conflictos, como los conductores de este fenómeno”. Ver: “El cambio climático agravará los desplazamientos por desastres naturales”, en: <http://www.colombiassh.org/site/spip.php?article489> Consultada el 07/10/13.

⁶¹ “Un indicador importante de la responsabilidad nacional es la adopción de leyes y políticas para atender las necesidades de protección y asistencia de las personas internamente desplazadas. Algunos gobiernos en la región, en particular Colombia, han adoptado esa legislación, mientras que otros están en proceso de hacerlo. Los participantes señalaron la importancia de que las leyes y políticas sean consistentes con los *Principios Rectores*”. Seminario Regional sobre Desplazamiento Interno en América, *Op. Cit.*, p. 20.

⁶² *Logros, desafíos y recomendaciones. Resumen de las conclusiones de la Conferencia sobre los 10 años de los Principios Rectores celebrada en Oslo el 16 y 17 de octubre de 2008*, en Revista Migraciones Forzadas. Diez años de los Principios Rectores del Desplazamiento Interno, *Op. Cit.*, p. 6 y 7.

humanas no se examinaron bajo esa luz. La perspectiva cambió a raíz de de(sic) desastres en gran escala como el tsunami de 2004 y el huracán Katrina en 2005, que indujeron al Representante a recordar la pertinencia de los Principios Rectores en ese tipo de situaciones”⁶³. Esto conlleva a que los países reflexionen realmente sobre los vacíos existentes en materia legislativa, de política pública y en acciones concretas de cara a asumir su responsabilidad frente al problema del desplazamiento, pues es a todas luces inevitable analizar la situación sin tener en cuenta los nuevos tipos de migrantes forzados derivados de las causas referidas.

Es importante anotar que algunos Estados u Organismos Internacionales consideran que los desplazados forzados internos por conflicto armado se diferencian de los desplazados por causas naturales porque los primeros ven vulnerados sus derechos humanos con ocasión del conflicto y sus consecuencias; pero los segundos también, entendiendo con ello que debe avanzarse en la forma de ver la situación de quienes se movilizan por temas ambientales como un mero escenario de asistencia humanitaria y entender que los efectos derivados de un desastre natural terminan implicando una grave afectación de los derechos humanos de las personas afectadas por éstos y por ende requieren las medidas de garantía y protección que asumen los Estados respecto de tales derechos⁶⁴. Situaciones como la negación de acceso a la asistencia internacional, la discriminación en la distribución de la asistencia humanitaria y la reintegración, ser conducidos a la fuerza o confinados para entregar la ayuda humanitaria, ser hacinados en campamentos sin condiciones de salubridad y seguridad, los abusos y la explotación sexual, el reclutamiento de menores entre las comunidades desplazadas, la alta vulnerabilidad de mujeres ante violencia sexual, de género o al tráfico humano, la denegación en el acceso a la educación para los niños, el no acceso a los servicios sociales, la pérdida de documentos, no retornar a sus hogares en condiciones de seguridad, presiones para que vuelvan a sus lugares de residencia para

⁶³ ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS, *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos*, Sr. Walter Kälin, 5 de enero de 2010, Doc. A/HRC/13/21, párr. 42.

⁶⁴ COHEN, R.:2009, *Op. Cit.*, p. 58.

mostrar normalización de la situación, pérdida de propiedades, entre otros, son los riesgos a los que se ven expuestos los derechos de la población desplazada por desastres naturales⁶⁵. En ese mismo sentido, señala Naciones Unidas que “(...) además de la obligación individual y colectiva de los Estados de poner en práctica estrategias adecuadas de prevención y mitigación, como las medidas de adaptación al cambio climático y de gestión de los riesgos de desastre, sobre los Estados recae también la obligación de velar por los derechos humanos de las personas afectadas directa o indirectamente por los fenómenos conexos”⁶⁶, implicando con ello la adopción de sistemas de protección social para las personas que lo han perdido todo y por ende, tienden a convertirse en desplazados internos.

El desplazamiento interno forzado por causa de la ocurrencia de desastres naturales es una realidad; sin embargo, la falta de compromiso político y legal de los Estados ha conducido a una situación de incertidumbre en relación con la forma en que debe ser tratada la población que afronta este problema, aspecto sobre el cual gira la presente investigación. A pesar de lo anterior, señala el Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos en su informe de 2009, que la comunidad internacional ha tenido muchos avances en estos temas y no se puede seguir tratando el tema de los desplazados por desastres naturales como una incógnita. En ese sentido señala:

“Las personas que se ven obligadas a abandonar sus hogares o su lugar habitual de residencia debido a los efectos del cambio climático y que permanecen en sus países son desplazados internos. El marco normativo para su protección lo constituyen los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos que recogen sus derechos específicos inherentes y derivados del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y de DIH. Los Principios Rectores han sido reconocidos por la comunidad internacional como un importante marco internacional para la protección de los

⁶⁵ IDMC y NRC, Desplazamiento por desastres. Capacitación en protección a desplazados, *Op. Cit.*, p. 3.

⁶⁶ *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos*, 20 de diciembre de 2010, párr. 65.

desplazados internos aplicable a cualquier tipo de desplazamiento interno, cualquiera que sea su causa.

(...) los Estados tienen la obligación y la responsabilidad primarias de proporcionar protección y asistencia humanitaria en todas las fases del desplazamiento interno (tercer principio), es decir, prevenir el desplazamiento, proteger a los desplazados por los efectos del cambio climático y encontrar soluciones duraderas para los desplazados, en particular de aquéllos a los que se puede permitir o que no se espera que regresen a sus hogares o cuyos lugares habituales de residencia se consideran demasiado peligrosos para vivir en ellos.

En consecuencia, no existe una laguna normativa como tal para hacer frente al desplazamiento interno relacionado con el impacto del cambio climático. Los Estados deberían atenerse a los Principios Rectores y reforzar su aplicación a la hora de hacer frente al desplazamiento interno en este contexto⁶⁷. (Subrayas fuera del texto).

A pesar de la claridad con la que se manifestó el Relator en el texto citado anteriormente, son pocas las legislaciones que han proferido normas internas en materia de desplazamiento forzado y las que se han expedido, excluyen la causal de los desastres naturales como móvil de la migración; solamente las legislaciones de Perú y más recientemente la del Estado de Chiapas, en México, dan cuenta de lo propuesto por el señor Deng en los Principios y reafirman lo expuesto por el Relator, dando así carácter vinculante a la legislación en materia de desplazamiento, incluyendo causal diferente al conflicto armado interno, lo cual supondría superar el problema de coercitividad del cual carecen los Principios al no ser un instrumento vinculante. Sobre este punto se hará referencia más adelante en el presente capítulo.

Teniendo claro no solo el aumento de la ocurrencia de desastres naturales, sino además la gravedad de las consecuencias que acarrearán, especialmente para el tema de los flujos

⁶⁷Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, 2009, párr. 17, 18 y 19.

migratorios, la definición de desplazamiento utilizada en los Principios Deng se concibió con un carácter amplio⁶⁸, que permitiera considerar desplazado interno a la persona que forzosamente debe abandonar su lugar de residencia por razón de las catástrofes naturales⁶⁹. En ese sentido, en la Conferencia de los 10 años de los Principios Deng, se señaló, que “los Principios constituyen un marco útil para reducir los riesgos, mitigar el desplazamiento y erradicarlo tras el desastre (...). En los países con tendencia a sufrir este tipo de acontecimientos naturales, deberían utilizarse los Principios Rectores para establecer una colaboración más estrecha entre los gobiernos, los profesionales humanitarios y la sociedad civil dentro de un marco de prevención de desastres”⁷⁰.

Muestra de una adecuada práctica en ese sentido, lo constituye la Convención de Kampala referida en líneas superiores, pues acogiendo la amplitud de los principios Deng, señala como parte del catálogo de las causas del desplazamiento interno los desastres naturales. (Artículo 4, numeral 4, literal f). Este instrumento es evidencia del desarrollo progresivo del DIDH en materia de desplazados internos; se trata de un avance regional que puede ser replicado en el contexto universal e incluso en otros sistemas regionales que padecen con frecuencia este tipo de situaciones, como es el caso del Sistema Interamericano de Derechos Humanos⁷¹. Adicionalmente, así los tratados internacionales en materia de derechos humanos no contemplen específicamente los desplazamientos forzados por causa de desastres naturales, cuando éstos suceden en el contexto de conflictos armados⁷², podrán

⁶⁸En ese sentido, ver: *Informe sobre expulsión de extranjeros*, 2006, párr. 161.

⁶⁹*Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos*, Adición, 1998, Principio 2, p.6.

⁷⁰Revista Migraciones Forzadas, *Op.Cit.*, p. 6.

⁷¹Respecto de la importancia de la Convención de Kampala, es pertinente señalar lo que refiere ACNUR en su informe correspondiente al año 2012: “La Convención abarca el desplazamiento por causas como el conflicto, la violencia generalizada, las violaciones de derechos humanos, las catástrofes naturales y producidas por el ser humano, el cambio climático y los proyectos de obras públicas y privadas. Afirmar la responsabilidad primordial de los Estados sobre sus propios ciudadanos desplazados internamente y pide acciones nacionales y regionales para prevenir el desplazamiento interno y asegurar que los desplazados internos reciben protección y ayuda. Los países que han ratificado la Convención deben trasladar sus disposiciones a la legislación nacional”. En: ACNUR, *Desplazamiento. El nuevo reto del Siglo XXI. Tendencias Globales 2012*, 2013, p. 22.

⁷²Tal como sucede en escenarios como el de Pakistán y más cercanamente, en nuestro país. La Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios - OCHA de Naciones Unidas, señala en el informe de situación No. 5, en seguimiento a la Ola Invernal que atravesó nuestro país, que las personas afectadas que habitan los

aplicarse los requerimientos del DIDH, sin embargo ello conlleva a un problema de otra envergadura, pues nunca podrá determinarse estadísticamente el flujo de desplazados por causa de los desastres naturales, toda vez que se tratarán como desplazados por conflicto armado y en ese sentido se orientará el tratamiento y la ayuda humanitaria.

En el Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos presentado a finales de 2010, se señala que “(...) sigue habiendo problemas, en particular la forma de mejorar la respuesta a las situaciones en las que los desplazados internos no viven en campamentos y la forma de abordar mejor los derechos humanos de las desplazadas internas y de las comunidades afectadas por el cambio climático y por los desastres naturales”⁷³, evidenciando con ello que continúa siendo una situación pendiente por resolver en la comunidad internacional y así mismo por parte de los Estados. Así mismo, de la ausencia de unanimidad en la concepción de la condición de desplazamiento respecto de las víctimas de desastres naturales, se desprende una relativa incertidumbre sobre los alcances de la responsabilidad de los diferentes actores inmersos en la situación; señala ACNUR⁷⁴ que “millones de personas que han sido obligadas a dejar su hogar a raíz de desastres naturales también son desplazados internos. El ACNUR trabaja para ofrecer asistencia a estas personas sólo en circunstancias excepcionales, como el tsunami en el Océano Índico en 2004, el terremoto en 2005 y las inundaciones en 2010 en Pakistán y el ciclón Nargis en Myanmar en 2008”⁷⁵. (Subrayas fuera del texto). De igual manera, se ha indicado que “el hecho de que ACNUR lidere ahora la protección a los desplazados

Departamentos de Magdalena, Chocó, Cesar, Sucre y Córdoba, padecen una doble afectación: por los efectos de la emergencia invernal y por el conflicto armado que se vive en esa zona del territorio nacional. Informe de Situación No. 05. Período 15/12/2011 - 29/12/2011.

Ver: http://www.colombiassh.org/site/IMG/pdf/Sit_Rep_05_29.12.2011.pdf

⁷³Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, 20 de diciembre de 2010, párr. 6.

⁷⁴“(...) en gran número de resoluciones la Asamblea General de las Naciones Unidas ha autorizado al ACNUR a utilizar sus buenos oficios en situaciones de refugiados que no entran estrictamente dentro de sus atribuciones. Al abordar las actividades del ACNUR, desde 1977 la Asamblea General se refiere, en general, a ‘refugiados y personas desplazadas’, término este último que alude a las víctimas de desastres causados por el hombre que se encuentran en una situación similar a la de los refugiados fuera de sus países de origen”. Eberhard Jahn, “Refugees”, en Rudolf Bernhardt (dir.), *Encyclopedia of Public International Law*, Amsterdam, Elsevier Science Publishers, vol. 4, 2001, pp. 72 a 76, en especial pág. 73, citado en: *Informe sobre expulsión de extranjeros*, 2006, párr. 162.

⁷⁵Ver: <http://www.acnur.org/t3/a-quien-ayuda/desplazados-internos/> Op. Cit., Consultada el 07/10/13.

internos en situaciones de conflicto armado ha mejorado significativamente el liderazgo de la cooperación en este aspecto. No obstante, como destacó el Coordinador de Ayuda de Emergencia, los actores humanitarios corren el riesgo de perder su credibilidad si no se tiene más cuidado a la hora de garantizar la igualdad de atención a las diversas poblaciones de desplazados internos en caso de crisis prolongadas. En los desplazamientos provocados por una catástrofe, el liderazgo de la protección sigue siendo inadecuado en el ámbito institucional: ACNUR, UNICEF y ACNUDH se reparten la responsabilidad de la coordinación internacional y todas ellas albergan dudas sobre la capacidad que tienen de asumir esta responsabilidad adicional”⁷⁶.

2.2. REFUGIADOS

La humanización de la guerra ocupó la mente de los miembros de las Naciones Unidas, cuando en el año de 1951 profirieron la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados⁷⁷ para resolver el problema de los refugiados en Europa tras la segunda Guerra Mundial, brindando con ello a los refugiados, como grupo de población vulnerable, un mecanismo idóneo para la protección de sus derechos, en los términos de la DUDH. Ha sido un instrumento que a lo largo de los años ha permitido que los refugiados vean amparada su situación en el marco del derecho internacional, reconociendo su estatus legal y abogando por la garantía de sus derechos de manera idéntica a como se protegen los de los demás individuos⁷⁸.

⁷⁶Revista Migraciones Forzadas, 2008, *Op. Cit.*, pp. 6 y 7. En el mismo sentido: *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos*, 5 de enero de 2010, párr. 3 y 7.

⁷⁷ Adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su Resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950. Entrada en vigor: 22 de abril de 1954, de conformidad con el artículo 43.

⁷⁸La protección de los derechos de los refugiados, a partir del Derecho de los Refugiados, es un modelo de integración de principios rectores de las normas de protección y garantía de los derechos humanos, entendiendo que forma parte de un gran sistema internacional que procura la defensa de la dignidad y la integridad de los seres humanos, desde una perspectiva humanitaria. “(...) tanto la protección de los derechos humanos en general, que resulta de los instrumentos universales o regionales vigentes en la materia, como la protección de los derechos de las personas amparadas por el derecho internacional humanitario o por el derecho de los refugiados, constituyen partes, sectores específicos, de un sistema internacional general, de raíz esencialmente humanitaria, dirigido a proteger al ser humano en la forma más amplia y comprensiva que sea compatible con la existencia del orden jurídico (...) este sistema general, que toma al hombre como sujeto

Señala la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, en su Artículo 1º, literal A, que:

“A los efectos de la presente Convención, el término "refugiado" se aplicará a toda persona: 1. Que haya sido considerada como refugiada en virtud de los Arreglos del 12 de mayo de 1926 y del 30 de junio de 1928, o de las Convenciones del 28 de octubre de 1933 y del 10 de febrero de 1938, del Protocolo del 14 de septiembre de 1939 o de la Constitución de la Organización Internacional de Refugiados. (...) 2) Que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951 y 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 nacionalidad 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 consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él”.

En ese sentido, para que una persona sea considerada refugiada por el Derecho Internacional, supone que el motivo por el cual esa persona cruzó una frontera, es por la existencia de un temor claro a ser perseguida, o estar siendo efectivamente perseguida, por razones de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o por tener determinadas opiniones políticas, motivos que le impiden volver a su país de origen. En el año de 1967, cuando se adoptó y entró en vigencia el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados⁷⁹, se amplió la categoría de refugiados considerando que habían surgido nuevas situaciones de refugiados desde la adopción de la Convención y por ende, muchos refugiados no quedarían comprendidos en el ámbito de la Convención; por ello, bajo la

de derechos internacionalmente garantizados, (...), reposa en principios fundamentales comunes que informan a las distintas ramas del derecho internacional dirigidas a proteger y garantizar los derechos de la persona humana.”. Ver: GROS ESPIELL, H.: El Derecho Internacional de los Refugiados y el Artículo 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en *Liber Amicorum. Colección de Estudios Jurídicos en Homenaje del Prof. Dr. D. José Pérez Montero*, Tomo II. Universidad de Oviedo, Oviedo, p. 660.

⁷⁹ Adoptado el 31 de enero de 1967, con entrada en vigor el 4 de octubre de 1967.

consideración de ser “conveniente que gocen de igual estatuto todos los refugiados comprendidos en la definición de la Convención, independientemente de la fecha límite de 1º de enero de 1951” (preámbulo), señala este instrumento que el término refugiado se predica respecto de “toda persona comprendida en la definición del artículo 1 de la Convención, en la que se darán por omitidas las palabras "como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 y ..." y las palabras "... a consecuencia de tales acontecimientos", que figuran en el párrafo 2 de la sección A del artículo 1” (artículo 1º, numeral 2).

El esquema de protección de los derechos de los refugiados y la necesidad de concederles un estatus que permita, de un lado, la universalidad de los derechos humanos y de otro, la consolidación de la paz y el buen trato entre las naciones, ha orientado a los diferentes sistemas de protección de derechos humanos y a las Organizaciones Internacionales a incorporar el contenido y definiciones de la Convención en sus instrumentos⁸⁰ y así mismo a los Estados, al incluirlos en sus legislaciones internas⁸¹. Señala el ACNUR en el Informe sobre las cuestiones relacionadas con los refugiados, los repatriados y los desplazados y cuestiones humanitarias, que “la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 son la base del régimen internacional de protección de los refugiados, reconoce la importancia de que los Estados partes los apliquen plena y eficazmente y respeten los valores que encarnan, observa con satisfacción que ciento cuarenta y siete Estados son partes en uno de esos instrumentos o en ambos, alienta a los Estados que no

⁸⁰A manera de ejemplo, ver la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Art. 22, suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos y la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada el 20 de noviembre de 1989, con entrada en vigor el 2 de septiembre de 1990, Art. 22, No. 1. Así mismo, la OIM en su Glosario sobre Migración, adopta la definición dada por la Convención, ajustada por el Protocolo (p. 60) y el ACNUR, en sus informes presentados en 2010 (p. 27) y en 2011 (p. 36) y en el documento N° 22 (XXXII) *Protección de las personas que buscan asilo en situaciones de afluencia en gran escala*. Conclusión aprobada por el Comité Ejecutivo del programa del Alto Comisionado por recomendación del Subcomité Plenario sobre la Protección Internacional de los Refugiados (32º período de sesiones del Comité Ejecutivo).

⁸¹Son referentes universales en materia de Refugiados, tanto la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, como su Protocolo de 1967.

son partes a considerar la posibilidad de adherirse a esos instrumentos”⁸². En el mismo sentido, prestando especial atención a las actuales perspectivas del fenómeno de los refugiados, el Alto Comisionado también ha manifestado que la comunidad internacional debe elaborar y adoptar un conjunto de principios para ayudar a las personas que son obligadas a salir de su país debido a eventos ambientales catastróficos y que, de otra forma, no reunirían los requisitos necesarios para el reconocimiento de la condición de refugiado, en conformidad con el Derecho Internacional⁸³.

Tanto en Europa como en América Latina y África⁸⁴, se han producido importantes herramientas jurídicas que ponen de presente la importancia de la problemática de los refugiados y la necesidad de asumir en sus ordenamientos los principios y definiciones establecidos por el Derecho Internacional y el DIDH. (A manera de ejemplo, se presentan algunos casos que se encuentran contenidos en el Anexo No.1 de este documento).

Resulta pertinente resaltar la existencia de dos documentos en la región de América Latina, los cuales han sido estructurados de forma regional, a partir del modelo africano (Convención de la Organización de la Unidad Africana, en adelante OUA) y han significado un importante aporte para el desarrollo del tema de los refugiados y la protección de sus derechos en esta zona del mundo, tomados como referentes para las adaptaciones legislativas en diferentes regiones del continente. Se trata de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados⁸⁵ y el documento final de la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (en adelante CIREFCA)⁸⁶.

⁸² ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS, *Informe sobre las cuestiones relacionadas con los refugiados, los repatriados y los desplazados y cuestiones humanitarias*, 2 de diciembre de 2009. Doc. A/64/431, párr. 3.

⁸³ Ver: <http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/guterres-alerta-sobre-los-riesgos-del-desplazamiento-debido-al-cambio-climatico>/Consultada el 07/10/13.

⁸⁴ Convención de la Organización de la Unidad Africana, por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los Refugiados en África, aprobada por la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno en su sexto período ordinario de sesiones, Addis Abeba, 10 de setiembre de 1969, con entrada en vigor el 20 de junio de 1974. Ver especialmente Párr. 9 y 10 y Art. 1º, numerales 1 y 2 y Art. 8º.

⁸⁵ Adoptada por el "Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios", celebrado en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984.

⁸⁶ Realizada en Ciudad de Guatemala, del 29 al 31 de mayo de 1989.

Por su parte, la cláusula Tercera de la Declaración de Cartagena⁸⁷ señala que: “(...) en vista de la experiencia recogida con motivo de la afluencia masiva de refugiados en el área centroamericana, se hace necesario encarar la extensión del concepto de refugiado, teniendo en cuenta, en lo pertinente, y dentro de las características de la situación existente en la región, el precedente de la Convención de la OUA (artículo 1, párrafo 2) y la doctrina utilizada en los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”; en ese sentido, señala que la definición de refugiado recomendable para emplearse en la región es aquella que contempla los elementos establecidos en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo de 1967 para establecer la condición de refugiados, pero además adiciona a aquellas personas que “han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”. (Parte III, cláusula III).

En consecuencia, con posterioridad la CIREFCA señaló que: “El fenómeno de masas de poblaciones que se desplazan a través de las fronteras en busca de protección (...) llevó a la adopción por parte de los Estados africanos en 1969 de la “Convención de la Organización de la Unidad Africana (...). Esta convención representa el primer esfuerzo de los Estados para complementar los instrumentos universales de refugiados con disposiciones sobre la protección y asistencia a refugiados en una determinada región, sirviendo, en este sentido, como inspiradora de la Declaración de Cartagena. Tal convenio amplía en particular la definición de refugiado en el contexto africano para incluir también a personas que “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, o del país de su nacionalidad, está obligada a abandonar su residencia habitual para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o del país de su nacionalidad”. (Parte I, numeral 13).

⁸⁷Estos países han acogido la Declaración de Cartagena como parte integrante de su ordenamiento jurídico: Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay.

El documento final de la CIREFCA propone dos definiciones de refugiados: una universal y una regional. La primera, es la contenida en el artículo 1, literal A, numeral 2, de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, referida en líneas superiores y señala que el Manual sobre Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado, editado por el ACNUR, ofrece elementos para la interpretación de dicha definición. (Párrafo 24). La segunda, se refiere a la ampliación del concepto de refugiado que hace la Declaración de Cartagena, la cual, además de asumir la establecida universalmente, la extiende a otras personas desplazadas externas necesitadas de protección y asistencia; esta definición contempla “la situación objetiva existente en el país de origen y la situación particular del individuo o grupo de personas que buscan protección y asistencia como refugiados. En otras palabras, esta definición requiere que las personas afectadas reúnan dos características: por un lado, que exista una amenaza a la vida, seguridad o libertad y, por el otro, que dicha amenaza sea el resultado de uno de los cinco elementos enumerados en el texto”. (Párrafo 26). Explica el documento que esta definición se elaboró de forma amplia para asegurar que todas las personas que requirieran protección internacional fueran debidamente asistidas como refugiados. Por último, aclara el documento que las palabras “otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”, incluidas en la definición regional se refieren a actos del hombre y no producto de desastres naturales, esto es, “disturbios y tensiones internas, tales como motines, actos de violencia aislados y esporádicos y otros actos de naturaleza similar siempre que perturben seriamente el orden público”. (Párrafo 33).

Esa aclaración hecha por CIREFCA, pone de nuevo en discusión el tema que ocupa esta investigación, pues se deja claramente por fuera los movimientos migratorios causados con ocasión de la ocurrencia de desastres naturales y entonces las personas que deben migrar interna o externamente de su país de origen se enfrentan al vacío existente en el orden internacional y nacional sobre su categoría jurídica y con ello, su estatuto de protección.

Señala ACNUR, que “la expresión “refugiados por efecto del clima” o “refugiados climáticos” es un término equivocado. La palabra ‘refugiado’ es un concepto técnico en el

Derecho Internacional, que se refiere a la persona que huye de su país debido a persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social determinado o por opiniones políticas; definición que se extiende a la salida del país por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que perturben gravemente el orden público”⁸⁸; podría pensarse en situaciones que se pueden configurar alrededor de las migraciones por desastres naturales, v. gr. un conflicto interno que altere seriamente el medio ambiente, pero se trata de casos excepcionales que difícilmente pueden equipararse “a circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”, como para que las víctimas de ello sean tenidas como refugiados.

Reitera el ACNUR, que “las personas que salen de su país por un desastre natural o daños severos en el ambiente, necesitan alguna forma de protección internacional, pero sería un error identificarlas como ‘refugiados’ o equiparar su condición y sus necesidades con la de éstos, sin haber estudiado su situación”⁸⁹. En el mismo sentido, el Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, señaló: “los términos “refugiado ambiental” y “refugiado climático” no tienen base jurídica en el Derecho Internacional relativo a los refugiados y deben evitarse para no socavar el régimen jurídico internacional para la protección de los refugiados; estos términos también son inadecuados para los desplazados dentro de su propio país”⁹⁰.

2.3. MIGRANTES

Señala la Organización Internacional para las Migraciones (en adelante OIM), que no existe una definición internacionalmente aceptada sobre el término Migrante⁹¹; sin embargo, se propone un concepto en el cual se abarcan todos los casos en los que la decisión de migrar

⁸⁸ GARCÍA CARRANZA, A.: “Reconocimiento internacional de los/as ‘refugiados climáticos’: Obstáculos y desafíos”, en: *Entre Tierras. Boletín sobre Políticas Migratorias y Derechos Humanos. Cambio climático y migraciones*, Ecuador, febrero de 2010, p. 7.

⁸⁹ *Ibidem*.

⁹⁰ *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos*, 2009, párr. 22.

⁹¹ *Glosario sobre Migración. Derecho Internacional sobre Migración*, No. 7, *Op. Cit.*, p. 42.

es tomada de forma voluntaria por la persona que decide hacerlo, por motivos de carácter personal y sin intervención de factores externos que lo obliguen a hacerlo. En ese sentido, este término se aplicaría “a las personas y a sus familiares que van a otro país o región con miras a mejorar sus condiciones sociales y materiales y sus perspectivas y las de sus familias”⁹², es decir, un flujo migratorio a partir de la voluntad libre de quien decide adelantar la emprendida. En ese sentido, está igualmente definida la migración que no se da por voluntariedad, sino por coacción de terceras personas o elementos, v. gr. los movimientos de refugiados y de desplazados internos, de personas desplazadas por desastres naturales o ambientales, desastres nucleares o químicos, hambruna o proyectos de desarrollo, denominando a este tipo de movimiento como Migración Forzosa⁹³.

Según la OIM, existen diversos tipos de migraciones, entre las cuales, para los fines que atañen a esta investigación, se pueden resaltar las de carácter internacional, las internas y las irregulares; las primeras, entendidas como aquellos movimientos en los que las personas dejan su país de origen o en el que residen habitualmente, para establecerse de forma temporal o permanente en otro país, lo cual implica el cruce de una frontera⁹⁴; por las segundas, se entiende el movimiento de personas de una región a otra pero dentro del territorio de un mismo país, con el fin de establecer en ese lugar su nueva residencia; esta migración puede ser de carácter temporal o permanente⁹⁵. Por último, respecto de la migración irregular, se señala que no hay una definición universalmente aceptada y clara, pero se entiende como el movimiento de personas al margen de las normas de los Estados; esto significa, que en el país de destino, es ilegal el ingreso, la estadía o el trabajo del migrante y en el país de origen, hay una irregularidad determinada en que la persona atravesó una frontera internacional sin documentos de viaje o sin cumplir con los requisitos exigidos para salir del país⁹⁶.

⁹²*Ibidem.*

⁹³*Ibidem*, p. 40.

⁹⁴*Ibidem*, p. 41.

⁹⁵*Ibidem.*

⁹⁶*Ibidem.*

Dado el considerable aumento en los movimientos migratorios, los Organismos Internacionales y los Estados han orientado su mirada hacia ese grupo poblacional, identificando las principales razones de su movilización, sus características y la necesidad de atender sus requerimientos básicos, en aras de la protección de los derechos humanos; es por ello, que Naciones Unidas ha designado un Relator Especial para los derechos humanos de los migrantes, quien ha realizado importantes reflexiones en torno al tema de los trabajadores migrantes y sus familias y ha llamado especialmente la atención frente a los desplazamientos de las personas con ocasión de los desastres naturales⁹⁷, fenómeno este último que va en ascenso.

Respecto del primero de los grupos migratorios, los trabajadores migrantes y sus familias, se denota un reconocimiento mundial de este tipo de migración, la importante escala de crecimiento de éste y con ello la imperiosa necesidad de que los Estados acepten la existencia de unos principios fundamentales para darle tratamiento a la población inmersa en este grupo de migrantes, pues se ha evidenciado una situación de vulnerabilidad por la falta de claridad para el manejo de este fenómeno, lo cual exige una revisión de la comunidad internacional para garantizar la protección de sus derechos; en ese sentido, se profirió la Convención Internacional sobre la protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (en adelante CTMF)⁹⁸. En el artículo 2°, numeral 1° de la citada Convención, se sugiere una definición universal sobre trabajador migratorio, indicando que “Se entenderá por "trabajador migratorio" toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional”⁹⁹. Así mismo, dicho tratado hace un importante esfuerzo por destacar diferentes categorías en las cuales podrá estarse frente a un trabajador migratorio¹⁰⁰.

⁹⁷ *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes*, 2011, párr. 47,48 y 51.

⁹⁸ ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS, Convención Internacional sobre la protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, adoptada por la Asamblea General en su Resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990, entrada en vigor el 1° de julio de 2003.

⁹⁹ En el mismo sentido, ver: *Informe sobre Expulsión de extranjeros*, 2006, párr. 134.

¹⁰⁰ Se refiere la CTMF, en su Artículo 2°, numeral 2, literales a) al h), a los trabajadores fronterizos, los trabajadores de temporada, el marino, el trabajador en una estructura marina, el trabajador itinerante, el trabajador vinculado a un proyecto, el trabajador con empleo concreto y el trabajador por cuenta propia. Es importante anotar, que la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas, ha señalado que las

De otro lado, en relación con el otro grupo poblacional de especial interés para el Relator Especial, esto es, los migrantes por causas ambientales, señala éste que "en la documentación reciente sobre los movimientos inducidos por factores ambientales se pone de relieve que la migración puede tener tanto consecuencias positivas como negativas, lo que afecta a la manera en que se formulan las políticas. Las consecuencias más positivas se producen cuando la migración es una estrategia voluntaria, de manera que las personas tienen tiempo para sopesar las posibles alternativas y utilizar la migración para reducir los riesgos en el ámbito doméstico. Por lo que respecta a las consecuencias negativas, el Relator Especial destaca que esas consecuencias provienen especialmente de los desplazamientos masivos de emergencia que generalmente están relacionadas con los desastres naturales de gran intensidad y la competencia por los recursos"¹⁰¹, resaltando su parecido más no identidad con el fenómeno del refugio y su relevancia en términos de la afectación a los derechos de las personas, indicando la necesidad de orientar la asistencia humanitaria internacional hacia esta problemática.

Como se puede deducir de las definiciones expuestas, el elemento de voluntariedad en el movimiento migratorio determina frente a qué tipo de migración nos encontramos; sin embargo, a manera de reflexión presento la siguiente idea: en principio, una persona puede abandonar su hogar porque es un lugar propenso a la ocurrencia de desastres naturales, puesto que ya han ocurrido varios o por la existencia de certeza científica de que van a ocurrir; ¿hasta qué punto la decisión de la persona de dejar su hogar es absolutamente voluntaria?, ¿no lo está haciendo acaso ante la inminente existencia de un riesgo para sus

categorías de trabajadores varían según la duración de la estancia en el Estado a donde van a trabajar, la ubicación del empleo y el estatuto en el que se encuentran, lo cual quiere decir que no necesariamente abarca a todos los trabajadores extranjeros. Así, diversos tratados definen el trabajador migrante a partir de un elemento común: las personas han migrado de un país a otro a fin de obtener empleo remunerado, sin embargo pueden incluir ciertas variaciones que se ven reflejadas en la exclusión de algunas categorías de trabajadores; en ese sentido, por ejemplo, la CTMF es el instrumento más completo en la medida en que incluye todas las categorías referidas anteriormente, pero el Convenio No. 143 de la Organización Internacional del Trabajo excluye las categorías de trabajadores fronterizos, por cuenta propia y otros y la Convención Europea sobre la condición jurídica de los Trabajadores Migrantes, excluye tanto los anteriores, como los trabajadores de temporada. Ver: *Ibídem*, párr. 134-138.

¹⁰¹ *Informe Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes*, 2011, párr. 54.

derechos y los de su familia? y en ese sentido, ¿por qué darles a esas personas el trato de los migrantes por motivos económicos cuya migración está marcada, en principio, por la voluntad libre de hacerlo?¹⁰².

Adicionalmente, de lo señalado por el Relator Especial se pueden colegir dos aspectos importantes: el primero, el reconocimiento de que estamos ante una problemática diferente a la de los refugiados y la segunda, que el tema de los migrantes por causas ambientales parece seguir tratándose como un tema de mera asistencia humanitaria, cuando en realidad debe ser objeto de regulaciones internacionales, desarrollos legislativos internos y políticas públicas, como ha sucedido con los refugiados y otro tipo de migrantes, tales como los trabajadores migrantes, lo cual puede ir de la mano con una estrategia de asistencia humanitaria.

3. PROBLEMAS DE LAS CATEGORÍAS EXISTENTES FRENTE A LA SITUACIÓN ANALIZADA: ALGUNAS REFLEXIONES

La revisión de las categorías jurídicas existentes, sumado al estudio de recomendaciones internacionales y aportes de la doctrina internacional, permitirá concluir si las categorías existentes son suficientes para explicar el fenómeno de la migración forzada por causa de desastres naturales en términos jurídicos, o si resulta pertinente adoptar una nueva categoría que sea autónoma pero específica, eficiente y más pertinente, pues pareciera existir una ausencia de regulación jurídica internacional al respecto¹⁰³, derivada de la inexistencia de una posición unánime en relación con la forma en que debe tratarse jurídicamente a las

¹⁰²*Ibidem*, párr. 59. Además, ver en el mismo sentido: “Las personas forzadas a huir de sus casas por motivos económicos no se contemplan en la definición de Naciones Unidas como desplazados internos, puesto que se estima que el elemento coercitivo de su desplazamiento no resulta tan evidente como en los casos anteriores. Sin embargo, muchos de los desplazamientos de población atribuidos a las migraciones económicas se dan en situaciones de extrema necesidad en las que las personas se ven forzadas a abandonar sus hogares y emigrar porque tienen, en realidad, una escasa o nula capacidad de elección sobre su permanencia o no”. En: *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, *Op. Cit.*, <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/74> Consultada el 07/10/13.

¹⁰³*Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes*, 2011, párr. 60.

personas afectadas por los efectos de los desastres naturales¹⁰⁴. Así mismo, tener claro el estatus jurídico de la población afectada y en consecuencia, el marco regulatorio aplicable, permitirá a los Estados establecer la forma en la deberá actuar y de esa manera proteger sus derechos humanos; igualmente, le permitirá reorganizar, reestructurar y adaptar las leyes y políticas públicas en ese sentido o crear nuevos esquemas, dado el caso de encontrarnos ante una categoría nueva.

Sin embargo, cada día se suscitan circunstancias que replantean los alcances de las herramientas actualmente existentes para la protección de derechos humanos, pues pareciera, a pesar de los esfuerzos de universalidad, que muchas personas, cada vez miles más, están quedando excluidas de la aplicación de esos principios sobre los cuales se estructura la protección de sus derechos¹⁰⁵, como es el caso de quienes se movilizan forzosamente por desastres naturales, lo cual ha generado que cada vez surjan más planteamientos en relación con el papel de los Estados frente a estos fenómenos y la protección a los derechos humanos de la población afectada. En relación con lo anterior,

¹⁰⁴Señala ANTÓNIO GUTERRES, Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, que: “Un número creciente de personas son desarraigadas por desastres naturales o pierden sus medios de vida por la desertificación, se ha visto que el cambio climático es el factor principal en el aceleramiento de las otras causas de desplazamiento forzado (...) Estas personas en realidad no son migrantes, en el sentido que no se marchan voluntariamente. Como desplazados forzados que no están amparados por el régimen de protección a refugiados, se encuentran en un vacío legal. Así que mientras que la naturaleza del desplazamiento forzado evoluciona, las respuestas que ofrece la comunidad internacional no le han seguido el ritmo”. En: <http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/acnur-inaugura-su-conferencia-historica-con-un-llamamiento-para-desplazados-y-apatridas/> Consultada el 07/10/13.

¹⁰⁵En ese sentido, señaló la Asamblea General de Naciones Unidas, por conducto de la Comisión de Derecho Internacional: “No obstante, se ha sugerido que aún no hay consenso en cuanto a la acepción precisa del término “refugiado” en el derecho internacional. La “acepción básica” y algunas “zonas grises” en cuanto a la definición del término “refugiado” se han descrito conforme a la práctica de los Estados y de las organizaciones internacionales (...) Los refugiados subsumidos en el mandato del ACNUR y que, por lo tanto, se pueden acoger a la protección y la asistencia de la comunidad internacional abarcan no sólo los que pueden, en cada caso, tener un fundado temor de persecución por ciertas razones (los llamados “refugiados del mandato”), sino también otros grupos de personas, muchas veces numerosos, que se puede determinar o presumir que carecen o no pueden acogerse a la protección del gobierno de su Estado de origen (actualmente calificadas con frecuencia de ‘desplazados’ o personas comprendidas en su mandato (sic). En cada caso, es esencial que las personas de que se trate hayan cruzado una frontera internacional y que, en el caso de este último grupo, las razones de su huida se puedan imputar a conflictos o a alteraciones políticas, sociales o económicas de carácter radical en su propio país. Por cuanto están en juego derechos humanos fundamentales, la clave sigue siendo la violencia o el riesgo o amenaza de violencia, pero sólo en ciertos casos; quedan excluidos de esa definición los que huyen por razones puramente económicas, de conveniencia exclusivamente personal o con intención delictiva”. *Informe sobre Expulsión de Extranjeros*, 2006, párr. 157.

HOLMES, Ex Secretario General Adjunto de la ONU para Asuntos Humanitarios y Coordinador de Ayuda de Emergencias, señaló en la Cumbre especial de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Africana sobre los refugiados, los repatriados y los desplazados internos en África, realizada en octubre de 2009¹⁰⁶, que resultaba realmente importante que se diera un reconocimiento de una Convención de los desastres naturales como causa de desplazamientos. Indicó HOLMES: "En realidad, el desplazamiento provocado por los desastres naturales y el cambio climático, y la resultante escasez de agua y alimentos, promete ser uno de los mayores - si no el mayor - problema que muchos países enfrentarán en los próximos años (...) Muchos de ustedes aquí presentes ya conocen muy bien las recientes experiencias dolorosas de cómo el cambio climático está aumentando la frecuencia y la intensidad de las eventos naturales extremos peligrosos, en particular, inundaciones, tormentas y sequías"¹⁰⁷.

Precisamente, refiriéndose a las personas que producto de la ocurrencia de un desastre natural deben migrar forzosamente de su lugar habitual de residencia, señala el Relator Especial para los derechos de los migrantes, que este tipo de situación no es un fenómeno nuevo, por el contrario, es cada vez más frecuente y va en aumento, sin embargo no ha sido amplia ni debidamente abordado, por lo cual llama la atención sobre la necesidad de estudiarlo con prontitud e instar a los Estados a la adopción de marcos normativos y políticas públicas que permitan afrontar adecuadamente el problema. Indica el Relator Especial:

“(...) La razón de ello puede deberse en parte al hecho de que ha habido poco consenso a lo largo de los años entre los investigadores acerca de si la migración ambiental es una forma distinta de migración que merece un estudio especial. No obstante, de acuerdo con las deliberaciones de varias conferencias de alto nivel y reuniones de expertos y los nuevos estudios publicados en los últimos años, el

¹⁰⁶ Fue en dicha reunión que la Unión Africana logró la adopción de una Convención sobre la Protección y Asistencia de los desplazados internos en África que, entre otros aspectos, define, a nivel regional, las responsabilidades que los Estados y los grupos armados, tienen de proteger y ayudar a los ciudadanos desplazados.

¹⁰⁷ http://www.colombiassh.org/site/IMG/pdf/Cambio_climatico_IDP_Desastres_naturales.pdf Consultada el 07/10/13.

Relator Especial observó que esta cuestión se había afianzado. Los expertos han informado cada vez más sobre la relación entre el medio ambiente y la movilidad humana y sobre la importancia de unificar estas cuestiones en el diálogo y la cooperación en materia de políticas a todos los niveles: local, regional, nacional y mundial”.¹⁰⁸

Adicional a la problemática que suscita la definición de la categoría jurídica, la situación se torna más compleja al no existir medios ciertos para determinar la cantidad de personas que deben movilizarse forzosamente a consecuencia de la ocurrencia de desastres naturales y, por ende, la acción de los Organismos Internacionales y de los Estados no puede orientarse correctamente, quedando esta población afectada por fuera de todo marco de protección. Señala Naciones Unidas, que “sería conveniente examinar nuevos sistemas de recogida de datos y crear capacidad para utilizar mejor las fuentes de datos existentes (...) La falta de datos estadísticos pertinentes en los planos nacional o regional pone de manifiesto las limitaciones en la elaboración de las políticas que podrían crear resiliencia y promover la adaptación en las comunidades vulnerables”¹⁰⁹.

A la hora de elaborarse las estadísticas, debe guardarse especial atención respecto de las diversas situaciones que pueden confluir en el fenómeno de movilización por causa de los desastres naturales, toda vez que, independientemente del escenario en el cual se desarrolle dicha movilización, la existencia del problema es real y debe manejarse de alguna manera, es decir, las personas no dejan de ser afectadas por los desastres, por el matiz que caracterice su migración. Así las cosas, las personas pueden verse obligadas a abandonar su lugar de residencia o hacerlo voluntariamente, quizá huyendo de consecuencias más gravosas o de la ocurrencia de otro desastre; pueden migrar de forma temporal o absoluta,

¹⁰⁸ *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes*, 2011, párr. 48.

¹⁰⁹ *Ibidem*, párr. 51 y 61. En el mismo sentido, ver: IDMC y NRC, June 2011, *Op. Cit.*, p. 21, donde se señala que la información debe ser recolectada bajo un modelo estandarizado para creación de esas bases de datos, basada en un intercambio de información entre los diferentes Estados, lo cual permitirá una visión más global del fenómeno.

dentro de su país o fuera del territorio de éste¹¹⁰. Así pues, se reitera la necesidad de darles una categoría claramente determinada, que permita la aplicación de un marco legal que contemple las diversas situaciones en las que se puede ver inmersa una persona afectada por la ocurrencia de un desastre.

En el mismo sentido, señala la profesora BORRÁS, que hace algunos años no se acudía al uso de conceptos como el de desplazado ambiental o refugiado ambiental y hoy en día son términos cada vez más citados y estudiados; sin embargo, realiza una aclaración a mi juicio muy interesante y es que hay un uso indistinto y común de términos como refugiados ecológicos, eco-migrants, resources refugees, emigrantes medioambientales, eco-refugiados, environmental refugees, lo cual evidencia la falta de enfoque en la manera en que deben denominarse y por ende tratarse a estas personas¹¹¹.

Por su parte, la profesora COHEN señala, aludiendo a la importancia de la definición de la categoría de las personas afectadas por los desastres naturales: “Es necesario que la comunidad internacional reconozca a los desplazados por los desastres y establezca nuevas medidas institucionales para proteger sus derechos humanos. (...) Pero aún resulta más importante que las agencias operativas de la ONU intervengan de forma activa. En la actualidad, ninguna de ellas tiene asignada la protección de los desplazados internos por desastres naturales. El Coordinador o Residente Humanitario en el terreno debe consultar a UNICEF, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y ACNUR para determinar qué organismo adoptará la responsabilidad de liderar la protección en caso de desastre, natural o provocado por el hombre. (...)”¹¹².

¹¹⁰ *Ibidem*, párr. 50. “En vista de las consecuencias ambientales, económicas y sociales previstas, es probable que las poblaciones se desplacen o migren para sobrevivir. Por el momento se desconoce si esta migración será temporal o permanente y hacia dónde se desplazarán las poblaciones, aunque es probable que gran parte de esos movimientos, al menos al principio, sean internos”.

¹¹¹ BORRAS PENTINAT., S.: *Aproximación al concepto de refugiado ambiental: origen y regulación jurídica internacional*. Disponible en: http://www.uca.es/web/servicios/uca_solidaria/contenido/formacion/iii_seminario_agentes_cooperacion/ponencias/1_abril_aprox_concepto_refugiado_ambiental.pdf Consultada el 07/10/13.

¹¹² COHEN, 2009, *Op. Cit.*, p. 59.

En ese sentido, señala la ONU por conducto de su Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes:

“(…) Es poco probable que la definición jurídica de refugiado pueda aplicarse a los migrantes ambientales, ya que la mayoría de ellos abandonan sus lugares de origen por la pérdida de sus medios de subsistencia o su hábitat y no por motivos de persecución política. Esta situación podría plantear la cuestión de la necesidad de prever una nueva categoría de migrantes forzosos por factores ambientales o climáticos a los que se debe ofrecer protección”.¹¹³

Afirman las organizaciones internacionales encargadas de velar por el manejo de estos temas, que el número de personas que en los últimos años ha abandonado sus hogares por causas ambientales, superó a los que lo hacen por conflictos bélicos¹¹⁴; señaló el Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, en informe del año 2010, que “año tras año son más las personas desplazadas por desastres naturales y proyectos de desarrollo que las que huyen de violencia”¹¹⁵ y citó para ello un informe de 2009 del Centro de Vigilancia de los Desplazados Internos/ Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, en el que se indica que “en 2008 los desastres naturales repentinos causaron el desplazamiento de 36 millones de personas como mínimo, mientras que el número de

¹¹³ Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, 2011, párr. 58.

¹¹⁴ A manera de ejemplo, señalan funcionarios del ACNUR, en relación con la tormenta tropical Washi, la más violenta que ha azotado a Filipinas en su historia, en atención a la grave situación de conflicto armado que se ha vivido en dicho lugar: “He trabajado con las comunidades desplazadas internamente por el conflicto en Mindanao durante años”, dijo el funcionario del ACNUR Rasul Kulat. “Incluso mis parientes fueron desplazados forzosamente en el pasado. Pero estas inundaciones han causado daños más graves en los pueblos que la mayoría de los enfrentamientos armados”. Ver: <http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/filipinas-acnur-entrega-ayuda-a-las-victimas-de-las-inundaciones>/Consultada el 07/10/13. En el mismo sentido, señala Naciones Unidas en Informe de 2006, que “La Cruz Roja afirma que los desastres ambientales provocan ya el desplazamiento de más personas que la guerra”. Según el Dr. Bogardi, “actualmente esas personas no están reconocidas como refugiados en virtud de los acuerdos internacionales, por lo que no tienen acceso a la asistencia que reciben las víctimas de la violencia o de la persecución política”. En: Informe sobre Expulsión de Extranjeros, 2006, cita de texto No. 333, inc. 3°.

¹¹⁵ Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, 5 de enero de 2010, párr. 40.

desplazados internos como consecuencia de conflictos y violencia fue durante el mismo año de 4,6 millones de personas”¹¹⁶.

Así las cosas, estamos ante la necesidad de establecer si se trata de desplazados ambientales, refiriéndonos a aquellos que, a consecuencia de los desastres naturales, tienen que trasladarse a otras zonas dentro de un mismo país, o si estamos frente a un caso de refugiados ambientales, para lo cual sería pertinente revisar la aplicabilidad de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, pues estaríamos frente al caso de aquellos que cruzan fronteras por causas diferentes a las establecidas en dicha Convención. Para la OIM, “existe una fuerte resistencia a la idea de ampliar la definición de refugiados políticos para dar cabida a la de “refugiados” climáticos. Mientras tanto, en las estrategias nacionales de adaptación, no se tiene en cuenta la migración a gran escala y se tiende a considerarla como un “fracaso en la adaptación”. Por el momento, la comunidad internacional no ofrece a los migrantes climáticos un “hogar” ni en el sentido propio, ni en el figurado”¹¹⁷. Así las cosas, se puede concluir que “(...) Aunque las personas desplazadas por motivos ambientales representan un problema cada vez más grave para la comunidad internacional, el Derecho Internacional aún no ha reconocido el estatuto de refugiados a las víctimas de las condiciones ambientales”¹¹⁸.

Se plantea entonces la problemática sobre cuál podría ser el marco regulatorio bajo el que se ampararían las personas afectadas por el fenómeno de desplazamiento, derivado de la ocurrencia de desastres naturales: los Principios Rectores de los Desplazamientos Forzados (Principios Deng) o la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, con la especial particularidad de tratarse, los primeros, de una serie de principios incluidos en una carta proferida por Naciones Unidas, más no de un tratado internacional, lo cual, en una estricta interpretación jurídica, no los hace vinculantes para los Estados y, de otro lado, la segunda, se refiere a un Estatuto previsto para la persona que ha cruzado una frontera

¹¹⁶ *Ibidem*, cita de texto No. 13, referida en el párrafo 41.

¹¹⁷ *Entre Tierras. Boletín sobre Políticas Migratorias y Derechos Humanos. Cambio climático y migraciones*, 2010, Op. Cit., p. 1.

¹¹⁸ *Informe sobre Expulsión de Extranjeros*, 2006, párr. 163.

internacional hacia un segundo país en busca de refugio debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas (Capítulo I, Artículo I, Literal A) y en contadas situaciones, previa autorización de la Asamblea General de Naciones Unidas, se amplía el contenido de la Convención para personas que han sido desplazadas forzosamente, en condiciones específicas y casos particulares y que no encajan en la definición de refugiados dada por la Convención, planteamientos que pudiesen dificultar su aplicación¹¹⁹.

Ha señalado el ACNUR, que “en otros escenarios en que el cambio climático y los desastres naturales puedan provocar movimientos transfronterizos de población, es posible que algunas personas no puedan cumplir con los criterios del estatuto de refugiado que establece la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados en la que se define al refugiado (...) La naturaleza forzosa de la movilización y el carácter de tales desplazamientos también requerirán de un análisis más exhaustivo”¹²⁰. En ese sentido, la necesidad de definir el marco legal aplicable conllevará a unificar los elementos del diálogo mundial frente al fenómeno de las migraciones ambientales y de esa manera establecer la forma en la cual deberá darse la “cooperación en materia de políticas a todos los niveles: local, regional, nacional y mundial”¹²¹.

En ese sentido, señala el ACNUR que “con el paso del tiempo, el marco existente para abordar el desplazamiento y la concesión del estatuto de refugiado podría resultar insuficiente para responder al crecimiento exponencial del desplazamiento dentro y a través de las fronteras internacionales (...) Se prevé que los más afectados sean los pobres, los jóvenes, los adultos mayores, las minorías étnicas, los indígenas y otros grupos sociales marginados, los segmentos de la población que son los más vulnerables y los menos resistentes. Debido a que los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y las

¹¹⁹ VIDAL LÓPEZ, R.C: *Derecho Global y Desplazamiento Interno. Creación, uso y desaparición del desplazamiento forzado por la violencia en el Derecho contemporáneo*. Editorial Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2007, pp. 51-54.

¹²⁰ GUTERRES, A.: 2008, *Op. Cit.*, p. 6.

¹²¹ *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes*, 2011, párr. 48.

normas de derechos humanos deben informar las respuestas del Estado al desplazamiento interno, seguro se requerirán más instrumentos, normas y acuerdos si los principios básicos que se encuentran actualmente en los instrumentos internacionales de derechos humanos se van a traducir en formas tangibles de protección y apoyo para la población afectadas (sic) (...) Pero es válido preguntarse si serán necesarios nuevos instrumentos legales de protección para los movimientos transfronterizos provocados por razones relacionadas con el clima. El ACNUR no busca una extensión de su mandato, sino que considera su deber de alertar a la comunidad internacional sobre los vacíos que están surgiendo en la protección”¹²².

Así las cosas, para el Alto Comisionado es muy clara la situación, cuya complejidad es cada vez mayor, pero resulta igualmente claro que no está dentro de su esfera de competencia la atención a la población desplazada, la cual se presta solamente bajo la condición de asistencia humanitaria, tema que se ha ratificado en sus informes anuales¹²³.

Teniendo en cuenta un poco las dificultades que se han presentado en el seno de los Organismos Internacionales, así como al interior de los Estados, frente a la necesidad de establecer una categoría jurídica que cobije a la población que se desplaza por factores ambientales, la OIM ha presentado una reflexión alrededor de una propuesta sobre la condición de Migrantes Ambientales. Señala la Organización que son “(...) las personas o grupos de personas que, por motivo de cambios repentinos o progresivos en el 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, bien sea con carácter temporal o permanente, y que se desplazan dentro de sus propios países o al extranjero (...) comprende a las personas que son desplazadas por causa de desastres naturales y a las que

¹²² GUTERRES, A.: 2008, *Op. Cit.*, pp. 10-11.

¹²³ “Además del desplazamiento forzado por conflictos, ACNUR se implicó en varias crisis humanitarias provocadas por desastres naturales. Aunque el desplazamiento por desastres naturales va en aumento, tanto en volumen como en complejidad, está más allá del alcance de este informe”. En el mismo sentido, el informe señala como nota aclaratoria en sus estadísticas, que las cifras de desplazamiento expresadas en el documento no incluyen el desplazamiento por causa de los desastres naturales. Ver: ACNUR, División de Administración y Apoyo a Programas. *Tendencias Globales 2009. Refugiados, solicitantes de asilo, retornados, desplazados internos y personas apátridas*, Junio de 2010, pp. 2 y 3.

optan por desplazarse debido al deterioro de las condiciones. (...) a corto o a largo plazo”¹²⁴. Este punto se revisará en el tercer capítulo de esta investigación, pero valga la pena señalar que si bien esta denominación podría contemplarse como una definición universalmente aceptada, pues conjuga los diferentes elementos revisados en las categorías propuestas en el presente escrito, lamentablemente sólo ha sido una propuesta para discusiones y reflexiones de la OIM y hasta ahora no constituye parte integral de ningún instrumento internacionalmente aceptado.

Analizando los elementos de la definición, claramente se puede hacer una aplicación de estos criterios a la situación del migrante por causa de la ocurrencia de desastres naturales:

- Personas o grupos de personas: expresando con ello que los flujos migratorios no tienen que estar condicionados a un número de personas determinado para considerar que se configura un problema de migración.
- Por motivo de cambios repentinos o progresivos en el medio ambiente: se verían así cubiertas las diferentes clases de desastres naturales y sus consecuencias, teniendo en cuenta que muchos de ellos pueden ser de ejecución prolongada en el tiempo o incluso, volver a ocurrir en cualquier momento.
- Afectación de la vida o condiciones de vida: se trata de situaciones que amenazan los derechos humanos de las personas, causando afectaciones en las diversas categorías de derechos de las cuales goza el ser humano. No se trata sólo de fenómenos que causen la muerte de las personas, sino que lesionen sus derechos, afectándose así su calidad de vida¹²⁵.

¹²⁴ OIM, *Nota para las deliberaciones: la migración y el medio ambiente*, MC/INF/288, 1º de noviembre de 2007, párr. 6 y 7.

¹²⁵ “Aunque no se puede hacer responsables a los Estados por el hecho de que ocurran desastres, el derecho a la vida y otros importantes derechos humanos crean obligaciones positivas para los Estados, que deben tomar las medidas adecuadas para salvaguardar la vida, la integridad física y los bienes de quienes se encuentran bajo su jurisdicción frente a la amenaza de desastres. Si un desastre puede preverse y un Estado puede prevenir las consiguientes amenazas para la vida y la propiedad de las personas, ese debe tomar las medidas adecuadas de conformidad con sus obligaciones en materia de derechos humanos en virtud del derecho a la vida”. *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos*, 2009, párr. 25.

- Abandono de sus lugares de residencia habituales de forma obligatoria o voluntaria: esta característica es muy importante, pues permite valorar a aquellas personas que migran, por ejemplo, evitando la ocurrencia de un desastre anunciado o porque les da temor que uno que ya ha ocurrido, repita. Si se revisan bien ambas situaciones, el elemento de voluntariedad termina siendo irrelevante para el tratamiento del problema, es decir, no puede depender de ello la forma en que se trate a quien migró de su lugar de residencia por causa de los desastres naturales, so pena de que termine dándoseles tratamiento de migrantes económicos y sus características y contexto son diferentes, por ende su tratamiento también ha de serlo¹²⁶.
- Migración de carácter temporal o permanente: muchas veces las personas migran por un período de tiempo y quizá algún día regresen a su lugar de residencia habitual, probablemente porque el mismo Estado, por medio de sus acciones legales y de política pública crea las condiciones para un retorno óptimo; en otras ocasiones, la migración puede ser absoluta, de pronto por temor a volver o porque sencillamente perdieron todo lo que tenían y deberán reiniciar su vida en otro lugar¹²⁷. Ambas situaciones configuran una problemática de migración que debe ser contemplada a la hora de definir una categoría jurídica y un marco legal aplicable, pues dejar por fuera a unos u otros, puede terminar ahondando el problema.
- El desplazamiento es dentro de sus propios países o al extranjero: cuando el migrante ambiental se desplaza dentro de su mismo país, en razón de los nefastos

¹²⁶ “A todo esto hay que añadir la dificultad que entraña el identificar o “etiquetar” a los migrantes medio ambientales, excepto en los casos en que pueblos enteros se han visto obligados a desplazarse para sobrevivir a desastres naturales. Probablemente sea esta la razón por la que los migrantes medio ambientales no disfrutan de un estatus distintivo dentro del marco del derecho internacional. Los migrantes medio ambientales que llegan en corrientes migratorias a los países desarrollados son confundidos con migrantes económicos y corren la misma suerte que estos últimos. En consecuencia, las solicitudes de asilo y refugio son rechazadas de manera sistemática, especialmente porque para ser refugiado se necesita una noción de persecución.” Ver: BONCOUR, P., “Migración y adaptación al cambio climático”, en: *Entre Tierras. Boletín sobre Políticas Migratorias y Derechos Humanos. Cambio climático y migraciones*, 2010, *Op. Cit.*, p. 3.

¹²⁷ “Las personas desplazadas o que se encuentran en una situación de riesgo de desplazamiento por los efectos del cambio climático gozan de libertad de circulación, incluido el derecho a optar libremente por regresar a sus hogares, establecerse en cualquier otro lugar del país o integrarse localmente en el lugar en el que se encuentran desplazados. Como norma general, los Estados tienen la obligación de respetar dichas decisiones. Se debería proporcionar a las personas información verdadera y correcta que les permita tomar una decisión libre y voluntaria”. *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos*, 2009, párr. 26.

efectos de los desastres, lo hace por esa causa y no podrá estar atada su protección legal y la asistencia humanitaria, a que se encuentre inmerso en otra causal de desplazamiento, como el conflicto armado¹²⁸. Por esa razón, que su categorización sea clara es fundamental. De igual forma, el desplazamiento puede darse cruzando una frontera y en ese momento, la definición de su estatus jurídico, será un cuestionamiento interesante para el Derecho Internacional, pues no estaremos ante un refugiado por las razones ya expuestas en este acápite¹²⁹.

Con el estado actual de las cosas, el crecimiento desmedido en la ocurrencia de desastres naturales y las predicciones de lo que viene en materia de migración por causa de dichos desastres, la existencia de una definición amplia, flexible, que contemple las diversas aristas de la problemática, permitirá abordar la situación de raíz e igualmente, de esa manera, deberá ser considerada su inclusión en los marcos legales, del orden internacional y nacional. De no manejar adecuadamente la problemática derivada de la migración ambiental, pueden configurarse otros escenarios igualmente lamentables que terminan por agravar la situación, v.gr. discriminación étnica o racial, niños migrantes no acompañados, conflictos armados, turismo sexual, violencia sexual y de género, trata de personas, etc., aumentándose así el riesgo de vulneración de los derechos humanos de los grupos más vulnerables, con más veras, en países menos desarrollados¹³⁰. Señala la oficina del ACNUR

¹²⁸ A manera de ejemplo, en los casos en los que las personas acuden a la ayuda del Estado a causa del desplazamiento por el conflicto armado, cuando en la realidad la causa principal del desplazamiento es la ocurrencia de un desastre natural o la amenaza del mismo. Pueden confluir las dos causales, pero cuando la realmente detonadora de la situación sea el desastre natural, no podrá dejarse de proteger a la persona.

¹²⁹ “Environmental migration is multifaceted: it can be internal, regional or international, temporary or permanent, forced, voluntary or a mix of those characteristics. The blurred distinction between forced and voluntary migration was mentioned repeatedly at the workshop. Participants at the workshop acknowledged that, given the complexity of the phenomenon, it is not easy to establish clear definitions and standard terminology. There was a general understanding, however, that the term “environmental / climate change refugee” should be avoided due to the specific meaning of “refugee” in international law.” Ver: *Intersessional Workshop on climate change, environmental degradation and migration. Chair’s Summary*. Ginebra, Suiza, 29 y 30 de Marzo de 2011.

Disponible en: <http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/microsites/IDM/workshops/climate-change-2011/Chair's-Summary.pdf> Consultada el 07/10/13.

¹³⁰ *Informe sobre las cuestiones relacionadas con los refugiados, los repatriados y los desplazados y cuestiones humanitarias*, 2009, párr. 31.

que "se proyecta que los aspectos relacionados con el clima se conviertan en los detonantes más comunes y más directos de los conflictos"¹³¹.

Hay que recordar que los mismos aspectos de amplitud y flexibilidad inspiraron al señor Deng para la elaboración de los Principios, pero lamentablemente la práctica real de la comunidad internacional no se orienta hacia su aplicación efectiva, siendo muestra de ello las pocas legislaciones internas en materia de desplazados¹³². Por su parte, la Convención de Kampala también refleja este espíritu de amplitud y faltará ver su impacto real ahora que ha entrado en vigencia¹³³; en el mismo sentido, pero en el orden local, las más recientes legislaciones en la materia en Perú y el Estado de Chiapas en México, también dan cuenta de ello¹³⁴.

En conclusión, estamos ante una realidad que no puede escapar de la esfera de interés y acción del derecho y por ende, de los ordenamientos jurídicos nacionales e internacionales; el inminente aumento en la ocurrencia de desastres naturales y con ello, sus nefastas consecuencias, ha forzado a los Estados a adoptar medidas para afrontarlas¹³⁵ y por ello el derecho clásico ha visto la imperante necesidad de ajustarse y contemplar conceptos, figuras y actuaciones antes ajenas al escenario jurídico, pero que han sido esenciales a la

¹³¹ GUTERRES, A.: 2008, *Op. Cit.*, p.7.

¹³² A manera de ejemplo, ver el Anexo No. 2 de este documento, el cual presenta la relación de las normas internas en América Latina en materia de desplazamiento forzado.

¹³³ A la fecha, de los 54 países de la Unión, 39 han firmado la Convención, 19 la han ratificado y 19 la han depositado; en virtud de lo dispuesto en el texto de la misma Convención, ésta entraría en vigencia 30 días después del depósito de los instrumentos de ratificación o adhesión de 15 de los Estados miembros, por lo cual el pasado 6 de diciembre de 2012 entró a regir. Ver: <http://au.int/en/treaties> Consultada el 07/10/13.

¹³⁴ En Perú, el Decreto Supremo N° 004-2005-MIMDES (Reglamento de la Ley sobre desplazamientos internos) y en México la "Ley para la prevención y atención del desplazamiento interno en el Estado de Chiapas", reflejan el concepto amplio y dinámico de desplazamiento contemplado por el señor Deng en sus Principios, pues en ambas normatividades se hace referencia a los desplazados por causa de los desastres naturales. Ver igualmente el Anexo No. 2 de este documento.

¹³⁵ Fenómenos naturales como Katrina, el ciclón tropical quizá más fuerte que ha azotado a los Estados Unidos, replanteó muchas cosas a nivel jurídico, legislativo y de políticas públicas tanto para el estado de Luisiana como para el Estado federal, desarrollándose una importante evolución en el escenario jurídico, pues los diferentes asuntos debían atenderse con una perspectiva de derechos humanos; temas como la distribución de alimentos, ayuda con los arriendos y los préstamos hipotecarios, viviendas temporales, subvenciones para reparaciones, préstamos para pequeños negocios, entre otros, son aspectos que luego de Katrina se revisan con otro énfasis cuando se está ante los afectados por un desastre natural. Para un ejemplo de ello, ver: http://www.ailec.com/services/Katrina_flyer_sp.pdf Consultada el 07/10/13.

hora de atender las consecuencias derivadas de estos fenómenos. Esto pone de presente, una vez más, la importancia de abordar con total claridad la forma en que deben ser tratadas las personas que deben migrar a causa de esos desastres, siendo esta una de las consecuencias más graves y a la vez reiterada a lo largo y ancho del mundo.

La prevención por parte de los Estados o el despliegue de sus acciones con ocasión de un desastre natural, son tanto inminentes como necesarias para atender las nefastas consecuencias derivadas de dichos desastres, como se verá en el capítulo siguiente; de igual forma, la cooperación internacional y la asistencia humanitaria juegan una labor importante, como lo ha señalado Naciones Unidas ante “el número y la escala de los desastres naturales, así como por sus efectos cada vez mayores, que causan pérdidas enormes de vidas y bienes en todo el mundo, en particular en las sociedades vulnerables que carecen de capacidad suficiente para mitigar en forma efectiva las consecuencias negativas a largo plazo de los desastres naturales en los ámbitos social, económico y ambiental”¹³⁶, recalcando que “es responsabilidad de todos los Estados tomar medidas de preparación, respuesta y recuperación inicial a fin de reducir lo más posible los efectos de los desastres naturales, reconociendo al mismo tiempo la importancia de la cooperación internacional en apoyo de los esfuerzos de los países afectados que puedan tener una capacidad limitada a ese respecto (...) porque las comunidades rurales y urbanas pobres del mundo en desarrollo son las más afectadas por los efectos del aumento del riesgo de desastres”¹³⁷; así mismo, destaca con especial atención la necesidad y así mismo su preocupación por que se desarrolle un adecuado sistema de cooperación internacional entre Estados y entre éstos y los organismos internacionales, señalando “la importancia de la cooperación internacional en apoyo de los esfuerzos de los Estados afectados para hacer frente a los desastres naturales en todas sus etapas, especialmente en la preparación, la

¹³⁶ ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS, *Cooperación internacional para la asistencia humanitaria en los casos de desastre natural, desde el socorro hasta el desarrollo*. Doc. A/RES/64/251, 30 de abril de 2010, pp. 2 y 3 y párr. 8.

¹³⁷ *Ibidem*.

respuesta y la etapa de recuperación inicial, así como del fortalecimiento de la capacidad de respuesta de los países afectados por desastres”.¹³⁸

Sin embargo, la responsabilidad de la comunidad internacional y de los Estados no se puede agotar en eso, pues la problemática de la categorización jurídica de los migrantes que dejan los desastres sigue latente, ha conllevado a importantes reflexiones en el mundo y evidenciará, muy pronto, la necesidad de materializar formalmente la condición jurídica de dichos migrantes, pues esta clase de fenómenos van en aumento y, en consecuencia, la problemática de la defensa, garantía y protección de los derechos humanos de este sector de la población se agrava, toda vez que no es clara la forma en que ha de tratarse.

4. LOS DERECHOS DE QUIENES MIGRAN POR CAUSA DE LOS DESASTRES NATURALES

Este apartado tiene por objeto, relacionar de manera breve los derechos aplicables a las personas que migran de su lugar de residencia habitual como consecuencia de los desastres naturales¹³⁹, los cuales tienen su soporte jurídico en los instrumentos internacionales del orden universal y regional donde se encuentran reconocidos¹⁴⁰, a fin de establecer la importancia que los derechos cobran en los diferentes sistemas y comprender así como con el pasar de los años, los diferentes instrumentos han ido adoptando ciertas categorías de derechos como condición fundamental en sus contenidos, permitiendo que la garantía, protección y defensa de esos derechos se de en cualquier situación en la cual estos puedan llegar a verse vulnerados o amenazados, como es el caso de los derechos de las personas que deben migrar como consecuencia de los nefastos efectos de los desastres naturales.

¹³⁸ *Ibidem*.

¹³⁹ En atención al comentario formulado por el Jurado y teniendo en cuenta la importancia de los derechos de las personas que migran como consecuencia de los desastres naturales, se realiza en este aparte una referencia a tales derechos, haciendo la aclaración que no se trata de una explicación ni análisis en detalle de cada uno de estos, toda vez que no se planteó como un objetivo dentro de la investigación ni se previó como parte de la estructura del proyecto de investigación, lo cual desviaría el plan de investigación y desbordaría los objetivos planteados.

¹⁴⁰ Complementando así los instrumentos internacionales temáticos que fueron referidos en la cita 34 de este mismo capítulo.

Es importante afirmar que a las personas que migran por cuenta de la ocurrencia de desastres naturales, les es aplicable la protección y cobertura de los derechos contenidos en la lista de instrumentos internacionales que hacen parte del núcleo duro del DIDH a nivel universal, resaltando que en la mayoría de los instrumentos, si bien algunos de ellos son temáticos, se reiteran los derechos invocados en la DUDH, como instrumento principal¹⁴¹. En ese orden de ideas, se tiene:

Instrumento	Estado del Instrumento	Principales derechos invocados
Declaración Universal de los Derechos Humanos	Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su Resolución 217 A (III), el 10 de diciembre de 1948, en París	Libertad e igualdad en dignidad y derechos. No distinción en reconocimiento y garantía de derechos. Vida, libertad y seguridad personal. Prohibición esclavitud. Prohibición tortura, tratos crueles e inhumanos. Personalidad jurídica. Igualdad ante la ley. Acceso a una justicia imparcial en condiciones de igualdad. Detención de libertad conforme habeas corpus y debido proceso. No injerencias arbitrarias en la vida privada. Circulación libre y elección de residencia. Derecho a salir de cualquier país. Asilo. Nacionalidad. Contraer matrimonio y formar una familia. Propiedad. Libertad de pensamiento, conciencia y religión. Libertad de opinión y expresión. Libertad de reunión, asociación y sindicatos. Participación política (acceso a cargos públicos y a elegir y ser elegido). Seguridad social.

¹⁴¹ Para efectos de la tabla que se presenta a continuación, se tomaron solo los principales derechos de cada instrumento, a manera de referencia. De igual forma, es pertinente señalar que los derechos que se reseñan como contenido de la DUDH, se entienden extensivos a los otros instrumentos, pues en gran parte de los casos se incluyen en sus contenidos, con el enfoque temático que aborda cada uno; en ese sentido, solo se incluirán en los otros instrumentos algunos derechos propios de cada instrumento.

		Trabajo escogido y aceptado libremente (salario justo y posibilidades de ascenso en condiciones de igualdad). Descanso, recreación y acceso a vida cultural. Nivel adecuado de vida que garantice las necesidades básicas. Educación. Deberes y limitaciones dadas solo por ley.
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	Adoptado por la Asamblea General en su Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, entrada en vigor el 23 de marzo de 1976	Libre determinación de los pueblos. Igualdad en el goce de derechos civiles y políticos. Las personas privadas de la libertad deben ser tratadas humanamente y con dignidad. Prohibición de propaganda a la guerra y apología al delito. Medidas de protección para los menores en todas las esferas. Protección a las minorías étnicas que habitan en los Estados.
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	Adoptado por la Asamblea General en su Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, entrada en vigor el 3 de enero de 1976	Libre determinación de los pueblos. Igualdad en el goce DESC. Adopción de medidas por los Estados para un cumplimiento progresivo de los DESC. Protección a la familia, la maternidad, los niños y adolescentes. Salud física y mental. Vivienda, vestido y alimentación adecuada. Educación en todos los niveles.
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial	Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su Resolución 2106 A (XX), de 21 de diciembre de 1965, entrada en vigor el 4 de enero de 1969.	Ver Artículo 5°. Reitera derechos enlistados en la DUDH, el PIDCP y el PIDESC.
Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer	Aprobada el 18 de diciembre de 1979 por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 34/180, entrada en vigor el 3 de septiembre de 1981	Destaca de manera especial: i) La obligación de los Estados de adoptar medidas de diferente índole para garantizar el pleno goce de derechos a la mujer, eliminar cualquier condición de inferioridad y suprimir toda forma de trata de mujeres. ii) No solo la participación

		política de la mujer en las condiciones expuestas en la DUDH, sino también la representación del Estado en el exterior por parte de una mujer. iii) La protección especial a la mujer en zonas rurales.
Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes	Adoptada y abierta a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 39/46, de 10 de diciembre de 1984, Entrada en vigor el 26 de junio de 1987	Destaca la obligación de los Estados de adoptar medidas de diversa índole para impedir actos de tortura, para que éstos sean incluidos como delitos en las legislaciones y para que se imparta a los funcionarios públicos que manejen estos temas, importante formación alrededor de la prohibición de la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.
Convención sobre los derechos del Niño	Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989, entrada en vigor el 2 de septiembre de 1990	Además de la reiteración de derechos, destaca especialmente: Protección del interés superior del niño en cualquier esfera de la sociedad. Nombre, nacionalidad y familia. Supervivencia y desarrollo. No separación de la familia sin justificación. Especial atención ante la solicitud de un menor para entrada o salida de un país para unificación familiar. Acceso a la información. Protección especial a menores que pertenezcan a minorías étnicas. Condiciones y límites para trabajar. Aplicación del DIH a menores en el conflicto armado. Medidas de los Estados para proteger a los niños: i) de cualquier abuso físico o mental (trata, explotación, consumo de estupefacientes); ii) en adopción; iii) refugiados (acompañados o solos); iv) discapacitados.
Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas	Adoptada por la Asamblea General, el 20 de Diciembre de 2006 en su resolución 61/177, entrada en vigor el 23 de diciembre de 2010.	Destaca la obligación de los Estados de adoptar medidas de diversa índole para impedir actos de desaparición y para que éstos sean incluidos como delitos en las legislaciones. Resalta especialmente los derechos de las víctimas a denunciar, recibir protección, proteger los datos de las personas

		desaparecidas, a conocer la verdad, la evolución y los resultados de la investigación, a ser indemnizados y a la restitución de restos en caso de fallecimiento de la persona desaparecida.
Convención Internacional sobre la protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares	Adoptada por la Asamblea General en su Resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990, entrada en vigor el 1° de julio de 2003.	Se destacan especialmente la no privación arbitraria de sus bienes; la prohibición de medidas de expulsión colectiva; la protección y asistencia de autoridades consulares o diplomáticas en caso de requerirlo; el acceso a la educación por parte de los hijos de los trabajadores migrantes en condiciones de igualdad respecto de los nacionales; el respeto por la identidad cultural; y el derecho de sacar del país el producto de su trabajo.
Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad	adoptada el 13 de diciembre de 2006, por la Asamblea General en su resolución 61/106, entrada en vigor el 3 de mayo de 2008	Además de la reiteración de derechos, destaca especialmente: Protección especial a mujeres y niños(as) con discapacidad. Estados deben promover medidas para la toma de conciencia alrededor de la discapacidad. Accesibilidad. Medidas de protección en situaciones de riesgo y emergencia. Vivir independientemente y a la inclusión. Movilidad personal. Acceso a información idónea. Respeto por privacidad del hogar y la familia. Habilitación y rehabilitación. Protección social.

Fuente: creación propia del autor en desarrollo de la investigación.

De igual forma, existen importantes instrumentos que reconocen derechos en los sistemas regionales y que por supuesto son aplicables a las personas que migran por la ocurrencia de desastres naturales; a manera de ejemplo, en el sistema interamericano podemos referir los siguientes instrumentos¹⁴², anotando que en la mayoría de éstos, si bien son temáticos, se reiteran los derechos invocados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos

¹⁴² Lo propio ocurre en los sistemas europeo y africano de protección de derechos humanos.

como instrumento principal, que a su vez toma un importante número de disposiciones de la DUDH, el PIDCP y el PIDESC¹⁴³:

Instrumento	Estado del Instrumento	Principales derechos invocados
Convención Americana sobre Derechos Humanos	Suscrita en San José (Costa Rica), el 22 de noviembre de 1969, entrada en vigor el 18 de julio de 1978.	Hace referencia, dentro de su catálogo de derechos, a los civiles, políticos y DESC, siguiendo las propuestas de los Pactos Internacionales, resaltando: Vida Libertad e integridad personal. Libertad religiosa y de conciencia. Libertad de expresión y pensamiento. Igualdad ante la ley. Prohibición de esclavitud. Honra y dignidad. Rectificación. Derecho al nombre. Protección a la familia. Derechos del niño. Circulación y residencia. Personalidad Jurídica. Acceso a la justicia con las garantías debidas y ante tribunales imparciales. Nacionalidad. Reunión. Libertad de asociación. Propiedad privada. No detención arbitraria y juzgamiento bajo normas del debido proceso. Desarrollo progresivo.
Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura	Suscrita en Cartagena (Colombia), el 9 de diciembre de 1985, entrada en vigor el 28 de febrero de 1987.	Sus contenidos tienen referencia al instrumento universal temático sobre la materia, señalando la obligación de los Estados de adoptar medidas de diversa índole para impedir actos de tortura, para que éstos sean incluidos como delitos en las legislaciones y para que se imparta a

¹⁴³ Para efectos de la tabla que se presenta a continuación, se tomaron solo los principales derechos de cada instrumento, a manera de referencia. De igual forma, es pertinente señalar que los derechos que se reseñan como contenido de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se entienden extensivos a los otros instrumentos, pues en gran parte de los casos se incluyen en sus contenidos, con el enfoque temático que aborda cada uno; en ese sentido, solo se incluirán en los otros instrumentos algunos derechos propios de cada instrumento.

		los funcionarios públicos que manejen estos temas, importante formación alrededor de la prohibición de la tortura y las penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, como lo hace el citado instrumento. Se refiere también a la indemnización a la que tienen derecho las víctimas de tales actos.
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, "Convención de Belém do Pará"	Suscrita en Belém do Pará (Brasil), el 9 de junio de 1994, entrada en vigor el 5 de marzo de 1995.	Además de la reiteración de derechos, destaca especialmente: Reconocimiento y goce pleno de todos los derechos humanos y libertades sin discriminación alguna. Integridad física, psíquica y moral. Prohibición de la tortura. Participación política. Eliminación patrones de inferioridad.
Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas	Suscrita en Belém do Pará (Brasil), el 9 de junio de 1994, entrada en vigor el 28 de marzo de 1996	Sus contenidos tienen referencia al instrumento universal temático sobre la materia, señalando la obligación de los Estados de adoptar medidas de diversa índole para impedir actos de desaparición y para que éstos sean incluidos como delitos en las legislaciones. Resalta especialmente los derechos de las víctimas a denunciar, recibir protección, proteger los datos de las personas desaparecidas, a conocer la verdad, la evolución y los resultados de la investigación, a ser indemnizados y a la restitución de restos en caso de fallecimiento de la persona desaparecida.
Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad	Suscrita en Guatemala, el 7 de junio de 1999, entrada en vigor el 14 de septiembre de 2001	Además de la reiteración de derechos, destaca especialmente, señala el importante papel del Estado en la adopción de medidas necesarias para prevenir y eliminar la discriminación de personas con discapacidad y propiciar su integración a la sociedad, así como para asegurar niveles de independencia y calidad de vida y sensibilizar a la población respecto de la discapacidad.
Convención	Suscrita en Guatemala, el	Además de la reiteración de derechos,

Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia	5 de junio de 2013, pendiente entrada en vigor según lo establecido en el instrumento	destaca especialmente: Protección contra toda forma de discriminación e intolerancia. Reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y libertades en condiciones de igualdad. La obligación del Estado de adoptar medidas para incorporar la diversidad en la legislación y la vida política y para prevenir, eliminar, prohibir y sancionar actos de discriminación e intolerancia, que se vean reflejados en la restricción de cualquiera de los derechos consagrados en instrumentos internacionales y regionales y en la jurisprudencia de cortes internacionales o regionales, el derecho a la propiedad, el uso de idioma y la práctica de costumbres culturales, el acceso a la educación y en general a los DESC, el acceso al agua, los recursos naturales, el ecosistema, etc., el acceso a lugares públicos. Estado deberá investigar manifestaciones de discriminación y recopilar los datos sobre las personas víctimas de tales actos.
Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia	Suscrita en Guatemala, el 5 de junio de 2013, pendiente entrada en vigor según lo establecido en el instrumento.	Además de la reiteración de derechos, destaca especialmente: Reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y libertades del derecho interno y el derecho internacional. La obligación del Estado de adoptar medidas para incorporar la diversidad en la legislación y la vida política y para prevenir, eliminar, prohibir y sancionar actos y manifestaciones de racismo, discriminación racial y formas conexas de intolerancia , que se vean reflejados en la restricción de cualquiera de los derechos consagrados en instrumentos internacionales y regionales y en la jurisprudencia de cortes internacionales o regionales, el derecho a la propiedad, el uso de idioma y la práctica de costumbres culturales, el acceso a la educación y en general a los DESC, el acceso al agua, los recursos naturales, el ecosistema, etc., el acceso a lugares públicos.

		Estado deberá investigar manifestaciones de discriminación y recopilar los datos sobre las personas víctimas de tales actos.
--	--	--

Fuente: creación propia del autor en desarrollo de la investigación.

Adicionalmente, de conformidad con el tema objeto de la presente investigación y tal como se pondrá de manifiesto en el tercer capítulo de esta trabajo, sería deseable tener clara la condición jurídica de las personas que tienen que abandonar su lugar de residencia habitual por cuenta de los desastres naturales, a fin de tener igualmente claros los derechos que les son aplicables en virtud de su condición migratoria, además de los enunciados anteriormente, esto es, si procede la aplicación de aquellos referidos en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo Adicional o si es dable hacer extensivos los enunciados en los Principios Deng, tal como lo han señalado los Relatores Especiales al referirse a los derechos concretos que serían aplicables a la situación particular de migración por causa de desastres naturales¹⁴⁴.

En cuanto a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, es importante resaltar, a manera de referencia, algunos de los derechos allí incluidos, siendo estos aquellos a los que tienen derecho los refugiados que ostentan esta categoría jurídica en los términos descritos en la misma convención y sobre lo cual se hizo alusión en el numeral anterior de este trabajo de investigación. Se trata pues de la aplicación de la Convención a todo refugiado sin discriminación por razones de raza, religión o país de origen (artículo 3), la libertad de profesar religión (artículo 4), el derecho a recibir el mismo trato que el Estado brinda a los extranjeros en general (artículo 7), incluyendo el tema de la adquisición de bienes muebles e inmuebles, arriendos, entre otros contratos (artículo 13), la protección de los derechos inherentes al matrimonio (artículo 8), de los derechos de propiedad intelectual

¹⁴⁴ A manera de ejemplo, ver: *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes*, 2011, párr. 58 y 60; *Informe sobre Expulsión de Extranjeros*, 2006, párr. 157 y 161; *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos*, 2009, párr. 17, 18, 19 y 22; *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos*, 5 de enero de 2010, párr. 42, entre otros.

e industrial en la misma forma en que se concede respecto de sus nacionales (artículo 14), el derecho a reunión en asociaciones no políticas ni lucrativas y sindicatos (artículo 15), el acceso libre a los tribunales y a asistencia judicial (artículo 16), el derecho a un empleo remunerado, incluyendo salario, beneficios, seguridad social, etc., así como también el trabajo por cuenta propia y el ejercicio de profesiones liberales con diplomas debidamente reconocidos por el Estado (artículos 17, 18, 19 y 24), el derecho a la educación (artículo 22), a la asistencia pública (artículo 23), la ayuda administrativa (artículo 25), la libertad de circulación, con las posibilidades de escoger lugar de residencia y viajar libremente por el territorio del país (artículo 26), la expedición de documentos de identidad e incluso de documentos de viaje (artículos 27 y 28), la transferencia de haberes (artículo 30), entre otros. De igual forma, señala que no habrá sanciones penales a refugiados que estén ilegalmente en el país de refugio y prohíbe la expulsión y la devolución (artículos 31 y 33, respectivamente).

De otro lado, en relación con los derechos contenidos en los Principios DENG para las diversas fases del desplazamiento, resulta a todas luces pertinente señalar que si bien los Principios se han constituido en una guía para los Estados y los Organismos Internacionales, como se refirió en el numeral anterior, los derechos allí incluidos no son derechos nuevos, pues reiteran gran parte de los derechos ya reconocidos en tratados internacionales, tanto a nivel universal como regional. En este punto, vale la pena traer a colación lo señalado por el señor Walter Kälin, Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos:

“However, a closer look at the Guiding Principles might reveal that this very soft instrument might actually turn out to be much harder than many well-known soft law instruments. The reason for this is that the Guiding Principles are very well grounded in international law. It is possible to cite a multitude of existing legal provisions for almost every principle, which provided the drafters with strong normative guidance. Even where language was used that was not to be found in existing treaty law, no new law in the strict sense of the word was created in most

cases. Instead, similar to a judge who has to decide to what extent a human rights guarantee invoked by an IDP does provide protection to that person, Dr. Deng's legal team tried to deduce specific norms from more general principles that are part of existing international law”¹⁴⁵.

Sobre esa base, se resaltan dentro del contenido de derechos incluido en los Principios, a manera de referencia, los siguientes:

- i) En general sobre el desplazamiento: el goce de derechos y libertades en condiciones de igualdad y no discriminación bajo ninguna causa (principio 1), la obligación de proporcionar asistencia humanitaria y protección a los desplazados internos (principio 3), la protección sin distinción a todo desplazado, con especial atención a niños, mujeres embarazadas, madres con hijos pequeños, mujeres cabeza de familia, discapacitados y adultos mayores (principio 4), la obligación del Estado de proteger a todo ser humano contra el desplazamiento forzado y plantea las situaciones en las que se entiende que se configura tal fenómeno (principio 6), la prohibición de violar los derechos a la vida, la dignidad, la libertad y la seguridad en el marco de cualquier tipo de desplazamiento (principio 8), las medidas especiales contra el desplazamiento de pueblos indígenas, minorías, campesinos, etc., (principio 9);
- ii) Durante el desplazamiento: la protección a la vida, la dignidad e integridad física, mental o moral, la libertad y seguridad personal, la prohibición de prácticas crueles, inhumanas o degradantes (principios 10 a 13) y el disfrute sin distinción de la libertad de pensamiento, conciencia, religión, opinión y expresión, la búsqueda de empleo, la asociación libre, la participación política y ciudadana, manejo de su propia lengua o idioma (principio 22), la educación (principio 23), la libertad de circulación y de escoger lugar de

¹⁴⁵ KALIN, W.: *How Hard is Soft Law? The Guiding Principles on Internal Displacement and the Need for a Normative Framework*, December 2001, p. 6.

residencia, así como de salir del país, solicitar asilo o protección ante regreso forzado o reasentamiento en lugar que implique peligro (principios 14 y 15), conocer el paradero de familiares desaparecidos, el respeto por la vida familiar, así como el derecho a un nivel de vida adecuado (principios 16, 17 y 18), especial atención médica a desplazados heridos, enfermos o discapacitados, protección especial a la mujer y a los enfermos de SIDA y otras enfermedades contagiosas (principio 19), el reconocimiento de personalidad jurídica y con ello la obtención de los documentos a que haya lugar (principio 20), la no privación de la propiedad o las posesiones (principio 21);

- iii) Para el regreso, reasentamiento y reintegración: las autoridades tienen obligación de establecer condiciones adecuadas para un regreso voluntario y digno a su lugar de residencia o para un reasentamiento, para lo cual los desplazados deben participar en la planeación de su regreso o reasentamiento (principio 28), aclarando que con posterioridad a dicho regreso o reubicación, no puede haber ningún tipo de discriminación respecto de la población desplazada y siempre debe permitirse el acceso a los desplazados por parte de los organismos humanitarios y de autoridades competentes (principios 29 y 30).
- iv) Por último, es importante referirse al derecho de asistencia humanitaria del cual se habla en los Principios, indicando que los llamados a brindarla en primer lugar son las autoridades nacionales y la labor de los organismos humanitarios es de apoyo; de igual forma señala que debe prestarse siempre bajo los principios de humanidad e imparcialidad, sin discriminación alguna (principio 24).

Finalmente, para concluir este apartado es pertinente señalar que si bien gran parte de los derechos ya existentes deben aplicarse a las víctimas de los desastres naturales, toda vez que la redacción de las normas emplea pronombres indeterminativos como “toda persona”, “todo ser humano”, “nadie” y la totalidad de los tratados internacionales de cualquier orden

apelan a los principios de dignidad humana y de igualdad y no discriminación, tal y como se pone de manifiesto en los preámbulos de los mismos y se expresa de manera explícita en varias de las normas de su parte dispositiva, es bien conocido por la práctica y por la comunidad internacional la importancia e imperativa necesidad de que se adopten tratados temáticos o sectoriales en favor de la protección de poblaciones o colectivos vulnerables, toda vez que esto refuerza el nivel de protección de los derechos de dichas personas, establece un marco más claro de actuación para los Estados, supone una guía para el desarrollo de su legislación interna y el desarrollo de políticas públicas con enfoque en DDHH, contribuyendo así al verdadero desarrollo progresivo del DIDH, siendo esta una de sus características y propósitos esenciales según la Carta de San Francisco de 1945. Por lo anterior, como se verá en el apartado del capítulo 3 que reúne las propuestas derivadas de esta investigación, podría concluirse la imperante necesidad de reforzar la protección de las personas que migran por causa de los desastres naturales mediante una norma que no permita a los Estados cuestionar la fuerza vinculante de las obligaciones internacionales, es decir, avanzar hacia un tratado internacional.

CAPITULO II

UNA REVISIÓN A LOS DESASTRES NATURALES: ELEMENTOS PARA ENTENDER EL ALCANCE DE LA PROBLEMÁTICA Y SU IMPACTO EN LOS DERECHOS HUMANOS

El Centro de Vigilancia de los Desplazados Internos (en adelante IDMC¹⁴⁶) estima que el número de desastres naturales se ha duplicado en los últimos veinte años, respaldado por las cifras de diversos organismos internacionales que hablan de un aumento de alrededor de 200 a más de 400 por año¹⁴⁷, lo cual ha llamado especialmente la atención de los diferentes miembros de la Comunidad Internacional, pues se trata de una situación que conjuga la existencia de muchos riesgos que deben ser tenidos en cuenta a la hora de plantear políticas públicas y soluciones de cara a la población afectada. Señala la misma organización en su informe de 2011, que el desplazamiento por desastres naturales lamentablemente suele afectar en mayor proporción a la población en condiciones preexistentes de alta vulnerabilidad¹⁴⁸, tales como la pobreza y la marginación, lo cual acentúa las posibilidades de desplazamientos futuros, toda vez que “la gran mayoría de las personas desplazadas por desastres permanecen en el país afectado”¹⁴⁹.

¹⁴⁶ IDMC corresponde a las siglas en inglés del Centro de Vigilancia de los Desplazados Internos (Internal Displacement Monitoring Centre).

¹⁴⁷ OIM, *Informe sobre las Migraciones en el mundo 2011. Comunicar eficazmente sobre la migración*, Capítulo 2. Migración Internacional: recuento anual 2010-2011, aparte II. Aumento de los desastres naturales y de los desplazados, 2011 p. 57. Disponible en: http://publications.iom.int/bookstore/free/WMR2011_Spanish.pdf. Consultada el 07/10/13.

¹⁴⁸ “En México, los desastres naturales, en especial las sequías y las inundaciones, hicieron retroceder el IDH de los municipios afectados en alrededor de dos años y aumentaron la pobreza extrema en casi 4 puntos porcentuales (...) Observemos el huracán Katrina en Estados Unidos. Los distritos más pobres de Nueva Orleans, conformados principalmente por comunidades negras, sufrieron las peores consecuencias del desastre de 2005: tres cuartas partes de la población de los vecindarios inundados era negra. (...) En resumen, los países más pobres son los que cargan con gran parte del costo del cambio climático y la perspectiva de que la desigualdad mundial aumente es bastante factible”. En: PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2011. Sostenibilidad y Equidad: un mejor futuro para todos*, 2011, pp. 41 y 66. Ver también, en el mismo sentido: GUTERRES, A.: 2008, *Op. Cit.*, p.10.

¹⁴⁹ IDMC – Norwegian Refugee Council (en adelante NRC): 2012, *Op. Cit.*, p. 4. El aparte citado corresponde a una traducción propia.

Para lograr un análisis integral de la temática planteada en esta investigación, resulta adecuado revisar elementos que rodean la situación, esto es, conocer las definiciones que suelen abordarse en el estudio de este tema, tales como los conceptos de desastre, la tipología de desastres a la cual suele acudir en este contexto y la forma en que esto se evidencia en la práctica. Para ello, este capítulo está propuesto en tres partes, donde se revisan dichas definiciones de una manera sucinta, sin entrar a profundizar en aspectos técnicos de los conceptos, siguiendo la línea en la cual se presentan en los documentos internacionales que analizan la situación abordada en esta investigación; de igual forma, se presentan algunos datos estadísticos y, a manera de referencia, se revisan ciertos casos de desastres naturales que han ocurrido en el mundo, con el fin de denotar la pertinencia de la problemática planteada, la importancia de los elementos que le rodean y la forma en que los Estados y los Organismos Internacionales han procedido para atender las situaciones ocurridas. Esto aportará insumos para el análisis que posteriormente se realizará del caso colombiano a partir de la Ola Invernal que azotó nuestro país en el año 2010, en la cual cerca de 2.300.000 personas se vieron afectadas por los efectos derivados de las inundaciones, deslizamientos, ventarrones y demás fenómenos, muchas de las cuales perdieron todo y tuvieron que abandonar su lugar habitual de residencia¹⁵⁰.

1. UN MARCO PARA ENTENDER EL PROBLEMA DE LA MIGRACIÓN ALREDEDOR DE LOS DESASTRES NATURALES

El Relator Especial de Naciones Unidas para la protección y asistencia a los desplazados internos, señaló en su informe del año 2009¹⁵¹ que “las conclusiones más recientes del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático indican que es probable que aumenten la frecuencia y magnitud de los desastres relacionados con el clima, como las

¹⁵⁰ Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (en adelante OCHA), Sede Colombia. Informe de Situación No. 12, Período 22/12/2010 – 28/12/2010. Ver: http://www.colombiassh.org/site/IMG/pdf/Inundaciones_Colombia_Sitrep_12_281210.pdf Consultada el 07/10/13.

¹⁵¹ Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, 2009.

inundaciones, los huracanes, la desertificación o incluso el “hundimiento” de franjas del terreno como consecuencia del calentamiento de la Tierra” (párrafo 10), lo cual conllevará el desplazamiento de un importante número de personas e indicó que de éstas, algunas migrarán de forma voluntaria, otras impulsadas por la perspectiva de encontrar una vida mejor en zonas que no se han visto afectadas por el cambio climático y muchas otras lo harán de forma obligada, porque se verán abocadas a abandonar sus hogares¹⁵². Esta situación llama de forma especial la atención de los Estados y los Organismos Internacionales por la forma en que debe abordarse esta temática, pues además de las graves consecuencias del desplazamiento, se genera una importante problemática en materia de derechos humanos derivada de las condiciones que enfrenta la población durante y después del desplazamiento.

Sobre este último punto, señalan las Directrices Operacionales sobre la protección de las personas en situaciones de desastres naturales adoptadas por el Comité Permanente entre Organismos (en adelante IASC)¹⁵³, que los tsunamis, los huracanes y los terremotos que han azotado Asia y América, acentuaron el hecho de que las personas afectadas enfrenten múltiples desafíos en materia de derechos humanos después de un desastre natural y por ende, la asistencia humanitaria debe basarse en un marco de derechos humanos, so pena de que su enfoque sea demasiado limitado y no se puedan integrar todas las necesidades básicas de las víctimas. Algunos de esos desafíos son:

- “Falta de seguridad y protección (por ejemplo, delincuencia rampante, impactos secundarios de los desastres naturales, etc.);
- Violencia por motivos de género;

¹⁵² *Ibíd*em, párr. 11.

¹⁵³ BROOKINGS – BERN, Mayo de 2011, *Op. Cit.*, Ver p. 8. Señala este documento, que el objetivo de estas Directrices “es ayudar a las organizaciones humanitarias internacionales, no gubernamentales y a los miembros del Comité Permanente entre Organismos a garantizar que los esfuerzos de socorro y recuperación en casos de desastre se llevan a cabo dentro de un marco que protege y promueve los derechos humanos de las personas afectadas (...) Las Directrices Operacionales también pueden ser útiles para los agentes gubernamentales, especialmente las instituciones encargadas de la gestión de desastres, que son las principales responsables de proporcionar protección y asistencia humanitaria a las personas afectadas. También pueden servir de base para la formulación de leyes y políticas nacionales. Estas Directrices también pueden ser útiles para la sociedad civil en países afectados por desastres naturales”.

- Acceso desigual a la asistencia, bienes, servicios básicos, y discriminación en la prestación de asistencia;
- Abuso, rechazo y explotación infantil;
- Separación de la familia, especialmente para los niños/as, personas con discapacidad y otras personas que dependen del apoyo de su familia para sobrevivir;
- Pérdida/destrucción de documentación y dificultades para reemplazarla, especialmente debido a la falta de mecanismos adecuados para el registro de nacimientos;
- Falta de mecanismos adecuados para la aplicación de la ley, y acceso restringido a un sistema judicial imparcial y eficiente;
- Falta de mecanismos eficaces para la retroalimentación y presentación de reclamos;
- Acceso desigual al empleo y oportunidades de sustento;
- Reubicación forzosa;
- Regreso o reasentamiento peligroso o involuntario de personas desplazadas por el desastre; falta de restitución de la propiedad y acceso a la tierra.”¹⁵⁴

Por todo lo anterior, conocer algunos conceptos básicos, universalmente empleados alrededor de esta situación de especial interés de los Estados y los Organismos Internacionales, se hace indispensable, pues es ideal empezar por unificar la concepción de los elementos que configuran el contexto estudiado, para acercarse al panorama de las soluciones.

El Relator Especial para la protección de las personas en casos de desastres naturales, en el informe preliminar realizado en 2008¹⁵⁵ hizo referencia a la necesidad de definir el “desastre” para efectos jurídicos y de cooperación y solidaridad internacional. En dicho documento señaló: “(...) los desastres pueden dividirse en dos categorías según su causa:

¹⁵⁴ *Ibidem*, p. 1.

¹⁵⁵ ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS, *Informe del Relator Especial sobre la protección de las personas en casos de desastre*, Sr. Eduardo Valencia-Ospina, 5 de mayo de 2008. Doc. A/CN.4/598.

desastres naturales (por ejemplo, terremotos, tsunamis y erupciones volcánicas) y desastres causados por el hombre (por ejemplo, derrames de petróleo, accidentes nucleares y conflictos armados). Además, atendiendo a su duración suele distinguirse entre desastres repentinos (por ejemplo, huracanes) y desastres paulatinos o de evolución lenta (por ejemplo, sequías, escasez de alimentos y pérdidas de cosechas). Por último, según el contexto en que ocurren, cabe distinguir entre desastres acaecidos en el marco de una emergencia simple o de una compleja. En general, por emergencia compleja se entiende una crisis humanitaria producida en un país, región o sociedad que implica una pérdida total o considerable de autoridad resultante de un conflicto interno o externo y que requiere una respuesta internacional que va más allá del mandato o la capacidad de un solo organismo o del programa en curso de las Naciones Unidas” (párrafo 48).

De igual forma, en su informe de 2009¹⁵⁶ el Relator planteó la necesidad de definir lo que es un “desastre” y de esa manera, establecer el alcance de las soluciones a la problemática que cada vez cobra más víctimas en el mundo entero y que va en aumento. Para ello, el Relator relaciona una serie de definiciones incorporadas en diferentes instrumentos internacionales y procede a analizar sus elementos.

Señala que el Convenio de Tampere de 1998¹⁵⁷, incorpora una definición a su juicio muy adecuada de la palabra “catástrofe”, adoptada también por la Federación Internacional de la Cruz Roja (en adelante FICR): “Por “catástrofe” se entiende una grave perturbación del funcionamiento de la sociedad que suponga una amenaza considerable y generalizada para la vida humana, la salud, las cosas o el medio ambiente, con independencia de que la catástrofe sea ocasionada por un accidente, la naturaleza o las actividades humanas y de que sobrevenga súbitamente o como resultado de un proceso dilatado y complejo” (párrafo 33).

¹⁵⁶ *Informe del Relator Especial sobre la protección de las personas en casos de desastre*, 2009.

¹⁵⁷ Su nombre completo es Convención de Tampere sobre la Provisión de Recursos de Telecomunicaciones para Mitigación de Desastres y Operaciones de Alivio, realizada en Tampere, Finlandia, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas, bajo Resolución 44/236 del 18 de junio de 1998, con entrada en vigencia el 8 de enero 2005, según lo establecido en la Convención misma.

Sin embargo, llama el Relator la atención sobre una particularidad de la definición aducida y es el hecho de referirse solo a amenazas, dejando de lado la materialización de las mismas al traducirse en un daño, para lo cual acude, de un lado, a la definición de “desastre” incluida en el Glosario multilingüe de términos convenidos internacionalmente relativos a la gestión de desastres¹⁵⁸: “Interrupción seria de las funciones de una sociedad, que causa pérdidas humanas, materiales o ambientales extensas que exceden la capacidad de la sociedad afectada para resurgir usando sólo sus propios recursos. Los desastres se clasifican comúnmente de acuerdo con las causas (naturales o antropogénicas)” (párrafo 34). De otro lado, pero en el mismo sentido, refiere el Relator la definición incluida en Acuerdo por el que se establece el Organismo para situaciones de emergencia y casos de desastre en el Caribe (CDERA): “Por “desastre” se entenderá un suceso repentino imputable directa y exclusivamente a fuerzas de la naturaleza o a la intervención humana, o a ambas, y que se caracteriza por una destrucción generalizada de vidas o bienes y por amplias perturbaciones de los servicios públicos, quedando excluidos los sucesos ocasionados por guerras, enfrentamientos militares o mala gestión” (párrafo 35).

Así mismo, señala el Relator que estas últimas definiciones resultan incluyentes y amplias, pero no considera que sea útil, para efectos de establecer una definición sobre “desastre”, indicar una separación estricta al interior del concepto entre los desastres naturales y aquellos provocados por el hombre; esto puede ser valioso en otros contextos, pero no para efectos de establecer una definición¹⁵⁹.

Por lo anterior, continuando con las referencias conceptuales que presenta el Relator Especial en su informe de 2009, hace alusión a la definición establecida por las Directrices Operacionales sobre Derechos Humanos y Desastres Naturales¹⁶⁰, la cual, adicionalmente, incluye los desastres que provocan pérdida de vidas, daños en los bienes o degradación del

¹⁵⁸ Hecho en el año de 1992 por el Departamento de Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas.

¹⁵⁹ *Informe del Relator Especial sobre la protección de las personas en casos de desastre*, 2009, párr. 37.

¹⁶⁰ BROOKINGS-BERN PROJECT ON INTERNAL DISPLACEMENT, *Human Rights and Natural Disasters: Operational Guidelines and Field Manual on Human Rights Protection in Situations of Natural Disaster*, 2008.

medio ambiente y señala que el hecho sea de tal magnitud, que la comunidad local sea incapaz de responder adecuadamente: “Por “desastre natural” se entienden las consecuencias de hechos desencadenados por peligros naturales como terremotos, erupciones volcánicas, desprendimientos de tierras, tsunamis, inundaciones y sequías que desbordan la capacidad local de respuesta. Esos desastres trastocan gravemente el funcionamiento de una comunidad o una sociedad provocando pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales generalizadas, que superan la capacidad de la comunidad o la sociedad afectadas de hacerles frente utilizando sus propios recursos” (párrafo 42). En 2011, el informe de las Directrices Operacionales del IASC sobre la protección de las personas en situaciones de desastres naturales, propusieron la siguiente definición de “desastre”: “Una seria interrupción en el funcionamiento de una comunidad o sociedad, que ocasiona una gran cantidad de muertes al igual que pérdidas e impactos materiales, económicos y ambientales que exceden la capacidad de la comunidad o la sociedad afectada, para hacer frente a la situación mediante el uso de sus propios recursos”¹⁶¹.

Luego de revisar varias definiciones incluidas en el Informe del año 2009, señala el Relator, a manera de conclusión, que el concepto que presenta la Convención de Tampere resulta idóneo, pues involucra diferentes elementos abordados por otras definiciones. En razón de ello, sugiere una propuesta de artículo con la definición de “desastre” para ser tenido en cuenta por Naciones Unidas: “Por “desastre” se entenderá una perturbación grave del funcionamiento de la sociedad, con excepción de las situaciones de conflicto armado, que provoque pérdidas humanas, materiales o ambientales importantes y generalizadas” (párrafo 45). De tal forma, esta definición hace alusión a la existencia de una grave perturbación, se refiere a la pérdida efectiva, no a la mera amenaza, no entra en diferenciaciones sobre los hechos naturales y los provocados por el hombre, lo cual hace

¹⁶¹ BROOKINGS-BERN PROJECT ON INTERNAL DISPLACEMENT, Mayo de 2011, *Op. Cit.*, p. 57. Señala este documento, que “los impactos secundarios de los desastres naturales pueden incluir impactos naturales o físicos, como deslizamientos causados por fuertes lluvias o actividad sísmica. También pueden abarcar los impactos del desastre inicial a las instalaciones industriales e infraestructura, por ejemplo, daños a embalses o tuberías y fábricas de productos químicos que puedan causar derrame o fuga de materiales peligrosos que pueden representar una amenaza para la salud y la vida humana”. Ver p. 61.

que no se centre en indagaciones sobre las causas, pues el desastre puede ser producto de un conjunto de factores y no necesariamente de una causa única.

El IDMC señala que Naciones Unidas define el “desastre” como “una alteración grave del funcionamiento de una sociedad, que causa pérdidas humanas, materiales o del medio ambiente que exceden la habilidad de la sociedad afectada para enfrentarla con sus propios recursos”¹⁶², entendiendo así que no cualquier incendio, temblor, inundación, epidemia o accidente industrial constituyen un desastre, sino sólo aquellos en los que las pérdidas exceden la capacidad de la sociedad de enfrentarlos y se requiere ayuda exterior. En los Informes de 2010 y 2011, el IDMC señala, además de la definición ya referida, que un “desastre” es “el resultado de la combinación de amenazas, condiciones de vulnerabilidad y la insuficiente capacidad o medidas para reducir las posibles consecuencias negativas de la situación de riesgo”¹⁶³. (Traducción propia). En ese orden de ideas, un “desastre natural” hace referencia al impacto humano de situaciones y riesgos relacionados con el clima y fenómenos geofísicos, en combinación con otros conductores de riesgo y vulnerabilidad, muchos de los cuales son el resultado de la acción humana o de la naturaleza. En los mismos Informes, el IDMC refiere algunos elementos que The International Disaster Database (en adelante EM-DAT), considera necesarios para que se tenga un evento como desastre¹⁶⁴:

- Diez o más personas reportadas como muertas;
- Cien o más personas reportadas como afectadas;
- La declaración de un estado de excepción;
- Que se acuda a la asistencia internacional por parte del Gobierno afectado.

Ahora bien, teniendo en cuenta los elementos que deben considerarse en una definición de “desastre”, (alteración o perturbación grave, pérdidas efectivas, no diferenciaciones en las

¹⁶² IDMC – NRC. *Desplazamiento por desastres. Capacitación en protección a desplazados*, Op. Cit., p. 1.

¹⁶³ IDMC – NRC, 2012, Op. Cit., p. 8. El documento señala que es una definición dada por la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, UNISDR (por sus siglas en inglés).

¹⁶⁴ *Ibidem*.

causas que originan la situación y la ausencia de capacidad de la sociedad para afrontarlo sin ayuda externa), cualquiera que sea la que decida adoptarse, es importante también dar una revisión a la tipología de desastres que se ha sugerido en los diferentes estudios e informes sobre el tema.

El IDMC, en su informe anual correspondiente a 2011 señala que hay desastres relacionados con el estado del tiempo (weather-related disasters) y otros relacionados con causas geofísicas y biológicas (Geophysical and Biological disasters)¹⁶⁵. Dentro de la primera categoría, se encuentran los siguientes desastres:

- Hidrológicos: eventos provocados por lluvias fuertes o desbordamientos de cuerpos de agua por vientos fuertes y movimientos de tierra húmeda (inundaciones, deslizamientos de tierra, avalanchas, hundimientos, etc.).
- Meteorológicos: eventos causados por procesos atmosféricos que pueden durar desde minutos, hasta días. (Tormentas tropicales, tormentas invernales, tormentas de nieve y de arena, tornados, etc.).
- Climatológicos: eventos relacionados con extremas temperaturas estacionales (inviernos muy fuertes y olas de calor) e incendios forestales. Suelen derivarse de un grupo más amplio de desastres naturales relacionados con el clima llamados eventos hidrometeorológicos.

La segunda categoría, los desastres relacionados con causas geofísicos y biológicas, se definen como aquellos eventos originados en tierra sólida, tales como erupciones volcánicas, terremotos, (siendo este último un factor que conlleva a la ocurrencia de tsunamis) y movimientos de masas secas (desprendimientos de rocas, nieve y escombros, avalanchas, deslizamientos de tierra, etc.).

¹⁶⁵ El informe señala que pueden haber causas biológicas, tales como epidemias, infestaciones de insectos y estampidas de animales), pero NO son contempladas en el estudio.

En el documento *Desplazamiento por desastres. Capacitación en protección a desplazados*, del IDMC y el Norwegian Refugee Council (en adelante NRC), se propone una clasificación basada en dos tipos principales de desastres: los naturales y los causados por el hombre¹⁶⁶.

De un lado, los desastres naturales pueden subdividirse en tres categorías:

- De impacto repentino: incluyen inundaciones, temblores, maremotos, tormentas tropicales, erupciones volcánicas y fractura de tierras. Las inundaciones son el desastre natural más asociado con migraciones repentinas de grandes proporciones y escasez de alimentos, mientras que los movimientos telúricos causan el mayor número de muertes y daños materiales graves.
- De comienzo lento: incluyen las sequías, hambrunas, degradación ambiental, deforestación, pestes, desertificación. Son resultado de condiciones climáticas adversas y uso indebido del suelo.
- Enfermedades epidémicas: como el cólera, sarampión, infecciones respiratorias, malaria y algunos incluyen el VIH. Generalmente no implican desplazamientos masivos, pero amenazan a las poblaciones desplazadas, especialmente cuando se encuentran en indebidas condiciones de salubridad luego de un desastre.

Por otro lado, los desastres causados por el hombre incluyen dos subcategorías:

- Desastres industriales/tecnológicos: resultan de las actividades industriales y tecnológicas de una sociedad que conllevan polución, difusión de materiales peligrosos, explosiones e incendios. (Algunos desastres repentinos y situaciones como los conflictos armados o los ataques terroristas pueden causar, como desastres secundarios, incendios, explosiones industriales y contaminación).
- Emergencias complejas: normalmente tienen causas humanas con múltiples factores (que pueden incluir guerra, conflicto interno y desastres naturales) y

¹⁶⁶ IDMC – NRC, *Op. Cit.*, pp. 1 y 2.

conlleven desplazamientos en masa, inseguridad alimentaria, violaciones de derechos humanos y altas pérdidas humanas.

2. ANÁLISIS Y ALCANCE DE LA PROBLEMÁTICA EN CIFRAS

De acuerdo con la información revisada en el numeral anterior, es importante señalar que, para efectos de estructurar y adelantar el análisis del problema de estudio que ocupa esta investigación, se tomarán como referencia los desastres hidrológicos, los meteorológicos y los geofísicos, también llamados desastres naturales de impacto repentino. En ese sentido, vale la pena traer a colación las siguientes cifras que ilustran la problemática que se deriva de la ocurrencia de este tipo de desastres.

En el informe del IDMC correspondiente al año 2008, se señala que 36 millones de personas fueron desplazadas por causa de desastres naturales: 31,3 millones ubicadas en Asia, 3,8 millones en América y 697.000 en África, afectándose seriamente un total de 20 países. De estos casos, el 56% corresponden a causas de ocurrencia repentina relacionadas con el clima¹⁶⁷. La misma organización, señaló en su informe del año 2009 que se reportó un número de 16.700.000 desplazados por consecuencia de desastres naturales ocurridos de forma súbita; de estos, el 91% (15.200.000), fueron por causas relacionadas con el clima (Climate-related hazards), principalmente inundaciones y tormentas¹⁶⁸ y el 9% restante (1.500.000), por causas geofísicas (Not climate-related hazards). De igual forma, señala que Asia es el continente más afectado, pues allí se ubican 14.500.000 desplazados (87%); lo siguen África (7%) y América (6%) con 2.200.000 desplazados en suma¹⁶⁹.

De la misma manera, el IDMC señala que en el año 2010 se reportaron 42.300.000 personas desplazadas por consecuencia de desastres naturales ocurridos de forma súbita; el 90% de estos casos, esto es, 38.300.000, se produjeron por causas relacionadas con el

¹⁶⁷ IDMC-NRC-OCHA: 2009, *Op. Cit.*, pp. 8-11.

¹⁶⁸ Señala el IDMC que 44% fueron causas hidrológicas y el 47% causas meteorológicas, según la tipología revisada en párrafos superiores. Ver: IDMC – NRC: 2011, *Op. Cit.*, p. 8.

¹⁶⁹ *Ibidem*.

clima (Climate-related hazards), principalmente inundaciones y tormentas¹⁷⁰ y el 10% restante, es decir, 4.000.000, fueron por causas geofísicas (Not climate-related hazards). Nuevamente Asia fue la zona del mundo más afectada, por las inundaciones masivas que se presentaron en China y Pakistán¹⁷¹ y la erupción de un volcán en Indonesia, reportando un total de 32.400.000 desplazados (77% del total del año 2010), cifra que representa más del doble que en el año 2009. Seguido se encuentra América con un 19%, con ocasión de las inundaciones de México y la Ola Invernal ocurrida en Colombia; por último está África, con un 4%¹⁷².

En el año 2011, el IDMC reportó las siguientes estadísticas: cerca de 14.947.000 personas fueron desplazadas como consecuencia de desastres naturales ocurridos de forma súbita; el 92% (13.803.591 personas), atribuible a causas relacionadas con el estado del tiempo¹⁷³ (weather-related disasters¹⁷⁴) y el 7.7% (1.143.625 personas), por causas geofísicas (Geophysical disasters)¹⁷⁵. Al igual que en los años anteriores, Asia fue el continente más afectado con un reporte de 13.300.000 desplazados (89%), toda vez que se padecieron graves consecuencias por el terremoto y posterior tsunami de Japón, sumado a la crisis nuclear generada en Fukushima con ocasión de los fenómenos mencionados; así mismo, China, Filipinas y Sri Lanka afrontaron graves consecuencias por desastres naturales. En seguida se encuentra América, con 1.011.000 de desplazados (7%), generados

¹⁷⁰ Señala el IDMC que 85% fueron causas hidrológicas y el 5% causas meteorológicas y climatológicas, según la tipología revisada en párrafos superiores. Ver: *Ibidem*, p. 11.

¹⁷¹ En las inundaciones de agosto de 2010 ocurridas en Pakistán, más de 1.500.000 personas fueron desplazadas por esta causa. Ver: En: <http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/las-victimas-de-las-inundaciones-en-pakistan-desplazadas-por-segunda-vez/> Consultada el 07/10/13. En el mismo sentido: *In search of shelter: Mapping the Effects of Climate Change on Human Migration and Displacement*, en: http://issuu.com/careandclimatechange/docs/care_in_search_of_shelter Consultada el 07/10/13.

¹⁷² IDMC-NRC: 2011, *Op. Cit.*, p. 11.

¹⁷³ Señala el IDMC que fueron 71.1% causas hidrológicas, 20.6% causas meteorológicas y 0.6% causas climatológicas. Ver: IDMC-NRC: 2012, *Op.Cit.*, p. 10.

¹⁷⁴ Para el Informe de 2011, el IDMC cambia la denominación de las causas pero solo en cuanto a su nombre, pues el contenido sigue siendo el mismo que se reportó en los informes de 2009 y 2010; para estos últimos años, la categoría se llamaba Climate-related hazards y para 2011, se llama Weather-related disasters.

¹⁷⁵ En el mismo sentido del comentario anterior, en el informe de 2011 el IDMC cambia la denominación de las causas pero solo en cuanto a su nombre, pues el contenido sigue siendo el mismo que se reportó en los informes de 2009 y 2010; para estos últimos años, la categoría se llamaba Not Climate-related hazards y para 2011, se llama Geophysical disasters.

principalmente por las inundaciones y tormenta tropical de México y las inundaciones en Brasil, entre otros no menos importantes sucesos y por último, África (4%)¹⁷⁶.

Por último, en el informe de 2012 señala el IDMC que se registraron 32.400.000 desplazados en el mundo por causa de desastres naturales, siendo esta una cifra que representa el doble de población desplazada respecto del año inmediatamente anterior; el 98% de estos desplazamientos (31.700.000 personas), se originaron en causas asociadas con el clima (weather-related disasters) y el 2% (700.000 personas aprox.), por causas geofísicas (Geophysical disasters). El continente Asiático continúa siendo el continente que reporta el índice más alto de desplazamientos con un registro de 22.200.000 personas, principalmente por las inundaciones que se presentaron en India y China, seguido de África con 8.200.000 personas y luego América con 1.800.000 personas¹⁷⁷.

(Para una referencia de los datos y las cifras, ver las tablas y gráficas incluidas en el Anexo No. 3 de este documento).

A manera de conclusión de los datos presentados (2008-2012), se puede establecer que las inundaciones, las tormentas y los terremotos, son los desastres más frecuentes y el continente más afectado es Asia, seguido, con amplio margen de diferencia, por América y África. Es importante anotar que para los años revisados, se presentaron eventos en Europa y Oceanía, pero en condiciones muy bajas respecto de los sucesos expresados anteriormente y no se hacen muy visibles en las cifras que el IDMC utiliza para evidenciar la problemática; las cantidades son expresadas en millones y por ello no se refiere de forma tan puntual a los referidos continentes, toda vez que los afectados allí no llegan a este nivel. El IDMC hace una precisión en su informe de 2011, señalando que la cifra de 14.9 millones de desplazados reportados para ese año, no abarca el fenómeno de desplazamiento por causas relacionadas con la pérdida del hábitat o del alimento, (los llamados procesos de

¹⁷⁶ IDMC-NCR: 2012, *Op.Cit.*, pp. 14-19.

¹⁷⁷ IDMC-NCR: 2013, *Op.Cit.*, pp.27-30.

evolución lenta o procesos de degradación ambiental, tales como sequías)¹⁷⁸, lo cual es reiterado en el informe correspondiente al año 2012¹⁷⁹. De igual forma, en el informe de 2012, presenta interesantes comparaciones de las cifras de desplazamiento por causa de los desastres naturales en el período 2008-2012, revelando que en esos 5 años se han desplazado 143.900.000, en 125 países; de este altísimo número, el 83% se ha desplazado por causas relacionadas con el clima (119.800.000 personas) y el 17% por causas geofísicas (24.100.000 personas)¹⁸⁰.

De igual forma, se puede señalar que el informe de cada año es más detallado y completo, de donde se colige que la problemática se ha acentuado y que ello ha conllevado a mejorar la forma de presentar y recoger la información, de cara a la búsqueda de alternativas viables para el manejo adecuado, pertinente y oportuno de la problemática. Sin embargo, dicho recaudo de información y la incertidumbre en la determinación de las cifras, siguen siendo puntos problemáticos resaltados por los diferentes organismos que refieren este tema en sus informes, lo cual se complica en la medida en que, al no estar definido el tratamiento jurídico que internacionalmente se dará a los desplazados por desastres naturales y así mismo, a nivel de las legislaciones de cada Estado, difícilmente habrá un organismo internacional que centre su mandato de actuación en este fragmento de la población.

En ese sentido, señala la oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (en adelante ACNUR), que además del desplazamiento forzado por conflictos armados, han sido atendidas en el mundo entero varias crisis humanitarias provocadas por desastres naturales, en las cuales se ha generado el fenómeno del desplazamiento de la población por dichos desastres. Sin embargo, aclara que a pesar del aumento de esta crisis, de sus afectados y de lo complejo del fenómeno que se deriva, escapa de las estadísticas sobre desplazamiento forzado presentado en el informe de ACNUR del año 2009¹⁸¹,

¹⁷⁸ IDMC-NRC: 2012, *Op.Cit.*, p. 4.

¹⁷⁹ IDMC-NRC: 2013, *Op. Cit.*, p. 11.

¹⁸⁰ *Ibidem*.

¹⁸¹ ACNUR, *Tendencias Globales 2009. Refugiados, solicitantes de asilo, retornados, desplazados internos y personas apátridas*, 2010, *Op. Cit.*, p. 3.

entendiendo por ello que se trata de una situación cuya medición y determinación se basa, actualmente, en aproximaciones o estimaciones. En el mismo sentido, vale la pena anotar que si bien el ACNUR emplea, para efectos de las estadísticas, la definición de Desplazado Interno dada por el señor Deng, precisa que en sus informes sólo se “incluye a los desplazados internos por conflictos a los que la Agencia extiende su protección y/o asistencia”¹⁸², reiterando así su clara exclusión de los desplazados por causa de desastres naturales. Situación semejante parece persistir en los informes de la misma Organización para los años 2011 y 2012, en los que se habla de un número total desplazados forzados en el mundo por causa de persecución, conflictos violencia generalizada y violaciones a los derechos humanos¹⁸³, estableciendo dentro de esta categorización a refugiados, desplazados internos y solicitantes de asilo, pero sin existir una referencia expresa al tema de los desplazados por causa de los desastres naturales¹⁸⁴.

En ese sentido, el IDMC plantea dos importantes reflexiones: en sus informes de 2010, 2011 y 2012, señala que las cifras sobre la situación de los desplazados por causa de los desastres naturales evidencia la problemática por la cual atraviesa el mundo entero y la gravedad de la misma, pero señala que se requiere un especial análisis de la información para la formulación de políticas y de soluciones, particularmente, a nivel nacional, pues deben tenerse en cuenta las características de cada país, así como las condiciones y necesidades de su población. En ese sentido, los datos que se obtienen como resultado de los estudios, las investigaciones que se hagan y las propuestas que se diseñen, deben conllevar un análisis que tenga en cuenta las particularidades de cada Estado, (en tamaño, densidad, población, condiciones de vulnerabilidad, etc.); esto permitirá a los actores nacionales e internacionales una mayor comprensión de la situación, la frecuencia y los

¹⁸² ACNUR: 2013, *Op. Cit.*, p. 37.

¹⁸³ En estos informes, ACNUR señala que en el mundo se reportaron 42.500.000 desplazados forzosos en el año 2011 y 45.200.000 en el 2012. ACNUR, *Tendencias Globales 2011. Un año de crisis*, 2012, p. 5 y ACNUR: 2013, *Op. Cit.*, p. 3

¹⁸⁴ De hecho, ACNUR refiere en estos informes, además de las categorías mencionadas en el texto, (refugiados, desplazados internos, asilados y apátridas), “Otros grupos o personas de interés”, en los que encuadrarían aquellas personas que, por sus situaciones, no encajan en las categorías anteriores; pero aun así, no se hace alusión dentro de este punto a los migrantes forzados por causa de los desastres naturales. Ver, en el Informe del año 2011, p.30 y en el correspondiente al año 2012, p.30.

efectos de los eventos, especialmente, para atender adecuada y oportunamente a la población más vulnerable, en situaciones actuales y de cara a otras futuras. Igualmente señala, como se mencionó en el primer capítulo de esta investigación, que no se debe perder de vista que las causas del desplazamiento son complejas y están interrelacionadas; por ejemplo, suelen coincidir el desplazamiento por desastres naturales con las condiciones previas relacionadas con conflicto en la misma población, lo cual la hace doblemente vulnerable¹⁸⁵.

El IDMC señaló, como aspecto preliminar para sus estudios, lo cual además justifica una vez más los fines de esta investigación, que sus informes se refieren a personas que han sido desplazadas de su lugar de residencia habitual y en consecuencia han tenido que abandonar todo con ocasión de la ocurrencia de un desastre natural. Sin embargo, aclara que no se diferencia entre aquellos que han sido desplazados y han permanecido dentro de su país y aquellos que, en razón del desastre y sus efectos, han cruzado una frontera e indican que la evidencia los lleva a concluir que la gran mayoría de personas desplazadas por desastres naturales repentinos, son considerados desplazados internos porque siguen permaneciendo en su país, de conformidad con lo señalado por los Principios Deng estudiados en el acápite anterior¹⁸⁶. En ese mismo sentido, en informe de 2009, el Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos señaló, en relación con la ocurrencia del desplazamiento por causa de los desastres naturales, “que es probable que la mayoría de las personas afectadas permanezcan en el territorio de su país de origen y que, en consecuencia, sean consideradas desplazados internos” (párrafo 12). De lo anterior surge la reflexión en torno a si este análisis puede trasladarse al caso Colombiano, pues al parecer, de una primera lectura de la normatividad existente, no se evidencia ello, dado que si se hubiera considerado de tal forma, la ley de desplazamiento tendría contempladas otras causas diferentes al conflicto armado como móvil para desplazarse forzosamente. De todas formas, este análisis será abordado en el tercer capítulo de este trabajo.

¹⁸⁵ *Ibidem*, p. 9. En el mismo sentido, IDMC-NCR: 2011, *Op.Cit.*, p.19 e IDMC-NCR: 2013, *Op. Cit.*, p. 9.

¹⁸⁶ IDMC – NCR: 2011, *Op. Cit.*

Para concluir este aparte, cabe mencionar que lo expuesto anteriormente pone de presente, una vez más, la necesidad de categorizar a los afectados por los desastres naturales, que cada vez son más y con ello determinar la forma en que deberán ampararse tales personas en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y por ende, en las legislaciones internas de los Estados¹⁸⁷, haciendo responsables a los Gobiernos de la protección y asistencia de aquellos, de conformidad con los lineamientos internacionales, como ha ocurrido con los refugiados o los desplazados por conflicto armado¹⁸⁸ y con otras situaciones que han ido surgiendo y que han exigido la revisión de los Organismos Internacionales para definir un esquema de protección y de garantía de derechos.

3. UNA REALIDAD DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL Y DE LOS ESTADOS: ALGUNOS CASOS DE REFERENCIA

Visto está que la exposición y el riesgo a los desastres naturales es una realidad latente, que puede afectar a cualquier Estado, en cualquier momento. Los hechos ocurridos han puesto de presente la importancia, no solo de las políticas internas de los Estados afectados para atender las situaciones derivadas de la ocurrencia de desastres naturales, sino el papel de los Organismos Internacionales en la asistencia humanitaria que se brinda, en el respaldo a las acciones de los Estados afectados y en la forma en la que se da tratamiento a las personas afectadas. De todas formas, vale la pena anotar en este punto, no es claro, en ninguno de los casos estudiados a partir de la información recaudada, el tratamiento jurídico que

¹⁸⁷ “(...) El Relator Especial observa que la Corte interpretó el artículo 36 teniendo en cuenta dos ejes: por un lado, los derechos y obligaciones de los Estados entre sí y, por otro, los derechos y obligaciones de los Estados en relación con la persona detenida. Ese enfoque es el que sigue el Relator Especial con respecto a la protección de las personas en casos de desastre.” *Informe del Relator Especial sobre la protección de las personas en casos de desastre*, 2009, párr. 23.

¹⁸⁸ Tal como lo señala la profesora BORRÁS en su artículo *Refugiados ambientales: el nuevo desafío del Derecho Internacional del medio ambiente*: “El presente artículo postula la necesidad de revisar el concepto jurídico de refugiado para poder ampliarlo a nuevas realidades sociales, como son las que resultan del deterioro del medio ambiente, ya sea por causas naturales, ya sea por las actividades humanas. La regulación del llamado refugiado ambiental por el ordenamiento jurídico internacional resulta imprescindible para colmar una laguna jurídica y proporcionar una protección jurídica suficiente a los cada vez más numerosos desplazados por razones ambientales”. En: http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-09502006000200004&script=sci_arttext. Consultada el 07/10/13.

reciben las personas que, como consecuencia de los desastres naturales han tenido que desplazarse forzosamente de su lugar de residencia habitual, bien sea porque ésta desapareció físicamente luego del desastre, porque debió ser evacuado preventivamente y quizá de forma permanente por la ubicación de dicha residencia, o porque ésta amenaza ruina con posterioridad a la ocurrencia del desastre.

Los casos que han sido escogidos para desarrollar este aparte de la investigación, se seleccionaron por las siguientes características: i) por el contexto geográfico, pues los 3 casos corresponden al continente americano; ii) porque que en los 3 casos el desplazamiento fue una de las principales consecuencias; iii) porque en todos los casos hubo un particular actuar del Estado y de los Organismos Internacionales; y iv) por las condiciones sociales, políticas y económicas de los Estados afectados en cada caso. Así las cosas, los casos son: el terremoto de Haití (Enero de 2010), el terremoto y posterior tsunami de Chile (Febrero de 2010) y el Huracán Katrina (EEUU, 2005).

Para desarrollar este aparte, se revisarán y analizarán las condiciones particulares de cada caso en cuanto al desastre mismo, las consecuencias derivadas de éste y las acciones adoptadas por los Estados y los Organismos Internacionales para atender la crisis que cada evento conllevó; esto permitirá conocer y entender la forma en que cada caso fue tratado para, posteriormente, establecer las diferencias subyacentes entre estos. Adicionalmente, teniendo en cuenta la importancia que ha venido adquiriendo el asunto de los desastres, lo cual se deja en evidencia, a manera de referencia, con los casos expuestos, en la parte final del capítulo se incluye una breve mención al mecanismo temático no convencional que para estos efectos ha dispuesto Naciones Unidas: la Relatoría Especial para la protección de las personas en casos de desastre, destacando brevemente elementos de los informes que ha venido presentando desde el año 2008 y proponiendo algunas reflexiones alrededor de las posiciones que ha planteado en los documentos publicados hasta la fecha.

3.1. EL TERREMOTO DE HAITÍ

Señala la oficina del ACNUR, que “Haití ocupa la parte occidental de la isla de Hispaniola por un tercio de su extensión, mientras el resto del territorio hace parte de la República Dominicana. El país es el más pobre del hemisferio occidental. Según datos recientes, tres cuartos de la población sobrevive con menos de 2 dólares al día”¹⁸⁹. Es un país que, por su condición geográfica, históricamente ha tenido una amplia vulnerabilidad a la ocurrencia de desastres naturales, pues es tropical, montañoso, ubicado en una región sísmica, que experimenta lluvias frecuentes en diferentes períodos del año, así como tormentas tropicales, huracanes, inundaciones y deslizamientos; de igual forma, las comunidades que habitan en las zonas costeras son susceptibles a vientos fuertes, tsunamis, tormentas y aumentos en el nivel del mar, mucho de ello, como resultado del cambio climático¹⁹⁰. Todo esto convierte a Haití en un país objeto de un alto número de amenazas y desastres naturales que conducen a otros serios problemas que aquejan al país como la sequía, que afecta el sector agrícola y el suministro de agua potable y conlleva a un sinnúmero de problemáticas tales como la inseguridad alimentaria, la salubridad pública¹⁹¹, la pobreza, la

¹⁸⁹ Ver: <http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/acnur-ofrece-asistencia-en-respuesta-al-terremoto-en-haiti/> Consultada el 07/10/13.

¹⁹⁰ En el mismo sentido, el reporte PDNA (Post-Disaster Needs Assessment), preparado por un equipo conformado por representantes del Gobierno de Haití y miembros de la Comunidad Internacional, bajo la dirección del Gobierno de la República de Haití, señala, respecto de la condición de Haití frente a los desastres naturales, que este país tiene el más alto índice de vulnerabilidad a los ciclones entre todos los pequeños Estados insulares en desarrollo, por estar situado en el centro de la Cuenca del Caribe, lo cual hace que el 96% de su población viva en peligro constante ante los fuertes vientos, las inundaciones, los deslizamientos de tierra y lodo, entre otros fenómenos naturales que conllevan daños y perjuicios. Adicionalmente, ha sido reconocido como uno de los países más vulnerables al cambio climático y además de las amenazas hidrometeorológicas, se encuentra en una zona sísmicamente activa. El informe plantea que esto se puede confirmar por la alarmante tendencia en los desastres sucesivos: 56 desastres reconocidos internacionalmente, entre ellos 20 grandes desastres en el siglo 20 y 4 grandes desastres en la última década. Ver: PDNA, *Haiti Earthquake PDNA: Assessment of damage, losses, general and sectoral needs*, Marzo de 2010, pp. 24-25.

¹⁹¹ Sin embargo, la FICR indica que la situación de salud pública en Haití era compleja previamente al sismo. Señala que “los indicadores de salud de Haití antes del terremoto ya estaban entre los peores de las Américas, con las tasas de mortalidad materno infantil más altas de la región, las peores tasas de desnutrición y las más altas tasas de VIH y SIDA. La esperanza de vida es de 59 años para los hombres y 63 años para las mujeres”. En: FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y LA MEDIA LUNA ROJA, *Terremoto de Haití 2010. Informe de avance anual*, p. 11. Disponible en: http://www.ifrc.org/Global/Publications/disasters/208400-First-anniversary-Haiti-EQ-operation-report_Spanish.pdf Consultada el 07/10/13.

erosión de sus suelos, los cuales se tornaron ampliamente inestables luego de la ocurrencia del terremoto¹⁹², entre otras.

Estos eventos, que ocurren reiteradamente y con cierta periodicidad, producen un efecto bastante nocivo sobre la población, toda vez que la hace incapaz de recuperarse completamente entre una y otra crisis. A manera de ejemplo, en 2012 el impacto de la sequía y de las sucesivas tormentas e inundaciones, tuvieron un efecto devastador y se estima que, a diciembre de 2012, cerca de 2,1 millones de personas vivían en una grave situación especialmente por la inseguridad alimentaria, pues de estas personas, 500.000 están clasificadas como extremadamente vulnerables por la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (en adelante FAO por sus siglas en inglés), sumado a problemas relacionados con la calidad de las viviendas, la falta de planificación urbana y el acceso a los servicios básicos, el cual era muy limitado incluso antes del terremoto de 2010¹⁹³. En ese mismo sentido, la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, señaló en su informe anual de 2011¹⁹⁴ que “en Haití el terremoto exacerbó y reveló el problema oculto hasta entonces de las terribles condiciones que caracterizaban a los asentamientos informales en que vivía la mayor parte de la población de Puerto Príncipe. Esos asentamientos, al igual que muchos en otros sitios, se habían formado espontáneamente y nunca habían sido reconocidos oficialmente por las autoridades. Tenían poco o ningún acceso a los servicios y la infraestructura básicos” (párrafo 17).

Los sucesivos desastres naturales que han marcado la historia de Haití, han conducido también a una importante problemática social, especialmente caracterizada por el desplazamiento interno. El IDMC ha señalado que este fenómeno ha sido una constante en

¹⁹² IDMC – NRC, *HAITI. A humanitarian crisis in need of a development solution*, 20 de diciembre de 2012, p. 4.

¹⁹³ *Ibidem*.

¹⁹⁴ ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS, *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*, Sra. Raquel Rolnik, 5 de agosto de 2011. Doc. A/66/270.

la historia de Haití, desde su fundación en 1804, derivado de una combinación de diversos factores de origen natural y el impacto de grandes proyectos de desarrollo, lo cual ha conllevado a una serie de violaciones a los derechos humanos, hechos que se agravan ante una inestable condición político-administrativa de las instituciones estatales y el aparato gubernamental¹⁹⁵. Sin embargo, el término “personas desplazadas internamente” no se había manejado en Haití hasta la ocurrencia del terremoto y sus consecuencias, de donde se colige la falta de atención interna, desde la perspectiva legislativa y de política pública, ante este imperante fenómeno que siempre ha existido en la Isla¹⁹⁶.

Sumado a toda esta situación preliminar, el 12 de enero de 2010, antes de las 5:00 pm., un sismo de magnitud 7,3 en la escala de Richter azotó a Haití¹⁹⁷. Este terremoto afectó la zona más densamente poblada del país, así como su centro económico y administrativo, lo cual perjudicó seriamente tanto el proceso de estabilización que venía experimentando el país en términos de la situación socio-política, la seguridad, el crecimiento económico y la mejora en las condiciones de vida de la población, como la capacidad humana e institucional, tanto del sector público como del privado, de las organizaciones internacionales y las Organizaciones No Gubernamentales (en adelante ONG's), para dar respuesta a la situación¹⁹⁸.

El sismo también conllevó serias consecuencias humanas; cerca de tres millones de personas, esto es, el 30% de la población total de Haití, se vieron afectadas, principalmente, en la zona occidental y en los departamentos del sudeste. El gobierno estima que más de 220.000 personas murieron, más de 300.000 fueron heridas y alrededor de 1,3 millones de

¹⁹⁵ IDMC-NRC: diciembre de 2012, *Op. Cit.*, pp. 1 y 4.

¹⁹⁶ Ver en ese sentido, WOODING, B.: *El impacto del terremoto en Haití sobre la inmigración haitiana en República Dominicana*, América Latina Hoy, Vol. 56, Universidad de Salamanca (España), diciembre de 2010, p. 112.

¹⁹⁷ El terremoto tuvo una duración de 35 segundos y fue seguido al menos por 52 réplicas de más de 4,5 en la escala, durante los siguientes 12 días, siendo este el sismo más fuerte que ha sufrido Haití en 200 años. El hipocentro del terremoto fue cerca de la superficie de la tierra (10 km por debajo) y su epicentro se situó cerca de la ciudad de Léogane, a unos 17 km de Puerto Príncipe, la capital, en el departamento Ouest; alrededor de la mitad de los hogares evaluados en el área metropolitana se catalogaron como dañados o destruidos y el 80% de la ciudad de Léogane estaba en escombros. *Op. Cit.*, PDNA, 2010, p. 24 y en el mismo sentido: IDMC – NRC, diciembre de 2012, *Op. Cit.*, p. 5.

¹⁹⁸ *Ibidem*.

personas estaban viviendo en refugios temporales en la zona metropolitana de Puerto Príncipe; así mismo, más de 500.000 personas abandonaron la zona del desastre para buscar refugio en otras partes del país¹⁹⁹. Toda esta situación complicó seriamente la problemática alimentaria, de servicios básicos, de salud y de vivienda que ya venía padeciendo el país y produjo una de las crisis más graves de desplazamiento interno.

Según datos de la Organización Internacional para las Migraciones (en adelante OIM)²⁰⁰, la Organización de las Naciones Unidas (en adelante ONU)²⁰¹ y el Plan de Acción Humanitaria, referidos por el IDMC en un informe sobre Haití presentado en 2012, las personas afectadas por el terremoto se desplazaron por los daños causados a sus hogares, el miedo a las réplicas y las difíciles condiciones de sobrevivencia en las que quedaron sus residencias luego del sismo, sumado a las frágiles estrategias institucionales para afrontar la situación, estimándose un número de personas desplazadas que oscilaba en el rango de 1,5 a 2,3 millones²⁰². Muchas de estas personas desplazadas fueron alojadas en campamentos temporales, en los cuales algunas personas aún hoy continúan viviendo²⁰³, lo cual hace pensar que es casi inevitable que algunos de los campamentos pasen a ser asentamientos permanentes²⁰⁴. Al respecto señaló la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como

¹⁹⁹ *Ibidem*.

²⁰⁰ El 19 de octubre de 1953 se adoptó la Constitución de la Organización, que entró en vigor el 30 de noviembre de 1954. Ver: <http://www.iom.int/cms/es/sites/iom/home/about-iom-1/constitution.html> Consultada el 07/10/13.

²⁰¹ Las Naciones Unidas empezaron a existir oficialmente el 24 de octubre de 1945, luego de la firma de la Carta de Naciones Unidas por los representantes de 50 países, realizada el 26 de junio de 1945.

²⁰² Ver: CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, *Informe del Grupo Asesor Especial sobre Haití*. Doc. E/2010/102, 14 de julio de 2010, párr. 7.

²⁰³ “Casi dos años después del terremoto que asoló a Haití en enero de 2010, más de medio millón de personas continúa viviendo en campamentos por carecer de una vivienda, señaló hoy la Organización Internacional para las Migraciones”. Ver: *Haití: Más de medio millón de personas sin casa dos años después del terremoto*, disponible en: <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=22117> Consultada el 07/10/13.

²⁰⁴ Señala el IDMC, que la magnitud del impacto humano del terremoto en materia de desplazamiento fue tal, que en diciembre de 2012, 357.000 desplazados internos permanecen en campamentos y la falta de información ha hecho imposible precisar el número de desplazados internos que viven fuera de estos campamentos, en difíciles condiciones. Estos datos incluyen a los desplazados internos que se alojan con familias de acogida, a los que previamente vivían en los campamentos y aquellos cuya difícil situación continúa y los pone en alto riesgo de desplazamiento. IDMC – NRC, diciembre de 2012, *Op. Cit.*, p. 1.

En el mismo sentido, el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, en el Informe del Grupo Asesor Especial sobre Haití presentado en 2011, señaló que “alrededor de 50.000 personas por mes abandonan los campamentos para desplazados internos a fin de vivir en refugios permanentes o semi permanentes. En consecuencia, de los 1,3 millones de personas que vivían en los campamentos durante la visita del Grupo en

elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto en el informe correspondiente al año 2011²⁰⁵, que “debido al terremoto, muchos de sus residentes se trasladaron a campamentos, ya sea por la destrucción o el daño sufrido por sus hogares o barrios, o para recibir alimentos o asistencia médica, participar en programas de trabajo a cambio de dinero en efectivo, ahorrar el alquiler (en el caso de los arrendatarios) o con la esperanza de recibir una casa. Dieciséis meses después del terremoto, todavía vivían 634.000 personas en más de 1.000 campamentos. Los observadores señalaron que la población de los campamentos estaba disminuyendo a un ritmo menor que en 2010, lo que indicaba que las personas no tenían adonde ir o habían decidido que por más precaria que fuera la situación de los campamentos, era mejor que la de origen.” (Párrafos 17 y 18).

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH), en su informe anual correspondiente al año 2010 señaló que “a diciembre de 2010 aún había en Haití más de mil campamentos de desplazados internos, la gran mayoría ubicados en Puerto Príncipe, que albergan a aproximadamente 1.4 millones de personas”²⁰⁶. En dicho informe, la CIDH citó al Relator sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Walter Kälin, indicando que “luego de una visita realizada en septiembre de 2010 constató que, luego de nueve meses del terremoto, Haití aún sufría una profunda crisis humanitaria que afectaba los derechos humanos de la población desplazada. El señor Kälin resaltó el derecho de estas personas a regresar a sus hogares, según lo establecido en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. Indicó sin embargo que, en los casos en que ello no fuera posible, puede considerarse la relocalización voluntaria o la integración local, siempre y cuando se aseguren medios de subsistencia y el acceso a servicios básicos. En su visita, el

2010, 680.000 siguen viviendo en ellos, y se prevé que este número será de 400.000 para fines de 2011”, como consecuencia directa del devastador terremoto de enero de 2010, “que fue rápidamente seguido de la temporada de huracanes, el brote de cólera y un proceso electoral difícil y, por momentos, caracterizado por disturbios civiles en las calles de Puerto Príncipe. CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, *Informe del Grupo Asesor Especial sobre Haití*, Doc. E/2011/133, 14 de julio de 2011, párr. 6 y 10.

²⁰⁵ *Informe Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*, 2011.

²⁰⁶ ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2010*, Doc. OEA/Ser.L/V/II, 7 de marzo 2011, párr. 22. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2010sp/indice2010.htm> Consultada el 07/10/13.

Representante observó asimismo que la situación de las personas que viven fuera de los campamentos era menos visible pero no menos grave”²⁰⁷. En ese mismo sentido, la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (en adelante OCHA por sus siglas en inglés), señaló que “en Haití la situación sigue siendo precaria y que, a dos años del devastador terremoto de 2010, más de 520.000 personas continúan viviendo en campamentos para desplazados. Si bien esa cifra ha descendido en más de un millón de personas, OCHA considera que la disminución no significa necesariamente que hayan encontrado un abrigo sostenible, sino más bien el deterioro de las condiciones de vida en los campamentos”²⁰⁸.

Agravándose aún más la situación de desplazamiento interno que se desató luego del terremoto, empezaron a producirse múltiples problemas en los campamentos de alojamiento de los desplazados, tales como una alta vulnerabilidad a las inundaciones, problemas de salubridad²⁰⁹, una compleja situación de las mujeres y las niñas altamente expuestas a la violencia sexual por el hacinamiento²¹⁰, desalojos forzados²¹¹, entre otras

²⁰⁷ *Ibidem*.

²⁰⁸ Disponible en: <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=22446> Consultada el 07/10/13.

²⁰⁹ Al respecto, señaló la OIM en diciembre de 2010, que “en los últimos cinco meses medio millón de desplazados haitianos han abandonado los campamentos de desplazados que ocupaban desde el terremoto del pasado 12 de enero. La OIM destacó que debido a la intensidad de las lluvias, se volvió muy difícil vivir en carpas que a menudo tenían goteras. Otra razón que convenció a la gente de marcharse fue el temor de contraer cólera debido a las malas condiciones de higiene y sanidad de los campamentos. Aun así, más de un millón de haitianos permanecen en esos asentamientos”. Ver: <http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/haiti-oim-reporta-que-500000-desplazados-abandonan-campamentos/> Consultada el 07/10/13.

²¹⁰ Al respecto, señaló la CIDH que “las condiciones extremas de precariedad y falta de seguridad en los campamentos está generando una situación de vulnerabilidad extrema para las mujeres y niñas que allí habitan. En este sentido, el número de violaciones sexuales perpetradas en los campamentos estaría en aumento y se han reportado violaciones de niñas de hasta cinco años de edad. Organizaciones que trabajan en el terreno han observado que la mayor parte de las violaciones sexuales tienen lugar en horas de la noche, por dos o más agresores, en general armados. Según los datos aportados a la CIDH, las víctimas de estas agresiones no cuentan con servicios médicos adecuados ni con recursos judiciales accesibles y eficaces, lo cual crea una situación de impunidad que permite la perpetuación de la violencia contra las mujeres y las niñas”. Ver: ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “CIDH expresa preocupación por situación en campamentos de desplazados en Haití”, Comunicado de Prensa No. 115, Washington, D.C., 18 de noviembre de 2010, disponible en: http://www.acnur.org/index.php?id_pag=9361 Consultada el 07/10/13.

²¹¹ “Asimismo, la CIDH recibió información sobre desalojos forzados. Esta situación se habría presentado en cinco campamentos creados por familias que instalaron tiendas en campos abiertos, de propiedad pública o privada, tras la destrucción de sus hogares por el terremoto. La información recibida indica que en algunos

situaciones²¹², lo cual ha desencadenado una secuencia de violaciones a los derechos humanos que torna más compleja la situación de Haití en el contexto post-sismo y en su condición como Estado ante la comunidad internacional. Señala la CIDH que “reconoce los esfuerzos del Gobierno de Haití para dar respuesta a las necesidades de la población, y en especial, a las 1,4 millones de personas en situación de desplazamiento interno por el terremoto que sacudió el país a principios de este año. No obstante, la CIDH destaca la importancia de respetar las obligaciones internacionales de derechos humanos en todas las circunstancias, en particular los derechos no derogables y los derechos de las personas más vulnerables”²¹³.

En el mismo sentido, el IDMC señaló que el 14% de los hogares que están en los campamentos, han indicado que la violencia sexual, de género y la relacionada con las pandillas ha afectado a los diferentes miembros de sus familias y el 9% informó que una mujer de la familia había sido violada, ante lo cual el IDMC pone de presente que el problema se deriva de la ausencia de paredes, puertas o cerraduras de los campamentos, lo que impide tener a los desplazados seguros. De igual forma, señala que existen varios hogares encabezados por mujeres cabeza de familia, con hijos que deben mantener, que han perdido su cónyuge como consecuencia del sismo y han quedado con muy pocos medios para sobrevivir; estos casos equivalen, aproximadamente, a una cuarta parte de los hogares que viven en campamentos. Por último, el referido organismo señala que se han adelantado

casos estos desalojos fueron realizados por terratenientes, y en otros casos por miembros de las fuerzas públicas, con el fin de establecer campamentos formales”. *Ibidem*.

²¹² Ver: *Informe del Grupo Asesor Especial sobre Haití*, 2010, párr. 8.

²¹³ Precisamente, a raíz de este complejo informe presentado por la CIDH, este organismo envió una carta al Gobierno de Haití solicitando que se adelanten investigaciones por los hechos relacionados con las violaciones sexuales en los campamentos, para evitar que se repitan y “recomendó al Estado de Haití garantizar la presencia de fuerzas de seguridad alrededor y en el interior de los campamentos, en particular fuerzas de seguridad femeninas y especialmente cerca de los baños; mejorar la iluminación dentro de los campamentos; implementar medidas para facilitar la presentación de demandas y para mejorar la eficacia de las investigaciones judiciales, incluyendo, en particular, el entrenamiento de los comisarios de la policía sobre sus deberes en relación a los casos de violencia contra las mujeres; y proveer asistencia gratuita de médicos especializados con experiencia en tratar víctimas de violencia sexual”. “*CIDH expresa preocupación por situación en campamentos de desplazados en Haití*”, *Op. Cit.*

esfuerzos para mejorar la seguridad de las mujeres en riesgo de violencia sexual y de género²¹⁴, pero aun así, se siguen reportando casos²¹⁵.

De esta forma, los diferentes Organismos y Organizaciones Internacionales, han puesto de presente las problemáticas que se han originado a partir del desplazamiento forzado ocurrido por el terremoto de 2010, lo cual ha conducido a Haití a una imperante situación de vulneración de derechos humanos y estar, por ello, en la mira de la comunidad internacional por sus deberes, sus obligaciones y su responsabilidad como Estado frente a sus asociados, principalmente, porque entre la población desplazada se encuentran grupos de personas de especial protección, tales como menores separados de sus familias o no acompañados, mujeres embarazadas y lactantes, madres cabeza de familia, madres adolescentes, adultos mayores y personas con discapacidad. Por tal razón, cualquier acción que el Estado haitiano diseñe e implemente, tiene como desafío impedir a toda costa la discriminación en el acceso a los servicios, la violencia física y sexual, la falta de integración social y la manipulación por parte de grupos armados²¹⁶. Es importante señalar en este punto, que el Estado de Haití deberá tener en cuenta, a la hora de diseñar normas y políticas públicas, el enfoque de derechos humanos en que deberán inspirarse éstas, remitiéndose, además, a los estándares internacionales para la protección de los derechos humanos y especialmente, al contenido de los Principios Deng, dada la cantidad y difícil condición de los desplazados internos que allí habitan. El IDMC ha señalado que Haití no tiene una estrategia de soluciones duraderas ni políticas que aborden las necesidades y los derechos de los desplazados internos; particularmente, las preocupaciones se refieren a la política para orientarlas acciones referentes a la vivienda y al desarrollo urbano, pues son

²¹⁴ V.Gr. adoptando medidas como mejorar la iluminación en los campamentos, la creación de casas de seguridad, etc.

²¹⁵ IDMC-NRC: diciembre de 2012, *Op. Cit.*, p. 10.

²¹⁶ *Ibidem*, p. 12. En este mismo informe, el IDMC señala que en 2012 se empezó a fortalecer el marco legal para la protección de los derechos de los grupos vulnerables; ejemplo de ello es la expedición de la ley nacional sobre la integración de las personas con discapacidad, la presentación de un proyecto de ley sobre la violencia contra las mujeres cuyo trámite ha finalizado y el Gobierno ratificó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que comprende el derecho a un nivel de vida digno y de calidad, así como a la vivienda adecuada, incluidos los campamentos de desplazados.

fundamentales para hacer frente al desplazamiento, la cual debe ser integral, incluyente, con alto contenido social y accesible²¹⁷.

En ese orden de ideas, en Haití las soluciones serán duraderas en la medida en que sean parte de una estrategia dirigida por el gobierno, donde éste asuma su responsabilidad como Estado, con el apoyo de la comunidad internacional y un compromiso a largo plazo de los donantes internacionales y otros socios. Para ello, resulta fundamental garantizar el derecho de los desplazados internos a participar en la formulación de soluciones que respondan realmente a sus necesidades y preste especial atención a los grupos vulnerables y sus necesidades específicas²¹⁸. Esta formulación de políticas públicas, de normas y de acciones con socios internacionales estratégicos, no solo es necesaria para prevenir futuros sucesos semejantes²¹⁹, pues dada la condición geográfica y climática de Haití, la exposición al riesgo por parte de su población es constante, sino también y en mayor medida, para proteger a las personas que se vieron desplazadas como consecuencia del terremoto, toda vez que habitan en carpas cuya infraestructura no soporta las inclemencias del clima. A manera de ejemplo, cerca de 70.000 personas fueron desplazadas por nuevos desastres en el año 2012, pues la temporada de lluvias de marzo desplazó aproximadamente a 20.000 personas, (la mayoría de los cuales eran desplazados internos que vivían en campamentos y se vieron afectados por las inundaciones, deslizamientos de tierra y la pérdida de cultivos y ganado); el huracán Isaac afectó a más de 50.000 desplazados internos (que estaban en campamentos tras el terremoto) y provocó la evacuación de otras 15.000 personas; la tormenta tropical Sandy, a finales de octubre, generó el desplazamiento de unas 31.370 personas, alrededor de 20.000 fueron evacuadas y se registraron graves

²¹⁷ *Ibidem*, p. 14.

²¹⁸ *Ibidem*.

²¹⁹ Señala OCHA que en Haití “las organizaciones humanitarias están colaborando estrechamente con el Gobierno para transferir las responsabilidades y acelerar los esfuerzos de recuperación. (...) Para responder a estos desafíos no basta con formular una respuesta humanitaria eficaz: hay que prepararse también para nuevas crisis, aumentar la capacidad de resistencia y colaborar con los agentes del desarrollo para abordar las causas profundas de los desastres. No hay otra opción: debemos establecer un sistema de respuesta humanitaria verdaderamente inclusivo”. NACIONES UNIDAS, Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios, *OCHA en 2012 y 2013. Plan y Presupuesto. La coordinación salva vidas*, p. 2 y 3. Disponible en: <http://ochanet.unocha.org/p/Documents/OCHA%20in%202012-13%20Plan%20and%20Budget%20Spanish%20web.pdf> Consultada el 07/10/13.

destrucciones a viviendas, lo cual llevó al gobierno a declarar el estado nacional de emergencia. Esta tormenta también agravó la situación de los desplazados internos post-terremoto, destruyendo 5.800 refugios, de los cuales 78 ya habían sido golpeados por el huracán Isaac tres meses atrás²²⁰.

De otro lado, como ya había sido referido en el primer capítulo de esta investigación, el desplazamiento por causas alimentarias se ha convertido en una constante y Haití es prueba de ello; las personas se han visto obligadas a desplazarse a las zonas urbanas para tratar de acceder a los alimentos importados y a diversas formas de subsistencia²²¹. La FAO, con ocasión del terremoto, solicitó una importante suma de dinero a la ayuda humanitaria internacional para la recuperación del sector agrícola en Haití y apoyar la producción alimentaria en los campos y huertos de las zonas rurales; dicho organismo considera que los desplazamientos masivos de población afectan directamente la infraestructura agrícola y es indispensable apoyar la producción local de alimentos. Igualmente, dicho Organismo estima que la mitad de la población haitiana sufre desnutrición e indicó que durante los últimos 20 años ha dependido en gran parte de la importación de alimentos²²².

Así las cosas, los afectados por los desastres, que cada vez son más y con más consecuencias, reiteran la imperante necesidad de definir la forma en que deberá ampararse a tales personas en el marco del Derecho Internacional y de las legislaciones internas de los Estados, poniendo de presente que debe tratarse de un esquema de protección integral y de garantía de derechos, que abarque los diversos fenómenos que acarrea la ocurrencia de los desastres; tal es el caso, por ejemplo, de los desplazados por alimentos, entendiendo por ellos el grupo de personas que deben migrar de su lugar de residencia habitual por un estado de necesidad al que han llegado con ocasión del desastre y que los conduce,

²²⁰ *Ibidem*, p. 6.

²²¹ *Ibidem*.

²²² Ver: http://www.acnur.org/paginas/?id_pag=9262 Consultada el 07/10/13.

inefablemente, a una situación de pobreza y hambruna, afectado sus condiciones de vida y su dignidad²²³.

En el análisis de la información recaudada es evidente que las condiciones sociales, políticas y económicas de Haití eran inadecuadas e insuficientes para atender las consecuencias derivadas del sismo; por ello, la unión de esfuerzos internacionales ha permitido que se den avances en el proceso de atención de los distintos fenómenos de crisis creados a partir del desastre natural²²⁴ y en el transcurso de los años en los intentos de reconstrucción que se han venido dando, pero que se han visto seriamente afectados por los múltiples desastres naturales que han azotado al país en los años subsiguientes al terremoto. Señaló al respecto el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (en adelante ECOSOC), en informe especial sobre Haití realizado en 2010, que “la magnitud y la concentración de la devastación del terremoto hacen que Haití sirva para estudiar monográficamente la capacidad de los agentes internacionales para efectuar una transición sin trabas desde la asistencia humanitaria al apoyo a la recuperación mientras se abre camino la etapa de la reconstrucción (...) para lo cual recomienda que se haga pleno uso de la capacidad de las Naciones Unidas de movilizar esfuerzos y ayuda a nivel internacional y que el papel rector de la Organización a este respecto se reconozca y se promueva sobre el terreno”²²⁵.

El mismo Organismo, en su informe de 2011 señaló que hay 15 organismos de las Naciones Unidas con presencia en el Estado, colaborando en diferentes frentes²²⁶ y “se

²²³ SALADO OSUNA, A.: “Derecho a un nivel de vida adecuado”, en: *Los Derechos Humanos aquí y ahora, 60 años después de la Declaración Universal de Derechos Humanos*. Madrid. Ministerio de Asuntos Exteriores, Secretaría General, 2008, p. 75. En este documento la autora hace referencia a los “refugiados del hambre”, concepto que se asemeja a la situación presentada en el escrito, pero haciendo alusión a las personas que migran de un Estado a otro en virtud de un estado de necesidad al que han llegado con ocasión de la pobreza y el hambre y huyen de las nefastas consecuencias que esto les puede acarrear para su vida y dignidad humana.

²²⁴ En el mismo sentido, ver: <http://www.un.org/ga/president/64/statements/plenaryonHaiti130110.shtml> y <http://www.un.org/ga/president/64/statements/haiti22110.shtml> Consultada el 07/10/13.

²²⁵ *Informe del Grupo Asesor Especial sobre Haití*, 2010, párr. 6 y 10.

²²⁶ OCHA señala que “la familia humanitaria incluye no solo a los gobiernos y organismos especializados sino también al sector privado y a los particulares, con inclusión de expertos en información (...) Los rápidos avances de la capacidad de recoger, compilar y analizar la información ofrecen una notable oportunidad de

reconoce ahora ampliamente que el equipo en el país obtuvo buenos resultados en la prestación de asistencia humanitaria a la población haitiana al tiempo que participaba en actividades en pro del desarrollo a largo plazo. Los mecanismos de asistencia humanitaria, en particular las agrupaciones de organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales que trabajan sobre temas específicos, han logrado coordinar la prestación ordenada de asistencia humanitaria.”²²⁷

OXFAM, un organismo internacional²²⁸, señala que “tres años después del devastador terremoto, más de un millón de haitianos aún dependen de la ayuda humanitaria, según Naciones Unidas. Esto incluye las 358.000 personas que aún viven en campamentos, medio millón más con acceso limitado a alimentos básicos y unos 73.500 niños menores de 5 años que sufren malnutrición. Haití también se enfrenta, con toda probabilidad, al segundo año consecutivo de malas cosechas a causa de la sequía de principios de temporada y al paso del huracán Sandy, en noviembre de 2012, que afectó a 1 millón y medio de personas. Desde el inicio de la epidemia de cólera en octubre de 2010, se han detectado cerca de 632.000 casos y más de 7.600 personas han muerto como consecuencia de la enfermedad”.

orientar selectivamente la respuesta humanitaria de manera más eficaz que en ningún otro momento de la historia. OCHA hará cada vez más hincapié en este programa durante los dos próximos años perfeccionando la gestión de la información en todos los niveles, en particular mejorando la compilación, elaboración y análisis de datos”. *OCHA en 2012 y 2013. Plan y Presupuesto. La coordinación salva vidas, Op. Cit.*, p.3.

²²⁷ *Informe del Grupo Asesor Especial sobre Haití*, 2011, párr. 15. En el mismo informe, señala dicho Organismo que fue creada la Comisión Provisional para la Recuperación de Haití para coordinar y supervisar las actividades de recuperación y reconstrucción, la cual ha aprobado 89 proyectos prioritarios, con un presupuesto total de 3.200 millones de dólares (párr. 24); así mismo, señala que diversos Organismos de NU están coordinando labores con el Gobierno haitiano para la rehabilitación de diversas zonas del país (párr. 11) y que el BID, el Banco Mundial y NU están adelantando diversas acciones por medio del Fondo para la Reconstrucción de Haití, para la realización de proyectos de reconstrucción (párr.26). De igual forma, manifiesta que en la Conferencia Internacional de Donantes “Hacia un nuevo futuro para Haití”, (Nueva York, marzo de 2010), 55 donantes del sector público (gobiernos e instituciones multilaterales), se comprometieron a proporcionar un total de 5.600 millones de dólares para la recuperación y el desarrollo de Haití, 4.600 millones de dólares para programas de asistencia y 1.000 millones de dólares para alivio de la deuda, destacando que los sectores que han recibido un mayor apoyo son la reconstrucción social, es decir, el agua y el saneamiento, la educación y la salud, y la reconstrucción territorial, en particular el sistema de transporte (párr. 32). Ver en el mismo sentido, <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=2244>, *Op.Cit.*, consultada el 07/10/13.

²²⁸ OXFAM INTERNATIONAL es una confederación internacional de 17 organizaciones que trabajan conjuntamente en 92 países como parte de un movimiento global por el cambio con el objetivo de construir un futuro libre de la injusticia de la pobreza. Ver: <http://www.oxfam.org/es/emergencias/haiti-terremoto> . En el mismo sentido, ver <http://100forhaiti.org/who-we-are/about-us/> Consultadas el 07/10/13.

Adicionalmente, el sistema de salud también se vio seriamente afectado, desde el recurso humano mismo, pasando por la calidad del mismo y las condiciones de prestación del servicio; al respecto, señala la FICR que “el terremoto puso una enorme presión sobre el sistema de salud, y trágicamente varios médicos directivos, profesores, estudiantes de medicina y de enfermería murieron en el terremoto, dejando un déficit de recursos humanos en el sector de la salud. Desde enero de 2010, más de 216.000 pacientes han sido tratados por los centros sanitarios de la Cruz Roja y la Media Luna Roja. Para muchos de los afectados de Haití, la respuesta al terremoto es la primera vez que han tenido acceso al cuidado de la salud gratis y formal”²²⁹.

Es evidente que, a pesar del conocimiento histórico del riesgo de la población por la ubicación geográfica del país, la prevención de los desastres y la figura de preparación para la atención de los mismos, antes, durante y después, no se dio por parte de las instituciones del Gobierno. De igual forma, la inestabilidad política e institucional y la consecuente ausencia de normas y políticas públicas que atendieran realmente las necesidades de la población, permitieron que las consecuencias del sismo no fueran atendidas pronta, adecuada y eficazmente. Elizabeth Byrs, quien fuese portavoz de la OCHA para el momento del desastre, consideró que nunca habían hecho frente a circunstancias similares y señaló: “Nos encontramos con un país decapitado, sin estructuras políticas o gubernamentales en las que apoyarnos para llevar a cabo las labores de ayuda y rescate”; Byrs manifestó “que ni siquiera en el “tsunami” que arrasó la isla indonesia de Sumatra y otros países del sudeste asiático en diciembre de 2004- y que causó más de 300.000 muertos- las circunstancias eran tan negativas. “Incluso en Banda Aceh (la región de Indonesia sacudida por el tsunami) había ciertas estructuras gubernamentales u oficiales en las que apoyarnos”²³⁰. En el mismo sentido, el IDMC indicó que la estabilidad política y social de Haití se ve amenazada por los altos niveles de exclusión y desigualdad y los índices de criminalidad incluso con participación en redes internacionales, lo cual genera

²²⁹ http://www.ifrc.org/Global/Publications/disasters/208400-First-anniversary-Haiti-EQ-operation-report_Spanish.pdf Op. Cit., consultada el 07/10/13.

²³⁰ Ver: <http://www.rpp.com.pe/detalle.php?nid=235834> (Noticia del 16/01/10). Consultada el 07/10/13.

que el aparato gubernamental, la asistencia humanitaria, la preparación y la recuperación ante un próximo desastre, difícilmente se fortalecerán en un contexto como el de Haití²³¹.

Vale la pena mencionar que la OIM señaló en su informe de 2011 que, a raíz del sismo, se esperaban grandes oleadas de emigración, pero esas previsiones no se hicieron realidad²³²; se esperaba un muy alto número de refugiados en República Dominicana teniendo en cuenta, de un lado, que dicho país ha sido destino de refugio temporal e informal para los Haitianos en momentos de inestabilidad política o desastres naturales y, de otro lado, que contrario a los hechos históricos, con ocasión del terremoto República Dominicana implementó una política de “fronteras abiertas” como respuesta humanitaria. Sin embargo, el grueso de la población afectada por el terremoto está en condición de desplazamiento al interior de Haití, en los campamentos habilitados y por diversas razones no hay cifras ciertas y fiables de las personas que han cruzado la frontera hacia República Dominicana luego del sismo²³³.

Los desafíos del Estado haitiano y de los Organismos Internacionales comprometidos con Haití hoy, 3 años después del sismo, son múltiples y de variada condición²³⁴, pues las problemáticas persisten. Señala la CIDH que uno de los principales desafíos es proporcionar una solución duradera al problema de la vivienda de las personas afectadas

²³¹ IDMC-NRC: diciembre de 2012, *Op. Cit.*, pp. 4-5.

²³² OIM, Informe 2011, *Op. Cit.*, p. 57.

Disponible en: http://publications.iom.int/bookstore/free/WMR2011_Spanish.pdf Consultada el 07/10/13.

²³³ WOODING, 2010, *Op. Cit.*, pp. 112-117.

²³⁴ Refiriéndose a los retos que enfrenta Haití luego del sismo, señala la CIDH que “el actual proceso de reconstrucción constituye una valiosa oportunidad para las autoridades haitianas y la comunidad internacional para fortalecer la institucionalidad del Estado haitiano y lograr así un desarrollo sostenible para el país. En este sentido, es necesario que la sociedad haitiana tenga un rol activo en este proceso y que no sea relegada a mera receptora de ayuda internacional. Esto significa que la comunidad internacional debe garantizar la participación y consulta de los destinatarios de la cooperación, así como la participación del Estado y de la sociedad haitiana en todos los aspectos de la reconstrucción. Asimismo, la asistencia financiera internacional debe canalizarse de manera de reforzar las instituciones estatales”. Ver: ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “A dos años del terremoto en Haití, CIDH urge a comunidad internacional a redoblar esfuerzos”, Comunicado de Prensa No. 4, Enero 13 de 2012, Washington D.C. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2012/004.asp> Consultada el 07/10/13.

por el desastre natural, pero en el entretanto, debe enfrentarse el reto más inminente, que es mejorar las condiciones de vida en los campamentos de desplazados internos²³⁵.

3.2. EL TERREMOTO Y POSTERIOR TSUNAMI DE CHILE

A tan solo mes y medio del devastador terremoto de Haití, con el cual el mundo entero se había estremecido por la magnitud de los daños y las graves consecuencias respecto de la población haitiana, el sábado 27 de febrero de 2010, a las 3:34 de la mañana, un terremoto de magnitud 8,8 grados en la escala de Richter, sacudió a Chile²³⁶. Después del terremoto, un fuerte tsunami impactó las costas chilenas²³⁷, arrasando varias localidades ya devastadas por el sismo, principalmente el archipiélago de Juan Fernández; la alerta de tsunami se extendió a varios países ubicados en el Pacífico (V.gr. Perú, Ecuador, Colombia, Panamá, Costa Rica, Nicaragua, la Antártida, Nueva Zelanda, la Polinesia Francesa y las costas de Hawai).²³⁸

²³⁵ *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2010, 2011*, párr. 71.

²³⁶ “Su epicentro se ubicó en el mar, a 47,4 kilómetros de profundidad de la corteza terrestre, frente a las localidades de Curanipe y Cobquecura, aproximadamente a 150 kilómetros al noroeste de Concepción. En la capital del país, el sismo tuvo una duración cercana a los 2,5 minutos y las regiones más afectadas fueron Valparaíso, Metropolitana, O’Higgins, Maule, Biobío y La Araucanía, las cuales, para la fecha de los hechos, concentraban más de 13 millones de habitantes, que equivalían al 80% de la población total del país”. Ver: CILLERO, M.: *Terremoto y maremoto en Chile: una visión desde los derechos de los niños afectados*, Centro de Derechos Humanos Universidad Diego Portales, Chile, 2010. Disponible en: http://www.udp.cl/investigacion/repo_listado.asp?pagina=6 Consultada el 07/10/13.

²³⁷ Respecto de la ocurrencia del tsunami que sucedió posteriormente al sismo, se han dado serias críticas al Gobierno en turno para la época de los hechos, las cuales han dado lugar, incluso, a investigaciones judiciales, pues se indaga por la cancelación por parte del Gobierno de una alerta de tsunami poco antes de que éste llegara a las costas del país, toda vez que el Gobierno mismo hizo un llamamiento a la calma unas horas después del terremoto y descartó que fuera a producirse un tsunami, lo cual finalmente ocurrió. Ver: <http://www.europapress.es/latam/chile/noticia-chile-pinera-critica-veladamente-bachelet-gestion-terremoto-tsunami-sacudieron-pais-2010-20130209052138.html> En igual sentido, <http://noticias.univision.com/americ-latina/chile/article/2010-02-28/criticas-al-gobierno-de-bachelet#axzz2S3bOFj5f> Consultadas el 07/10/13. Así mismo, el entonces Ministro de Defensa de Chile, Francisco Vidal, admitió que “la Marina cometió un error de predicción al descartar la posibilidad de un tsunami tras el terremoto. Varias localidades costeras de la región del Maule, así como el archipiélago de Juan Fernández fueron afectados por olas gigantes y marejadas que causaron varios muertos, un número indeterminado de desaparecidos y una gran destrucción material. Las localidades de Constitución, Pelluhue e Iloca fueron arrasadas por una ola que se abatió sobre la costa 20 minutos después del terremoto”. Disponible en: <http://historico.elpais.com.co/paionline/notas/Marzo012010/inter4.html> Consultada el 07/10/13.

²³⁸ *Ibidem*.

La OCHA señala en sus informes de la situación en Chile luego del terremoto, que las cifras oficiales entregadas por el Gobierno indican que el sismo y posterior tsunami produjeron 521 víctimas fatales y 56 desaparecidos²³⁹; en relación con los daños materiales, se hablaba de cerca de 500.000 viviendas con daños severos y se estimaba un total de 2 millones de damnificados. Si bien estas cifras son muy altas, especialmente tratándose de los daños humanos, no son tan impactantes como en el caso de Haití, como se expuso en el numeral anterior, máxime si se tiene en cuenta de un lado, que Chile es uno de los países con el más alto índice de sismicidad y, de otro lado, que éste fenómeno de 2010 ha sido catalogado como la peor tragedia natural en Chile desde 1960²⁴⁰, año en el cual aconteció el segundo terremoto más fuerte en el país y uno de los cinco más fuertes registrados en el mundo, desde que existen registros sismológicos²⁴¹. Más adelante, se volverá sobre este punto de la “relación” de este caso con el caso Haití.

Por la gravedad de la situación, la entonces Presidenta de Chile, Michelle Bachelet, decretó el Estado de Excepción Constitucional por 30 días para dos de las regiones más afectadas del país (Maule y BíoBío), lo cual permitió al Gobierno y sus instituciones definir las necesidades básicas de la población para orientar sus esfuerzos, más aún, teniendo en cuenta el cambio de mandato que se avecinaba por la terminación del periodo presidencial

²³⁹ OCHA, *Chile Earthquake. Informe de Situación #17*, 10-16 de Mayo, 2010. Disponible en: http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/DFAB4017597DDB148525772D00795FD4-Informe_completo.pdf Consultada el 07/10/13.

²⁴⁰ “Chile está en una de las zonas de mayor actividad sísmica del planeta, con la convergencia de dos grandes placas tectónicas que provoca sismos de magnitud 8 cada diez años aproximadamente. (...) En el país sudamericano tuvo lugar el 22 de mayo de 1960 el mayor terremoto jamás registrado, el de Valdivia, de magnitud 9,5 y en el que murieron 2.000 personas.” En: *Chile oficializa petición de ayuda humanitaria ante la ONU*, 02/03/10. Disponible en: <http://spanish.peopledaily.com.cn/31617/6906154.html> Consultada el 07/10/13.

²⁴¹ Ver: *Terremoto y maremoto en Chile: una visión desde los derechos de los niños afectados*, Op.Cit. En el mismo sentido, Carlos Valdés González, quien para la época del terremoto en Chile se desempeñaba como Jefe del Servicio Sismológico Nacional de México, señaló “que Chile es uno de los países con una sismicidad impresionante (...) En Chile, en 1960, se registró el sismo más fuerte del mundo de 9,5 grados Richter, que es “muchas veces mayor que el 8,8 grados del sábado”, al referirse a las condiciones del sismo ocurrido el 27 de febrero de 2010. Disponible en: <http://spanish.peopledaily.com.cn/31617/6906143.html> Consultada el 07/10/13.

de Michelle Bachelet²⁴². De tal forma, el 22 de marzo el Gobierno chileno anunció el fin de la fase de emergencia y el inicio del periodo de reconstrucción, teniendo un panorama de cerca de 1.8 millones de personas afectadas en las regiones más devastadas por el sismo y/o tsunami, principalmente en la región del BíoBío; las prioridades indicadas por el nuevo gobierno coincidían con las ya definidas por el gobierno saliente: albergue temporal, educación y agua, saneamiento e higiene²⁴³, a lo cual se sumó una estrategia de apoyo desde las Fuerzas Armadas del país orientada a hacer presencia en las diferentes regiones para colaborar con las labores de reconstrucción. Esta labor se tornó muy pertinente teniendo en cuenta que, como lo indicó la FICR, la población que habitaba en las áreas rurales o en pequeños asentamientos fuera de las zonas urbanas, estaba más necesitada de atención y ayuda humanitaria²⁴⁴.

De tal forma, un informe del Gobierno chileno de fecha 21 de mayo de 2010²⁴⁵, luego de casi 3 meses de ocurrido el sismo-tsunami, señala las principales medidas adoptadas por éste para hacer frente a la emergencia derivada de dichos fenómenos, lo cual podría evidenciar una sólida organización institucional y económica para la atención de la población afectada y sus necesidades. En dicho informe, se refieren de forma precisa, en primer lugar, los temas de vivienda y saneamiento básico e higiene (servicios sanitarios y agua potable), pues el desplazamiento a causa de la pérdida o afectación grave de los hogares fue una de las principales consecuencias del fenómeno natural; en segundo lugar, el apoyo psicosocial y en tercer lugar, la creación de un bono económico de apoyo financiero a las familias afectadas; siempre se resalta como principal eje de atención un enfoque de

²⁴² En el año 2009, los comicios presidenciales en Chile le dieron el triunfo a Sebastián Piñera, quien tomó posesión del cargo el 11 de marzo de 2010, en medio de la situación que vivía el país luego del sismo-tsunami de días anteriores.

²⁴³ OCHA, *Chile Earthquake. SituationReport #9*, 26 de marzo de 2010. Disponible en: http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/88E02F9CAB3825C2C12576F6002D4D65-Informe_completo.pdf Consultada el 07/10/13.

²⁴⁴ OCHA, *Chile Earthquake. Informe de Situación #11*, 6 de Abril de 2010. Disponible en: http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/D55524CF0597A922852577120070BB4C-Informe_completo.pdf Consultada el 07/10/13.

²⁴⁵ Documento disponible en la página web oficial del Gobierno de Chile. Ver el numeral 1, denominado *Emergencia ocasionada por el terremoto y el tsunami del 27 de febrero de 2010* y el numeral 2, *Bono Marzo*. Ver: <http://www.gobiernodechile.cl/cuenta-publica-2010/ministerio-de-planificacion/principales-medidas/> Consultada el 07/10/13.

derechos en favor de la población vulnerable, esto es, niños, adultos mayores, enfermos, discapacitados e indígenas, lo cual deja ver, de igual forma, una organización basada en la garantía de los derechos humanos, con énfasis hacia los grupos de especial protección, dejando una marcada diferencia respecto a la situación en Haití, donde esta premisa no fue un referente de acción para el diseño de la política.

En ese sentido, señala el Gobierno en el referido informe, que “a fines de abril se habían entregado más de 23 mil viviendas de emergencia a las familias más afectadas por la catástrofe, priorizando a aquellas con niños, ancianos y enfermos. Se llegará a cumplir la meta de 40 mil viviendas de emergencia instaladas al 11 de junio”, para lo cual el Programa de Habitabilidad Chile Solidario destinaría una importante suma de dinero de su programa regular para mejorar las condiciones de vivienda de la población. De igual forma, hace alusión a la “construcción de 200 centros de servicios sanitarios para asentamientos, para dotar a la población desplazada de baños, duchas y agua potable en los asentamientos nuevos que se han creado a partir de la relocalización de las familias afectadas por el terremoto y maremoto” y a la prestación de servicios de apoyo psicosocial para las personas que habiten en las regiones más afectadas, garantizando de esa forma “la recuperación y normalización de las condiciones mínimas de calidad de vida (...) recuperar el entramado social y que la comunidad sea participante activa en la reconstrucción de sus vidas”. Por último, señala el informe que en un esfuerzo institucional conjunto (Ministerio de Planificación, Ministerio del Trabajo y Previsión Social y Ministerio de Hacienda), se expidió en marzo de 2010 la Ley N° 20.428, que otorga un bono que beneficiará a un total de 4.200.000 personas, esto es, 2.400.000 familias, lo cual tuvo un costo fiscal de 325 millones de dólares y empezó a pagarse de forma inmediata²⁴⁶.

Es importante resaltar una herramienta implementada por el Gobierno chileno, referida en diversos documentos oficiales, que permitió analizar las condiciones de la situación y diseñar unos planes de acción reales, basados en la información recaudada; de esta manera, se podía planear la forma en la cual se atenderían las necesidades de la población afectada

²⁴⁶*Ibidem.*

de forma focalizada y se adelantarían las acciones de reconstrucción y recuperación que fuesen prioritarias y adecuadas, toda vez que la información recogida sería enviada y cruzada con los diferentes ministerios e instituciones del Estado. Se trata de un catastro de la emergencia, que permite la verificación y digitalización de los registros municipales de las familias y personas afectadas por la catástrofe, a partir de una Ficha Única de Emergencia²⁴⁷. En el mismo sentido, el Ministerio de Desarrollo Social diseñó una Encuesta Post-terremoto, la cual se efectuó entre mayo y junio del mismo año del sismo y tenía por objeto “generar información que permita evaluar los cambios en el nivel de vida de la población afectada por el terremoto y/o tsunami ocurrido el 27 de febrero del año 2010. Para efectos de esta encuesta, se consideró como zonas afectadas a las regiones de Valparaíso, Metropolitana, Libertador B. O’Higgins, Maule, Biobío y Araucanía”²⁴⁸.

Lo anterior pone de presente una reflexión que permite concluir que el Gobierno de Chile, estaba en capacidad, como Estado, de prestar atención a las graves consecuencias derivadas de la ocurrencia del sismo-tsunami, demostrando una sólida estructura institucional y una organización político-económica importante; esto le permitió identificar necesidades basadas en las condiciones reales, planear acciones focalizadas para atender las necesidades de manera organizada administrativa y económicamente y dar un enfoque de derechos humanos a las acciones implementadas, de cara a la población más vulnerable.

Este planteamiento explica las razones por las cuales la solicitud formal de ayuda humanitaria solamente fue presentada por el Gobierno chileno a la ONU, dos días después de la tragedia, pues estaban evaluando la destrucción y determinando, en consecuencia, la magnitud en número de damnificados y las necesidades de esta población, para lo cual requerían la ayuda internacional²⁴⁹. Para algunos, muy acertada esta decisión, toda vez que se trataría de una petición de ayuda basada en condiciones reales, como lo señaló el entonces Canciller de la República Mariano Fernández, al indicar que la cooperación

²⁴⁷ *Ibídem*.

²⁴⁸ Disponible en: <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/encuesta-post-terremoto/> Consultada el 07/10/13.

²⁴⁹ <http://spanish.peopledaily.com.cn/31617/6906154.html> Op. Cit., Consultada el 07/10/13.

internacional “ha correspondido plenamente con las prioridades que establecimos y con la lista de peticiones que hemos hecho (...) hay que destacar la impresionante colaboración latinoamericana, el compromiso incluso de países que tienen un desarrollo menor que Chile, como Bolivia, que nos ha proporcionado tres aviones con agua potable (...) cada país envía las cosas con sus medios, porque nosotros no podríamos hacernos cargo de esa logística”. Sin embargo, para muchos otros, este procedimiento del Gobierno no fue adecuado, al considerar que la llegada de asistencia internacional se dilató más de lo necesario²⁵⁰.

Es en este punto, relacionado con la forma en la cual se solicitó y se impartió la ayuda internacional, en el cual vale la pena referirse a la “relación” del caso Chile con el caso Haití y lo reseño entre comillas porque se trata de dos fenómenos naturales distintos en sus condiciones fácticas²⁵¹, lo cual impide hacer una comparación estricta, pero permite poner de presente una realidad basada en otros criterios de análisis.

En cuanto a las condiciones geológicas de ocurrencia de los fenómenos en ambos países, se puede colegir que si bien tuvieron características diferenciadas, el “respeto de las normas antisísmicas y preparación de la población son algunas de las diferencias con que ambos países enfrentaron los sendos sismos”²⁵², evidenciando que Chile se encuentra, como país,

²⁵⁰ *Terremoto en Chile: La ayuda llega por toneladas*. Reportaje de Valeria Perasso, enviada especial de la Cadena BBC Mundo a Chile. Disponible en: http://www.bbc.co.uk/mundo/america_latina/2010/03/100308_0452_terremoto_chile_solidaridad_mz.shtml Consultada el 07/10/13.

²⁵¹ El terremoto de Chile tuvo una magnitud de 8,8 en la escala de Richter, siendo uno de los terremotos más potentes del siglo y tuvo una fuerza superior al que azotó a Haití en enero de 2010, que tuvo una magnitud 7,3 en la misma escala. El Jefe del Servicio Sismológico Nacional (SSN) de México para la época de ocurrencia de estos sucesos, Carlos Valdés González, señaló que el terremoto de Chile “tuvo entre 800 y 900 veces más de energía liberada (...) si hablamos de magnitud y energía liberada cada que subimos un grado de magnitud elevamos 30 veces el nivel, en este caso, cuando comparamos el de Haití, que fue de 7,3 con el de Chile de 8,8 varía porque es una escala logarítmica sería entre 800 y 900 mayor”. Sin embargo, lo que hace técnicamente diferentes estos fenómenos, es que en Haití la profundidad del temblor fue a unos 10 km de la corteza terrestre, lo cual aumentó la fuerza de las vibraciones y los daños en la superficie, mientras que en Chile, el sismo ocurrió a 35 km bajo el océano, lo cual amortiguó el impacto, pero generó un tsunami que puso en alerta a muchos países porque amenazó con ser muy grande. Ver: *Sismo en Chile fue entre 800 y 900 veces mayor que en Haití*. 02/03/10. Disponible en: <http://spanish.peopledaily.com.cn/31617/6906143.html> Consultada el 07/10/13.

²⁵² <http://spanish.peopledaily.com.cn/31617/6906154.html> Op. Cit., consultada el 07/10/13.

institucional y administrativamente mejor preparado que la Haití frente a un fenómeno telúrico. El hecho de que Chile se encuentre ubicado sobre las fallas geológicas referidas anteriormente, lo cual lo hace ser un país sensible a los movimientos telúricos, no puede constituirse en una justificación para explicar por qué en Haití las cosas acontecieron de la forma en la que el mundo entero lo registró, pues en el numeral anterior se evidenció que Haití también es vulnerable a diferentes tipos de fenómenos naturales, desde hace largo tiempo en la historia; entonces, lo que los hace diferentes es la preparación para lo ocurrencia de los fenómenos naturales²⁵³, -en la medida de lo posible, pues es difícil estar ciento por ciento preparado para este tipo de situaciones-, acompañado de una solidez institucional y una estabilidad gubernamental que permita el diseño y la implementación de estrategias de acción, como señalaron los Organismos Internacionales que prestaron ayuda humanitaria en Chile, refiriéndose a las diferencias en las tareas de recuperación entre Chile y Haití, al indicar que el gobierno chileno mismo fue quien condujo las operaciones de atención a las necesidades y las acciones de recuperación²⁵⁴.

En razón de ello, la forma en que Chile acudió a la ayuda internacional fue muy puntual y le permitió canalizar los requerimientos para atender focalizadamente las necesidades de la población, haciendo coincidentes la realidad con las necesidades y con la solicitud de ayuda humanitaria a la comunidad internacional. Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva para ese entonces de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (en adelante CEPAL), agencia encargada de coordinar la asistencia de la ONU para Chile, señaló “que el gobierno chileno está muy bien organizado y tiene una gran capacidad institucional. Por lo tanto, está solicitando ayuda muy puntual”²⁵⁵, lo cual resulta bastante importante, al recordar que el 80% de la población total de Chile vivía en la zona afectada por el terremoto; en ese sentido, la funcionaria puso de presente la ayuda concreta que está disponible y que diversos países manifestaron estar dispuestos a prestar, lo que facilitó el diseño y ejecución

²⁵³ <http://spanish.peopledaily.com.cn/31617/6906143.html> Op. Cit., consultada el 07/10/13.

²⁵⁴ *Ibidem*.

²⁵⁵ Chile: ONU inicia asistencia a gobierno tras terremoto. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=17768> Consultada el 07/10/13.

de los planes de acción gubernamentales y las estrategias de recuperación que el Estado puso en marcha.

En el mismo sentido, cuando la FICR hizo el llamamiento económico de emergencia para apoyar las operaciones humanitarias de la Cruz Roja chilena, manifestó que “con esos fondos se proveerán insumos básicos, tiendas de campaña y lonas impermeables, así como equipos de agua y saneamiento a 15.000 familias afectadas por el terremoto”²⁵⁶, demostrando entonces un plan de acción “compartido y coordinado con el gobierno chileno”²⁵⁷.

De igual forma, un equipo interagencial compuesto por organismos de la ONU, el Programa Mundial de Alimentos (PMA)²⁵⁸, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)²⁵⁹ y la Unión Europea, al referirse a la ayuda que se enviaría a Chile, manifestó que “identificó las necesidades más urgentes de la población afectada por el terremoto de Chile. Se trata de tiendas de campaña, agua y saneamiento, educación y control epidemiológico y acceso a servicios de salud”²⁶⁰, lo cual puso de presente, una vez más, la coincidencia con las necesidades expuestas por el Gobierno chileno a la comunidad internacional desde que formuló la solicitud de ayuda, señalando que el apoyo de los organismos internacionales estaba “basado en los informes y reuniones con las autoridades locales”²⁶¹, hecho que permitió que el Secretario General de

²⁵⁶ *Chile: Cruz Roja pide ayuda financiera para operaciones humanitarias*, 02/03/10. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?newsID=17777&criteria1=Chile&criteria2=terremoto> Consultada el 07/10/13.

²⁵⁷ *Ibidem*.

²⁵⁸ Sus siglas en inglés son WFP y corresponde al nombre de la organización: World Food Programme. <http://es.wfp.org/> Consultada el 07/10/13.

²⁵⁹ En 1945, se celebró en Londres una Conferencia de las Naciones Unidas para el establecimiento de una Organización Educativa y Cultural (ECO/CONF); ésta reúne a los representantes de unos 40 Estados y sus delegados deciden crear una organización para formar una verdadera cultura de paz. Al final de la conferencia, el 16 de noviembre de 1945, 37 de esos Estados firman la Constitución que marca el nacimiento de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Esta Constitución entró en vigor a partir del 4 de noviembre de 1946 y fue ratificada por 20 Estados. Ver: <http://www.unesco.org/new/es/unesco/about-us/who-we-are/history/> Consultada el 07/10/13.

²⁶⁰ *Chile: Identifican las necesidades más urgentes*. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?newsID=17874&criteria1=&criteria2> Consultada el 07/10/13.

²⁶¹ *Ibidem*.

la ONU autorizara el uso de US \$10.000.000 del Fondo Rotatorio Central para Emergencias (CERF, por sus siglas en inglés). El enlace de las acciones internacionales permitió que de ese valor autorizado por la ONU, la OIM tomara US \$3.000.000 para la construcción de casas temporales que beneficiarían a unas 1.500 familias afectadas por el sismo²⁶², lo cual, sumado a la acción del gobierno que aunó esfuerzos con ONG's locales²⁶³, permitió atender de manera prioritaria las necesidades de vivienda expresadas desde un comienzo por el gobierno chileno²⁶⁴, con el fin de evitar que el desplazamiento permanente llegara a ser una consecuencia social derivada del sismo, como en el caso haitiano.

Todo lo anterior evidencia que si bien en Chile la ayuda humanitaria fue indispensable para atender las necesidades y consecuencias derivadas del sismo-tsunami, demostrando una vez más la importancia de los Organismos Internacionales y de la Comunidad Internacional en

²⁶² *Chile: OIM asiste a miles de familias damnificadas.* Disponible en: <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?newsID=18000&criteria1=Chile> Consultada el 07/10/13.

²⁶³ En ese sentido, OCHA señala en su informe de situación en Chile, de fecha 10-16 de mayo de 2010, esto es, a casi 3 meses de la ocurrencia del sismo, que el Gobierno chileno informó que se han construido más de 38,000 viviendas de emergencia, de las cuales el Gobierno ha construido 23,000 y la ONG Un Techo para Chile, 15,000. *Informe de Situación #17*.

²⁶⁴ Si bien esto no es objeto de reflexión en la presente investigación, hablando del tema de la vivienda vale la pena mencionar que la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, en su informe de 2011 señala que existe una preocupación por un fenómeno llamado “el negocio de la reconstrucción”, explicando que “la planificación, financiación y ejecución de la reconstrucción se externaliza a empresas privadas. En algunos casos se ha vinculado la externalización de la reconstrucción sin las salvaguardias necesarias con los efectos negativos en la idoneidad y los gastos soportables de la reconstrucción”. Puntualmente se refiere al caso chileno, indicando que “tras el terremoto y el tsunami posterior de febrero de 2010, el sector privado aparentemente desempeñó un papel central en la reconstrucción de los centros urbanos y las zonas costeras. De conformidad con los principios del Plan de Reconstrucción, las familias pueden optar por reconstruir sus hogares en el mismo solar de los edificios colapsados o adquirir una casa existente o recién construida. No obstante, habida cuenta de que la reconstrucción de las viviendas estaba respaldada principalmente por subvenciones vinculadas con la propiedad individual, los constructores privados preferían reconstruir las viviendas en zonas nuevas de las afueras de las ciudades y no en las zonas centrales, de las que provenían muchas personas desplazadas, y en las que los precios de la tierra y la vivienda eran mucho más altos. También se informó de que empresas inmobiliarias ejercían presión sobre las familias para que vendieran la tierra y la vivienda a precios muy bajos en un momento de extrema vulnerabilidad, para allanar el camino para la reurbanización privada.” *Informe Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*, 2011, párr. 42.

este tipo de situaciones²⁶⁵, la forma en que se prestó la ayuda fue muy diferente al caso Haitiano, pues la coordinación y manejo por parte del Gobierno chileno, con organización política, administrativa y económica y estabilidad institucional, condujo a una solicitud precisa y organizada que hizo eficiente la respuesta ante los sucesos naturales, contrario al caso haitiano, donde, además de ser el país más pobre de la región, lo que tenía en condiciones de vulnerabilidad a su población incluso antes del sismo, no había estabilidad política ni institucional y la acción de los Organismos Internacionales prácticamente reemplazó la acción del Estado mismo y el auxilio económico solicitado terminó cubriendo no solo las necesidades de la población producto del sismo, sino el cúmulo de necesidades que ésta tenía y que se sumaron como consecuencia de las nefastas secuelas del terremoto, poniendo al descubierto graves y sistemáticas vulneraciones a los derechos humanos, lo que condujo a que la mirada del mundo se dirigiera a Haití, como nunca antes había sucedido y los organismos de Derechos Humanos de la región prestaran especial observación a dicho Estado.

3.3. EL HURACÁN KATRINA (NEW ORLEANS, LOUISIANA, ESTADOS UNIDOS)

Lo sucedido con Katrina es una muestra, real y compleja, de carácter positivo y a la vez negativo, de un parámetro referido anteriormente: la prevención y preparación ante la ocurrencia de desastres naturales. A lo largo de la búsqueda de información relacionada con lo ocurrido en New Orleans, se evidenció la existencia en Estados Unidos de un sólido sistema de atención y prevención de desastres, estructurado como política pública desde el nivel local hasta lo federal, incluyendo una importante cantidad de información de acceso público, relacionada con el tipo de desastres a que puede estar expuesta la Nación y sus

²⁶⁵ En ese sentido, señala un estudio hecho en Chile, con ocasión del sismo, “que un terremoto y maremoto generan un daño importante y dan lugar a una crisis humanitaria o situación humanitaria, que obliga a los Estados y al sistema internacional a elaborar una respuesta humanitaria, destinada a mitigar los daños, impedir nuevas vulneraciones de derechos, recuperar la infraestructura pública y privada de los servicios y reintegrar a las personas afectadas a una vida normal en la sociedad (...) La noción señalada permite diferenciar la mera ayuda frente a un desastre del deber del Estado de proveer esa ayuda y el derecho correlativo de las víctimas a recibirla”. *Terremoto y maremoto en Chile: una visión desde los derechos de los niños afectados*, Op. Cit.

Estados, las acciones que deben emprenderse por parte de la ciudadanía antes, durante y después de ocurrido un desastre, las formas de asistencia existentes, entre otros importantes aspectos que evidencian un interés por brindar a los ciudadanos herramientas claras y eficaces para hacer frente a un desastre²⁶⁶. Esto hace parte del lado positivo del parámetro referido; lo negativo se muestra en que lamentablemente nunca se puede estar lo suficientemente preparado ante la ocurrencia de un desastre natural, pues independientemente del tipo de desastre y de la posibilidad de predecirlo o no, tienden a existir condiciones derivadas del desastre que escapan de lo previsto. De esta forma se puede empezar este aparte para referirse al Katrina: un fenómeno devastador en un Estado ampliamente preparado para la ocurrencia de desastres naturales, que generó graves consecuencias, pero que gracias a la prevención y al acceso a la información, no pasaron a peores niveles, sin dejar de reconocer, en ningún momento, que fue una crisis de importantes dimensiones²⁶⁷.

El paso de Katrina por New Orleans fue devastador; el Servicio Nacional Meteorológico señala que “será probablemente recordado como uno de los peores desastres naturales en la

²⁶⁶ Para ejemplificar esto, ver: National Weather Service Climate Prediction Center Hazards Assessment Briefing. Disponible en: <http://www.cpc.ncep.noaa.gov/products/predictions/threats/> Consultada el 07/10/13. De igual forma, la página oficial READY (www.ready.gov), que es un servicio público nacional diseñado para educar y capacitar a los Americanos para prepararse y responder a emergencias derivadas de los desastres naturales y otros provocados por el hombre, como el terrorismo, disponible en inglés y en español; y la página oficial de Federal Emergency Management Agency (en adelante FEMA), organismo que se encarga de preparar la Nación contra todo peligro y maneja la respuesta federal y la labor de recuperación después de un incidente nacional. FEMA también inicia actividades de mitigación, entrena el personal de respuesta, trabaja con los gerentes de emergencias locales y estatales y gestiona el Programa Nacional de Seguro contra Inundaciones y la Administración de Incendios de EE.UU. FEMA moviliza equipos y recursos necesarios para proteger la salud y la seguridad pública, ayuda en las evacuaciones, en el establecimiento de centros de acogida, brinda apoyo para atender las necesidades médicas de emergencia y las necesidades humanas, da protección a la propiedad, además de otras medidas de protección de emergencia. www.fema.gov, disponible en inglés y en español, consultada el 07/10/13.

²⁶⁷ El fenómeno natural llamado *Katrina*, se formó en Long Island, Bahamas, se convirtió en huracán antes de tocar tierra al norte de Miami, (FL.) en la tarde del 25 de agosto de 2005; el domingo 28 de agosto, alcanzó la categoría 5 en el centro del Golfo de México y tocó tierra a lo largo de la Costa del Golfo en la madrugada del lunes 29 de agosto, con categoría 4, vientos sostenidos de 145km/h, continuando hacia el norte y afectando la zona de New Orleans (LO.) y otras cercanas del Estado de Alabama. Se convirtió en tormenta tropical el lunes 29 de agosto, al noroeste de Mississippi y luego dio su paso por Tennessee el martes 30 de agosto; finalmente perdió sus características tropicales el 31 de agosto. Ver: Weather Service Weather Forecast Office, http://www.srh.noaa.gov/bmx/?n=event_katrina2005 Consultada el 07/10/13.

historia de Estados Unidos”²⁶⁸ y desafortunadamente ni las advertencias del Centro Nacional de Huracanes, que preveían sus características catastróficas, pudieron evitar la difícil situación. La mayoría de los habitantes de dicha ciudad fueron evacuados 48 horas antes de la llegada de Katrina, siguiendo las indicaciones y la información dada por las autoridades y más de 60.000 personas afrontaron el paso del huracán desde sus viviendas²⁶⁹. Los diques que contenían las aguas del lago Pontchartrain soportaron la tormenta, pero en la madrugada del martes 30 de agosto, el nivel de las aguas empezaba a subir en las calles de la ciudad, ya en la mañana el Alcalde estimó que el 80% de la ciudad estaba inundada y dos días después, igualaba el nivel del lago. Esta inundación condujo a la mayor migración forzada de Estados Unidos, desde la guerra civil de 1860²⁷⁰; según información del Comité Internacional de la Cruz Roja (en adelante CICR), a 10 de septiembre de 2005 el número de desplazados ascendía a 145.613 ubicados, en su mayoría, en los estados de Texas, Luisiana y Misisipi²⁷¹, desatándose una crisis social que se vio agravada por los saqueos ante la ausencia de agua y alimentos.

De esta crisis derivada del huracán, los más afectados fueron los afroamericanos²⁷² y las personas de escasos recursos, categorías que en muchos casos se entrelazan. Al respecto,

²⁶⁸ *Ibidem*.

²⁶⁹ Ver: <http://www.paralibros.com/tm210/p21-cat/pg2105noi.htm> Consultada el 07/10/13.

²⁷⁰ “El paso destructor de Katrina”, en *Revista del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja*. Disponible en: http://www.redcross.int/es/mag/magazine2005_3/10-13.html Consultada el 07/10/13.

²⁷¹ Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo – CIDER, *Huracán Katrina. Adaptación al cambio climático*, Universidad de Los Andes, disponible en: <http://cus.upc.edu/cooperacio/fitxers/FichaKatrina.docx> Consultada el 07/10/13.

²⁷² No solo los afrodescendientes eran un grupo de especial protección que vio seriamente afectados sus derechos con ocasión del paso del Katrina; al respecto señala la CIDH: “(...) La Comisión escuchó testimonios relacionados a los derechos humanos en los desastres naturales en el Hemisferio, incluyendo los efectos de acciones estatales posteriores al desastre natural de los huracanes Katrina y Mitch sobre la población de trabajadores migratorios latinos, que comprende aproximadamente de 20 a 30 mil personas. En la audiencia se informó que frecuentemente en los desastres naturales, los trabajadores migratorios y otros minoritarios en particular están en desventajas y son víctimas de violaciones de derechos humanos, incluyendo la carencia de las necesidades y servicios básicos, amenazas de deportación, y denegación de garantías laborales”. ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe del 124º período ordinario de sesiones de la CIDH*, Numeral III, incluido en el Comunicado de Prensa N° 07/06, titulado “Evaluación de los derechos humanos en las Américas durante sesiones ordinarias de la CIDH”. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/Comunicados/Spanish/2006/7.06esp.htm> Consultada el 07/10/13. En igual sentido, ver otro documento de la misma Comisión: *Annual Report 2005*, International Instruments and other reference

señala la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, en el informe del año 2011 referido anteriormente, que estos sectores de la población “fueron los que más padecieron la devastación porque, en su mayoría, vivían en las secciones de la ciudad más bajas y propensas a las inundaciones. Además, numerosos habitantes de la zona metropolitana (que en general eran pobres) carecían de los medios para escapar de la inundación” (párrafo 14).

Las condiciones que se vivieron, como consecuencia del huracán, hicieron difícil e incierta la estimación del número de pérdidas humanas; sin embargo, algunas fuentes señalan que este número puede estar cerca de 1.300, pero los suicidios y las muertes por estrés como consecuencia del desplazamiento forzado y las pérdidas, es un número que aumenta considerablemente dichas estimaciones²⁷³.

Vista y evaluada la situación en New Orleans, el Gobierno local procedió a solicitar la ayuda Federal, siguiendo los pasos previstos para ello; en ese sentido, el Gobernador del Estado, a través de la oficina regional de Federal Emergency Management Agency (en adelante FEMA²⁷⁴), hace el requerimiento y los funcionarios estatales y federales adelantan una evaluación preliminar de los daños para estimar la magnitud del desastre y su impacto en las personas y las instalaciones públicas, con el fin de demostrar que el desastre es de tal magnitud, que implica acciones que superan la capacidad del Estado y requiere la asistencia Federal²⁷⁵. A juicio de algunos, esto fue problemático e hizo que se tardara la ayuda y que se causaran mayores daños²⁷⁶; en ese sentido, el Representante Permanente de los Estados

documents, Appendix II, Annex B. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2005eng/Chap.5d.htm> Consultada el 07/10/13.

²⁷³ <http://www.paralibros.com/tm210/p21-cat/pg2105noi.htm> Op. Cit., consultada el 07/10/13. En el mismo sentido: CIDER, Op. Cit., *Huracán Katrina. Adaptación al cambio climático*.

²⁷⁴ Para detalles sobre esta entidad, ver la Cita de Texto No. 266.

²⁷⁵ The Governor's Office of Homeland Security and Emergency Preparedness (GOHSEP), LO. Disponible en: <http://gohsep.la.gov/flood.aspx> y <http://gohsep.la.gov/disasrecov.aspx> Consultadas el 07/10/13.

²⁷⁶ A nivel mundial circularon noticias en las cuales se criticaba al Presidente George Bush por la inacción ante la tragedia y ni siquiera acudir prontamente a la zona del desastre; la cuestionada y tardía acción de la FEMA, hizo que quien se desempeñaba como director de la misma renunciara y las agrupaciones de víctimas culpaban al Gobierno de haber organizado la evacuación por razas, dejando a los afroamericanos atrás, lo cual

Unidos de América ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, le indicó al Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos que "la magnitud de la destrucción provocada por el "Katrina" había sobrepasado la capacidad local, estatal y federal, pero puntualizó que el Gobierno federal había adoptado medidas concertadas para remediar los errores. En concreto, señaló que, en el plazo de tres semanas, el Gobierno federal había aprobado una suma de 61.000 millones de dólares de los EE.UU. destinada a labores de socorro y de emergencia y que, en la fecha en que le escribía, el Organismo Federal para la Gestión en Casos de Emergencias había distribuido más de 4.200 millones de dólares de ayuda federal directamente a las víctimas del huracán"²⁷⁷.

Teniendo en cuenta que la mayor problemática derivada del paso de Katrina fue el desplazamiento, la actividad de FEMA²⁷⁸ se centró en la coordinación del traslado de miles de personas y familias para ser ubicadas en refugios seguros, para lo cual se implementaron diversas opciones como parques estatales, bases militares, casas particulares, cruceros con alojamiento para unas 8.000 personas, entre otras²⁷⁹. FEMA indicó, en informe del 4 de septiembre de 2005, que las personas evacuadas eran elegidas por las autoridades estatales y locales, dando prioridad a los adultos mayores y otras personas con necesidades

siempre fue negado por el Gobierno. El mismo Alcalde de New Orleans para la época de los hechos, cuestionó la actitud e inacción del Gobierno, indicando que los funcionarios federales señalaban estar abrumados por la tragedia. Ver:

http://internacional.elpais.com/internacional/2010/08/29/actualidad/1283032806_850215.html,

<http://www.panamaamerica.com.pa/notas/513726-bush-rechaza-criticas-ante-repuesta-por->

<http://www.caracol.com.co/noticias/actualidad/critica-alcalde-de-nueva-orleans-respuesta-de-bush--por-katrina/20050902/nota/199223.aspx> Consultadas el 07/10/13.

²⁷⁷ ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS, *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos*, Sr. Walter Kälin, 21 de agosto de 2006. Doc. A/61/276, párr. 41.

²⁷⁸ La actuación de FEMA fue autorizada por el Gobierno del Presidente Bush. Ver: Emergency Aid Authorized For Hurricane Katrina Emergency Response In Louisiana, Release date: August 27, 2005, Release Number: HQ-05-169. Disponible en: <http://www.fema.gov/news-release/2005/08/27/emergency-aid-authorized-hurricane-katrina-emergency-response-louisiana> Consultada el 07/10/13

²⁷⁹ Otras opciones de vivienda que se propusieron por FEMA para superar la crisis de desalojos forzados fue remolques, contratación de hoteles y moteles, alquiler de propiedades vacantes, asistencia de los gobiernos y las empresas estatales y locales e hizo un llamado a la generosidad de amigos, seres queridos y otros ciudadanos particulares que abren sus casas a los evacuados. Ver: Temporary Housing for Hurricane Katrina Evacuees Includes Cruise Ships, FEMA Reports, Release date: September 4, 2005, Release Number: HQ-05-204. Disponible en: <http://www.fema.gov/news-release/2005/09/04/temporary-housing-hurricane-katrina-evacuees-includes-cruise-ships-fema> Consultada el 07/10/13.

especiales, evidenciándose con ello un enfoque de derechos humanos en la materialización de la ayuda humanitaria²⁸⁰.

El papel de la Cruz Roja Americana en el manejo de este desastre fue esencial; según lo indicó el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, dicho Organismo puso en marcha lo que sería “la mayor operación en casos de desastre de la historia de la organización”²⁸¹; se abrió un número importante de refugios para residentes y turistas y cerca de 150 expertos internacionales en desastres del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja fueron enviados a Estados Unidos para respaldar la operación de la Cruz Roja Americana, poniendo de presente la importancia de la cooperación internacional, guardadas proporciones respecto de los casos revisados anteriormente. Así las cosas, dicho Organismo estableció un programa de viviendas temporales ante la grave situación de desplazamiento derivada del huracán; “en lugar de desarraigar nuevamente a todas estas personas y alojarlas en un refugio, los asociados del gobierno y de la Cruz Roja han decidido costear los gastos de alojamiento en hoteles y financiarlos hasta que estas personas dispongan de otra vivienda. Este programa permite a las personas ya traumatizadas por la pérdida de su hogar y de su comunidad quedarse en un lugar donde se sienten seguras y protegidas”²⁸². Así mismo, instaló computadores en los refugios para ayudar en la labor de registrar los datos de las personas instaladas allí, lo cual permitió cruzar la información internamente y con otras organizaciones de ayuda y se creó un sitio web (Family Links), administrado por el CICR, que permitió a las personas afectadas reencontrarse con sus familiares y tener noticias de familiares y amigos²⁸³.

En asocio con otros organismos americanos, la Cruz Roja ideó un sistema integral para obtener asistencia financiera para las víctimas del huracán; esta “asistencia es recibida a través de una tarjeta magnética, similar a una tarjeta de débito, que se distribuyó a cada víctima en los refugios y a través de las filiales de la Cruz Roja en las ciudades donde se

²⁸⁰ *Ibidem*.

²⁸¹ http://www.redcross.int/es/mag/magazine2005_3/10-13.html Consultada el 07/10/13.

²⁸² *Ibidem*.

²⁸³ *Ibidem*.

había instalado a las víctimas. La asistencia financiera de emergencia de la Cruz Roja Americana tiene por objeto ayudar a los damnificados hasta que se pueda disponer de la asistencia federal y estatal”. En criterio de algunos, esto no fue del todo acertado y evidenciaba la falta de un verdadero plan de acción Federal, adecuado para enfrentar desastres, a pesar de los esfuerzos que se había hecho tiempo atrás; esto se vio reflejado, por ejemplo, en “la ineficacia del FEMA de repartir las tarjetas débito cargadas con 2,000 dólares a la población afectada; sólo las recibieron las familias asiladas en el Astrodome de Houston, mientras que las demás tuvieron que esperar que las tarjetas fueran entregadas por correo, aun cuando no tuvieran asignadas en el momento un domicilio. Aún más, no se estaba preparado para brindar un techo a los asilados, por lo que un mes después del huracán, 200,000 familias permanecían sin vivienda”²⁸⁴.

Las acciones del Gobierno de EEUU se centraron en la problemática de la vivienda que fue la consecuencia más grave y lesiva del paso de Katrina; a pesar de los múltiples esfuerzos de los Organismos Internacionales con presencia en la zona, como la Cruz Roja, las organizaciones nacionales que se prestaron a realizar colectas y recaudos financieros y los esfuerzos del Gobierno, el problema fue de unas dimensiones enormes. Señala al respecto la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, que “las respuestas de los gobiernos federal y estatal después del huracán Katrina en los Estados Unidos en general fueron deficientes en cuanto al apoyo a los arrendatarios de menores ingresos, mayormente afroamericanos, y al tratamiento de los distintos obstáculos que les impedían acceder a viviendas con gastos soportables. A pesar de que existía un programa federal de vales de vivienda, en la práctica fue difícil para las familias que tenían vales de alquiler encontrar unidades para arrendar. Las causas de ello incluían la escasez de viviendas públicas y de alquiler (debido a los daños originados por la tormenta y también a las decisiones adoptadas posteriormente de reducir drásticamente las viviendas públicas), los aumentos de los alquileres, la discriminación de los propietarios, el ritmo lento de la construcción de viviendas de alquiler y la decisión de los Estados del Golfo de destinar la

²⁸⁴ <http://cus.upc.edu/cooperacio/fitxers/FichaKatrina.docx> Consultada el 07/10/13.

mayoría de los fondos federales a la reparación de las viviendas de propietarios y no las de alquiler. Debido a las opciones limitadas de alquiler, se negó de hecho el regreso a su ciudad y hogares anteriores a un gran número de familias, lo cual provocó un incremento del número de personas sin hogar”, poniendo de presente la magnitud de un problema de corte social”²⁸⁵.

En el mismo sentido, el Relator Especial para los derechos humanos de los desplazados internos en su informe de 2006, refiriéndose a la problemática de desalojos forzados ocasionada por el Katrina “pide al Gobierno que vele por que, en los planes de reconstrucción de las regiones afectadas, todos los grupos, y en particular los pobres y los afroamericanos, tengan acceso, en igualdad de condiciones y sin discriminación alguna, a la vivienda y los servicios de educación y salud”²⁸⁶, recordando, además, que los Principios Rectores aplicables a los desplazamientos internos eran aplicables a los desplazamientos ocasionados por desastres naturales, lo cual pone de presente, una vez más, la pertinencia de esta investigación y la necesidad, reiterada por la ONU, de que los Gobiernos asuman la importancia de estos Principios haciéndolos parte de sus normatividades internas y no tomándolos como un mero referente teórico.

En ese punto vale la pena traer a colación la reflexión propuesta por la profesora COHEN, al señalar, frente al vacío existente para la denominación jurídica del “estatus” de los desplazados internos por desastres naturales, que “los funcionarios en EE.UU. aceptaron todas las descripciones posibles de los desarraigados por el huracán Katrina excepto la de desplazados internos. Los denominaron “refugiados”, “evacuados” y, por último, “víctimas del desastre” porque, en su opinión, los desplazados internos son personas desplazadas debido a conflictos armados en otros lugares”²⁸⁷; en el mismo sentido, señala la autora que “algunos gobiernos también han eludido utilizar esta denominación para los desplazados por catástrofes naturales. En Aceh (Indonesia) el gobierno optó por calificar como “sin

²⁸⁵ *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*, 2011, párr. 14.

²⁸⁶ *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos*, 2006, párr. 41.

²⁸⁷ COHEN, R.: 2009, *Op. Cit.*, p. 58.

techo” a los desplazados por el tsunami, probablemente para distinguirlos de los “desplazados por el conflicto interno”, que están más politizados y a los que el gobierno ha prohibido acceder a la asistencia”²⁸⁸. De igual forma, COHEN manifiesta que el IDMC “tampoco incluye en sus estadísticas a los que se han visto forzados a abandonar su hogar por los desastres naturales, aunque reconoce de forma inequívoca que son desplazados internos” y “ACNUR dejó claro en 2005 que, aun cuando actuaría como agencia líder en la protección de los “desplazados internos debido a los conflictos” en el nuevo enfoque de clusters de la ONU, su función no se extendería a los desplazados por los desastres, salvo “en circunstancias excepcionales””²⁸⁹. De lo anterior se podría colegir que estamos ante una realidad, acompañada de una innegable categoría de desplazamiento interno que no ha sido formalmente reconocida por la comunidad internacional ni los Estados, lo que conlleva a un vacío normativo, derivado en una desprotección y ausencia de garantía de los derechos humanos de estas personas, a pesar de lo que el mismo Relator Especial desde años atrás ha manifestado al respecto, invocando siempre lo señalado por el señor Deng en 1998.

De acuerdo con lo expuesto y conforme a la estructura propuesta al inicio del presente capítulo, podría señalarse, retomando las razones por las cuales se escogieron los 3 casos esbozados al comienzo de este aparte, que a pesar de estar en el continente Americano, las condiciones de cada caso son muy distintas, principalmente, por las condiciones económicas e institucionales de los Estados afectados. Como se indicó en los argumentos expuestos, Estados Unidos y Chile tenían economías sólidas, una más que la otra, que les permitieron hacer frente a las problemáticas derivadas de la ocurrencia de los desastres naturales acaecidos en sus territorios, principalmente en lo referente a las soluciones de vivienda por el desplazamiento forzado al cual se vieron avocadas las personas afectadas.

De igual forma, su solidez institucional, la estructura gubernamental y la existencia de leyes y políticas públicas orientadas a atender las consecuencias de los desastres y a preparar a la población para ello, permitieron un actuar del Estado hasta donde su capacidad lo

²⁸⁸ *Ibidem.*

²⁸⁹ *Ibidem.*

permitiera; con críticas por el proceder de los mandatos de turno en ambos casos, la actuación de los Estados se desplegó, sin perder de vista que las consecuencias de un desastre natural son inmedibles en su totalidad e inevitables muchas de ellas. Adicionalmente, en ambos casos, las estrategias y medidas de acción adoptadas para hacer frente a las consecuencias de los desastres procuraron tener un enfoque de derechos humanos en el tratamiento dado a los grupos de especial protección que estaban entre la población afectada.

Por el contrario Haití, a pesar de estar geográficamente en una zona propensa a la ocurrencia de múltiples tipos de desastres naturales, no tiene un sistema de prevención ni atención de desastres, frente a lo cual presento una opinión personal y es que, independientemente de su condición económica, la historia ha evidenciado su problemática ubicación y si tuviese una estabilidad en el aparato gubernamental y unas instituciones sólidas, quizá se hubiese implementado algún tipo de estrategia preventiva que contrarrestara o mitigara, así fuera a mínima escala, las nefastas consecuencias de los desastres naturales, pues de manera lógica ello evitaría que su población padeciera, además de las violaciones de derechos humanos que padece, las derivadas como consecuencia de las problemáticas que acompañan a un post-desastre. Por supuesto, las acciones diseñadas e implementadas en Estados como Chile y Estados Unidos no son comparables con las del Estado haitiano, pues las condiciones económicas de éste último no permiten la destinación de parte de los dineros estatales para ello, lo cual es seriamente cuestionado desde la perspectiva de la corrupción institucional y administrativa que bordea a la Isla, conocida mundialmente y destapada a los ojos del mundo con ocasión del sismo de 2010. De una manera desafortunada, porque tuvo que suceder el sismo para que ello ocurriera, la mirada institucional de los Organismos Internacionales se ha volcado sobre Haití y ha puesto de presente la precaria situación de derechos humanos de la población isleña, lo cual quizá no conduzca a una solución definitiva, pero por lo menos ha conllevado a la necesidad de establecer un gobierno, con instituciones que asuman la conducción del Estado y atiendan sus necesidades reales y dicten leyes y políticas públicas con enfoque de derechos

humanos, que tengan en cuenta a la población más vulnerable, que es la que siempre termina mayormente afectada en caso de desastre²⁹⁰.

La responsabilidad de los Estados frente a las consecuencias de los desastres naturales, reitera sus obligaciones y deberes de cara a los administrados y frente a la comunidad internacional, por lo cual sus acciones deben ser duraderas, idóneas y con enfoque de derechos humanos, que se materialicen en leyes o políticas públicas y no se reduzcan a elementos de atención temporal con ocasión de la ocurrencia de un desastre. Al respecto, señaló la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, que “centrarse en los beneficiarios individuales y en los suministros, como alimentos, alojamiento y kits sanitarios, como meta en sí misma podría constituir un desvío de la responsabilidad fundamental de respetar, proteger y satisfacer los derechos (a la vivienda, el agua y la salud, por ejemplo), y del requisito de pensar a largo plazo. En Haití se informó de que en la respuesta de la comunidad internacional habían predominado las necesidades inmediatas y, en consecuencia, las promesas concretas de apoyo a las necesidades de vivienda permanente habían sido menos importantes. El grupo temático del alojamiento en Haití del Comité Permanente entre Organismos reconoció el riesgo de que las medidas de emergencia institucionalizaran los campamentos y consumieran los escasos recursos disponibles a expensas de soluciones más duraderas o permanentes. (...) la construcción masiva de albergues temporales podría no ser necesaria ni adecuada, y en algunos casos tal vez obstaculizara las soluciones duraderas, como en los entornos urbanos de alta densidad en que podría impedirse a las personas construir cada vez más viviendas

²⁹⁰Como señaló la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, en su informe anual de 2011: “Es más probable que las personas más vulnerables, como las que viven en la pobreza o carecen de seguridad de la tenencia, vivan en zonas propensas a los desastres; también corren mayor riesgo de desplazamiento y de pérdida de los medios de vida en casos de desastre, y les costará más recuperarse (...) Las iniciativas de recuperación, al no tener en cuenta a algunos grupos o directamente discriminar contra ellos, pueden perpetuar y aun reforzar pautas preexistentes de vulnerabilidad y desventaja (...)” Párr. 11 y 19.

permanentes debido a la falta de espacio (...) lamentablemente es común que algunas personas sigan viviendo en albergues temporales muchos años después de un desastre.”²⁹¹

De la lectura de los documentos internacionales y las apreciaciones que alrededor del tema se han dado, algo de lo cual se ha referido en este capítulo, se evidencia la gravedad de las consecuencias de los desastres naturales, su innegable aumento en frecuencia y magnitud y la condición de Estados, Organismos Internacionales y demás organizaciones de la sociedad, como agentes dentro de estos sucesos. Tanta envergadura tiene el asunto, que Naciones Unidas ha dispuesto un mecanismo temático no convencional para estos efectos (Relatoría Especial para la protección de las personas en casos de desastre)²⁹², el cual desde el año 2008 ha venido presentando informes anuales. A continuación se esbozan, grosso modo, ciertas ideas de dichos informes a fin de conocer los avances que se han dado por parte de la Relatoría y para establecer algunas reflexiones de cara a los objetivos de la presente investigación.

En el año 2008, el Relator presentó un informe preliminar cuyo objetivo era “abordar de manera general el ámbito de aplicación del tema, a fin de delimitarlo adecuadamente. (...) Se intentarán acotar las premisas básicas en que debe basarse la labor de codificación y desarrollo progresivo del tema. (...) Su finalidad es esbozar a grandes rasgos las cuestiones que han de ser examinadas en primer lugar por la Comisión en relación con la protección de las personas en casos de desastre y los problemas jurídicos que suscitan. El informe pretende fomentar el debate en la Comisión a fin de ofrecer al Relator Especial las orientaciones necesarias sobre el enfoque que ha de seguirse” (párrafo 9)²⁹³.

²⁹¹*Ibidem*, párr. 58-59.

²⁹²En 2007, la Asamblea General de Naciones Unidas acogió la inclusión en su agenda del tema de la protección de personas en casos de desastres, el cual estaba inicialmente limitado a los desastres naturales y para ello, designó un Relator Especial. Ver: *Informe del Relator Especial sobre la protección de las personas en casos de desastre*, 2008, párr. 4-6.

²⁹³A manera de resumen, en este informe el Relator realiza una revisión de la evolución del marco normativo y de la estructura institucional en materia de desastres, la ocurrencia reiterada de éstos a lo largo de la historia y el papel que han jugado las organizaciones internacionales, evidenciando el amplio número de tratados e instrumentos no vinculantes sobre ayuda humanitaria y respuesta internacional en caso de desastre que existen, lo cual denota la importancia de abordar la protección de las personas para una asistencia adecuada en dichos casos. De igual forma, señala que las fuentes de protección y asistencia internacional son el DIH, el

Para el año 2009, el informe del Relator²⁹⁴ contempló elementos importantes: de un lado, precisó que se había alcanzado un acuerdo provisional con respecto al resultado final de la labor de la Relatoría, señalando que “aunque algunos Estados se mostraron partidarios de unas directrices no obligatorias, ninguno se opuso a la propuesta de que la labor revistiera la forma de proyectos de artículo, cuya fuerza obligatoria definitiva podría decidirse en una etapa posterior” (párrafo 5); igualmente, se consideró la importancia de no repetir lo que ya se ha escrito sobre el tema en otros ámbitos. Con el fin de delimitar el mandato de la Relatoría en razón de la materia objeto de estudio, todas las delegaciones respaldaron la idea de que los conflictos armados quedaran excluidos y “a diversas delegaciones les pareció innecesario trazar una línea divisoria estricta entre los desastres provocados por el hombre y los desastres naturales, particularmente si las dos causas producían efectos similares. No obstante, algunas de esas delegaciones propusieron que, por cuestiones metodológicas, se podría comenzar la labor examinando los desastres naturales y pasar después a otros tipos de desastres” (párrafo 6).

Así mismo, en relación con la limitación en razón al tiempo, se propuso la idea de que el trabajo se realizara sobre la fase del desastre como tal y la etapa posterior, sin perjuicio de que más adelante pueda abordarse la etapa previa al desastre (párrafo 7) y frente al enfoque con el cual debe adelantarse el estudio, “varias delegaciones respaldaron un enfoque del tema basado en los derechos, mientras otras manifestaron sus dudas de que ese fuera el camino correcto que se había de seguir en el caso” (párrafo 8), respecto de lo cual el Relator señala que “ puede ser útil que los diversos tipos de reglamentación internacional que constituyen una aportación importante en la materia se interpreten partiendo de dos ejes diferenciados: los derechos y obligaciones de los Estados entre sí; y los derechos y

DIDH y el Derecho Internacional de los Refugiados y los Desplazados Internos y manifiesta la importancia de tratar el tema con un enfoque basado en derechos, prestando especial atención a los derechos a la vida, la alimentación, la salud, el agua, la vivienda, el saneamiento básico y la no discriminación. Este informe también revisa el concepto de desastre, su clasificación, las fases de los desastres, el concepto de protección de personas y el rol de los diferentes actores (nacionales, internacionales, públicos y privados), en el marco de los desastres.

²⁹⁴ Informe del Relator Especial sobre la protección de las personas en casos de desastre, 2009.

obligaciones de los Estados en relación con las personas que necesitan protección” (párrafo 19).

Por su parte, el informe del año 2012²⁹⁵ presenta importantes aportes en varios aspectos: lo que significan los avances de consolidar las conclusiones de la Relatoría en un articulado, determinando preliminarmente la forma en la cual se materializarán; el alcance de la protección a las personas afectadas por los desastres y de la asistencia humanitaria; y la ampliación del objeto de estudio en razón del tiempo. En ese sentido, señala el informe que la labor de la Relatoría “en materia de codificación y desarrollo progresivo contribuiría significativamente al desarrollo del derecho relativo a la respuesta en casos de desastre y encomiaron sus esfuerzos por esclarecer el marco jurídico específico sobre el acceso en situaciones de desastre, la inclusión de los principios fundamentales que rigen el socorro en casos de desastre y el reconocimiento de diversas obligaciones a cargo de los Estados afectados” (párrafo 12), indicando que los “proyectos de artículo debían centrarse en cuestiones operacionales. Además, se destacó que sería más práctico elaborar directrices no vinculantes o un marco de principios para los Estados y demás partes que participen en las labores de socorro en casos de desastre, lo que también tendría más probabilidades de recabar un amplio apoyo” (párrafo 15). De la misma manera, se valoraron los esfuerzos de cara a lograr “un equilibrio adecuado entre la necesidad de proteger a las personas afectadas por los desastres y el respeto de los principios de la soberanía del Estado y la no injerencia. Algunas delegaciones subrayaron que la respuesta a los desastres, y por consiguiente el proyecto de artículos preparado por la Comisión, debería basarse en todo momento en el pleno respeto de la soberanía del Estado afectado y no debería permitir que la asistencia humanitaria se politizara o utilizara como excusa para interferir en los asuntos internos del Estado afectado. También se destacó la importancia de la solidaridad internacional en los casos de desastre” (párrafo 14). Por último, se consideró que “el alcance que se proponía dar al proyecto de artículos era demasiado limitado con respecto a las situaciones que debían abordarse, por lo que debería ampliarse a un mayor número de actividades de la fase

²⁹⁵ ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS, *Informe del Relator Especial sobre la protección de las personas en casos de desastre*, Sr. Eduardo Valencia-Ospina. Doc. A/CN.4/652, 9 de abril de 2012.

previa a los desastres relacionadas con la reducción de riesgos, la prevención, la preparación y la mitigación” (párrafo 15).

En atención a lo anterior, es importante anotar que a partir del informe de 2009 y en los informes posteriores, la Relatoría ha analizado diferentes temas relacionados con los desastres y ha procurado llevar sus conclusiones a un proyecto de articulado, el cual contempla sucintamente, hasta hoy, lo siguiente:

Artículo 1°. Definición de la protección de las personas en casos de desastre.

Artículo 2°. Enfoque basado en derechos y necesidades del socorro en casos de desastre.

Artículo 3°. Definición de desastre (no diferencia entre desastres naturales y los causados por el hombre).

Artículo 4°. Exclusión de los conflictos armados, disturbios internos, motines, etc.

Artículo 5°. Deber de cooperar, como principio del Derecho Internacional referido en instrumentos internacionales humanitarios²⁹⁶.

Artículo 6°. Principios que inspiran la protección de las personas en caso de desastre: neutralidad, imparcialidad y humanidad.

Artículo 7°. Protección a la dignidad humana.

Artículo 8°. Derechos humanos involucrados en casos de desastre²⁹⁷.

Artículo 9°. Responsabilidad del Estado afectado, esto es, el deber de asegurar la protección de las personas y la prestación de asistencia humanitaria en casos de desastre en su propio territorio.

Artículo 10°. Deber del Estado afectado de buscar asistencia.

²⁹⁶ El Relator precisa que “el deber de cooperar en cuestiones de socorro no incluye actualmente la obligación jurídica de que los Estados presten asistencia cuando se la solicite un Estado afectado (...) No obstante lo anterior, también debe observarse que mediante acuerdos mutuos los Estados pueden aceptar que se imponga una obligación de ese tipo entre las partes que los suscriban”. Adicionalmente se propone adicionar un artículo, derivado del análisis del deber de cooperar que se realiza, en el marco del cual se revisan la naturaleza de la cooperación y el respeto por la soberanía de los Estados, el deber en sí mismo y los tipos de cooperación; este artículo hará referencia al desarrollo del deber de cooperar. *Ibidem*, párr. 68, 69 y 116.

²⁹⁷ En el informe del año 2012 se sugiere, respecto de este artículo, que debe seguirse “profundizando en el significado de la expresión derechos humanos, haciendo referencia a la protección de los derechos relativos al suministro de alimentos, la salud, el alojamiento y la educación, la vivienda, las tierras y la propiedad, los medios de vida y la educación secundaria y superior, y la documentación, los desplazamientos, el restablecimiento de los lazos familiares, las expresiones y opiniones, y las elecciones”. *Ibidem*, párr. 22.

Artículo 11°. Consentimiento del Estado afectado para la asistencia externa.

Artículo 12°. Derecho a ofrecer asistencia.

Artículo 13°. Condiciones para la prestación de la asistencia, (ajustarse a normas nacionales e internacionales, la existencia de necesidades constatables y la calidad de la asistencia).

Artículo 14°. Terminación de la asistencia (acuerdos para determinar la duración de la prestación de asistencia).

De la revisión de los informes de este mecanismo temático no convencional establecido por la ONU, vale la pena plantear algunas reflexiones teniendo en cuenta la dimensión de la problemática, la cantidad de pérdidas humanas y materiales que ha producido y el rol que el DIDH, el Derecho Internacional y las legislaciones nacionales deben cumplir al respecto. En primer lugar, es muy valioso y loable hacer una propuesta normativa sobre la protección de las personas en casos de desastre, lo cual permite: definir el ámbito de aplicación internacional, delimitar las acciones en razón del tiempo, la persona y la materia como estándares internacionales de referencia para las actuaciones de los diversos agentes involucrados en este tema, establecer marcos conceptuales para unificar los criterios de revisión del asunto, entre muchos otros importantes aportes. Sin embargo, con especial inquietud se evidencia que no hay remisión alguna al abordaje jurídico de las personas que deben migrar por causa de dichos desastres, subsistiendo el vacío que en este asunto ha sido puesto de presente en tantas y reiteradas oportunidades. Se trata de un articulado de asuntos y conceptos propios del Derecho Internacional, que si bien es muy importante determinar, pareciese un tanto abstracto y alejado de la realidad que ponen de presente los desastres, en todas sus formas de manifestación; de todas formas, suponemos que la forma en la cual se está adelantando la revisión del tema por parte del Relator y las reflexiones que alrededor de éste se suscitan, son parte del camino que debe labrarse y adelantarse antes de la revisión del aspecto que motiva esta investigación y en ese sentido, imaginamos que será un tema que se incluirá en la agenda de trabajo del Relator, en el marco de su mandato.

Se denota claramente un desarrollo progresivo en materia de protección de la persona y sus derechos, siendo este el fin último del Derecho Internacional, avanzando en el tratamiento

jurídico y práctico de asuntos de tanta relevancia mundial como el tema de los desastres; desafortunadamente, se evidencia cierta timidez por parte de la Relatoría por avanzar decisivamente en la consolidación de un cuerpo normativo con fuerza vinculante y preferir orientar los esfuerzos hacia la constitución de unas directrices²⁹⁸ que, valga precisar, en realidad se están construyendo como lineamientos para la acción de los Estados, los Organismos Internacionales y demás agentes inmersos en la problemática de los desastres, de donde se concluye que la ausencia de obligatoriedad terminará por relegar la imperiosa necesidad de que dichos agentes actúen ajustados a estos parámetros y que los Estados acojan estos elementos como principios básicos derivados de su responsabilidad. Elevar esas conclusiones, provenientes del trabajo exhaustivo basado en la realidad mundial del mecanismo técnico no convencional que la ONU constituye para atender las necesidades de dicha realidad, a un instrumento internacional con fuerza vinculante, equivale a revalidar la voluntad política de los Estados y su compromiso internacional por asumir, de la manera más idónea, la tarea de proteger los derechos humanos de las personas, especialmente, en

²⁹⁸ A manera de referencia, se puede revisar en el mismo sentido el documento “*Principios básicos y Directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo*”, elaborado por la Relatoría Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado; éste, a pesar de ser elaborado como desarrollo de las Directrices para Derechos Humanos en relación con los desplazamientos basados en el desarrollo (Doc. E/CN.4/Sub.2/1997/7Anexo), lo cual evidencia la preocupación internacional por la situación de desplazamiento derivada de los proyectos de desarrollo y en consecuencia, la importancia y gravedad de la problemática, se limita a presentar sus conclusiones en un documento de lineamientos no vinculantes para los Estados. Señala el referido documento: “Aun reconociendo el gran número de contextos en que se producen los desalojos forzosos, las presentes directrices se centran en ofrecer orientación a los Estados sobre medidas y procedimientos que han de adoptarse para garantizar que los desalojos generados por el desarrollo no se efectúen en contravención de las normas internacionales de derechos humanos existentes y, por tanto, no constituyan “desalojos forzosos”. Estas directrices tienen por objeto ofrecer un instrumento práctico para ayudar a los Estados y organismos a desarrollar políticas, legislación, procedimientos y medidas preventivas para garantizar que no se produzcan desalojos forzosos y para ofrecer recursos eficaces a aquellos cuyos derechos humanos han sido violados, en caso de que hayan fallado las medidas preventivas” (párrafo 10). Se trata de un documento, al igual que los que ha presentado la Relatoría para la protección de las personas en casos de desastres, valioso y exhaustivo en su investigación y presentación de las conclusiones, que incluso refiere de forma tangencial la situación de los desalojos y desplazamientos causados por los desastres naturales, pero que tampoco aborda la situación de la condición jurídica, para ese caso, de quienes son desalojados o desplazados a causa de los proyectos de desarrollo. (Se entiende por dichos proyectos, aquellos que “con frecuencia se planifican y se llevan a cabo so pretexto de servir al “bien común”, como, por ejemplo, los desalojos vinculados a los proyectos de desarrollo e infraestructuras (en particular, grandes presas, proyectos industriales y energéticos a gran escala, industrias mineras u otras industrias extractivas);” (párrafo 8).) En: ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS, *Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado*, Sr. Miloon Kothari, 5 de febrero de 2007, Doc. A/HRC/4/18, Anexo 1.

casos de desastres, con más razón cuando, se espera, este mecanismo aborde el estudio de la categorización jurídica de las personas migrantes por causa de tales desastres.

Las críticas a la obligatoriedad, derivadas de la preocupación por temas como la soberanía de los Estados y el principio de no injerencia, tan estudiados y revisados en el marco del Derecho Internacional, terminarían por poner en entredicho la práctica común y de vieja data de la cooperación y la solidaridad internacional, también principios de dicha rama del derecho. Si se parte de nociones básicas que se han fortalecido con el paso de los años, como la neutralidad, que como principio ha orientado el quehacer de los Estados en lo referente a la cooperación y la solidaridad internacional, la libertad de los Estados para adoptar las medidas que estime pertinentes para afrontar las situaciones de desastre y proteger así a los ciudadanos y sus derechos, la autonomía de los Estados para solicitar la asistencia internacional y el consentimiento que de forma libre otorgan los Estados para recibir dicha asistencia, se evidencia la existencia de todo un contexto que da soporte a la asistencia internacional que no choca con la soberanía de los Estados y sí denota un sustento jurídico y político suficiente para avanzar a la obligatoriedad de instrumentos como el que está en construcción por parte de la Relatoría para la protección de las personas en casos de desastre, con especial importancia si partimos del hecho de que, en algún momento, ésta abordará la temática de la migración forzada por los desastres. Esto representaría una alta voluntad de los Estados por ser actores y gestores de una solución a esta problemática, pues estarían siendo partícipes de la construcción de la herramienta que orientaría sus propias acciones en ese aspecto.

CAPÍTULO III

ANÁLISIS DE LA REALIDAD NACIONAL A PARTIR DE ELEMENTOS INTERNACIONALES. PROPUESTAS PARA UNA SOLUCIÓN EN EL MARCO DE LOS DERECHOS HUMANOS

Luego de revisar los conceptos jurídicos y técnicos que rodean la temática que aborda este trabajo de investigación y analizar los alcances e implicaciones de los desastres naturales a partir de los casos de referencia empleados para tales fines, este capítulo se estructura de la siguiente manera: en primer lugar, se plantea la revisión del caso colombiano, representado en la Ola Invernal por la cual atravesó nuestro país a finales del año 2010 y comienzos de 2011 por la ocurrencia del llamado fenómeno de “La Niña”, el cual dejó cerca de 4.000.000 de personas afectadas, más de 16.000 viviendas destruidas y cerca de 1900 vías deterioradas²⁹⁹, con ocasión de las inundaciones, desbordamientos de ríos y diques, derrumbes, etc., producidas por las fuertes lluvias que azotaron principalmente la región andina y caribe de la geografía colombiana, catalogándose como la temporada invernal más fuerte de los últimos 60 años³⁰⁰. En segundo lugar, al igual que se realizó en los casos de referencia, se revisará la forma en la cual el Estado colombiano abordó la situación y las actuaciones que se realizaron para hacer frente a los históricos hechos, los cuales se vieron reflejados en una problemática social y económica de invaluables dimensiones; en este punto se revisará igualmente el marco normativo colombiano en lo referente a situaciones de esta envergadura en un país altamente propenso a la ocurrencia de diferentes tipos de desastres naturales por sus condiciones geográficas.

Una vez analizados los hechos, las normas y las acciones derivadas de la Ola Invernal, se evidenciará la aparente persistencia, también para el caso colombiano, del vacío jurídico frente a la condición jurídica de las personas que con ocasión de los desastres naturales

²⁹⁹ VARELA ROJAS, C.: *La Emergencia Invernal. Gestión de Riesgo* en Revista Fasecolda, No. 143, p.45, 2011, Bogotá, Colombia.

³⁰⁰ Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (en adelante OCHA), Colombia, Informe de Situación No. 10, 14 de diciembre de 2010, p.2.

deben migrar de su lugar de residencia, revisando para ello las normas que en materia de migración existen en el ordenamiento jurídico colombiano y los estándares referidos en ese sentido por la jurisprudencia del alto Tribunal Constitucional. Por último, se estudiarán las propuestas que se han dado en el marco internacional para atender la problemática estudiada en esta investigación y se plantearán las posibilidades que pueden darse en el caso colombiano para analizar y tratar adecuadamente el vacío jurídico que se presume existe en ese sentido, cumpliendo así con el objeto propuesto en esta investigación.

1. LA OLA INVERNAL COLOMBIANA: HECHOS OCURRIDOS Y ACCIONES DEL GOBIERNO PARA CONJURAR LA CRISIS

Según el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia (en adelante IDEAM), el fenómeno de “La Niña” se manifiesta, entre otros factores, “por un enfriamiento de las aguas del Océano Pacífico Tropical central y oriental frente a las costas del Perú, Ecuador y sur de Colombia. Este fenómeno causa efectos contrarios a los que presenta “El Niño”, mientras que “El Niño” reduce las precipitaciones, “La Niña” favorece el incremento de las mismas en gran parte del país en particular sobre las regiones Caribe y Andina”³⁰¹. En informe de 2010, el IDEAM sostuvo que este fenómeno inicia su formación desde mediados del año, alcanza su mayor expresión en intensidad hacia finales de año, cuando se cruzan diferentes variables del fenómeno climático y tiende a disiparse a mediados del año siguiente³⁰²; igualmente, ha indicado que cada fenómeno es diferente y depende de los factores con los cuales se interrelacione en cada temporada³⁰³, por lo cual es objeto de constante monitoreo por parte de las autoridades competentes.

En el mismo año, el IDEAM anunció en su informe de seguimiento del mes de Octubre, que según los modelos y análisis adelantados por dicha entidad, se esperaba que el fenómeno de “La Niña” para ese fin de año alcanzara la categoría de moderada a fuerte,

³⁰¹ IDEAM, Boletín Informativo sobre el monitoreo del fenómeno de "La Niña", No. 21, octubre 8 de 2010, p.

1.

³⁰² *Ibidem.*

³⁰³ *Ibidem.*

pues ya en el mes de julio se informaron excesos de lluvias, por encima del nivel normal en la región Caribe, Andina y Pacífica, lo cual, comparado con los meses de julio de años anteriores, indicaba que era el mes más lluvioso de los últimos 10 años³⁰⁴; estos altos niveles de lluvias persistieron en el mes de agosto y en septiembre se registraron “excesos mayores al 70% por encima del promedio en amplios sectores de los departamentos de La Guajira, Córdoba, sur de Bolívar, norte de Cesar, Chocó, sur de Nariño, sur de Antioquia, sectores de Cundinamarca y sectores de los Santanderes”³⁰⁵. Así las cosas, en el mes de noviembre de 2010 el fenómeno se agudizó de forma importante, alcanzando categoría fuerte según el IDEAM, que además indicó, en su informe del mes de diciembre de 2010, que “las anomalías de lluvia excesivas se presentaron en la región Caribe y Andina (...) en este mes para las ciudades de Santa Marta, Medellín, Pereira, Armenia, Bogotá, Cali, Pasto y Puerto Carreño, se presentaron las precipitaciones más altas de los últimos treinta años; en sectores de la Orinoquia y la parte norte y sur de la Amazonía se incrementaron sustancialmente las precipitaciones respecto al mes pasado. Se destacan en promedio excesos mayores al 150% por encima del promedio en amplios sectores de los departamentos de La Guajira, Magdalena, centro del Cesar, norte de Sucre, Atlántico, norte de Bolívar, Valle del Cauca, montañas de Nariño, sectores del Eje Cafetero, sectores del Huila, montañas de Antioquia, centro de Cundinamarca, los Santanderes y oriente del Vichada”³⁰⁶, lo cual deja ver una difícil situación para todo el territorio nacional³⁰⁷.

³⁰⁴ *Ibidem*, p. 2.

³⁰⁵ *Ibidem*, p.1

³⁰⁶ IDEAM, Boletín Informativo sobre el monitoreo del fenómeno de "La Niña", No. 23, diciembre 9 de 2010, p. 2.

³⁰⁷ El Decreto 4580 de 2010, al cual se hará referencia posteriormente, señala en su parte motiva que “esta agudización inusitada e imprevisible del mes de noviembre de 2010, se sumó al hecho de que durante el segundo semestre del año la lluvia ya había superado los niveles históricos registrados. Que según informe presentado por el IDEAM de fecha 6 de diciembre de 2010, el Fenómeno de La Niña 2010-2011 alteró el clima nacional desde el comienzo de su formación en el mes de junio de este año, ocasionando en los meses de julio y noviembre las lluvias más intensas y abundantes nunca antes registradas en el país, en las regiones Caribe, Andina y Pacífica; además hizo que no se presentara la temporada seca de mitad de año en el norte y centro de la Región Andina. Los meses de agosto y septiembre se comportaron también con lluvias muy por encima de lo normal en la región Caribe y en el norte de la región Andina. Como consecuencia de ello, las partes baja y media de los ríos Cauca y Magdalena, así como algunos de sus afluentes, han presentado niveles nunca antes registrados en la historia de la hidrología colombiana”. Ver: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Decreto 4580 del 7 de diciembre de 2010, “Por medio del cual se declara el estado de emergencia económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública”, Diario Oficial No. 47.916, p. 1.

Ante este panorama, a comienzos del mes de diciembre de 2010 el Gobierno declaró la situación de desastre nacional en el territorio colombiano, por medio del Decreto 4579 de 7 de diciembre de 2010³⁰⁸, el cual aduce que “el Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres según consta en acta de fecha 7 de diciembre de 2010, señaló que la situación presentada a nivel nacional como consecuencia de la ola invernal era constitutiva de desastre, por lo tanto emitió concepto favorable para la declaratoria de desastre nacional” y el mismo día, el Presidente de la República, con la firma de todos sus Ministros, decretó el estado de emergencia económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública, por medio del Decreto 4580 del 7 de diciembre de 2010, señalando que “el fenómeno de La Niña desatado en todo el país, constituye un desastre natural de dimensiones extraordinarias e imprevisibles, el cual se agudizó en forma inusitada e irresistible en el mes de noviembre de 2010. Que igualmente, de acuerdo al índice Multivariado ENSO- MEI (por sus siglas en inglés) el cual estima la intensidad del fenómeno de La Niña, el nivel de este evento durante 2010, indica que ha sido el más fuerte jamás registrado. Este fenómeno de variabilidad climática ha ocasionado además, una mayor saturación de humedad de los suelos, generando eventos extraordinarios de deslizamientos y crecientes rápidas en cuencas, ríos y quebradas de alta pendiente en la región Andina, Caribe y Pacífica. Este fenómeno, de acuerdo a lo previsto por el IDEAM, se podrá extender hasta mediados de mayo o junio de 2011, trayendo como consecuencia precipitaciones por encima del promedio para la primera temporada de lluvias de ese año”³⁰⁹.

Así las cosas, el Gobierno Nacional declaró el estado de excepción toda vez que esta situación de calamidad pública podía llegar a tener efectos adicionales a los ya causados, en magnitudes cada vez mayores, por lo cual era necesario adoptar medidas para mitigar la situación, impedir la prolongación de ésta y proteger a la población de las amenazas de todo orden que se estaban suscitando. Sin embargo, consideró el Gobierno que tanto los recursos presupuestados, como los instrumentos jurídicos ya empleados y las facultades

³⁰⁸ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Decreto 4579 del 7 de diciembre de 2010, “Por medio del cual se declara la situación de desastre nacional en el territorio colombiano”, Diario Oficial 47.916, p. 2.

³⁰⁹ Decreto 4580, *Op. Cit.*, p.2.

gubernamentales ordinarias eran insuficientes, por lo cual se hicieron necesarias medidas legislativas para superar la crisis y sus devastadores efectos³¹⁰.

En desarrollo de las facultades derivadas del Decreto 4580/10, el Gobierno Nacional expidió un paquete de Decretos que establecían las diversas medidas que se consideraron idóneas para afrontar la situación y mitigar los efectos derivados de la Ola Invernal, los cuales afectaron o pusieron en riesgo seriamente “los derechos fundamentales de las personas, en especial, los derechos a la vida, a la salud, a la educación, a la vivienda digna, al trabajo, a la locomoción y al mínimo vital de subsistencia”³¹¹. En ese sentido, se expidieron más de 40 decretos con medidas de carácter técnico, tributario, ambiental, social, ecológico, de transporte, de infraestructura vial, de predios, servicios públicos, etc.³¹² (Para un mayor detalle de los Decretos expedidos, ver el Anexo No. 4 de este documento).

³¹⁰ *Ibídem*, p. 2-5. Entre las muchas medidas adoptadas, es importante resaltar la creación de la Gerencia del Fondo Nacional de Calamidades y Colombia Humanitaria, como una subcuenta de dicho Fondo, quienes asumieron la coordinación de las labores de asistencia humanitaria y ordenación del gasto. El Fondo Nacional de Calamidades, por su parte, ya existía, “fue creado por el artículo 1º del Decreto 1547 de 1984, modificado por el artículo 70 del Decreto 919 de 1989, como una cuenta especial de la Nación sin personería jurídica, con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística, con fines de interés público y asistencia social y dedicado a la atención de las necesidades que se originen en situaciones de desastre, o de calamidad o de naturaleza similar”. Ver: http://www.sigpad.gov.co/sigpad/paginas_detalle.aspx?idp=40 Consultada el 07/10/13. En cuanto a Colombia Humanitaria, cabe mencionar que, con ocasión de las dimensiones de los efectos del fenómeno de “La Niña”, se hizo necesario hacer un llamado a la solidaridad nacional e internacional, para lo cual la Dirección de Cooperación Internacional de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación, ACCION SOCIAL, en coordinación con el Despacho de la Primera Dama de la República, la entonces Dirección de Gestión del Riesgo y la Cancillería colombiana, organizaron la estructura de Colombia Humanitaria, para adelantar dicho llamado. El objetivo primordial era “crear un esquema de alianza que aunara sus recursos económicos y su asistencia técnica para la atención de la emergencia y la implementación de las acciones de recuperación temprana”. Ver: <http://www.colombiahumanitaria.gov.co/Paginas/QueesColombiaHumanitaria.aspx> Consultada el 07/10/13.

³¹¹ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Decreto 141 del 21 de enero de 2011, “Por el cual se modifican los artículos 24, 26, 27, 28, 29, 31, 33, 37,41,44,45,65 y 66 de la Ley 99 de 1993, y se adoptan otras determinaciones”, Diario Oficial No. 47.959, p. 2.

³¹² Es importante resaltar el Decreto 4819 de 2010, por medio del cual se creó el Fondo de Adaptación, que es el “mecanismo institucional para identificar y priorizar necesidades en la etapa de recuperación, construcción y reconstrucción del Fenómeno de la Niña 2010-2011, con el propósito de mitigar y prevenir riesgos, y proteger a la población de las amenazas económicas, sociales y ambientales”. Ver: <http://fondoadaptacion.gov.co/el-fondo-adaptacion-2/> Consultada el 07/10/13. A manera de ejemplo, respecto de las importantes acciones que adelanta el Fondo, se señala en el artículo “Fondo de Adaptación ya ha girado más de \$9 billones”, publicado en el periódico La República, el 31 de mayo de 2013 que, desde el Fondo se han girado dineros para proyectos de: vivienda (se espera entregar 60.000 viviendas), infraestructura vial (84 proyectos para reparar 756 puntos afectados), salud (más de 323.000 millones), educación (666.000 millones),

A pesar de lo anterior, vencido el término legalmente previsto para la vigencia de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica que había sido decretada, el Gobierno consideró que se habían presentado hechos nuevos relacionados con el fenómeno de La Niña, los cuales fueron posteriores a la expedición del Decreto inicial y que conllevaba a la necesidad de adoptar medidas adicionales encaminadas a contrarrestar esta crisis y sus efectos; de esta forma, el Gobierno expidió el Decreto 020 de 7 de enero de 2011, declarando “el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional hasta el 28 de enero de 2011, con el fin de conjurar la grave calamidad pública e impedir la extensión de sus efectos”³¹³. Sin embargo, la Corte Constitucional, en ejercicio del control de constitucionalidad respecto del Decreto 020 de 2011, lo declaró inexecutable por medio de la sentencia C-216 de 2011³¹⁴, señalando que si bien la norma cumple con los requisitos de forma exigidos por la Constitución y la Ley para la declaratoria de un estado de excepción, no cumple con los requisitos materiales, al indicar que el Gobierno no demostró de forma específica las razones por las cuales los hechos derivados de la Ola Invernal no podían ser atendidos en ese momento haciendo uso de las facultades que detentaba con ocasión del Decreto 4580, (por medio del cual se declaró inicialmente el estado de excepción en el mes de diciembre de 2010) o las razones por las cuales dichas facultades eran insuficientes para superar la situación de calamidad que vivía el país³¹⁵.

saneamiento básico y agua (532.000 millones) y megaproyectos en las zonas del Canal del Dique, La Mojana, Jarillón de Cali y el reasentamiento de Gramalote.

³¹³ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Decreto 020 de 7 de enero de 2011, “Por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por razón de grave calamidad pública”, p.6. En este Decreto señala el Gobierno que “la magnitud de la tragedia desborda las facultades ordinarias del Estado para atender la situación de desastre nacional, por lo que se requiere de medidas adicionales a las adoptadas a raíz de la expedición del Decreto 4580 de 2010, debido a que las inundaciones han dañado las estructuras de contención que hace que el proceso de recuperación normal sea mucho más lento y se pueden presentar nuevos eventos de remoción en masa debido a que los suelos se encuentran saturados. Que estos hechos sobrevinientes obligan al Gobierno Nacional a adoptar nuevas medidas destinadas a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos”, Diario Oficial No. 47.945, p. 4.

³¹⁴ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia C-216, de fecha 29 de marzo de 2011, MP. Juan Carlos Henao.

³¹⁵ *Ibidem*, ver numerales 4.2.1.12 y 4.2.4.11, en el acápite 4.2. “Revisión del cumplimiento de los requisitos materiales de la declaratoria de Estado de Emergencia del Decreto 020/11”.

De igual forma, el máximo Tribunal Constitucional consideró que no se superó el requisito de sobreviniencia, el cual se establece como un presupuesto material para que haya declaratoria de Estado de Excepción, al señalar que los hechos invocados por el Gobierno en la parte motiva del Decreto 020 no constituyen por sí mismos hechos novedosos, impensables e inusitados que dieran lugar a la necesidad de una nueva declaratoria de estado de excepción o que evidenciaran la imposibilidad de ser conjurados por medio de las medidas creadas en desarrollo del Decreto 4580, indicando que se trataba de hechos que el Gobierno y las autoridades competentes ya conocían y por eso no tenían las características de extraordinarios ni sobrevinientes y que por ende, debieron ser manejados a la luz de las medidas derivadas del Decreto inicial³¹⁶ y manifestó, además, que en “Sentencia C-004 de 1992 se estableció que los estados de emergencia económica, social y ecológica o por razón de grave calamidad pública, deben representar el mínimo sacrificio posible de los principios del orden constitucional y deben garantizar el rápido retorno a la normalidad con el consecuente principio de eficacia y economía de los poderes excepcionales”³¹⁷. Por último, indicó la Corte que el control de constitucionalidad que se adelanta respecto de los decretos de los estados de excepción es riguroso, estricto e integral y se da respecto del Decreto que declara el estado de excepción, así como también respecto de los decretos que los desarrollan³¹⁸; en ese sentido, se declara la inexequibilidad del Decreto 020 de 2011 y de aquellos que en virtud de éste se hayan proferido.

Según indica la Representación en Colombia de la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (en adelante OCHA)³¹⁹, para finales de enero de 2011 la Ola Invernal había dejado cerca de 2.500.000 personas afectadas³²⁰, efectos devastadores en el 63% del territorio nacional³²¹, con mayor afectación en áreas rurales, especialmente en zonas con presencia de grupos indígenas y afrocolombianos, así como en

³¹⁶ *Ibidem*, ver numerales 4.2.1.8, 4.2.1.11, 4.2.1.13, en el acápite 4.2. “Revisión del cumplimiento de los requisitos materiales de la declaratoria de Estado de Emergencia del Decreto 020/11”.

³¹⁷ *Ibidem*, ver numeral 3.1.15.

³¹⁸ *Ibidem*, ver numerales 3.1.14.

³¹⁹ Esta sigla corresponde al nombre en inglés de la referida Organización: Office for the Coordination of Humanitarian Affairs- OCHA.

³²⁰ OCHA-Colombia, Informe de Situación No. 15, 26 de enero de 2011.

³²¹ En el Informe de Situación No. 14 de OCHA-Colombia, de fecha 19 de enero de 2011, se habla de 717 municipios afectados de los 1102 que tiene el territorio colombiano.

barrios marginales de los cascos urbanos donde se registraban asentamientos de población desplazada³²², una destinación de recursos del Gobierno Nacional para afrontar la crisis por más de 75 billones de pesos, donaciones por medio de Colombia Humanitaria por más de 50 billones de pesos y cerca de 20 billones de pesos provenientes de la ayuda de la comunidad internacional³²³. (Para revisar algunos datos sobre los efectos de la Ola Invernal en Colombia, ver el Anexo No. 5 de este documento).

Otra de las respuestas dadas por el Gobierno Nacional, además de las diferentes medidas adoptadas en el marco de la declaratoria del estado de excepción, fue poner de presente la necesidad de actualizar la legislación referente a la atención de desastres³²⁴. Hasta el año 2011, el manejo de los desastres en Colombia se daba a partir de la actuación de las autoridades que conformaban el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres (en adelante SNPAD), consolidado desde 1989 por disposición la Ley 46 de 1988³²⁵ y en

³²² OCHA-Colombia, Informe de Situación No. 6, 12 de diciembre de 2010, p. 2.

³²³ En los Informes de Situación realizados por OCHA-Colombia en el período de mayor gravedad de la Ola Invernal (diciembre 2010 – enero 2011), se registró el llamado a la solidaridad de la comunidad internacional, del cual se recibió ayuda de las agencias del Sistema de Naciones Unidas, la Fundación Chevrolet, ACNUR, FICR, United States Agency for International Development (USAID), Agencia Suiza de Cooperación, Central Emergency Response Fund (CERF), entre otras y de los Gobiernos de Ecuador, España, Chile Venezuela, Guatemala, Israel, Alemania, México, Rusia, Perú, Canadá, Italia, Japón, Suecia, Dinamarca, Comisión Europea, Corea, entre otros.

³²⁴ Luego de los nefastos efectos de la Ola Invernal, se tramitaron una serie de proyectos de ley relacionados con la materia que concluyeron en la expedición de las **leyes 1488**, “Por medio de la cual se crea el empleo de emergencia para los damnificados y afectados en zonas declaradas en emergencia económica, social y ecológica o en situación de desastre o calamidad pública”, de fecha 21 de diciembre de 2011, (Diario Oficial No. 48.290); la **Ley 1506**, “Por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica, gas combustible por redes, acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente a cualquier desastre o calamidad que afecte a la población nacional y su forma de vida”, de fecha 10 de enero de 2012, (Diario Oficial No. 48.308); y la **Ley 1523**, sobre la cual se referirá el texto en seguida. La primera, aporta la definición del empleo de emergencia, entendiendo por éste la figura que permite a entidades públicas y empleadores privados la contratación excepcional y de carácter temporal de mano de obra damnificada o afectada para realizar y ejecutar actividades de rehabilitación, reconstrucción, mejora de áreas públicas, construcción de vivienda y demás actividades conexas o complementarias que se requieran para la recuperación social, económica o ecológica de las zonas declaradas en emergencia económica, social y ecológica, o en situación de desastre o calamidad (Artículo 1°). La segunda, es una ley que aplica a los prestadores, suscriptores y/o usuarios de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica, gas combustible por redes, acueducto, alcantarillado y aseo, localizados en los municipios y/o distritos reportados por las autoridades competentes como afectados por cualquier situación de desastre declarada por el Gobierno Nacional; así mismo, crea un subsidio excepcional, como mecanismo para conjurar eventuales crisis que se generen en la prestación de los referidos servicios públicos, con ocasión de cualquier fenómeno natural que incida o altere desastrosamente a la población nacional y su forma de vida (Artículos 1° y 2°).

³²⁵ CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA, Ley 46 de 1988, “Por la cual se crea y organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, se otorga facultades extraordinarias al

desarrollo de ésta, por el Decreto-Ley 919 de 1989³²⁶. En dicha Ley, se introdujo un concepto sobre desastre, el cual se manejó desde ese entonces y hasta la nueva legislación que adoptó nuestro país con ocasión de la Ola Invernal; señalaba el artículo 2° de la referida norma, que se entendía por desastre el “daño grave o la alteración grave de las condiciones normales de vida en un área geográfica determinada, causadas por fenómenos naturales y por efectos catastróficos de la acción del hombre en forma accidental, que requiera por ello de la especial atención de los organismos del Estado y de otras entidades de carácter humanitario o de servicio social (...)”³²⁷. Posteriormente, con el fin de establecer y regular las acciones del Sistema, mediante el Decreto 93 de 1998³²⁸, en desarrollo de las facultades otorgadas por el Decreto-Ley 919, se adopta el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.

Sin embargo, luego de la Ola Invernal de 2010, cuyos efectos se revisaron en líneas superiores, se tramitó en el Congreso en el 2011³²⁹ y se sancionó por el Presidente en el año 2012 la Ley 1523³³⁰, la cual adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, proponiéndose un cambio en el enfoque conceptual del manejo del riesgo y de los desastres³³¹; esta Ley

Presidente de la República y se dictan otras disposiciones”, 2 de noviembre de 1988, Diario Oficial No. 38.559.

³²⁶ PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA, Decreto-Ley 919 de 1989, "Por el cual se organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y se dictan otras disposiciones", Mayo 1° de 1988, Diario Oficial No. 38.799.

³²⁷ Por su parte, el Decreto-Ley 919, en su Artículo 18, reproduce los elementos de la definición de desastre ya abordada en la Ley 46 y señala que “es todo acontecimiento de origen natural o antrópico en el que no medie una situación de conflicto armado, que dañe o altere de manera grave las condiciones normales de vida y que requiera de la especial asistencia del Estado y de los organismos de asistencia humanitaria”.

³²⁸ PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA, Decreto 93 de 1998, "Por el cual se adopta el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres", 19 de enero de 1998, Diario Oficial No. 43.217.

³²⁹ Se tramitó el proyecto de ley bajo la radicación 158/11 Senado – 50/11 Cámara.

³³⁰ CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA, Ley 1523 de 2012, “Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”, 24 de abril de 2012, Diario Oficial No. 48.411.

³³¹ En ese sentido, señala CARLOS VARELA, Director de la Cámara Técnica de Incendio y Terremoto de la Federación de Aseguradores Colombianos (en adelante Fasecolda), parafraseando a Hernando José Gómez en su intervención en la XX Convención Internacional de Seguros organizada por Fasecolda en 2011, que “se hace necesario realizar una gestión integral del riesgo de desastre que tiene básicamente tres componentes: su conocimiento, mediante la identificación de los factores que lo generan y el análisis y estimación del mismo. Una vez conocido el riesgo se entra en el componente de su reducción (...) y se diseñan los esquemas de protección financiera (...) El último componente es el manejo del desastre. En esta etapa se atiende a las

deroga expresamente todas las disposiciones que le sean contrarias, especialmente, la “Ley 46 de 1988 y el Decreto-ley 919 de 1989, con excepción de lo dispuesto en el inciso primero del artículo 70 del Decreto-ley, así como también los artículos 1° inciso primero, 2° y 3° del Decreto 1547 de 1984, modificado por el Decreto-ley 919 de 1989” (artículo 96) y señala que conservan “su vigencia los Decretos 4579 y 4580 de 2010 y los Decretos Legislativos expedidos en virtud del Decreto 4580 de 2010” (artículo 96). (Para ver referencias sobre la Legislación nacional en materia de desastres y riesgo, ver el Anexo No. 6 de este documento).

En ese sentido, la Ley 1523 de 2012 crea la política pública para la prevención y atención de desastres proponiendo una nueva estructura, planificación y financiación, así como un régimen especial al cual acudir cuando sea declarada una situación de desastre o calamidad pública, estableciendo las responsabilidades y competencias de las entidades públicas, privadas y de la comunidad, con miras a atender las necesidades sociales de la población; de igual forma, introduce un nuevo concepto de desastre, señalando que “es el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la sociedad, que exige del Estado y del sistema nacional ejecutar acciones de respuesta a la emergencia, rehabilitación y reconstrucción” (artículo 4°).

La citada Ley propone una estructura organizacional que refleje la aplicación de la política en los niveles nacional, departamental y municipal y establece la posibilidad y forma de acudir a la cooperación internacional, cuando ello sea requerido por el Gobierno Nacional,

personas e infraestructura básica afectada, con el propósito de dar una respuesta adecuada a los damnificados y entrar a rehabilitar y/o reconstruir los bienes inmuebles que resultaron dañados”. Revista Fasecolda, *Op. Cit.*, p. 50.

para hacer frente a las necesidades derivadas de la ocurrencia de un desastre (artículo 43). De esta forma, se establecen las siguientes entidades³³²:

- Se crea el Consejo Nacional de Gestión del Riesgo, que tiene por objeto i) orientar y aprobar las políticas públicas, el plan nacional de gestión del riesgo y la estrategia nacional de respuesta a la emergencia, ii) hacer seguimiento, evaluación y control del sistema nacional y iii) emitir concepto para la declaratoria de situación de desastre natural.
- Se crean 3 Comités Nacionales (conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres naturales), los cuales tienen por objeto brindar asesoría, planeación y seguimiento en los procesos de conocimiento, reducción y manejo del riesgo.
- Se crean los Consejos Departamentales, Municipales y Distritales, que tienen por objeto garantizar la efectividad y articulación de los procesos de conocimiento, reducción y manejo de desastres naturales en las diferentes entidades territoriales³³³.
- Se incluye y articula a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres Naturales, la cual fue creada en noviembre de 2011³³⁴ y se le encarga la misión de elaborar la estrategia nacional para responder a emergencias, con los insumos que proporcionen los Comités Nacionales y los Consejos Departamentales, Municipales y Distritales; así mismo, elabora el plan nacional y lo presenta para aprobación del Consejo Nacional de Gestión del Riesgo.
- Se modifica el Fondo Nacional de Calamidades por el Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres. Sus objetivos son la negociación, obtención, recaudo, administración, inversión, gestión de instrumentos de protección financiera y distribución de los recursos financieros necesarios para la implementación y

³³² FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA (en adelante FICR). *Estudio sobre preparativos legales para la ayuda internacional en caso de desastre. Hacia la Aplicación de las Directrices IDRL en Colombia*, Ginebra, 2012, pp. 7 y 8.

³³³ Estos Comités están en cabeza de Alcaldes y Gobernadores y reemplazan a los Comités Locales de Atención de Emergencias del Sistema anterior.

³³⁴ Esta entidad fue creada por el Decreto-Ley 4147 del 3 de noviembre de 2011; se trata de una unidad con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio, adscrita a Presidencia de la República.

continuidad de la política de gestión del riesgo de desastres, incluyendo los procesos de conocimiento y reducción del riesgo de desastres y manejo de desastres³³⁵.

Del informe realizado por la Federación Internacional de la Cruz Roja (en adelante FICR) para Colombia en 2012³³⁶, podría establecerse que la existencia de normas nacionales e internacionales³³⁷ en materia de riesgo y desastres naturales, denota un compromiso del Estado colombiano por diseñar y adoptar un esquema de manejo del riesgo y prevención y atención de desastres, en especial, por las condiciones geográficas del territorio nacional. En ese sentido, el mismo informe refiere un documento presentado en el año 2010 por el antiguo SNPAD, en el cual se precisan las 9 amenazas a las que pueden verse expuestos diferentes municipios del territorio colombiano utilizando diferentes criterios de clasificación; esto con el fin de permitir a las autoridades colombianas y a la comunidad internacional, identificar las principales amenazas y riesgos y de esa manera adelantar las acciones pertinentes en las zonas resaltadas en el documento, denotando así el alto grado de posibilidades de ocurrencia de desastres naturales en Colombia³³⁸.

Ahora bien, las condiciones propias de la geografía nacional, sumado a los devastadores efectos de la Ola Invernal, dejan ver que el Gobierno Nacional así como las diferentes autoridades competentes en los niveles nacional, departamental, municipal y distrital, han tenido siempre pleno conocimiento de las posibilidades de ocurrencia de desastres naturales y en esa medida, se han adoptado algunas medidas técnicas y legislativas que permiten la materialización de los esfuerzos para mitigar la ocurrencia de tales sucesos y evitar aquellos

³³⁵ Ley 1523, Artículo 47. El Fondo continúa funcionando como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística.

³³⁶ FICR, *Op. Cit.*, 2012; este documento tiene como propósito formular recomendaciones frente al Sistema Nacional de Prevención y Atención a Desastres, pues fue presentado antes de la sanción de la Ley que modificaba el Sistema y apoyar al Gobierno de Colombia en la tarea de fortalecer los instrumentos jurídicos en materia de asistencia humanitaria internacional en caso de desastres a la luz de los instrumentos internacionales y nacionales existentes, particularmente de las Directrices IDRL, p. 21. (La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, inició su Programa Internacional de Leyes, Normas y Principios para la Respuesta a Desastres, llamado IDRL, con el objetivo de investigar cómo los marcos legales pueden contribuir a mejorar la entrega de socorro en caso de desastres). Ver: <http://www.ifrc.org/PageFiles/41203/1205600-IDRL%20Guidelines-SP-LR.pdf> Consultada el 07/10/13.

³³⁷ Para revisar referencias en cuanto al marco normativo internacional, ver el Anexo No. 7 de este documento.

³³⁸ FICR, 2012, *Op. Cit.*, p. 40.

que sean susceptibles de prevenir, manifestando un interés por tener un sistema normativo y operativo dispuesto para ello. Sin embargo, a lo largo de las normas, informes y documentos revisados, en especial luego de los sucesos que acompañaron la Ola Invernal de 2010-2011, se denota una ausencia de regulación frente al fenómeno de la migración de aquellos que forzosamente o por prevención deben abandonar su lugar habitual de residencia³³⁹, reiterándose así el vacío que a nivel internacional también existe en relación con la condición jurídica de este sector de la población.

Las medidas adoptadas como consecuencia de la Ola Invernal, a partir de la expedición del Decreto 4580 de 2010 y las normas subsiguientes, reflejan una actuación coyuntural del Gobierno que no brinda herramientas para afrontar una problemática social, política y económica como la derivada de la migración por causa de los desastres naturales, resaltando que ni siquiera hay una referencia a ello en el desarrollo normativo producido y analizado en este documento, a pesar de que en reiteradas oportunidades el Gobierno sustenta sus decisiones y medidas en la protección y defensa de los derechos fundamentales de las personas afectadas por los hechos acaecidos en ese entonces, derechos que por supuesto, se ven altamente vulnerados en los casos de migración por los desastres naturales.

El manejo del lenguaje para referirse a este sector de la población: afectados, damnificados, víctimas, deja entre ver una dificultad en su tratamiento, pues no está claro ni en las normas ni en las políticas públicas, la condición jurídica de estas personas y en consecuencia, las acciones posteriores al desastre se reducen, sin menospreciarlas por supuesto, a la ayuda humanitaria que se prevea por parte del Estado y a la asistencia exterior que se brinde para conjurar la crisis... ¿qué sucede luego de ello con los migrantes si no está reconocida su situación y su categoría en la legislación?. A continuación se analizará este aspecto.

³³⁹ Tal como se había planteado en el primer capítulo, existe una amplia discusión sobre hasta qué punto las migraciones por causa de los desastres naturales, cuando se está frente al caso en el que las personas migran ante una inminente ocurrencia de un desastre natural, es decir, de forma preventiva, pueden catalogarse como migraciones voluntarias, pues en estricto sentido están migrando forzados por la inminencia de un desastre y sus efectos devastadores, más no en búsqueda de un mejor futuro o una mejor vida, como suele verse a los migrantes voluntarios, cuya categorización tiende a asociarse con características económicas. Ver: EGEA JIMÉNEZ, C., Et. Al.: *Los desplazados ambientales más allá del cambio climático. Un debate abierto*, en Cuadernos Geográficos, 49 (2011-2), 1-2.

2. LOS MIGRANTES EN LA LEGISLACION COLOMBIANA

En el siguiente aparte, se revisarán las normas existentes en el ordenamiento colombiano en materia de migración para evidenciar cómo, respecto de quienes han tenido que migrar a casusa de los desastres naturales, persiste el vacío jurídico, pues no es susceptible encajarlos en ninguna de las categorías jurídicas existentes.

2.1. REFUGIADOS

En materia de refugiados, Colombia es signataria de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951³⁴⁰, así como de su Protocolo Adicional de 1967³⁴¹; la Convención fue aprobada e incorporada a la legislación colombiana por medio de la Ley 35 de 1961³⁴² y el Protocolo, en la Ley 65 de 1979³⁴³. En estas leyes, se reproduce de manera idéntica la definición de refugiados propuesta en dichos instrumentos internacionales, lo cual quiere decir que esa es la definición que en Colombia aplica para el reconocimiento de la condición de refugiado. En ese mismo sentido y en desarrollo de las referidas normas, el Decreto 1598 de 1995, (artículo 2º)³⁴⁴, derogado por el Decreto 2450 de 2002 (Artículo 2º)³⁴⁵, a su vez derogado por el Decreto 4503 de 2009³⁴⁶, establece la noción de refugiado que deberá emplear la autoridad competente para el reconocimiento de dicha categoría, así:

³⁴⁰ Adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su Resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950. Entrada en vigor: 22 de abril de 1954, de conformidad con el artículo 43.

³⁴¹ Adoptado el 31 de enero de 1967, con entrada en vigor el 4 de octubre de 1967.

³⁴² CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Ley 35 de 1961, “Por la cual se aprueba la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”, 12 de julio de 1961.

³⁴³ CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Ley 65 de 1979, “Por medio de la cual se aprueba el “Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados”, firmado el 31 de enero de 1967 y se autoriza al Gobierno Nacional para adherir al mismo”, 21 de diciembre de 1979.

³⁴⁴ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Decreto 1598, “Por el cual se establece el estatuto para la determinación de la condición de refugiado, se deroga el Decreto 2817 de 1984 y se dictan normas sobre la Comisión Asesora y otras disposiciones”, 22 de septiembre de 1995, Diario Oficial No. 42.014.

³⁴⁵ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Decreto 2450, “Por el cual se establece el procedimiento para la determinación de la condición de refugiado, se dictan normas sobre la Comisión

“Artículo 1°. A efectos del presente decreto, el término refugiado se aplicará a toda persona que reúna las siguientes condiciones:

- a) 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 nacionalidad 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 consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él;
- b) Que se hubiera visto obligada a salir de su país porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente al orden público, o
- c) Que haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en caso de que se procediera a la expulsión, devolución o extradición al país de su nacionalidad o, en el caso que carezca de nacionalidad, al país de residencia habitual”.

En este último Decreto, en la parte de las consideraciones se señalan dos elementos importantes: i) que “Colombia, como integrante de la Comunidad Internacional, debe aunar esfuerzos para mantener la paz y prevenir los efectos indeseados de los conflictos armados y la intolerancia en el mundo, mediante la adecuación jurídica completa de las leyes internas a los instrumentos internacionales que regulan los derechos y obligaciones de los

Asesora para determinación de la condición de Refugiado y se adoptan otras disposiciones”, 30 de octubre de 2002, Diario Oficial No. 44.982.

³⁴⁶ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Decreto 4503, “Por el cual se modifica el procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado, se dictan normas sobre la Comisión Asesora para la determinación de la condición de refugiado y se adoptan otras disposiciones”, 19 de noviembre de 2009, Diario Oficial No. 47.538.

refugiados, estableciendo normas básicas para su tratamiento”³⁴⁷; y ii) la importancia de adoptar esta normatividad no solo en desarrollo de la Convención y el Protocolo arriba citados, sino también en virtud de lo contemplado en la Declaración de Cartagena de 22 de noviembre de 1984, de la cual Colombia también es país firmante. En su cláusula Tercera, indica la referida Declaración:

“Reiterar que, en vista de la experiencia recogida con motivo de la afluencia masiva de refugiados en el área centroamericana, se hace necesario encarar la extensión del concepto de refugiado, teniendo en cuenta, en lo pertinente, y dentro de las características de la situación existente en la región, el precedente de la Convención de la OUA (artículo 1, párrafo 2) y la doctrina utilizada en los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. De este modo, la definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región es aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.³⁴⁸

Dentro de los múltiples argumentos que contiene dicha Declaración, quizá el transcrito previamente es uno de los más importantes, pues con ocasión de la dimensión del fenómeno migratorio en la región, se propone lo que se ha denominado una “definición ampliada” de refugiado, lo cual ha permitido evidenciar avances para la consecución de soluciones duraderas ante esta situación³⁴⁹, procurando un respeto a los derechos humanos,

³⁴⁷ *Ibidem*, p. 1.

³⁴⁸ Sobre este aspecto, es pertinente tener en consideración que uno de los presupuestos básicos para que en materia de refugio, según la Convención de 1951, se de aplicación al principio de *non refoulement* “no devolución”, es que se encuentre en peligro la vida o la libertad de las personas. (Artículo 33. Convención del Estatuto sobre los Refugiados).

³⁴⁹ Ver: Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas, Cláusula Primera, p. 2.

un aporte para la construcción de la paz y el desarrollo económico y social³⁵⁰. Por su parte, la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos de 1989, señaló que “cuatro de los cinco elementos incluidos en la definición regional de refugiados de la Declaración de Cartagena, a saber: la violencia generalizada, la agresión externa, los conflictos internos y otras circunstancias que perturben seriamente el orden público, reflejan el hecho que los conflictos que enfrentan varios de los Estados centroamericanos originan muchos de los desplazamientos externos de personas en la región. Estos cuatro elementos deben comprenderse a la luz del Derecho Internacional Humanitario” y aclaró, lo cual resulta pertinente para el objeto de estudio, “que “otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”, deben ser resultado de actos del hombre y no de desastres naturales”³⁵¹.

Ahora bien, de la disposición conceptual de refugiado incluida en la legislación colombiana, podría inferirse que no es dable la aplicación de dicha condición para quienes tienen que migrar por causa de un desastre natural, en la medida en que:

1. No han tenido que abandonar su país por fundados temores de ser perseguidos por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas.
2. No han abandonado el país porque no puedan o no quieran, a causa de los temores referidos en el numeral anterior, acogerse a la protección de tal país.
3. Si bien su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas, no ha sido así a causa de violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente al orden público y los haya conducido a salir del país.

³⁵⁰ ESPONDA FERNÁNDEZ, J.: *La tradición latinoamericana de asilo y la protección internacional de los refugiados*, en *El Asilo y la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina. Análisis crítico del dualismo “asilo-refugio” a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, p. 118. Franco, L. (Ed.), ACNUR, Siglo XXI Editores, Argentina, 2003.

³⁵¹ Documento Jurídico de la CIREFCA (Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos de 1989), “Principios y criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos en América Latina”, Ciudad de Guatemala, 1989, párr. 28 y 33.

4. No median razones fundadas para creer que estarían en peligro de ser sometidos a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en caso de que se procediera a la expulsión, devolución o extradición al país de su nacionalidad o, en el caso que carezca de nacionalidad, al país de residencia habitual.

Se colige entonces que el cruce de una frontera por las razones y los motivos enunciados, son las condiciones básicas que debe reunir quien pretende ser reconocido como refugiado bajo la ley colombiana, en concordancia con las normas internacionales sobre la materia, lo cual dejaría por fuera a aquellos que deben migrar, dentro del territorio nacional, a causa de los desastres naturales, pues se trata de otra caracterización, cuyas condiciones no se enmarcan en esta categoría jurídica. Así mismo, conforme lo establecido en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptado de igual forma en la legislación colombiana, no sería dable tampoco dar la condición de refugiado a quien haya cruzado frontera por cuenta de los desastres naturales, pues dicha causal no está referida dentro de los requisitos establecidos en el orden nacional e internacional para efectos del reconocimiento de la condición de refugiado. En acápite posterior, se analizarán las diversas propuestas que se han dado en la doctrina internacional para el tratamiento de estas personas y por supuesto se analiza desde la perspectiva de los refugiados.

2.2. DESPLAZADOS

A diferencia del fenómeno del refugio, el desplazamiento interno no ha sido objeto de regulación por medio de un instrumento internacional vinculante; como se estudió en el Capítulo I de esta investigación, los Principios Deng son la guía internacional que existe para efectos de determinar los lineamientos entorno al desplazamiento³⁵², con miras a que

³⁵²“Actualmente, no existe un instrumento jurídicamente vinculante que regule la situación de los desplazados internos. Una fuente solvente (aunque no vinculante) de normas para la protección de los desplazados internos son los Principios rectores de los desplazamientos internos. Los Principios rectores contemplan la protección de los desplazados, entre otros motivos, como resultado de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano. En particular, los Principios rectores establecen expresamente que las autoridades nacionales tienen la responsabilidad primaria de proporcionar protección y asistencia y que los desplazados internos tienen el

las legislaciones de los países, en un acto de voluntad política, los asuman como directriz para el manejo de este fenómeno cada vez más creciente. Al comienzo, antes de redactarse los Principios Deng, se analizó por parte de Naciones Unidas cuál sería el instrumento jurídico más idóneo para regular internacionalmente esta situación y al pensar en un tratado, se debatieron varios puntos, entre ellos, lo difícil de un consenso suficiente entre los Estados y al interior de Naciones Unidas, que si bien se podía llegar a un acuerdo, el proceso de ratificación iba a ser muy largo, pues era la experiencia que mostraban los tratados en materia de derechos humanos y que, una vez ratificados, era necesario que se surtieran procesos legislativos al interior de los Estados para que los ordenamientos hicieran realmente efectivo el mandato del tratado, lo cual podía no suceder nunca³⁵³. Por estas, entre otras razones, el equipo de expertos encargado por Naciones Unidas para tales efectos decidió crear unos estándares basados en el derecho internacional, que creara disposiciones y recogiera otras ya existentes y fueran una guía para los Estados, las Organizaciones No Gubernamentales (en adelante ONG's), las Organizaciones Internacionales y las comunidades de desplazados³⁵⁴.

En este sentido, el mayor problema de los Principios Deng es que carecen de fuerza vinculante, en sentido estricto; sin embargo, el profesor VIDAL plantea que hay diversas posiciones frente a la obligatoriedad de los Principios³⁵⁵: i) Algunos consideran que los Principios son de carácter blando, lo cual conlleva a que su aplicación quede en potestad de los Estados y si estos los desconocen, ello no implica ningún tipo de responsabilidad

derecho a solicitar y recibir protección y asistencia de ellas". *Informe preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre*, 2008, párr. 29.

³⁵³ Señala el profesor BROTONS, en relación con los acuerdos jurídicamente no obligatorios, a los que también suelen llamar acuerdos políticos, informales o pactos entre caballeros, que "no ha de extrañar que su número se haya multiplicado dentro de la tendencia a esquivar las ataduras legales e institucionales, internacionales e internas, que caracteriza las relaciones internacionales de los últimos años". BROTONS, A.R., Et. Al.: 2010, *Op. Cit.*, p. 192.

³⁵⁴ VIDAL LÓPEZ, R.: 2007, *Op. Cit.*, pp. 74 y 75.

³⁵⁵ *Ibidem*, p. 78. Como lo advierte el profesor Vidal, en la doctrina internacional pueden evidenciarse diversas vertientes alrededor de los acuerdos que no representan obligaciones jurídicas en estricto sentido, como es el caso de los Principios Deng; algunos Estados tienen la clara tendencia a darles fuerza vinculante y otros Estados son reticentes a dar tal alcance a aquello que no se encuentre incluido en un tratado debidamente suscrito. Por ello quizá la reiterada aclamación a la voluntad política de los Estados, que manifiestan los Relatores Especiales en sus informes.

jurídica, lo que significa que difícilmente se incorporarán al derecho interno³⁵⁶. ii) Otros, señalan la abierta oposición de los Estados a un fortalecimiento de los Principios o incluso a que se brinde ayuda en el marco de la cooperación internacional formal, pues ello representaría una intervención en asuntos de interés nacional; y iii) Otros consideran que es acertado apostarle a la categorización de los Principios en un nivel vinculante y en consecuencia, incorporarlos a las legislaciones internas y a las políticas públicas³⁵⁷.

Al respecto, se señaló en el Seminario Regional sobre Desplazamiento Interno en América, realizado en México en 2004:

“Los Principios Rectores están probando ser una herramienta efectiva en muchas maneras:

- Como una herramienta de monitoreo (...)
- Como una guía para los gobiernos en el desarrollo de leyes y políticas nacionales sobre desplazamiento interno. De hecho, varios gobiernos alrededor

³⁵⁶ En relación con el derecho blando, señala el profesor BROTONS que hoy en día es común encontrar manifestaciones de eso “que Prosper Weil ha llamado el “soft law matériel”, es decir, reglas dotadas de escasa sustancia vinculante, por servirse de conceptos vagos o muy generales, amplio margen de discreción y vías de escape en su aplicación, falta de medios para verificar el incumplimiento o sancionarlo... El *soft law*, el Derecho blando (o verde, flexible, dulce, assourdi, en agraz...) no es un *tertius genus* entre Derecho y No Derecho, sino una expresión abierta del primero que puede manifestarse en los tratados, como puede hacerlo a través de otros medios de formación de obligaciones y normas jurídicas internacionales. Obviamente, nada impide que un acuerdo no jurídico se componga también de obligaciones soft, blandas, pero sería un despropósito presentar los acuerdos no jurídicos como soft law o Derecho blando”. BROTONS, A.R., Et. Al.: 2010, *Op. Cit.*, p. 193.

³⁵⁷ En el Estado de Chiapas, en México, se expidió en 2012 la Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno, la cual “contempla los más altos estándares de protección a los derechos humanos de la población desplazada y tiene como propósito establecer las bases para prevenir el desplazamiento interno y crear un marco jurídico que resguarde los derechos de las personas que por causas diversas se ven obligadas a dejar su lugar de residencia habitual, además de garantizar su atención durante el desplazamiento y facilitar la acción Estatal para la búsqueda de soluciones duraderas para su situación. Esta Ley tiene un espíritu incluyente al proteger sin ningún tipo de discriminación a toda persona en situación de desplazamiento interno, independientemente de su raza, etnia, religión, opinión política o pertenencia a un determinado grupo social. La iniciativa se considera innovadora en tanto es la primera ley en México que define lo que se considera una persona desplazada interna estableciendo un amplio marco para la protección de sus derechos, sobre la base de los Principios Rectores de los Desplazados Internos de Naciones Unidas, siendo además la primera ley de este tipo en el mundo promulgada a nivel subnacional. (...) contó con la participación de un grupo de trabajo constituido por representantes de grupos de desplazados internos del estado de Chiapas, miembros de la sociedad civil organizada e instituciones académicas”. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/agencias-de-la-onu-se-congratulan-por-aprobacion-de-ley-estatal-sobre-desplazamiento-interno-en-chiapas/> Consultada el 07/10/13.

del mundo utilizan los Principios como un marco para la política y los han incorporado directamente en sus legislaciones. (...)

- Como una herramienta para la defensa y el diálogo con las autoridades nacionales. (...)
- Como una efectiva herramienta para el empoderamiento. El conocimiento de los Principios Rectores permite a las personas desplazadas conocer sus derechos y, por lo tanto, atender mejor su propia difícil situación.
- Como una guía autorizada para interpretar la ley en relación con las personas internamente desplazadas. Los órganos de la ONU que se encargan de monitorear el cumplimiento del gobierno respecto a los acuerdos internacionales de derechos humanos, han comenzado a citar los Principios Rectores como una fuente importante de derecho en la toma de decisiones sobre casos particulares. A nivel regional, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos consideró a los Principios Rectores como una guía sobre cómo debería interpretarse la ley. En Colombia, la corte constitucional ha basado dos decisiones relativas al desplazamiento forzado en los Principios Rectores.

(...)

En suma, los Principios Rectores podrían ser utilizados “en muchas formas creativas y valiosas para mejorar la forma en que las personas internamente desplazadas son percibidas y tratadas.”³⁵⁸

Precisamente respecto de este último punto resulta pertinente analizar el caso colombiano, a partir del manejo e incorporación de los Principios en la jurisprudencia del alto Tribunal Constitucional. En reiteradas oportunidades, la Corte Constitucional ha hecho alusión al valor jurídico de los Principios en el ordenamiento jurídico colombiano, lo cual representa un importante referente en el contexto internacional, pues es la primera vez que un Tribunal Constitucional se pronuncia sobre el particular³⁵⁹. En Sentencia SU-1150³⁶⁰, la Corte

³⁵⁸ <http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/conferences/MexReportSpanish.pdf> Op. Cit., pp. 10 y 11. Consultada el 07/10/13.

³⁵⁹ VIDAL LÓPEZ, R.: 2007, *Op. Cit.*, p. 80

empleó diferentes recursos argumentativos para incorporar los Principios al ordenamiento jurídico nacional y en ese sentido concluir que son parte del bloque de constitucionalidad³⁶¹, según lo establecido en el artículo 93 de la Constitución Política³⁶²; si bien la Corte reconoce que los Principios no constituyen un instrumento vinculante, señala que sirven como guía para la creación normativa y para la interpretación en materia de regulación del desplazamiento interno, reiterando que muchos preceptos referidos en el documento que recoge los Principios, son normas que ya han sido incluidos en tratados internacionales sobre Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, aprobados por Colombia, lo cual sustenta su incorporación al bloque de constitucionalidad³⁶³.

Así mismo, la Sentencia T-327 de 2001 señala que la definición de desplazamiento se da, en Colombia, a partir de lo dispuesto en la Ley 387 de 1997 -sobre la que se hará referencia en seguida-, en las sentencias que ya se han proferido por la H. Corte y en los Principios Deng, “los cuales son parte del cuerpo normativo supranacional que integra el bloque de constitucionalidad”³⁶⁴; en este fallo los Principios se usaron como instrumento de interpretación y guía para una aplicación más favorable a la protección de los derechos fundamentales de los desplazados, de manera genérica, sin hacer referencia a algún Principio en particular³⁶⁵. Como lo anota el profesor VIDAL, los Principios han sido incorporados por la Corte Constitucional, en conjunto, como una herramienta interpretativa y en algunos casos, incorporados directamente en el bloque de constitucionalidad³⁶⁶.

³⁶⁰ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia SU-1150, de fecha 30 de agosto de 2000, MP. Eduardo Cifuentes Muñoz.

³⁶¹ DUEÑAS RUIZ, O.J.: *Desplazamiento Interno Forzado: un estado de cosas inconstitucional que se agudiza. Efectos de la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional*, Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, 2009, pp. 59 y 78.

³⁶² Señala el Artículo 93 de la Carta Política: “Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.”

³⁶³ VIDAL LÓPEZ, R.: 2007, *Op. Cit.*, p. 87

³⁶⁴ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia T-327, de fecha 26 de marzo de 2001, MP. Marco Gerardo Monroy Cabra. Ver: Acápita II, literal b).

³⁶⁵ VIDAL LÓPEZ, R.: 2007, *Op. Cit.*, p. 88.

³⁶⁶ *Ibídem*, p. 90.

Lo anterior pareciera dejar claro el tema de la interpretación y aplicación de los Principios Deng para el fenómeno del desplazamiento interno, en el marco del ordenamiento jurídico colombiano, pero la Ley 387 de 1997³⁶⁷, que regula específicamente el tema del desplazamiento interno en nuestro país³⁶⁸, parece no estar acorde con la guía internacional, pues desde su título y posteriormente en la definición de desplazado que propone, circunscribe el fenómeno del desplazamiento que se va a abordar en la ley, a aquel que se deriva de una causa única: la violencia, dejando por fuera todas las causales de desplazamiento que los Principios Deng propusieron y que respondían a la realidad mundial observada por el Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Francis M. Deng: “se entiende por desplazados internos las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, 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”³⁶⁹. (Subrayas fuera del texto).

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

³⁶⁷ CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Ley 387, “Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”, 24 de julio de 1997, Diario Oficial No. 43.091.

³⁶⁸ Se llega a la expedición de la Ley 387 ante un aumento muy relevante del fenómeno del desplazamiento interno en Colombia y una necesidad política, como deber internacional, de dar respuesta a la situación, desde el ordenamiento interno. Ver: VIDAL LÓPEZ, R.: 2007, *Op. Cit.*, pp. 176-185.

³⁶⁹ *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos*, Anexo, 1998, p. 5, Introducción, numeral 2.

igual forma, el paquete de decretos que se han expedido en desarrollo de la Ley o en referencia con la temática del desplazamiento, reproducen la definición contenida en dicha Ley. (Para una referencia de los Decretos sobre desplazamiento interno en Colombia, ver el Anexo No. 8 de este documento).

Vale la pena mencionar, que la situación del desplazamiento en Colombia condujo a que la Corte Constitucional en el año 2004 declarara el estado de cosas inconstitucional en relación con la población desplazada³⁷⁰, por medio de la Sentencia T-025³⁷¹, en la cual se adoptan una serie de medidas inmediatas en lo referente a las responsabilidades de las diferentes autoridades, denotando que si bien la política pública en materia de desplazamiento se había desarrollado normativamente desde 1997, no se había logrado contrarrestar la violación masiva de los derechos de la población que padece las consecuencias de este grave fenómeno³⁷² y evidenciando que con acciones y omisiones las autoridades del Estado han permitido que esta situación se perpetúe, así como en virtud de la ausencia de recursos presupuestales para atender adecuadamente la situación³⁷³. En desarrollo de lo previsto en el fallo y en aras de dar cumplimiento a las órdenes impartidas, la Corte Constitucional ha expedido más de 90 Autos con asuntos de fondo, desde 2004

³⁷⁰ De la misma manera, vale la pena mencionar, como lo indica el Profesor DUEÑAS para denotar las dimensiones de esta problemática, que no existen cifras unificadas sobre el desplazamiento en Colombia, lo cual evidencia la complejidad de la situación, pues mientras Acción Social hablaba en 2007 de 2.212.867 declaraciones de personas desplazadas, la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) estimaba la cifra, entre 1999 y 2005, en 2.166.873. DUEÑAS RUIZ, O.J.:2009, *Op. Cit.*, pp. 15-16.

³⁷¹ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia T-025, de fecha 22 de enero de 2004, MP. Manuel José Cepeda.

³⁷² DUEÑAS RUIZ, O.J.: 2009, *Op. Cit.*, pp. 16-17.

³⁷³ Concluye la Corte Constitucional en la referida Sentencia T-025 que “por las condiciones de vulnerabilidad extrema en las cuales se encuentra la población desplazada, así como por la omisión reiterada de brindarle una protección oportuna y efectiva por parte de las distintas autoridades encargadas de su atención, se han violado tanto a los actores en el presente proceso, como a la población desplazada en general, sus derechos a una vida digna, a la integridad personal, a la igualdad, de petición, al trabajo, a la salud, a la seguridad social, a la educación, al mínimo vital y a la protección especial debida a las personas de la tercera edad, a la mujer cabeza de familia y a los niños (...). Esta violación ha venido ocurriendo de manera masiva, prolongada y reiterada y no es imputable a una única autoridad, sino que obedece a un problema estructural que afecta a toda la política de atención diseñada por el Estado, y a sus distintos componentes, en razón a la insuficiencia de recursos destinados a financiar dicha política y a la precaria capacidad institucional para implementarla. (...). Tal situación constituye un *estado de cosas inconstitucional* que será declarado formalmente en esta sentencia”. Ver: acápite III, numeral 2.2.

hasta hoy³⁷⁴ y se creó en 2009 una Sala especial de seguimiento para que se dé cumplimiento a las disposiciones judiciales de la citada providencia³⁷⁵. Resulta igualmente importante destacar que en este importante aporte jurisprudencial tampoco se hizo referencia alguna a los desplazados por causa de los desastres naturales u otra causa diferente al conflicto armado, a pesar de hacerse expresa referencia a la importancia de los Principios Deng y su incorporación a la jurisprudencia nacional³⁷⁶, siendo esta una de las piezas jurídicas y de determinación de lineamientos de política pública en materia de desplazamiento más relevante con que cuenta el país.

Así las cosas, para efectos del objeto de esta investigación se pueden deducir los siguientes elementos de la definición de desplazamiento interno dado por la Ley 387, adoptada igualmente por la Corte Constitucional, para un análisis de aplicabilidad de esta categoría jurídica a la población migrante por causa de los desastres naturales:

1. Se trata de un fenómeno migratorio que ocurre dentro del territorio nacional.
2. Al migrar, la persona deja su lugar de residencia o actividad económica habitual.
3. La migración se produce porque su vida, integridad física, seguridad o libertad personales, han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas.
4. Se señala que la migración y en consecuencia la vulneración o amenaza de derechos, se ha dado por las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.

De lo anterior podrían establecerse algunas apreciaciones preliminares: i) que si bien la Ley se expidió unos meses antes de que el Informe de los Principios Deng fuese presentado, la realidad mundial evidenciaba que el fenómeno del desplazamiento se estaba produciendo no sólo por razón del conflicto armado y la violencia, sino también por otras causas como

³⁷⁴ Ver: <http://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/Autos.php> Consultada el 07/10/13.

³⁷⁵ Ver: <http://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/> Consultada el 07/10/13.

³⁷⁶ Sentencia T-025, Acápite III, numeral 9.

los desastres naturales, los proyectos de desarrollo, entre otros, lo que llevó al Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Sr. Deng, a incluirlas en el informe que plantea los Principios; en ese sentido, el legislador colombiano pudo haber contemplado ese punto en la normatividad, teniendo en cuenta la realidad de nuestro país de cara a la ocurrencia de desastres naturales, situación ampliamente conocida; ii) que al haber excluido los desastres naturales de las situaciones que pueden generar el desplazamiento, no sería posible dar a los migrantes por esta causa la categoría de desplazados internos, a pesar de que las demás condiciones se cumplen; iii) que si la jurisprudencia constitucional, en desarrollo del artículo 93 de la Carta Política y tomando como referente para el fenómeno del desplazamiento la Ley 387, ha señalado que los Principios Deng tienen la relevancia constitucional e interpretativa que se ha señalado reiteradamente por el Tribunal Constitucional, considerándose incluso como parte del bloque de constitucionalidad, estos Principios priman sobre el derecho interno y las normas que se refieren a ese punto deberían estar acordes con las premisas internacionales, como establece el mandato constitucional³⁷⁷.

³⁷⁷ En este punto vale la pena traer a colación las reflexiones que ha hecho la Corte Constitucional de Colombia, alrededor de la composición del Bloque de Constitucionalidad: "Efectivamente, resulta posible distinguir dos sentidos del concepto de bloque de constitucionalidad. En un primer sentido de la noción, que podría denominarse bloque de constitucionalidad *stricto sensu*, se ha considerado que se encuentra conformado por aquellos principios y normas *de valor constitucional*, los que se reducen al texto de la Constitución propiamente dicha y a los tratados internacionales que consagren derechos humanos cuya limitación se encuentre prohibida durante los estados de excepción (C.P., artículo 93). Con respecto a la acepción estricta del concepto de bloque de constitucionalidad, esta Corporación ha sentado la siguiente doctrina: "Como vemos, 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. Son pues verdaderos principios y reglas de valor constitucional, esto es, son normas situadas en el nivel constitucional, a pesar de que puedan a veces contener mecanismos de reforma diversos al de las normas del articulado constitucional *stricto sensu*".

Más recientemente, la Corte ha adoptado una noción *lato sensu* del bloque de constitucionalidad, según la cual aquel estaría compuesto por todas aquellas normas, de diversa jerarquía, que sirven como parámetro para llevar a cabo el control de constitucionalidad de la legislación. Conforme a esta acepción, el bloque de constitucionalidad estaría conformado no sólo por el articulado de la Constitución sino, entre otros, por los tratados internacionales de que trata el artículo 93 de la Carta, por las leyes orgánicas y, en algunas ocasiones, por las leyes estatutarias. Sobre este punto, la Corporación se ha expresado como sigue: "Con arreglo a la jurisprudencia de esta Corporación, 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. Ello bien porque se trata de verdaderos principios y reglas de valor constitucional, esto es, porque 'son normas situadas en el nivel constitucional', como sucede con los convenios de derecho internacional humanitario, o bien porque son disposiciones que no tienen rango

Para concluir este acápite, es pertinente traer a colación unas precisiones hechas por el profesor VIDAL, al señalar que la forma en la cual se da la atención al desplazado en Colombia no está diseñada ni para atender sus necesidades reales ni para resolver de fondo la problemática, sino escasamente para atender de forma temporal los rigores del fenómeno migratorio³⁷⁸; así mismo, señala que la política pública adoptada por el Estado es “una reproducción acompasada de los mecanismos internacionales de protección temporal y limitada de los migrantes forzados internacionales”³⁷⁹. Estas apreciaciones son extensibles al objeto de estudio, pues se trata el fenómeno del desplazamiento, desde la perspectiva normativa y de política pública, de una manera tan sesgada que termina siendo una atención incompleta de la problemática que deja por fuera a muchas personas que pueden estar en esa condición jurídica por causas que la ley y la jurisprudencia han obviado.

2.3. MIGRANTES

Como se señalaba en el Capítulo I, la migración como tal no tiene una definición que se tome como referente único en el escenario internacional; sin embargo, se han hecho importantes aportes que permiten tener algunas precisiones al respecto de este fenómeno. En la legislación colombiana la figura de la migración se ha referido en la Ley 1465 de 2011³⁸⁰, proferida en desarrollo de una serie de documentos preliminares que evidenciaron la necesidad de atender puntualmente el fenómeno; de un lado, el Documento CONPES 3603³⁸¹, “formula un planteamiento global de la migración, y propone el abordaje de esta temática a partir de la estructuración de un plan integral que brinde atención tanto a los

constitucional pero que la propia Carta ordena que sus mandatos sean respetados por las leyes ordinarias, tal y como sucede con las leyes orgánicas y estatutarias en determinados campos””. CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia C-191, de fecha 6 de mayo de 1998, MP. Eduardo Cifuentes Muñoz. También ver, en el mismo sentido, la Sentencia C-225, de fecha 18 de mayo de 1995, MP. Alejandro Martínez Caballero y la Sentencia C-358 de fecha 5 de agosto de 1997, MP. Eduardo Cifuentes Muñoz.

³⁷⁸ VIDAL LÓPEZ, R.: 2007, *Op. Cit.*, pp. 215-216.

³⁷⁹ *Ibidem*, p. 219.

³⁸⁰ CONGRESO DE LA REPUBLICA, Ley 1465, “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Migraciones y se expiden normas para la protección de los colombianos en el exterior”, 30 de junio de 2011, Diario Oficial No. 48.116.

³⁸¹ CONSEJO NACIONAL DE POLITICA ECONOMICA Y SOCIAL DE COLOMBIA, Documento CONPES No. 3603, “Política Integral Migratoria”, de fecha 24 de agosto de 2009.

colombianos en el exterior, como a los extranjeros en el país”³⁸² y de otro lado, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, donde “es posible encontrar referencias más precisas sobre la necesidad de que la política migratoria sea en realidad un aspecto relevante dentro del respeto de los derechos humanos y en el desarrollo de la política exterior colombiana”³⁸³, dejando claro el interés de dar creación al hoy llamado Sistema Nacional de Migraciones.

Al revisar la citada Ley 1465, se podría colegir de su artículo 1°, así como del numeral 1° del artículo 3°³⁸⁴, que al hablarse del diseño de la “política migratoria”, se estaría pensando en integrar bajo ese postulado los diferentes tipos de migraciones que pueden existir, tal como lo propone el Glosario de la Organización Internacional de Migraciones (en adelante OIM), en los términos ya referidos en el capítulo I de esta investigación³⁸⁵; pero la ley limita dicha política expresamente a las comunidades de colombianos residentes en el exterior, dejando clara una remisión solo a la protección de ese sector de los migrantes y, en ese sentido, a un flujo migratorio en un solo sentido³⁸⁶, lo cual se reitera en el artículo 2°, cuando precisa el objeto del Sistema: “acompañar al Gobierno Nacional en el diseño y ejecución de políticas públicas, planes, programas, proyectos y otras acciones encaminadas a fortalecer los vínculos del Estado con las comunidades colombianas en el exterior”. Lo anterior tiene sustento en la misma exposición de motivos del proyecto que dio origen a la hoy Ley 1465, al señalar³⁸⁷:

“Millones de compatriotas colombianos por razones de orden laboral, académico, empresarial, afectivo, búsqueda de oportunidades o por situaciones de orden interno

³⁸² PALACIOS SANABRIA, M.T.: *El sistema colombiano de migraciones a la luz del derecho internacional de los derechos humanos: la Ley 1465 de 2011 y sus antecedentes normativos*, en Revista Opinión Jurídica, Vol. 11, N° 21, p. 89, Universidad de Medellín, 2012.

³⁸³ *Ibidem*, p. 90.

³⁸⁴ Referentes, respectivamente, a la creación del Sistema Nacional de Migraciones y a los principios que lo orientan.

³⁸⁵ Glosario sobre Migración. Derecho Internacional sobre Migración, No. 7, *Op. Cit.*, pp. 40-42.

³⁸⁶ PALACIOS SANABRIA, M.T.: 2012, *Op.Cit.*, 2012, pp. 92 y 97.

³⁸⁷ CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Proyecto de Ley 16/09 Senado acumulado con el 70/09 Senado – 177/10 Cámara, Gaceta No. 591 de 2009, radicado para inicio del trámite legislativo el 22 de julio de 2009.

han tenido que emigrar del país y hoy viven en distintas naciones del mundo, su condición de migrantes, sus anhelos, su situación de orden social, económico, político, sus preocupaciones sobre seguridad social en materia de salud, de pensiones, de riesgos profesionales, su situación de orden familiar, sus arraigos, sus expectativas ciudadanas frente a sus instituciones, entre otros asuntos, constituyen razón y motivo más que suficientes para que el Congreso de la República se ocupe del tema de la migración de nuestros connacionales, su impacto, las tendencias y promover iniciativas que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de esos compatriotas y al compromiso serio de nuestras instituciones mediante políticas públicas sostenibles y permanentes que permitan acompañar y proteger a nuestros colombianos en el exterior”.

En ese sentido, para los efectos de esta investigación, la referida norma no resulta útil por la forma en la cual está propuesta la migración en el marco del Sistema Nacional de Migraciones; si se hubiese considerado un sistema, que empezara por definir la migración y proponerla en un sentido amplio y flexible, que abarcara fenómenos migratorios generados por diversas causas, podría pensar en encajarse bajo esa categoría jurídica a quienes deben abandonar su lugar de residencia habitual por causa de los desastres naturales. Pero desafortunadamente el sentido de la norma es restringido, lo cual conlleva a que el Sistema de Migraciones colombiano se reduzca a la categoría allí establecida.

3. PROPUESTAS PARA UNA CATEGORIZACIÓN JURIDICA

Analizado el vacío jurídico que existe tanto en el orden internacional así como en la legislación nacional, de cara a atender la realidad de las personas que deben migrar como consecuencia de los desastres naturales, en el sentido de establecer una categoría jurídica que les permita ser destinatarios de la protección legal, social, política y económica en los mismos términos en los que lo reciben los refugiados o los desplazados internos³⁸⁸, este aparte tiene como propósito, de un lado, recoger algunas apreciaciones que se han hecho

³⁸⁸ GARCÍA CARRANZA, A.: 2010, *Op. Cit.*, p. 7.

por parte de la doctrina y los Organismos Internacionales³⁸⁹ alrededor de la necesidad de definir una condición jurídica para este tipo de migrantes y, en consecuencia, realizar una serie de propuestas que planteen alternativas de solución al problema que originó esta investigación³⁹⁰. Para ello, se presentarán algunos comentarios desde la perspectiva internacional y otros para el escenario nacional, basados en los aspectos teóricos revisados en el primer capítulo, en el conocimiento de los alcances e implicaciones de los desastres naturales -en términos de sus consecuencias para la población afectada- según lo revisado en el segundo capítulo y en el análisis que de la situación de hecho y de derecho del caso colombiano se propuso en este capítulo. Estos elementos pretenden ser alternativas para la definición más adecuada que permita dar un tratamiento idóneo a la población que debe migrar en estos casos, basado en un respeto por los derechos humanos y su garantía, tal como lo han previsto los organismos e instrumentos internacionales y en consecuencia, los ordenamientos internos de los países³⁹¹.

³⁸⁹ En este punto, resulta pertinente señalar el alcance e importancia de las Resoluciones emanadas de las Organizaciones Internacionales, pues en el tema que ocupa esta investigación se hace constante referencia a éstas, teniendo en cuenta los informes que han hecho los Relatores Especiales frente a esta problemática, específicamente, respecto del vacío existente en la definición de la condición legal de las personas que por causa de los desastres naturales deben dejarlo todo, planteando importantes reflexiones que conllevan al escenario de la voluntad política de los Estados y en consecuencia, representan un aporte al desarrollo progresivo del Derecho Internacional. En ese sentido, “las más modestas, en los ámbitos de la cooperación internacional, y también las más habituales, son las resoluciones-*recomendaciones* a unos miembros cuya *obligación* se limita a considerar de *buena fe* la posibilidad de observar lo recomendado (...) No obstante, aun carentes de fuerza jurídica obligatoria *per se* (efectos *intrínsecos o inmediatos*), estas resoluciones pueden desempeñar un importante papel en otros procesos de producción normativa, como el consuetudinario (efectos *extrínsecos o mediatos*)”. BROTONS, A.R., Et. Al.: 2010, *Op. Cit.*, pp. 200-201.

³⁹⁰ Las propuestas que se realizarán en este capítulo como producto de la investigación, alrededor de la ausencia de claridad jurídica e incluso de la insuficiencia normativa en lo referente a la protección internacional para las personas que deben migrar con ocasión de la ocurrencia de desastres naturales, coinciden con la postura mayoritaria de la doctrina citada en este trabajo de investigación, así como con varios de los informes de los Relatores Especiales de Naciones Unidas, (a manera de ejemplo, ver las citas 103, 104, 105, 108, 111, 112, 113, 117, 118, 119, 120, 122, 352 entre otras, referidas en este documento), quienes de manera reiterada advierten que dicha protección carece de claridad y que puede resultar insuficiente; en consecuencia, en algunos casos, las recomendaciones son tendientes a que los Estados hagan extensivos los efectos normativos de los Principios Deng a dichas personas (ver cita 67).

³⁹¹ En ese sentido, señaló el Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Walter Kälin, que “después de visitar diversos países con problemas de desplazamiento interno provocado por desastres, el Representante constató que con demasiada frecuencia no se presta suficiente atención a los múltiples problemas de derechos humanos que se plantean en esas situaciones”. *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos*, 5 de enero de 2010, párr. 43.

Para iniciar, es pertinente señalar la reiteración en la doctrina y en los documentos de Organismos Internacionales, en lo referente a la problemática derivada de la migración por causa de los desastres naturales, sobre la necesidad de mejorar el marco jurídico y normativo para proteger los derechos de estos migrantes³⁹² e incluso, se han establecido directrices y parámetros internacionales con el fin de orientar a los Estados y las autoridades en el desarrollo de esta importante labor, proponiendo iniciativas que puedan hacer compatibles las normas internas con las disposiciones contenidas en los Principios Deng y garantizar así la aplicación efectiva de los estándares en materia legislativa y de política pública³⁹³. De esta forma, podría hablarse de una clara necesidad internacional por brindar protección a la población que migra por causa de los desastres naturales, representada en una constante búsqueda por definir su estatus jurídico para esos efectos³⁹⁴;

³⁹² *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes*, 2011, párr. 52.

³⁹³ Un ejemplo de ello es el Manual para Responsables Políticos y Legisladores sobre la Protección de los Desplazados Internos (Protecting Internally Displaced Persons: a manual for Law and Policymakers), cuyo objetivo principal es “asesorar sobre cómo formular unas leyes y políticas que traten las necesidades de protección y asistencia de los desplazados internos para garantizar la total protección de sus derechos conforme a los Principios. El manual está dirigido a responsables políticos nacionales, ministerios competentes, legisladores y grupos de la sociedad civil que se ocupan del desplazamiento interno”. Ver: *Logros, desafíos y recomendaciones. Resumen de las conclusiones de la Conferencia sobre los 10 años de los Principios Rectores celebrada en Oslo el 16 y 17 de octubre de 2008*, en *Revista Migraciones Forzadas*, Op. Cit., 2008, pp. 6 y 7. También ver: http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2008/10/16%20internal%20displacement/10_interna_l_displacement_manual Consultada el 07/10/13.

En el mismo sentido, ver el Marco de soluciones duraderas para los desplazados internos, elaborado por el Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Walter Kälin: “6. El objetivo del Marco es proporcionar orientación sobre cómo alcanzar soluciones duraderas luego del desplazamiento interno en el contexto de conflictos armados, situaciones de violencia generalizada, violaciones de los derechos humanos, o bien desastres naturales o provocados por el hombre. Por su naturaleza genérica, el marco debe aplicarse a la luz de cada situación y cada contexto, y complementar las directrices operacionales más detalladas que adopten los agentes humanitarios y de desarrollo o las autoridades nacionales y locales. 7. El Marco se propone, principalmente, ayudar a los agentes internacionales y no gubernamentales a colaborar con los gobiernos ante los desafíos humanitarios y de desarrollo que enfrentan como consecuencia de los desplazamientos internos. Asimismo, el Marco podrá ser de utilidad para los gobiernos de los países afectados por los desplazamientos internos, que tienen la obligación y la responsabilidad primarias de dar protección y asistencia humanitaria a los desplazados internos y a otras partes interesadas, como los donantes y los desplazados internos mismos”. ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS, *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos*. Adición. Doc. A/HRC/13/21/Add.4, 9 de febrero de 2010, párr. 6 y 7.

³⁹⁴ “La importancia de adoptar un marco coherente de derechos y obligaciones salta a la vista cuando se examina la amplia variedad de cuestiones específicas que plantea la prestación de asistencia en casos de desastre en sus fases sucesivas, no sólo la de respuesta, sino también las anteriores y posteriores: la prevención y la mitigación, por un lado, y la rehabilitación, por otro”. *Informe preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre*, 2008, párr. 57.

por ello, hay quienes han considerado desde la necesidad de que Naciones Unidas cree una dependencia que se ocupe específicamente del tema, pasando por la celebración de un instrumento internacional que brinde protección legal, asistencia, ayuda humanitaria y todo cuanto requiera la población afectada, hasta llegar a los ordenamientos jurídicos internos, evitando así que la problemática se solucione con elementos propios de un mero asistencialismo y no soluciones de fondo³⁹⁵.

Lo anterior no quiere decir que la ayuda humanitaria no sea importante, pues como lo ha dicho la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (en adelante ACNUR), “Los gobiernos son los principales responsables de proteger y ayudar a todos aquellos que se vean afectados por los desastres naturales. Al reconocer que muchos países no cuentan con los suficientes recursos para cumplir por sí mismos con sus obligaciones hacia las víctimas de los desastres, los Estados y las organizaciones internacionales tradicionalmente han actuado de acuerdo con el principio de la solidaridad internacional y repartición de las cargas, apoyando y complementando la capacidad de respuesta nacional”³⁹⁶; sin embargo, ha sido igualmente claro en anotar que su participación en casos de desastres naturales es un “apoyo a las autoridades como un signo de solidaridad y como una contribución a los esfuerzos de asistencia internacionales y de las Naciones Unidas”³⁹⁷, esto es, su mandato no se refiere a las personas que tienen que migrar por esta causa.

En ese sentido, se ha sugerido que tanto las leyes como las políticas públicas, deben tratar de incluir las diferentes fases del desplazamiento (prevención, protección y asistencia luego del desplazamiento, soluciones duraderas) y deben ser lo suficientemente amplias como para abarcar diversas causas (conflictos y violaciones de derechos humanos, desastres naturales, proyectos de desarrollo, etc.)³⁹⁸, lo cual se constituye en un ideal de especial

³⁹⁵ ORSI, A.: *Desplazados ambientales* en Revista Futuros, No. 20, Vol. VI, 2008. Disponible en: <http://www.revistafuturos.info> Consultada el 07/10/13.

³⁹⁶ GUTÉRRES, A.: 2008, *Op. Cit.*, p.7.

³⁹⁷ *Ibídem*.

³⁹⁸ Seminario Regional sobre desplazamiento interno en América, p.35. En el mismo documento, se señala que es indispensable una adecuada recolección de información sobre el número y condiciones de las personas desplazadas, pues debe darse especial atención a las diferentes categorías de desplazados, “incluyendo a

connotación garantista en el marco de los derechos humanos de la población migrante, por lo que, muy seguramente “se requerirán más instrumentos, normas y acuerdos si los principios básicos que se encuentran actualmente en los instrumentos internacionales de derechos humanos se van a traducir en formas tangibles de protección y apoyo para la población afectadas”³⁹⁹.

Pues bien, el ACNUR ha señalado que ante los nuevos fenómenos migratorios, “los conceptos que tradicionalmente se utilizaban para clasificar los diferentes tipos de movilizaciones son cada vez más borrosos y se haría necesario revisarlos con fines de adecuación”⁴⁰⁰, toda vez que “con el paso del tiempo, el marco existente para abordar el desplazamiento y la concesión del estatuto de refugiado podría resultar insuficiente para responder al crecimiento exponencial del desplazamiento dentro y a través de las fronteras internacionales”⁴⁰¹, máxime teniendo en cuenta que la misma Organización prevé que, con ocasión de la ocurrencia de los desastres naturales, “los más afectados sean los pobres, los jóvenes, los adultos mayores, las minorías étnicas, los indígenas y otros grupos sociales marginados, los segmentos de la población que son los más vulnerables y los menos resistentes”⁴⁰². Esto ha conllevado, en primera instancia, a que se dé una revisión y análisis exhaustivo de los conceptos incorporados en las normas existentes, con el fin de establecer el tratamiento que se dará a este sector de la población en el marco del derecho internacional y en consecuencia, la forma en que los Estados adoptarán esas normas para su regulación interna⁴⁰³.

aquellos por conflicto armado, violencia generalizada, violaciones de derechos humanos, desastres naturales, proyectos de desarrollo y aquellos desplazados por otras causas, como conflictos religiosos o fumigación, quienes algunas veces no son reconocidos”, *Op. Cit.*, pp. 32-34.

³⁹⁹ GUTÉRRES, A.: 2008, *Op. Cit.*, p. 10.

⁴⁰⁰ *Ibidem*, p.4

⁴⁰¹ *Ibidem*, p. 10

⁴⁰² *Ibidem*.

⁴⁰³ “(...) existe una necesidad de evaluar el modo en que los instrumentos internacionales existentes pueden ser aplicados, reinterpretados y reformados para proteger a los desplazados medioambientales. El problema reside en saber si el alcance de estos instrumentos comporta una protección efectiva (...) la correspondiente obligación de los Estados de proteger la vida. Ello exige a las autoridades competentes que en relación con las desastres naturales, incluyendo los provocados por el cambio climático, promulgar e implementar leyes que traten todos los aspectos relevantes de la mitigación de riesgos de desastres y el establecimiento de mecanismos y procedimientos, llevar a cabo todas las medidas administrativas necesarias”. Ver: SOLÀ, O.,

De esta revisión, ha considerado la doctrina e incluso los mismos Organismos Internacionales, que existe una “profusión de términos para denominar a las personas que se desplazan por causas medioambientales”⁴⁰⁴, dificultándose seriamente el reconocimiento de este tipo de migración⁴⁰⁵ y lo que realmente necesitan las personas que se ven inmersas en estas oleadas migratorias es que, “de forma diferenciada, se protejan sus derechos dentro del país y en los movimientos transfronterizos, ya que se reconocen actuaciones similares a las que se enfrentan en cualquier tipo de desplazamiento forzado”⁴⁰⁶. Al respecto, han sido muy enfáticos los Relatores de Naciones Unidas al señalar que se requiere la regulación sobre este tipo de personas afectadas, toda vez que están en juego una serie de derechos que es indispensable que se garanticen a todas las personas por su alcance e importancia para la calidad de vida, en condiciones dignas e iguales, lo que evidencia la necesidad de revisar los instrumentos existentes y la forma de protegerlos; por su parte, el Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, señaló en las Directrices Operacionales sobre derechos humanos en situaciones de Desastres Naturales, diseñadas a partir de un enfoque de derechos humanos, que a las personas desplazadas a consecuencia de los desastres naturales deben protegerse su seguridad física e integridad, las necesidades básicas, las necesidades económicas, sociales, culturales y la seguridad política y civil⁴⁰⁷. El Relator Especial sobre la protección de las personas en casos de desastre, señaló que “en situaciones de desastre, hay varios derechos humanos que revisten especial importancia. Entre los derechos que son pertinentes en esos casos destacan el derecho a la vida, el derecho a la alimentación, el derecho a la salud y a servicios médicos, el derecho al

Desplazados medioambientales. Una nueva realidad, Cuadernos Deusto de Derechos Humanos No. 66, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe – Bilbao, Universidad de Deusto, 2012, pp. 62 y 102.

⁴⁰⁴ EGEA JIMÉNEZ, C.: *Op. Cit.*, p. 205.

⁴⁰⁵ El Relator Especial sobre la protección de las personas en casos de desastre, ha señalado que “las personas afectadas por los desastres no constituyen una categoría jurídica separada. Sin embargo, dado que las víctimas de desastres enfrentan una situación de hecho muy particular, tienen necesidades específicas que es preciso atender. El principio fundamental del derecho internacional humanitario y de las normas internacionales de derechos humanos aplicables a casos de desastre es el principio de humanidad, que subyace a toda acción humanitaria”. *Informe del Relator Especial sobre la protección de las personas en casos de desastre*, 2008, párr. 50.

⁴⁰⁶ EGEA JIMÉNEZ, C.: *Op. Cit.*, p. 207

⁴⁰⁷ *Ibidem*.

abastecimiento de agua, el derecho a vivienda, vestido y saneamiento adecuados, y el derecho a no ser discriminado”⁴⁰⁸.

La profesora EGEA ha indicado que “la comunidad internacional reconoce cuatro tipos de migraciones forzadas: *refugiados, desplazados internos, desplazados inducidos por el desarrollo y desplazados ambientales*”⁴⁰⁹, deduciendo de esta propuesta clasificatoria, que los términos “refugiado” y “desplazado” son aquellos sobre los cuales ha girado la discusión sobre la categorización jurídica de la población objeto del presente estudio, en especial, sobre la noción de desplazado, pues el Secretario General de Naciones Unidas ha manifestado que “aunque no se dispone de cifras exactas, se considera que la mayor parte de la migración relacionada con el medio ambiente se produce a distancias relativamente cortas, y solo rara vez a través de las fronteras internacionales”⁴¹⁰.

Por su lado, el ACNUR ha hablado de “personas en situación similar a la de desplazado”, para referirse a aquella categoría que “incluye a grupos de personas que están dentro del país de su nacionalidad o residencia habitual y que afrontan riesgos de protección similares a los de los desplazados internos, pero que por razones prácticas u otras, no han podido ser considerados como tales”⁴¹¹ y podría entenderse, en ese orden de ideas, que “deberán recibir la protección y ayuda de acuerdo con los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de 1998”⁴¹². Sin embargo, esta no es una solución unánime ni pacífica en el escenario internacional; la profesora COHEN señala que “cuando se redactaron los Principios Rectores sobre el Desplazamiento Interno en la década de los noventa, apenas había consenso sobre si se debía incluir los derechos de los que habían quedado desarraigados debido a los desastres naturales. Los que se oponían argumentaban que

⁴⁰⁸ Informe preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre, 2008, párr. 26.

⁴⁰⁹ EGEA JIMÉNEZ, C.: *Op. Cit.*, p. 202

⁴¹⁰ ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS, *Informe del Secretario General, Migración internacional y desarrollo*. Doc. A/67/254, 3 de agosto de 2012, párr. 23.

⁴¹¹ ACNUR, 2011, *Op. Cit.*, p. 46.

⁴¹² GUTÉRRES, A.: 2008, *Op. Cit.*, p. 5. Ver en el mismo sentido: “Las personas que se encuentran especialmente en situación de riesgo son aquellas entre las poblaciones afectadas 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”.BROOKINGS-BERN PROJECT ON INTERNAL DISPLACEMENT, Mayo de 2011, *Op. Cit.*, p. 2.

únicamente debían considerarse desplazados internos a aquéllos que huían de la persecución y la violencia o, dicho de otro modo, aquéllos que reunían los requisitos para obtener la condición de refugiado si cruzaban alguna frontera. Sin embargo, la mayoría estaba a favor de incluirlos porque, al responder ante las catástrofes, algunos gobiernos suelen discriminar o desatender a determinados grupos por motivos políticos o étnicos o no tienen en cuenta sus derechos humanos de otras maneras diversas. No obstante, no todos los expertos, gobiernos, organizaciones internacionales y ONG respaldaban una definición tan amplia e, incluso hoy en día, muchos intentan soslayarla. Un informe de expertos, realizado para el gobierno británico en 2005, recomendaba que se limitara la noción de desplazados internos a los desplazados por la violencia porque las causas y las soluciones de uno y otro desplazamiento eran distintas, de modo que resultaba “confuso” incluir a los dos tipos en la definición de desplazado interno”⁴¹³.

El problema subyace también cuando los desplazados internos por causa de los desastres naturales se ven obligados, por sus condiciones luego del siniestro, a cruzar una frontera internacional, lo que ha dado lugar al uso de una multiplicidad de términos que evocan la noción de “refugiado”. A manera de ejemplo, ESSAM EL HINNAWI, fue el primero en hablar de refugiados medioambientales, indicando que son “personas que han sido forzadas a abandonar su hábitat tradicional, de forma temporal o permanente, a causa de una grave ruptura medioambiental (natural y/o de origen humano) que pone en peligro su existencia y/o afecta seriamente la calidad de sus condiciones de vida. Por ruptura medioambiental, se entiende todo cambio físico, químico y/o biológico en el ecosistema (o en los recursos básicos) que lo convierte, de forma temporal o permanente, impracticable para la vida humana”⁴¹⁴. Sin embargo, es importante anotar que en ningún momento se hace referencia, dentro de la definición, al cruce de fronteras internacionales, pero el uso de la denominación induce a pensar en el concepto que sobre refugiado tienen la normativa internacional (Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951) y que en ese sentido, ha sido universalmente empleado. Por su parte, la profesora SURKHE habla de emigrantes medioambientales y refugiados ambientales, entendiendo que los primeros se

⁴¹³ COHEN, R.: 2009, *Op. Cit.*, p. 58.

⁴¹⁴ Citado en: EGEA JIMÉNEZ, C.: *Op. Cit.*, p. 203 y SOLÀ, O.: 2012, *Op. Cit.*, p. 47.

refieren a quienes voluntariamente deciden migrar, mientras que los segundos, son aquellos que se ven forzados a migrar por razones ambientales extremas e irreversibles⁴¹⁵; en esa misma línea, BOGARDI estableció que “un refugiado es una persona que huye para salvar su vida y las migraciones forzadas son decisiones condicionadas y no para salvar la vida”⁴¹⁶.

El uso de la denominación “refugiado” ha dado lugar a múltiples y variadas discusiones; SOLÀ señala que “el refugiado medioambiental no se encuentra dentro del ámbito de protección jurídica de la Convención de 1951 porque la definición de refugiado establecida en la Convención de Ginebra no da margen al reconocimiento de los «refugiados medioambientales»”⁴¹⁷; el mismo autor, cita a la profesora BORRAS, al indicar que “las principales dificultades alegadas por los Estados se centran en que el reconocimiento jurídico supondría una devaluación de la actual protección de los refugiados, dado que la emigración por factores medioambientales es excepcional y no atiende a los factores de carácter político recogidos en la Convención de 1951 que los vincula a una opresión política. Tampoco sería positivo crear una confusión terminológica en relación con el impacto del cambio climático, las migraciones y el carácter de ciertas persecuciones que son el motivo principal para que el refugiado abandone su país de origen, busque y solicite protección internacional. A pesar de que los factores medioambientales puedan fagocitar (sic) los movimientos transfronterizos, éstos no son motivos suficientes per se para concederles un estatus de refugiado”⁴¹⁸.

Por su parte, el ACNUR ha señalado que “tiene grandes reservas respecto a la terminología y noción de los refugiados por desastres ambientales o refugiados por el clima. Estos términos no cuentan con una base en el derecho internacional de refugiado. Además, la mayoría de las personas que generalmente se describen como refugiados por desastres ambientales no han cruzado una frontera internacional. El uso de esta terminología podría

⁴¹⁵ Citado por SOLÀ, O.: 2012, *Op. Cit.*, p. 48.

⁴¹⁶ *Ibidem*, p. 49.

⁴¹⁷ *Ibidem*, p. 52.

⁴¹⁸ *Ibidem*, p. 52-53.

socavar el régimen jurídico internacional para la protección del refugiado y crear confusión respecto a la relación entre cambio climático, degradación ambiental y migración. Los factores ambientales pueden contribuir a provocar movimientos a través de las fronteras, pero ellos en sí mismos no se pueden considerar un motivo para conceder el estatuto de refugiado en virtud del derecho internacional de refugiado”⁴¹⁹ y ha concluido entonces que “dentro del actual marco internacional de refugiado, en tales situaciones esas personas normalmente no calificarían como refugiadas con derecho a recibir protección internacional”⁴²⁰. En ese sentido, ACNUR ha sugerido que se puede hablar de personas ambientalmente desplazadas o desplazados ambientales, “entendiendo que son personas desalojadas dentro de su propio país o que se han desplazado a través de fronteras internacionales debido a la degradación, el deterioro o la destrucción del medio ambiente”⁴²¹, pero esas propuestas pueden conllevar igualmente a equívocos por las razones expuestas anteriormente, cuando se reflexionó sobre la ausencia de unanimidad para asumir la condición de desplazado y adicionalmente, porque darle esa categoría tanto a aquella persona que se desplaza internamente como a aquel que cruza frontera, conduce a la misma confusión terminológica que se discute para el caso de los refugiados⁴²².

La OIM ha propuesto hablar de migrantes ambientales, entendiendo por estos “las personas o grupos de personas que, por motivo de cambios repentinos o progresivos en el 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, bien sea con carácter temporal o permanente, y que se desplazan dentro de sus propios países o al extranjero”⁴²³;

⁴¹⁹ GUTÉRRES, A.: 2008, *Op. Cit.*, p. 8.

⁴²⁰ *Ibidem*, pp. 5 y 6.

⁴²¹ CASTILLO, J.M: *Migraciones Ambientales. Huyendo de la crisis ecológica en el siglo XXI*, Virus Editorial, Barcelona, 2011, p. 96. En el mismo sentido, ver: SOLÀ, O.:2012, *Op. Cit.*, p. 49.

⁴²² En ese mismo sentido, ver: ROSABAL LABRADA, C.M.: *La protección internacional de personas desplazadas por presiones ambientales. Necesaria determinación de estándares básicos internacionales*, Centro de Argentino de Estudios Internacionales, Working Paper # 62, p. 6.

⁴²³ Citado por EGEA JIMÉNEZ, C.: *Op. Cit.*, p. 203.

En el mismo sentido: “En este trabajo se utiliza la expresión «migrante ambiental» para referirse, de forma general, a toda persona que abandona su territorio de residencia habitual debido principalmente o de forma muy importante a impactos ambientales, ya sean graduales o repentinos, y ya se mueva dentro de un mismo Estado o atraviese fronteras internacionales (incluyendo a los refugiados y desplazados internos)”. CASTILLO, J.M.: 2011, *Op. Cit.*, p. 16 e igualmente, SOLÀ, O.: 2012, *Op. Cit.*, p. 49.

esta definición superaría las problemáticas expuestas anteriormente en el uso de la terminología (desplazados y refugiados), permitiría la adopción de un término flexible en atención a la dinamicidad del derecho y, lo más importante, cubriría los diferentes tópicos que caracterizan a la población objeto de estudio: i) se migra por la ocurrencia de cambios repentinos o progresivos en el medio ambiente, v. gr. los desastres naturales; ii) en razón de dichos cambios, su vida o sus condiciones de vida se ven afectados y por ello se ven obligados a abandonar sus lugares de residencia o deciden hacerlo; iii) el abandono puede ser de carácter temporal o permanente; iv) se desplazan dentro de sus propios países o cruzando frontera.

Sin embargo, hasta el día de hoy “estos desplazados por el cambio climático no han sido todavía reconocidos por el Derecho Internacional como un grupo identificable cuyos derechos están expresamente articulados, o como una categoría formal de personas que necesitan de una protección especial. Por lo tanto, existen limitaciones significativas en el Derecho Internacional a la hora de responder a la amenaza, los accidentes y las consecuencias de los desplazamientos a causa del cambio climático”⁴²⁴, lo que genera los debates y discusiones que alrededor de este tema se han propiciado en la doctrina y los Organismos Internacionales y así mismo, terminará siendo una presión para la Comunidad Internacional la necesidad de abogar por una regulación específica del asunto⁴²⁵, no solo porque el número de desastres tiende a aumentar como lo han evidenciado las cifras expuestas, sino porque debe existir una forma jurídicamente apropiada e idónea de atender la problemática, tal como ha sucedido con los refugiados⁴²⁶, tanto para los movimientos internos como para los transfronterizos.

Algunos consideran que la dificultad en precisar una definición para el desplazamiento por causa de los desastres naturales o en general, por motivos ambientales, puede referirse al

⁴²⁴ SOLÀ, O.: 2012, *Op. Cit.*, p. 51.

⁴²⁵ En el Informe del Secretario General de Naciones Unidas, titulado “Migración internacional y desarrollo”, se deja claro el vacío existente y por ende la necesidad de regulación, al señalar que “los que cruzan las fronteras internacionales como resultado de desastres naturales no se consideran refugiados en virtud del derecho internacional y pueden carecer de protección internacional”, 2012, párr. 23.

⁴²⁶ GARCÍA CARRANZA, A.:2010, *Op. Cit.*, p. 7.

punto de determinar quién es el llamado a protegerlos⁴²⁷, pues el uso de términos como refugiado o desplazado remitiría a pensar en las condiciones por las cuales estos fenómenos se han entendido en el mundo y la responsabilidad de los Estados en su configuración; sin embargo, ya se ha hecho referencia por parte del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, que en muchos casos de desplazamiento como consecuencia de un desastre natural, la responsabilidad del Estado no es ajena, porque su aparato institucional pudo haber tenido conocimiento del riesgo y en ese sentido, adoptar las medidas pertinentes para mitigarlo o hacerle frente, sin necesidad de sacrificar los derechos de la población⁴²⁸. De cualquier manera, la definición de una condición jurídica para estas personas que deben migrar como causa de los desastres naturales es una necesidad internacional que debe ser prontamente resuelta por los organismos pertinentes, de forma clara, precisa y unánime, que dé cuenta de la realidad social por la que atraviesa el mundo, pero ante todo, que se reafirme en los postulados internacionales, tantas veces reiterados, sobre la importancia de la protección de los derechos de estas personas y que, en ese sentido, conduzca a los Estados a abordar la problemática en sus legislaciones y políticas públicas de igual manera.

Desde la perspectiva internacional, en el entendido de las personas que migran de su lugar de residencia por causa de un desastre natural y cruzan una frontera, una *primera propuesta* giraría sobre la posibilidad de modificar la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo Adicional, ampliando la definición de refugiado de tal forma que se incluya la causal de los desastres naturales, proyectos de desarrollo y en general, otros temas de carácter ambiental, como posible motivación para generar el fenómeno migratorio de cruzar una frontera internacional, lo cual haría que dicho instrumento estuviese acorde con la realidad social que enfrenta el mundo, como consecuencia de los devastadores efectos de los desastres naturales y sus inmedibles daños respecto de los derechos humanos de la población afectada. En ese sentido, señala el profesor CASTILLO: “Se reclama incluir el deterioro del medio ambiente dentro de las causas del concepto jurídico de

⁴²⁷ EGEA JIMÉNEZ, C.: *Op. Cit.*, pp. 205-206.

⁴²⁸ *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos*, 5 de enero de 2010, párr. 73.

«refugiado», para que se pueda proporcionar una protección legal suficiente. Por ejemplo, Ecologistas en Acción demanda revisar urgentemente el concepto jurídico de «refugiado» para poder ampliarlo a nuevas realidades sociales, como son las que resultan del deterioro del ambiente. Para evitar posibles causas de discriminación frente a los refugiados «clásicos», se recomienda definir la figura del «refugiado ambiental» a partir de factores objetivos, como la gravedad del desastre natural o la imposibilidad del Estado de origen de asistir a su población. Al menos, de esta manera los migrantes ambientales dejarían de ser invisibles”⁴²⁹.

En esa misma línea, podría plantearse como una *segunda propuesta* el diseño de otro Protocolo Adicional a la Convención de 1951, donde se proponga la ampliación de la definición de refugiado, incluyendo dentro de las causas para solicitar tal reconocimiento, los desastres naturales y otras condiciones semejantes, con la característica de flexibilidad propia del dinamismo del derecho actual, de tal forma que pueda adaptarse a las particularidades del mundo y las problemáticas que existen; un concepto amplio puede partir de las propuestas ya consagradas en la Declaración de Cartagena y la Convención de Kampala, los cuales fueron revisados al interior de esta investigación.

Por supuesto, también hay voces en contra de esas posibilidades; el ACNUR, señala que “cualquier iniciativa para modificar esta definición representaría el riesgo de una renegociación de la Convención de los Refugiados de 1951 que no estaría justificada por las necesidades actuales (...) la mayoría de los desplazamientos por factores medioambientales se producen dentro de las fronteras de los Estados y los desplazados internos están excluidos del ámbito material de protección de la Convención de 1951”⁴³⁰, además de recordar las múltiples confusiones que podrían darse, de un lado, por cuenta del uso del lenguaje y los términos, sobre lo cual ya se hizo alusión líneas atrás y, de otro lado,

⁴²⁹ CASTILLO, J.M.: 2011, *Op. Cit.*, p. 94.

⁴³⁰ SOLÀ, O.: 2012, *Op. Cit.*, p. 53. En el mismo sentido, ver: GUTÉRRES, A.: 2008, *Op. Cit.*, pp. 8-9.

en cuanto a la concepción que las personas tienen respecto de la condición de refugiado, la cual hace remisión expresa a las causas políticas que llevaron a su creación⁴³¹.

De todas maneras, valga la pena precisar que las condiciones políticas que rodean la negociación de los instrumentos internacionales de derechos humanos ha ido cambiando mucho con el curso de los años, evidenciando que la situación que se vivía en la época en la cual se elaboró la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados difiere mucho de la actual y quizá la realidad social puede generar una presión importante respecto de la comunidad internacional, al denotar la inminente necesidad de abordar la problemática de una forma tal que los Estados sepan cómo proceder cuando ante sus instituciones se presenten personas que han migrado de su país de origen por causa de los desastres naturales. Introducir una ampliación en las causas que motivan la condición de refugiado, podría generar una gran discusión internacional, pero como sucede en el trámite de todos los instrumentos internacionales, implicaría una alta dosis de voluntad política de los Estados de querer comprometerse realmente con la solidaridad internacional⁴³² de la que tanto se habla en la parte motiva de dichos instrumentos, superando así la errada concepción de atender este tipo de situaciones con elementos propios de la “caridad”, lo cual no deja de ser importante porque representa el esfuerzo de la comunidad internacional por cooperar y brindar ayuda humanitaria, pero no puede ser la base para la atención legal, social y económica de esta clase de migrantes. Es como si hoy no existiese la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y a éstos se les brindara una ayuda basada en la buena fe de los Estados y en lo que estos humanamente pudiesen colaborar; en su momento, (1951), la realidad mundial evidenció la necesidad de crear un instrumento con las características de la citada Convención, hoy la realidad mundial pone a la comunidad internacional en la misma situación frente a quienes migran por causa de los desastres naturales.

⁴³¹ Ver en ese sentido a la profesora BORRÁS, citada por SOLÀ en su escrito referido en la cita inmediatamente anterior. Pp. 52-53.

⁴³² Ver: PUREZA, J.M.: *El patrimonio común de la humanidad: ¿hacia un derecho internacional de la solidaridad?*, Trotta, Madrid, 2002.

Por supuesto, en caso de considerarse una ampliación de la definición de refugiado en cuanto a las causales que motivan la migración, deberá, al igual que existe para el resto de los refugiados, una delimitación expresa de las condiciones y características en que debe darse la migración para que se entienda que esa persona encaja en la definición de refugiado y en consecuencia puede solicitar el reconocimiento de esa condición. Ya la experiencia ha mostrado cómo funciona en la práctica y eso hace que las cosas sean más fáciles que hace más de 60 años.

Una *tercera propuesta* en el plano internacional, que resulta más compleja pero igualmente podría ser viable, es diseñar un instrumento internacional específico para este tipo de migrantes, en el que se les reconozca un estatus particular, basado en las consideraciones que al respecto han señalado Naciones Unidas, por conducto de ACNUR y de los Relatores Especiales para la protección de personas en casos de desastres y sobre los derechos humanos de los desplazados internos, la OIM y algunos doctrinantes, proponiendo, por ejemplo, la definición de “migrante ambiental” a la que se hizo referencia en líneas superiores, siguiendo los lineamientos sugeridos para ello por la OIM. Esto evitaría la confusión terminológica alegada por unos y la desviación en la protección de los refugiados en los términos en que inicialmente se concibió, como lo invocan otros, pero implicaría todo el rigor que conlleva el trámite de un instrumento internacional, especialmente en la búsqueda del consenso.

Podría llegarse a una *cuarta propuesta* que comprende elementos de la tercera y sería la posibilidad de crear un instrumento nuevo, pero a partir de algo ya existente y ampliamente conocido por la comunidad internacional: los Principios Deng; esto quiere decir, elevar a rango de convención o tratado, con el carácter vinculante que ello implica, los Principios Deng, los cuales definen el desplazamiento e incluyen dentro de sus causales los desastres naturales, lo que evitaría las confusiones terminológicas con la palabra “refugiado”, pues se estaría ante un estatus diferente, “desplazado”, y no implicaría tener que inventar una categoría nueva, dado que, con base en la realidad social, ya se había propuesto esta

categoría para quienes migraban por cuenta de un desastre natural. Sin embargo esta propuesta también plantearía inquietudes, ya que, al igual que con los refugiados, la forma en que el término “desplazado” ha sido asumido por la comunidad internacional remite inmediatamente al desplazamiento por conflicto armado o violencia, lo que generaría confusiones en términos de algunos tratadistas, pero en realidad el mayor problema sería que el desplazamiento previsto en los Principios Deng es de carácter interno y en ese sentido, no se conjuraría el punto de los migrantes por causa de desastres naturales que cruzan frontera.

En conclusión, sería ideal, por la connotación e importancia internacional que implica el tema, por el reconocimiento adquirido y por la realidad social que apremia, que los Principios Deng fuesen elevados a tratado internacional, reconociendo como desplazados internos también a aquellos que deben migrar por causa de un desastre natural e incorporar un artículo en el que se haga referencia expresa a aquellos desplazados internos que, por las condiciones en las que se encuentran por causa de un desastre natural, crucen frontera, dándoles a estos una categoría especial que puede ser aquella definida por la OIM como migrantes ambientales. Esto solucionaría dos problemáticas que actualmente aquejan al Derecho Internacional: i) dar carácter vinculante a los Principios Deng y en ese sentido, reconocer formalmente un fenómeno que viene padeciendo el mundo desde hace muchos años y ii) dar una respuesta a la necesidad de atender a la población que debe migrar por causa de los desastres naturales.

Al igual que se comentó en relación con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, en el momento histórico en que se debatieron los Principios Deng la realidad social, política y económica era otra y si bien se ponía de presente la gravedad del fenómeno migratorio, no era de tanta envergadura como lo es hoy, razón por la cual considerar hoy en día elevarlos a rango de tratado o convención no solo sería conveniente para la comunidad internacional, sino además daría concordancia con sus postulados de defensa y garantía a los derechos humanos, más aún en este tipo de situaciones donde se transgreden de manera importante los derechos de las personas que deben dejarlo todo por

causa de un desastre natural y, adicionalmente, permitiría a los Estados ratificar su voluntad política de respaldo a los derechos humanos y al tratamiento adecuado de toda situación que los amenace o vulnere.

En el plano nacional, dada la realidad a la que se enfrenta el país por su alta propensión a la ocurrencia de desastres naturales, lo cual ha sido ratificado en estudios y por las autoridades competentes⁴³³, debe pensarse en una forma de asumir la problemática derivada del desplazamiento interno por esta causa, pues las medidas paliativas para hacer frente a las consecuencias de los desastres se han adoptado luego de cada suceso y de igual forma se han actualizado las normas al respecto, en especial luego de la Ola Invernal, pero nunca se ha revisado el punto del desplazamiento y la configuración de esta causal, tal como lo señalan los Principios Deng. En ese sentido, podría pensarse en dos propuestas: *la primera*, pensar en una modificación a la Ley 387 de 1997, introduciendo la ocurrencia de desastres naturales, los proyectos de desarrollo y otras situaciones ambientales, como posibles causales de desplazamiento junto con la violencia; ello supondría, desde la perspectiva formal, todo el trámite que sigue una iniciativa legislativa en el Congreso y de fondo, implicaría un cambio en la conciencia de la ciudadanía y de las instituciones sobre el desplazamiento, pues ya no se estaría solo ante el fenómeno de la violencia, con el que tradicionalmente se ha asociado al desplazamiento, lo que terminaría haciendo compleja la atención de las personas afectadas, pues un cambio de esa envergadura no se logra fácilmente y puede generar mayores traumatismos. Pero es viable, porque además ya existe toda una estructura organizacional e institucional de atención al desplazado y así las cosas, solo implicaría hacerla extensiva a los desplazados por las nuevas causales propuestas, lo cual haría más flexible el concepto de cara a la realidad social, política y económica del

⁴³³ En un estudio realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo se señaló: “Colombia es uno de los países latinoamericanos con mayor vulnerabilidad frente a desastres naturales, con más de ocho de cada diez colombianos ubicados en zonas en riesgo de desastre y el 87 por ciento de su PIB está expuesto a estas catástrofes. Colombia ha sufrido más de 150 desastres naturales en los últimos 40 años, los cuales cobraron más de 32.000 vidas y afectaron a más de 12 millones de personas”. Disponible en: <http://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2011-11-09/prestamo-de-desastres-naturales-colombia,9664.html> Consultada el 07/10/13.

país y permitiría atender a la población afectada de manera idónea y oportuna y evitar que el problema se perpetúe en el tiempo o se invisibilice, como sucede hoy.

La *segunda propuesta*, para superar las confusiones que se puedan derivar de adoptarse la misma legislación para incluir a los desplazados por causas diferentes a la violencia y evitar con ello desproteger a la población inicialmente protegida, pues la ley se diseñó a partir de las necesidades de ésta, podría consistir en diseñar una nueva ley por medio de la cual se establezca el sistema de atención a la población que debe migrar por causa de los desastres naturales, los proyectos de desarrollo y otras situaciones semejantes; esto permitiría, de igual forma, que esta problemática no siga siendo atendida solamente desde la perspectiva del riesgo, la prevención y la atención post – desastre, sino también con un enfoque de derechos humanos determinado a partir de la necesidad de dar una condición jurídica a los migrantes por causa de dichas situaciones, como una respuesta política, institucional y social, tal como sucedió con los desplazados por la violencia. En esta ley se entraría a definir, en primer lugar, qué significa migrar y que tipos de migración pueden existir, lo cual superaría el vacío que tiene nuestra legislación en este punto -sobre lo que se hizo referencia en el numeral anterior- proponiendo así, en los términos en los que lo hizo la OIM, que aquella persona o grupos de personas que, por motivo de cambios repentinos o progresivos en el medio ambiente, vean afectados su vida o sus condiciones de vida y en consecuencia deban abandonar sus lugares de residencia habituales, o deciden hacerlo, de forma temporal o permanente, y que se desplazan dentro de Colombia o al extranjero, serán llamados Migrantes Ambientales y serán objeto de protección en el marco de dicha ley.

De igual forma, se definirían las condiciones que una persona debe reunir para ser considerada como migrante ambiental y se trazará la ruta de atención en la forma en la cual se ha hecho con el desplazado interno clásico, proponiendo para ello una extensión de las facultades y competencias de las entidades del sistema de atención a la población desplazada que ya existen en nuestro país, pues en estricto sentido los desplazados deben

ser atendidos de igual forma, independientemente de la razón que haya motivado su desplazamiento y así lo señalan los Principios Deng⁴³⁴.

El esfuerzo institucional del Estado por crear un sistema de atención a la población desplazada ha sido importante, razón por la cual las bases que lo soportan y los principios en que se inspiran, permiten asumir en igualdad de condiciones a los desplazados por estas causas ignoradas por el Estado hasta hoy, sin que ello implique un desgaste institucional mayor; el aspecto presupuestal es muy importante y por ende deberá revisarse, pero si el Estado es consecuente con la historia del país en lo referente a la ocurrencia de desastres naturales, con los fines de crecimiento económico y con ello los proyectos de desarrollo y con el carácter de prevención del riesgo que ha sido adoptado por la nueva legislación de atención y prevención de desastres, estaría dispuesto a prever una destinación presupuestal para el sistema de atención a la población desplazada, que le permita atender también a quienes acudan en virtud del desplazamiento derivado por los desastres naturales y las otras “nuevas causales”.

En lo referente al trámite de creación, sería igual a como si estuviésemos ante una modificación de la Ley 387, pues deben adelantarse los debates de rigor del proyecto de ley, basados en una exposición de motivos que contendría los mismos argumentos en uno u otro caso. Lo realmente novedoso de la ley, al introducir el concepto de “migrante ambiental”, es que se estaría proponiendo una nueva categoría de migrante, que superaría el vacío existente en la materia, estaría acorde con la propuesta del organismo mundialmente competente en materia de migraciones y permitiría solventar la problemática que nuestro país afronta en ese punto; sin embargo, en lo referente al migrante que cruza frontera, que estaría cubierto por la misma categoría, requeriría que en el plano internacional también se adoptara esta definición, pues de lo contrario cuando el “migrante ambiental” llegue a otro país, no va a brindársele la atención y el reconocimiento debidos.

⁴³⁴ Principio 4. Estos Principios se aplicarán sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión o convicciones, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional, étnico o social, condición jurídica o social, edad, discapacidad, posición económica, descendencia o cualquier otro criterio similar.

La principal conclusión de esta sección, es que existe un clamor internacional por regularizar a las personas que migran por causa de los desastres naturales y situaciones semejantes, dotándolas de una condición jurídica que las haga merecedoras del reconocimiento debido por parte del Derecho Internacional, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, los Organismos Internacionales y en consecuencia, sean motivo de tratamiento en un instrumento internacional que recoja ese clamor y la voluntad política de los Estados por brindar una protección a los derechos de estas personas. El debate sobre su denominación es importante porque a mi juicio, no pueden ampararse en las definiciones existentes, pues han sido concebidas política, social y jurídicamente con una connotación determinada y cambiar el estado de las cosas puede ser más perjudicial que benéfico; pero la realidad pone de frente una necesidad que atender sobre la cual ni los Estados ni los Organismos Internacionales ni la Academia, pueden estar ajenos, especialmente porque pueden ocurrir en cualquier momento, a cualquier Estado y con dimensiones desconocidas. Además, la experiencia internacional y nacional ha mostrado que al no tener una categoría particular, se tiende a asemejarlos en el marco de las existentes y eso lo único que hace es distorsionar y disparar negativamente las cifras de desplazados por violencia o de refugiados, invisibilizando el problema y alejándolo de una solución de hecho y de derecho⁴³⁵.

⁴³⁵ “(...) emplear un marco reconocido internacionalmente a fin de pedir responsabilidades a los actores estatales y no estatales. Tanto si están desplazadas por la violencia, como por el desarrollo o por los desastres naturales, las comunidades están protegidas tanto por el derecho internacional como por las obligaciones de su país. La respuesta al tifón Durian ha demostrado que para aplicar esa legislación y esos principios es fundamental que el gobierno, las ONG y las comunidades sean conscientes de sus deberes y derechos. De esta forma, se puede crear un diálogo que llegue a ser beneficioso para todos”. Ver: McHATTIE, S., *El Principio Rector 27 y la respuesta al tifón de Filipinas*, en *Revista Migraciones Forzadas*, Op. Cit., 2008, p. 31.

CONCLUSIONES

El estudio de la bibliografía realizado para el desarrollo de esta investigación, evidenció la existencia de importantes fuentes en temas de desastres naturales, refugiados, desplazamiento interno y migrantes, así como de otras, aunque mucho más generales, referidas a la problemática de la población que debe dejarlo todo por causa de los desastres naturales; con un carácter un poco más preciso, se encontraron algunas recomendaciones e informes de Organizaciones Internacionales encargadas de estudiar este tipo de fenómenos jurídico sociales, así como propuestas de la doctrina, orientados, unos y otros, a sugerir una categorización jurídica para las personas que migran por la ocurrencia de tales desastres, pero siempre denotando que no hay unanimidad de criterios en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y que debe existir una posición internacional que les defina su condición jurídica, logrando así establecer la manera en que deben protegerse sus derechos.

Es importante señalar, como reiteradamente lo ha hecho la Organización de Naciones Unidas, que el problema de la migración por causa de los desastres naturales es un asunto que debe entenderse desde un enfoque de derechos humanos, por tanto, los Estados y la Comunidad Internacional deberán evidenciar esa perspectiva en los instrumentos internacionales, las legislaciones y las políticas públicas que se realicen para afrontar la problemática mundial actualmente existente, especialmente, cuando se ha concluido que los más afectados con la ocurrencia de los desastres son los grupos de especial protección de parte de los Estados y los menos favorecidos. Así como se han dado convenios y tratados internacionales de carácter específico, como respuesta de los Estados y de los Organismos Internacionales a las realidades del mundo moderno, en los cuales se evidencian medidas de orden político, económico y jurídico de cara a la protección de los derechos humanos de la población objeto de regulación, deberá darse una respuesta internacional al fenómeno migratorio por cuenta de la ocurrencia de desastres naturales que conlleve a los Estados a replantear sus esquemas de protección de derechos humanos.

El aumento desmedido en el número de desastres naturales y por ende en los flujos migratorios, han desatado crisis humanitarias de dimensiones desconocidas que arrojan cifras, igualmente desconocidas, de migrantes internos e internacionales por esa causa; la suma de todo esto llevó, en su momento, a la inclusión de este móvil de migración dentro de la lista enunciativa propuesta por el señor Deng de las situaciones generadoras de desplazamiento forzado, acudiendo a las características de flexibilidad y dinamismo propias de los conceptos del derecho actual y recogiendo en los Principios Deng, elementos ya existentes y que estaban dispersos en el Derecho Internacional. Esto solamente reitera la importancia en el abordaje formal, adecuado y pronto de las migraciones por cuenta de los desastres naturales, pues si bien los Principios Deng han sido un referente, su falta de fuerza vinculante ha hecho que muchos Estados no los incluyan en sus normas y políticas públicas, desatendiendo la responsabilidad internacional que existe, para los Estados, de aportar medidas de protección efectiva de los derechos humanos, más aún cuando los Organismos especializados han señalado que la mayoría de las veces quienes deben migrar por cuenta de un desastre natural, permanecen dentro del territorio de su propio Estado.

Por su parte, la legislación internacional en materia de refugiados se ha mantenido prácticamente incólume, pues si bien se ha actualizado para ampliar su concepto, siempre se ha contextualizado en el marco del conflicto armado y en las causales invocadas desde la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, frente a lo cual los Organismos especializados han sido enfáticos al señalar que no puede pretenderse la ampliación de la definición de refugiados a los migrantes que cruzan frontera por cuenta de los desastres naturales, pues eso no estaría acorde con el Derecho Internacional. En ese sentido, las reflexiones actuales sobre migración tienden a dirigir su mirada a los migrantes por causas ambientales y desastres naturales, concluyendo que quienes deben dejarlo todo por prevención o porque lo han perdido por causa de un desastre natural, no pueden entenderse como cualquier migrante voluntario y en consecuencia se hace imperante la regulación internacional y en legislaciones internas de este fenómeno migratorio, teniendo en cuenta que cada vez parecieran estar más ajenos a la aplicación de los principios y las normas existentes.

En ese orden de ideas, existen varias opiniones y recomendaciones de Organizaciones Internacionales frente al creciente fenómeno de migración por causa de los desastres naturales, basadas en los hechos que vienen ocurriendo y en las disposiciones de los instrumentos internacionales existentes; de su análisis se puede establecer la coincidencia al considerar que existe un problema derivado de la ocurrencia de desastres naturales que se precisa en la existencia de vacío, ambigüedad o ausencia de claridad respecto de la categoría que define a quienes se ven forzados a migrar por la ocurrencia de un desastre natural y por ende, cuál marco normativo resulta aplicable. Establecer una solución a esa problemática permitiría categorizar jurídicamente a quienes han tenido que dejarlo todo a causa de la ocurrencia de desastres naturales y, en consecuencia, definir un marco legal internacional aplicable, que determine los parámetros para la incorporación del fenómeno y su tratamiento en las legislaciones internas y para la construcción de políticas públicas que materialicen por parte de los Estados una verdadera protección de los derechos humanos de dicha población, atendiendo a las necesidades reales de cada contexto social y político.

Así las cosas, esta situación supondría replantear los referentes normativos y los conceptos actuales, pero muchas voces expertas se inclinan a señalar que las categorías existentes no resultan aplicables porque tienen un contexto propio, derivado de un consenso mundial y el uso de las mismas denominaciones, para otras situaciones, podría conllevar a confusiones que terminarían por afectar la protección de los sujetos ya amparados en las categorías reconocidas por el Derecho Internacional.

La ausencia de una categoría jurídica para los migrantes por desastres naturales, conlleva a un problema jurídico doble: de un lado, una confusión terminológica de los conceptos existentes y en consecuencia, un uso indebido de los conceptos ya definidos por el Derecho Internacional y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos; de otro lado, un problema en la protección efectiva de los derechos humanos de las personas afectadas, agravándose si se tiene en cuenta que, la mayoría de las veces, los más afectados son grupos en especial condición de vulnerabilidad. De esta forma, el uso extensivo del término “desplazado” no ha sido una propuesta pacífica y a pesar de que en una buena proporción,

según informes de la ONU, las personas que se desplazan permanecen dentro del territorio de su mismo país, muchos siguen abogando porque no se amplíe la definición y solo se emplee para referirse a quienes son desplazados por causa de la violencia; así mismo, el término “refugiado” se ha utilizado de diferentes formas haciendo alusión a quienes cruzan frontera con ocasión del desastre natural, pero en cualquier caso, se encuentran por fuera de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, pues en ésta no se contempla la causal de los desastres naturales como móvil para la migración y en consecuencia, el reconocimiento de la condición de refugiado.

En ese orden de ideas, considerar la propuesta conceptual de “migrantes ambientales”, en los términos referidos por la OIM, permitiría hacer girar la reflexión sobre una definición amplia, flexible y dinámica, que enmarcaría elementos de la migración por causa de los desastres naturales, dentro de un Estado y cruzando frontera, pero claramente debe ir acompañado de un análisis jurídico en el marco del Derecho Internacional, un importante desarrollo normativo, voluntad política de los Estados y el respaldo de los Organismos Internacionales, so pena de quedarse en una propuesta académica susceptible de usarse en debates y discusiones y no materializada en un instrumento real de protección de derechos. Hasta ahora, esta definición no ha sido adoptada formalmente en ningún instrumento internacional ni se evidencia una unanimidad en su adopción, que dé cuenta de la voluntad política de los Estados y la comunidad internacional por aportar para la solución de esta problemática.

De igual forma, se hace necesario un monitoreo internacional, adelantado por una organización que asuma dentro de su mandato el problema de las migraciones por causa de los desastres naturales, basado en los reportes y cifras reales proporcionadas por cada Estado, superando el manejo estimativo y aproximado por parte de los Organismos que tangencialmente se han ocupado del tema; ello permitiría al Derecho Internacional, a la comunidad internacional y por ende, a los Estados, determinar las acciones necesarias para atender la población afectada y proteger sus derechos humanos según lo han dispuesto los instrumentos internacionales sobre la materia, abordando la problemática de una manera

concreta y clara y no como un tema coyuntural que termina por cuestionar el papel del Estado y sus obligaciones en materia de derechos humanos porque el tema se asume como ayuda humanitaria y no como una política de Estado. Así mismo, la existencia de datos certeros permitirá a los Estados conocer la dimensión del problema de migración por el que están atravesando, bien sea al interior del mismo o hacia el territorio de otro y tomar medidas de diversa índole, no solo aquellas que se deriven de la coyuntura propia del post-desastre, sino todas las que sean acordes con el enfoque de derechos humanos con el que debe asumirse esta situación.

Los casos de referencia empleados en el contexto de esta investigación, aportan elementos interesantes para proponer reflexiones como fines de este trabajo, pues a pesar de tratarse de fenómenos diversos en sus condiciones fácticas, técnicas y de contexto, permiten realizar comparaciones y análisis acordes con los objetivos trazados.

En todos los casos las consecuencias de los desastres fueron nefastas y devastadoras, especialmente, en términos del desplazamiento que se generó. En Haití, particularmente, se agravaron las condiciones sociales y económicas preexistentes y el país entró en una delicada situación en consideración a los derechos humanos de su población, no sólo por los altos índices de desplazamiento, los cuales han existido a lo largo de la historia de Haití pero que nunca fueron atendidos formalmente hasta la ocurrencia del sismo, sino además por la aparente interminable situación de complejidad, agudizada, principalmente, por la frecuente serie de desastres naturales que han azotado a la Isla luego del terremoto, sumado a una ausente estructura administrativa e institucional que impidió la adopción inmediata de acciones idóneas para hacer frente a la situación desatada con posterioridad al desastre y en consecuencia, el diseño de estrategias de soluciones perdurables en el tiempo que abordaran las necesidades de la población en todo sentido.

Esto condujo, erradamente, a que la ayuda humanitaria externa fuese la base de todas las acciones adelantadas en el país; de la lectura de los informes de los Organismos Internacionales con presencia en el terreno, se puede colegir que la preocupación del

Gobierno haitiano y de la comunidad internacional fue expresamente la atención de la crisis derivada del sismo, en el corto, mediano y largo plazo, desplegando una importante coordinación de ayuda humanitaria y logrando movilizar socios de diferente índole, pues el Estado era incapaz, institucional y económicamente, de atender la situación generada. Además, se logró volcar la mirada hacia el país más pobre de la región, antes ignorado.

La asistencia humanitaria, desde la perspectiva de la ayuda de los Organismos Internacionales y de la comunidad Internacional, es prioritaria e indispensable para el manejo de estas situaciones en las que están comprometidos tantos derechos de la población afectada, pues en muchas ocasiones la capacidad de los Estados no es suficiente - como en el caso de Chile- o es inexistente -como en el caso de Haití- para hacer frente a ello y requieren el concurso de la ayuda humanitaria internacional, la cual no solo se ve reflejada en sumas extraordinarias de dinero sino en elementos materiales que permitan afrontar en el terreno la situación de desastre.

La manera en que la ayuda se desplegó en uno y otro caso, puso de presente la forma de los Estados de asumir la tragedia y de hacer frente a la crisis derivada de ésta, lo cual hace más eficiente, apropiada y focalizada la ayuda humanitaria, atendiendo las necesidades reales de la población y evitando los problemas posteriores sobre el uso inapropiado de dicha ayuda, la desviación de la misma, entre otros problemas que se han creado en países como Haití, donde, como lo señalé líneas atrás, los Organismos Internacionales prácticamente reemplazaron al Estado mismo, pues no había una estructura institucional que solicitara la ayuda internacional y la repartiera adecuadamente, en el marco de un plan estratégico de acción, lo cual condujo a la atención de todo tipo de necesidades por parte de la ayuda humanitaria y las prioridades derivadas del sismo mismo se entrecruzaron con las necesidades permanentes de la población haitiana, continuando desatendidos y vulnerados los derechos fundamentales de los afectados por el desastre natural. Esto termina, desafortunadamente, relevando al Estado de las responsabilidades que le son inherentes, frente a su población y revela la importancia de diferenciar la ayuda humanitaria de los deberes del Estado en caso de desastre, siendo prueba de ello, por ejemplo, que aún hoy muchos haitianos viven de la asistencia humanitaria.

A todas luces, lo más relevante es que en ninguno de los casos se propone una reflexión alrededor de la condición jurídica de los desplazados internos por efecto del desastre natural, como fenómeno más notable de las consecuencias ocurridas y que ha conllevado a un sinnúmero de problemáticas. Podrían plantearse dos consideraciones ante la indeterminación de la categoría jurídica de los desplazados por desastres naturales: la primera, es que los desplazados se tratan de forma genérica por el Estado y los Organismos Internacionales, esto es, sin importar la causa que origina el desplazamiento y en consecuencia, aquel que tiene que abandonar forzosamente su residencia habitual es un desplazado interno, entendiendo así acogida la definición propuesta por el señor Deng en los Principios Rectores del Desplazamiento; la segunda, que el tema se invisibiliza, refiriéndose exclusivamente a los términos de la ayuda humanitaria sin hacer referencia alguna ni entrar en la discusión de la definición del estatus jurídico de la población afectada que migra forzosamente, opción ante la cual me inclino, no sólo en consideración a la profunda omisión de un tema tan relevante, en especial, de cara a un escenario evidentemente preocupante, sino ante la ausencia de unanimidad para entender bajo la condición de desplazado a quienes migran por causa diferente a la violencia.

La problemática social más delicada que se evidenció en cada caso, fue el desplazamiento forzado interno al cual se vio avocada la población luego de la ocurrencia del desastre, pues la población afectada perdió su vivienda o ésta se vio seriamente afectada, por lo cual tuvo que abandonar este lugar para buscar un lugar de habitación, lo que aumenta la gravedad de la situación. Pero en ninguno de los casos estudiados se aborda el tema de la migración a la cual se ven forzadas las personas desde la perspectiva jurídica, es decir, en todos los casos se reitera la existencia del desplazamiento a causa del desastre, se reconocen los altos índices de personas que han perdido su lugar de residencia y se requiere ayuda humanitaria para hacer frente a esta crisis de vivienda, pero en ningún caso se reflexiona sobre la forma real de atender este problema, como fuese dando una condición jurídica a esta población, lo cual le permitiría acceder a una ayuda económica nacional o internacional prevista para estos fines, pero más allá de eso, tener una condición jurídica definida para hacerse partícipe de los programas de recuperación familiar, social, psicológica, laboral, educativa,

etc., que en la mayoría de los Estados se prevé para los desplazados internos por conflicto armado o para los refugiados, a partir de una perspectiva de protección y garantía de los derechos humanos de esta población.

Por su parte, el caso colombiano expuesto también evidencia el vacío referido, pues se denota la intención del Estado por estar acorde con la tendencia mundial de protección de los derechos humanos de las personas y por ello tiene un marco normativo en materia de refugiados, desplazados y recientemente, un sistema de migraciones y un sistema de prevención y atención basado en una gestión del riesgo, pero no se evidencia, ni en leyes ni en políticas públicas, elementos que aborden la problemática relacionada con la condición jurídica de las personas que migran por causa de los desastres naturales; en ese sentido, la existencia de una estructura normativa e institucional en los términos señalados, es muy positiva, pero en un país donde el índice de ocurrencia de desastres naturales es tan alto, debería existir una norma que subsane el vacío jurídico que se ha evidenciado en el marco nacional e internacional, a partir de los casos expuestos y los documentos analizados.

Lo anterior reitera entonces, que tanto en el orden nacional como en el internacional, los conceptos tradicionales y los marcos normativos en materia de migraciones se quedaron cortos para abordar las situaciones de la realidad mundial, puntualmente, para el caso de los migrantes por causa de los desastres naturales, pues hoy no está claro cómo tratar a las personas afectadas por la migración ni en el escenario internacional ni mucho menos en el nacional, donde las referencias a la situación son mínimas, casi nulas.

Las leyes y las políticas públicas deben ser lo suficientemente amplias para responder adecuadamente al dinamismo del derecho y cubrir todas aquellas situaciones que pueden llegar a generar afectación a los derechos humanos de las personas, respondiendo así mismo, a la existencia de un marco internacional igualmente flexible e incluyente. De esta forma, se superaría la problemática situación actual de tratar a los migrantes por causa de los desastres naturales sobre la base de la mera caridad o la solidaridad internacional o, peor aún, tratando, desde la perspectiva jurídica, de hacerles extensivas las normas proferidas

para amparar las necesidades y el contexto en el que se desarrollan otros fenómenos como los refugiados o los desplazados; el reconocimiento jurídico de su condición de migrantes, los haría destinatarios de la protección a sus derechos humanos en los mismos términos en que se protegen los derechos de la población desplazada por conflicto armado o de los refugiados, en ambos casos, producto de la necesidad mundial de abordar, en su momento, una problemática creciente y preocupante, al igual que hoy lo es el aumento de la migración por causa de los desastres naturales.

En virtud de lo anterior, las propuestas que surgen de esta investigación, basadas en una primera necesidad, que es la protección de los derechos humanos de los migrantes por causa de los desastres naturales, se plantean en el plano internacional y nacional.

En el primero, se puede hablar de i) la modificación de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, para ampliar la definición e incluir la causal de los desastres naturales, los megaproyectos de desarrollo y otras situaciones ambientales semejantes, como condición para el reconocimiento del estatus de refugiado, evitando así la discriminación de las personas afectadas que deben cruzar frontera; ii) la creación de otro Protocolo Adicional a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, contemplando una definición ampliada de la condición de refugiado, en los términos expresados en la primera opción, lo cual acogería el dinamismo y la vocación de desarrollo progresivo propia del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, lo cual reporta un impacto en los ordenamientos internos de los Estados, y los cambios propios de la realidad actual del mundo; iii) la creación de un instrumento específico, que atienda las necesidades y el contexto de los migrantes por causa de los desastres naturales, que se construya a partir de la adopción de la definición de “migrante ambiental”, cubriendo la migración dentro y fuera del país; y iv) a partir de la existencia de los Principios Deng y su carácter amplio e incluyente, elevar su existencia al nivel de instrumento internacional con fuerza vinculante.

En el plano nacional, los planteamientos se orientan hacia i) la modificación de la Ley 387 de 1997 e incluir los desastres naturales, los proyectos de desarrollo y otras situaciones

semejantes, como causa del desplazamiento, junto con la violencia; o ii) el diseño de una nueva ley que establezca un sistema nacional de atención a la población que debe migrar por causa de los desastres naturales, proyectos de desarrollo y otras situaciones semejantes, adoptando la definición de “migrante ambiental” en los términos ya referidos.

En todo caso, se requiere un marco normativo internacional, que en el escenario del Derecho Internacional y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, reconozca una condición jurídica para los migrantes por causa de los desastres naturales y que dé pie a la existencia de marcos normativos nacionales que reproduzcan esta condición, en uno y otro plano, pensando en que deberá adoptarse una definición lo suficientemente amplia para efectos de la particularidad del contexto y las necesidades de este tipo de migrantes.

El escenario de los Organismos Internacionales ha sido reiterativo en evidenciar la problemática y en establecer la necesidad de proteger los derechos humanos de las personas que migran por causa de los desastres naturales, a partir de un reconocimiento de su condición jurídica, especialmente ante el aumento en la ocurrencia de desastres naturales, lo que denota que no puede continuar tratándose con las herramientas jurídicas existentes ni revestido exclusivamente en la forma de asistencia humanitaria. Para el caso colombiano, las posibilidades de volver a vivir un estado de emergencia, con los alcances de la Ola Invernal de 2010-2011, son muy altas, luego no solo debe estar listo el Estado y las Instituciones para prevenir y atender las consecuencias nefastas de este tipo de situaciones, sino para proteger los derechos de quienes lo pierden todo y quedan en un limbo jurídico al no saber ni ellos mismos, ni el Estado, que camino deben seguir para amparar sus derechos en los términos establecidos por la Constitución y por los Tratados Internacionales, tal como sucede con los desplazados por violencia y los refugiados. El mundo avanza y la globalización también, por lo cual el derecho, dinámico por esencia, ha de adaptarse a las realidades y necesidades del mundo: esta problemática es muestra de ello.

ANEXOS

ANEXO No. 1

REFERENCIAS NORMATIVAS EN MATERIA DE REFUGIADOS

La problemática de los refugiados ha generado la necesidad para los Estados de crear herramientas para la defensa de los derechos de las personas inmersas en esa situación, las cuales deben estar acordes con los estándares determinados por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario. El siguiente cuadro muestra, a manera de ejemplo, algunas normas expedidas en los contextos o sistemas europeo y americano, en relación con los refugiados, su reconocimiento y protección.

REGIÓN	INSTRUMENTO	CONTENIDO
Europa Derecho Derivado de la UE	Directiva 2004/83CE, del Consejo de la Unión Europea “Por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida”, 29 de abril de 2004.	Objetivo: asegurar que los Estados miembros apliquen criterios comunes para la identificación de personas que necesitan protección internacional y que se disponga un nivel mínimo de beneficios para dichas personas. Señala que dicha protección podrá ser prestada por el Estado, partidos y organizaciones, organizaciones internacionales con competencia en la región. Artículo 2, literal c: ““Refugiado”: nacional de un tercer país que, debido a fundados temores a ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas o pertenencia a determinado grupo social, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no puede o, a causa de dichos temores, no quiere acogerse a la protección de tal país”.
Europa Derecho Derivado de la UE	Directiva 2005/85/CE, del Consejo Europeo “sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado”, 1 de diciembre de 2005.	Objetivo: introducir un marco regulador mínimo en la Comunidad Europea relativo a los procedimientos para conceder y retirar la condición de refugiado. Artículo 2, literal f: ““Refugiado”, un nacional de un tercer país o un apátrida que cumple los requisitos del artículo 1 de la Convención de Ginebra tal y como se establece en

		la Directiva 2004/83/CE”.
Europa Derecho Derivado de la UE	Directiva 2001/55/CE, del Consejo Europeo “relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida”, 20 de julio de 2001.	Objetivo: implantar dispositivos excepcionales para garantizar una protección inmediata y de carácter temporal a personas desplazadas que no pueden volver a su país de origen. Es importante que esta protección temporal sea compatible con las obligaciones internacionales de los Estados miembros en materia de derecho de los refugiados. Artículo 2, literal e: “Refugiados: los nacionales de terceros países o apátridas a tenor del artículo 1ª de la Convención de Ginebra”.
Europa Derecho Derivado de la UE	Directiva 2003/9/CE, del Consejo Europeo “por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados Miembros”, 27 de enero de 2003.	Objetivo: establecer unas normas mínimas sobre la acogida de los solicitantes de asilo, que sean suficientes para garantizarles un nivel de vida digno y unas condiciones de vida comparables en todos los Estados miembros de la Unión Europea. Artículo 2, “e) <i>refugiado</i> : la persona que cumple los requisitos de la letra A del artículo 1 de la Convención de Ginebra; f) <i>estatuto de refugiado</i> : el estatuto concedido por un Estado miembro a una persona que es un refugiado y que es admitida como tal en el territorio de dicho Estado miembro;”.

Europa Derecho Derivado de la UE	Reglamento (UE) n° 439/2010 del Parlamento y Consejo Europeos, de 19 mayo de 2010, “por el que se crea una Oficina Europea de Apoyo al Asilo”.	“Artículo1. Se crea una Oficina Europea de Apoyo al Asilo (denominada en lo sucesivo «Oficina de Apoyo») con el fin de contribuir a una mejor implantación del sistema europeo común de asilo (denominado en lo sucesivo «SECA»), reforzar la cooperación práctica en materia de asilo entre los Estados miembros y prestar apoyo operativo o coordinar el apoyo operativo prestado a los Estados miembros, en particular aquellos cuyos sistemas de asilo y acogida estén sometidos a especial presión.”
Europa Derecho Derivado de la UE	Reglamento (CE) n° 343/2003 del Consejo Europeo, de 18 de febrero de 2003, “por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país”.	Objetivo: “establece los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país”. Artículo 2º, “g) <i>refugiado</i> : cualquier nacional de un tercer país que puede acogerse al estatuto definido por la Convención de Ginebra y es admitido a residir como tal en el territorio de un Estado miembro”.
Europa Derecho Derivado de la UE	Reglamento (CE) n° 1560/2003, de 2 de septiembre de 2003, “por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 343/2003 del Consejo por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país”.	Objetivo: precisar unas normas y disposiciones concretas, con el fin de facilitar la cooperación entre las autoridades de los Estados miembros para la tramitación de las peticiones de asunción de responsabilidad o de readmisión, las peticiones de información y la ejecución de los traslados.
Europa Derecho Derivado de la UE	Consejo de la Unión Europea, 96/196/JAI: “Posición común, definida por el Consejo, sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la	Objetivo: lograr la armonización la aplicación de los criterios de determinación de la condición de refugiado y con ello armonizar las

	Unión Europea relativa a la aplicación armonizada de la definición del término «refugiado» conforme al artículo 1 de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados”, 4 de marzo de 1996. Diario Oficial N° L 063 de 13/03/1996 p. 0002 – 0007	políticas de asilo de los Estados miembros, garantizando a los refugiados una protección adecuada con arreglo a la Convención de Ginebra, de 28 de julio de 1951, sobre el Estatuto de los Refugiados, tal como fue modificada por el Protocolo de Nueva York de 31 de enero de 1967. Numeral 1: “La determinación de la condición de refugiado se lleva a cabo sobre la base de los criterios en función de los cuales los órganos nacionales competentes deciden conceder a un solicitante de asilo la protección prevista por la Convención de Ginebra. El presente documento trata de la aplicación de los criterios, tal como se definen en el artículo 1 de dicha Convención”. Numeral 3: “El factor determinante para conceder el estatuto de refugiado de acuerdo con la Convención de Ginebra es la existencia de temores fundados de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, opinión política o pertenencia a un grupo social determinado”. Numeral 4: “El concepto de persecución, tal como se utiliza en este documento, es el de la sección A del artículo 1 de la Convención de Ginebra.”
Derecho Derivado de la UE	Directiva 2011/95/UE del Parlamento y del Consejo Europeo, de 13 de diciembre de 2011, “por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida”.	Objetivo: “(...) establecimiento de normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida”. Artículo 2°, “ d) «refugiado»: un

		nacional de un tercer país que, debido a fundados temores a ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas o pertenencia a determinado grupo social, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no puede o, a causa de dichos temores, no quiere acogerse a la protección de tal país, o un apátrida que, hallándose fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual por los mismos motivos que los mencionados, no puede o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él, y al que no se aplica el artículo 12;”.
Derecho Derivado de la UE	Decisión n° 281/2012/UE del Parlamento y Consejo Europeo, de 19 de marzo de 2012, “modifica la Decisión n° 573/2007/CE por la que se establece el Fondo Europeo para los Refugiados para el período 2008-2013 como parte del Programa general «Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios”.	Objetivo: formular prioridades comunes de reasentamiento a nivel de la UE, a la luz del programa en materia de reasentamiento “destinado a incrementar el impacto de los esfuerzos de reasentamiento de la UE para prestar protección a los refugiados y maximizar el impacto estratégico del reasentamiento, seleccionando mejor las personas que mayor necesidad tienen de reasentarse”.
Europa (España) Legislación interna	Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del Derecho de Asilo y de la Condición de refugiado, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo y las de su Reglamento de aplicación, aprobado por el Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero.	Objetivo: cumplir el mandato del artículo 13.4 de la Constitución Española y ofrecer una solución jurídica al problema de los refugiados en España, de acuerdo con los criterios de solidaridad, hospitalidad y tolerancia en que se basa el modelo democrático creado por la Constitución. Artículo 3, numeral 1: “Se reconocerá la condición de refugiado y, por tanto, se concederá asilo a todo extranjero que cumpla los requisitos previstos en los Instrumentos internacionales ratificados por España, y en especial en la Convención sobre el

		Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el día 28 de julio de 1951, y en el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967”.
América Latina (México) Legislación interna	Ley General de Población, 7 de enero de 1974	Objetivo: regular los fenómenos que afectan a la población en su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, para que participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social. Artículo 42. “VI -Refugiado.- Para proteger su vida, seguridad o libertad, cuando hayan sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en su país de origen, que lo hayan obligado a huir a otro país. No quedan comprendidos en la presente característica migratoria aquellas personas que son objeto de persecución política prevista en la fracción anterior.” (Asilado político).
América Latina (El Salvador) Legislación interna	Ley para la determinación de la condición de personas refugiadas, 29 de julio de 2002.	Artículo 4. “Para los efectos de aplicación de la presente Ley, se considera refugiado: a. A toda persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, etnia, género, religión o creencia, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera el país de su nacionalidad, y no pueda, a causa de dichos temores, o no quiera acogerse a la protección de tal país; b. Que careciendo de nacionalidad y hallándose fuera del país de su

		residencia habitual, por fundados temores a ser perseguido por motivos de raza, etnia, genero, religión o creencia, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, no pueda o, a causa de dichos temores no quiera regresar a él; y, c. Al que ha huido de su país de origen porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.”
América Latina (Ecuador)Legislación interna	Decreto N. 3301, “Reglamento para la aplicación en el Ecuador de las normas contenidas en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en su protocolo de 1967”. 6 de mayo de 1992.	Artículo 1: “(...) 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 nacionalidad 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 consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.” Artículo 2:” Igualmente, serán consideradas como refugiados en el Ecuador las personas que han huido de su país porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos y otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.”

América Latina (Costa Rica) Legislación interna	Ley N° 8764, 19 de agosto de 2009.	Artículo 106. “Se entenderá como refugiado a la persona que: 1) Debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, por causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país. 2) Al carecer de nacionalidad y por hallarse fuera del país donde antes tenía su residencia habitual, no pueda o, por causa de dichos temores, no quiera regresar a él. Toda persona refugiada que se encuentre en el territorio nacional tiene la obligación de acatar las leyes y los reglamentos vigentes, así como las medidas que adopte el país para el mantenimiento del orden público; además de las disposiciones de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967”.
América Latina (Argentina) Legislación interna	Ley N° 26.165, “Ley general de reconocimiento y protección al refugiado”, 8 de noviembre de 2006, publicada en el Boletín Oficial del 1 de diciembre de 2006.	Artículo 1: “La protección de los refugiados se regirá por las disposiciones del derecho internacional de los derechos humanos aplicable en la República Argentina, la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967, así como por cualquier otro instrumento internacional sobre refugiados que se ratifique en lo sucesivo y por lo que dispone la presente ley”.

		Artículo 4: “A los efectos de la presente ley, el término refugiado se aplicará a toda persona que: a) 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 nacionalidad y no pueda o no quiera acogerse a la protección de tal país, o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera residencia habitual, no pueda o no quiera regresar a él. b) Ha huido de su país de nacionalidad o de residencia habitual para el caso en que no contara con nacionalidad porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.”
América Latina (República Dominicana) Legislación interna	Ley 285, de 15 de agosto de 2004	Dado que las migraciones internacionales son uno de los procesos sociales más importantes de República Dominicana, sus consecuencias han condicionado la vida económica, política y cultural del país, para lo cual debe darse una respuesta atendiendo las necesidades del mundo moderno y del fenómeno migratorio internacional. En ese sentido, se concede alta prioridad a los problemas migratorios, por lo cual se dio el reconocimiento de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados del 28 de julio de 1951 y el Protocolo sobre el

		Estatuto de los Refugiados, del 31 de enero del 1967, por medio de Resolución No.694, del 8 de noviembre del 1977, Gaceta Oficial No.9454.
América Latina (Honduras) Legislación interna	Decreto N° 208-2003, “Ley de Migración y Extranjería”, 3 de marzo de 2004.	Artículo 42: “(...) Le será reconocida la condición de refugiado a quienes: 1) Por fundados temores de ser perseguidos por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o política, así como sus opiniones se encuentren fuera del país de su nacionalidad y no puedan o no quieran acogerse a la protección de su país debido a dichos temores; 2) Por carecer de nacionalidad y por los motivos expuestos en el numeral anterior, se encuentren fuera del país en el que tenían residencia habitual. y no puedan o no quieran regresar a él; 3) Hayan huido de su país porque su vida, seguridad o libertad se han visto amenazados por cualquiera de los motivos siguientes; a) Violencia generalizada, grave y continua; b) Agresión extranjera entendida como el uso de la fuerza armada por parte de un Estado contra la soberanía. la integridad territorial o la independencia política del país de origen; c) Conflictos armados internos suscitados entre las fuerzas armadas del país del que se huye y fuerzas o grupos armados; d) Violencia masiva, permanente y sistemática de los derechos humanos; y, e) Que sufran persecución mediante violencia sexual u otras formas de persecución de género basada en violaciones de derechos humanos consagrados, en instrumentos internacionales. 4) También serán considerados como refugiados

		todas aquellas personas, que dependan directamente del refugiado y que constituyan un grupo familiar; asimismo, las personas que acompañen al refugiado o se hayan unido a él posteriormente, siempre y cuando se encuentren bajo su dependencia. Asimismo, podrán solicitar permiso especial de permanencia como refugiados los extranjeros que encontrándose legalmente en territorio hondureño se sientan amenazados por los motivos expresados en los numerales 1), 2) y 3) de este artículo.”
--	--	---

Fuente: Creación propia del autor en desarrollo de la investigación.

ANEXO No. 2

NORMATIVIDAD EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO EN AMÉRICA LATINA

El siguiente cuadro relaciona, a manera de ejemplo, algunas normas que se han expedido en América Latina con ocasión del fenómeno de desplazamiento que se vive en muchos países de la región; las normas referidas dejan ver el abordaje que los Estados intentan hacer en sus normas de los Principios Deng, pero igualmente se denota el poco número de normas internas que se han expedido en materia de desplazados, lo cual evidencia la falta de aplicación en la práctica de muchas de las directrices tratadas por el señor Deng para el tratamiento de esta situación.

PAÍS	NORMA	CONTENIDO
Colombia	Ley 387, de 18 de julio de 1997 “Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”	“Artículo 1o. - <i>Del desplazado</i> . Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público. Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará lo que se entiende por condición de desplazado”.
Colombia	Ley 812, de 26 de junio de 2003. Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006	(Ver en particular el Art.8, letra A numeral 5: "Protección y promoción de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario"). Reitera las acciones del Estado frente a desplazados por violencia.
Colombia	Ley 1190, del 30 de abril de 2008. “Por	“Artículo 1°. El Congreso de la

	medio de la cual el Congreso de la República de Colombia declara el 2008 como el año de la promoción de los derechos de las personas desplazadas por la violencia y se dictan otras disposiciones”.	República declara el 2008 como el año de la promoción de los derechos de las personas desplazadas por la violencia. Artículo 2°. A partir de la vigencia de la presente ley el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia “Cnaipd”, coordinará con los comités departamentales, municipales y distritales, las acciones dirigidas a garantizar el compromiso de los entes territoriales en el cumplimiento y materialización de los derechos de la población desplazada por la violencia que se encuentren en sus respectivas jurisdicciones.”
Guatemala	Acuerdo para el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado Firmada en Oslo, el 17 de junio 1994	“Definiciones. Para los propósitos del presente Acuerdo, se agrupa dentro del término "población desarraigada" al conjunto de las personas que, desarraigadas por motivos vinculados con el enfrentamiento armado, viven en Guatemala o en el exterior e incluyen, en particular, los refugiados, los retornados y los desplazados internos, tanto dispersos como agrupados, incluyendo las Comunidades de Población en Resistencia.”
Guatemala	Decreto No. 73-95, de noviembre de 1995 “Ley de documentación personal de la población desarraigada”	“Capítulo I. Definiciones. Artículo 1. f) Desplazado Interno: es la persona que hubo de salir del lugar de su residencia por motivos del conflicto armado, para ubicarse en lugar distinto dentro del país.”
México	Ley para la prevención y atención del desplazamiento interno en el Estado de Chiapas. 22 de febrero de 2012 Estado de Chiapas. Ley publicada mediante Decreto No.	“Artículo 2.- Esta ley tiene por objeto establecer las bases para la prevención del desplazamiento interno, la asistencia e implementación de soluciones duraderas para su superación, así como otorgar un marco garante que atienda y

	158, en el Periódico Oficial del Estado No. 355 de fecha 22 de Febrero de 2012.	apoye a las personas en esta situación. Artículo 3.- Se considera como desplazados internos a las personas o grupos de personas asentadas en el Estado de Chiapas que se han visto forzadas u obligadas a abandonar, escapar o huir 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 <u>o de catástrofes naturales</u> o provocadas por el ser humano y que no han cruzado los límites territoriales del Estado”. (Subrayas fuera del texto).
Perú	Ley 28.223, del 20 mayo de 2004 “Ley sobre los Desplazamientos Internos”	“Artículo 2º.- Definición Los desplazados internos son las personas 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 y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida. Clases de Desplazamiento: - Desplazamiento forzado por violencia de conflicto interno o internacional o acción de grupos alzados en armas, es espontáneo e impredecible. - Desplazamiento o evacuación, ocasionada por acción violenta por agentes imprevistos. En ese caso el desplazamiento sería organizado y conducido”.
Perú	Decreto Supremo N° 004-2005-MIMDES / Reglamento Ley sobre desplazamientos internos	“Artículo 4º.- Definiciones Para los efectos de las materias tratadas en la Ley y el presente Reglamento, se consideran las siguientes definiciones: Desplazamiento Interno. Es el proceso por el cual una persona o un grupo de personas se ven forzadas u obligadas a

		abandonar su hogar o lugar de residencia habitual, como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, situaciones de violencia generalizada, violaciones de los Derechos Humanos y agentes imprevistos, <u>desastres naturales</u> o provocados por el ser humano y que no ha dado lugar al cruce de una frontera estatal internacionalmente reconocida. Se consideran dos grandes clases de Desplazamiento Interno: a) Desplazamiento Forzado por conflicto interno o internacional o acción de grupos alzados en armas. El Desplazamiento Forzado es espontáneo e impredecible. Esta clase de desplazamiento, de acuerdo con lo establecido en el Artículo 7 de la Ley, se subdivide en Arbitrario y No Arbitrario. b) Desplazamiento o evacuación, ocasionada por acción violenta de agentes imprevistos o <u>desastres naturales</u> o provocados por el ser humano. El desplazamiento o evacuación es organizado y conducido”. (Subrayas fuera del texto).
--	--	--

Fuente: creación propia del autor en desarrollo de la investigación.

ANEXO No. 3

DATOS SOBRE PERSONAS DESPLAZADAS EN EL MUNDO POR CAUSA DE LOS DESASTRES NATURALES⁴³⁶

Tabla 1. Número Total Desplazados por Desastres Naturales por año⁴³⁷ (en millones)

Año	# Desplazados
2008	36.0
2009	16.7
2010	42.3
2011	14.9 ⁴³⁸
2012	32.4

Los 144 millones de desplazados reportados por el IDMC y el NRC en sus informes (correspondientes a los 5 años estudiados), están ubicados en 125 países y su desplazamiento se ha originado principalmente en desastres como inundaciones, tormentas, terremotos e incendios forestales⁴³⁹. De igual forma, señalan los referidos Organismos en su informe del año 2012, los 5 eventos que han generado el mayor número de desplazados forzados en el período 2008-2012, representando más de 55.000.000 de personas afectadas⁴⁴⁰:

⁴³⁶ Todas las tablas y gráficas son creación propia del autor en desarrollo de la investigación.

⁴³⁷ El IDMC señala que su metodología de estudio está basada en estimaciones globales, pues hay mucha información de desastres y países a la cual no es fácil acceder, casos en los cuales confluyen diferentes causales de desplazamiento frente a los cuales resulta imposible desagregarlas y otros casos que suelen quedar por fuera porque se trata de pequeños desastres que en ocasiones ni siquiera se reportan. Sin embargo, ha mantenido la misma metodología en los informes de 2008 a 2012 y han cruzado información con la que poseen otros organismos internacionales.

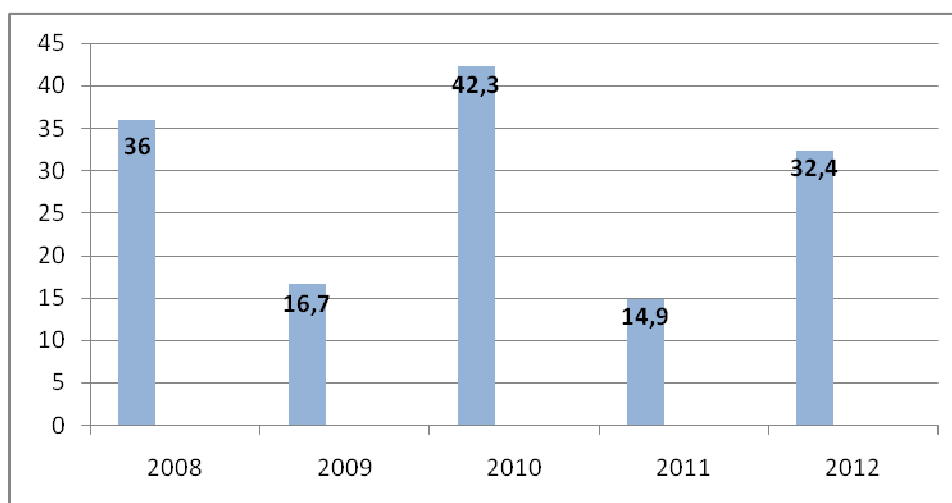
⁴³⁸ El informe del IDMC y el NRC correspondiente al año 2012, señala que las cifras de 2011 fueron revisadas y se habla de 16.4 millones de desplazados por causa de desastres naturales en ese año, en especial, por la revisión de la cifras originadas en las inundaciones de Pakistán. IDMC-NRC: 2013, *Op. Cit.*, p.47, cita de texto No. 6.

⁴³⁹ *Ibidem*, p.11.

⁴⁴⁰ *Ibidem*, p.15.

País	Año	Evento	# de Desplazados
China	2008	Terremoto	15.000.000
China	2010	Inundaciones	15.200.000
Pakistán	2010	Inundaciones	11.000.000
India	2012	Inundaciones	6.900.000
Nigeria	2012	Inundaciones	6.100.000

Gráfica 1. Número Total Desplazados por Desastres Naturales por año (en millones)



De los informes del IDMC-NRC, es interesante rescatar, a manera de síntesis, los siguientes datos en desarrollo de la Gráfica 1: de los 36 millones de desplazados del año 2008, casi 25 millones se originaron en el terremoto de China, las inundaciones en India y la tormenta e inundaciones en China⁴⁴¹. En relación con el año 2009, las tormentas e inundaciones en India y China produjeron el 38% del desplazamiento de ese año, no siendo menos importantes las inundaciones de México y Brasil⁴⁴². El año 2010 es el año con mayor número de desplazados en el período analizado por el IDMC y el NRC; las inundaciones en

⁴⁴¹ IDMC-NRC-OCHA: 2009, *Op. Cit.*, p. 9.

⁴⁴² IDMC-NRC: 2011, *Op. Cit.*, pp. 8-10.

China y Pakistán, el terremoto de Haití, el terremoto y posterior tsunami de Chile y las inundaciones de México, Brasil y Colombia, por el Fenómeno de “La Niña”, derivaron esta importante cifra⁴⁴³. Para el 2011, más del 50% de los desplazados se originaron en las inundaciones y tormentas de China y Tailandia, sumados al terremoto y posterior tsunami de Japón⁴⁴⁴. Por último, en relación con el año 2012, el aumento en la cifra se debe a las reiteradas inundaciones en India, las cuales produjeron el desplazamiento de 6.9 millones de personas, a las inundaciones en Nigeria (6.000.000 de desplazados) y al Huracán Sandy, ocurrido a finales del mes de octubre de 2012, el cual generó el desplazamiento de personas en seis países: Estados Unidos, Cuba, República Dominicana, Jamaica, Bahamas y Haití, agravándose aún más la situación en este último país ante los reiterados desastres ocurridos luego del terremoto de 2010⁴⁴⁵.

Tabla 2. Tipos de desastre por año (en millones)

Año	Desastres relacionados con el estado del tiempo	Desastres Geofísicos
2009	15,2	1,5
2010	38,3	4,0
2011	13,8	1,1
2012	31.7	- / - ⁴⁴⁶

⁴⁴³ *Ibidem*, pp.11-13.

⁴⁴⁴ IDMC-NRC: 2012, *Op. Cit.*, pp.14-15.

⁴⁴⁵ IDMC-NRC: 2013, *Op. Cit.*, pp. 15-17.

⁴⁴⁶ Dado que la gráfica está expresada en millones, la cifra de los desastres por causas geofísicas no alcanza a llegar a esa expresión, pues fue de 700.000 aprox.

Gráfico 2. Tipos de desastre por año (porcentaje)

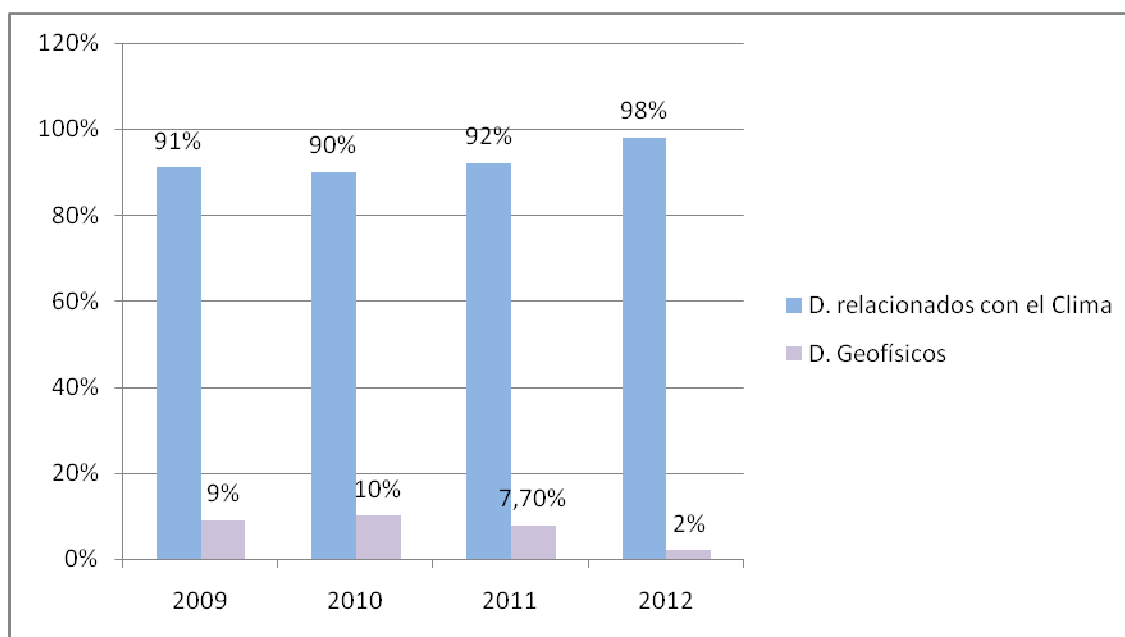


Tabla 3. Número de Personas Desplazadas por año en Asia (del total de personas desplazadas por año en el mundo)

Año	# de Desplazados
2008	31.300.000
2009	14.500.000
2010	32.400.000
2011	13.300.000
2012	22.200.000

Gráfica 3. Porcentaje de Personas Desplazadas por año en Asia

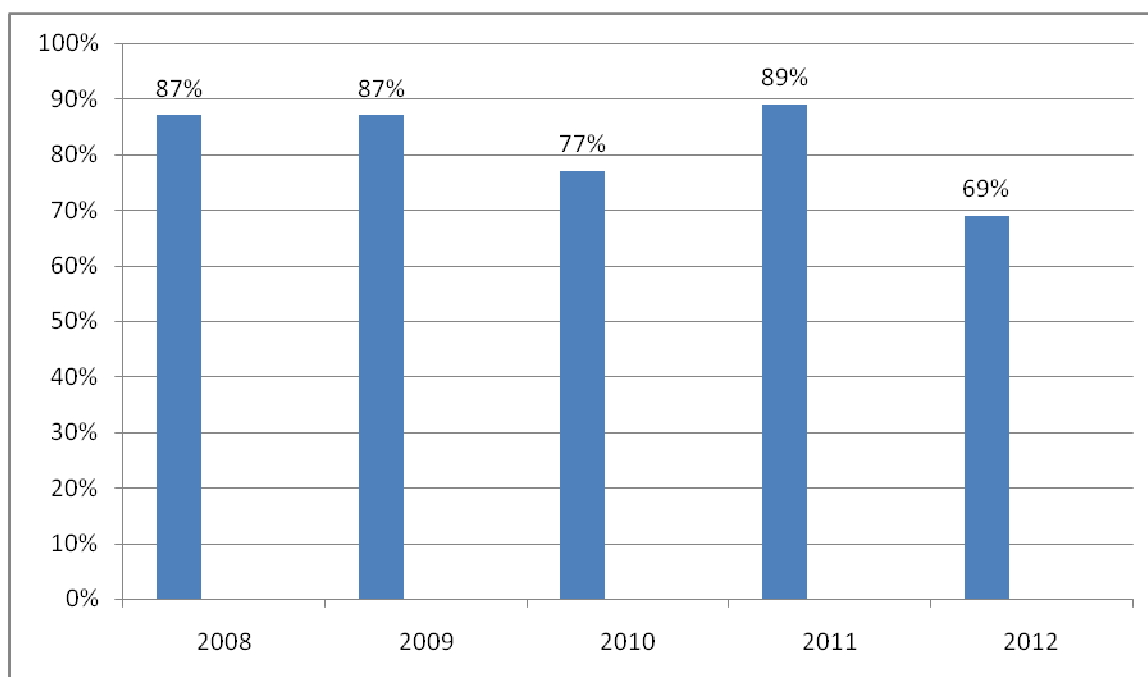


Tabla 4. Número de Personas Desplazadas por año en África (del total de personas desplazadas por año en el mundo)

Año	# de Desplazados
2008	697.000
2009	1.200.000
2010	1.700.000
2011	636.000
2012	8.200.000

Gráfica 4. Porcentaje de Personas Desplazadas por año en África

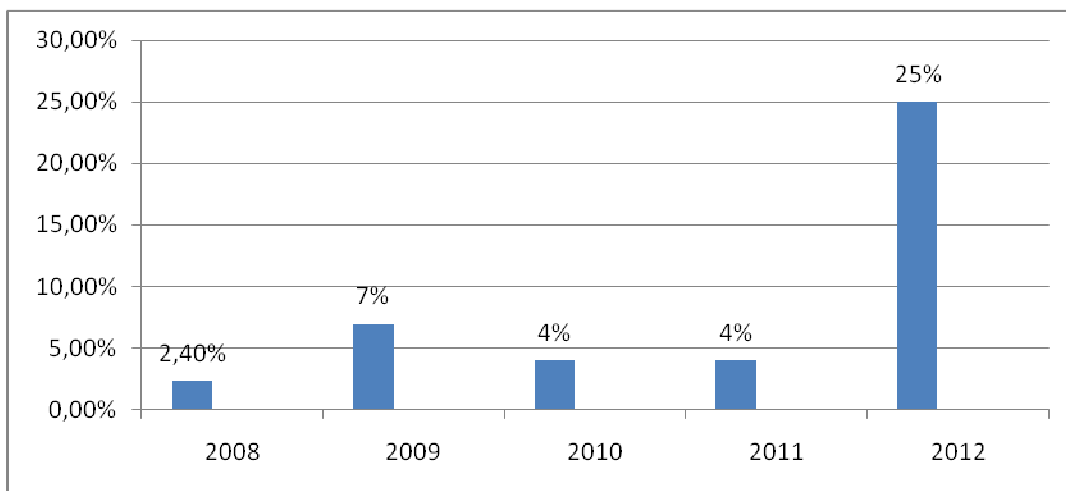
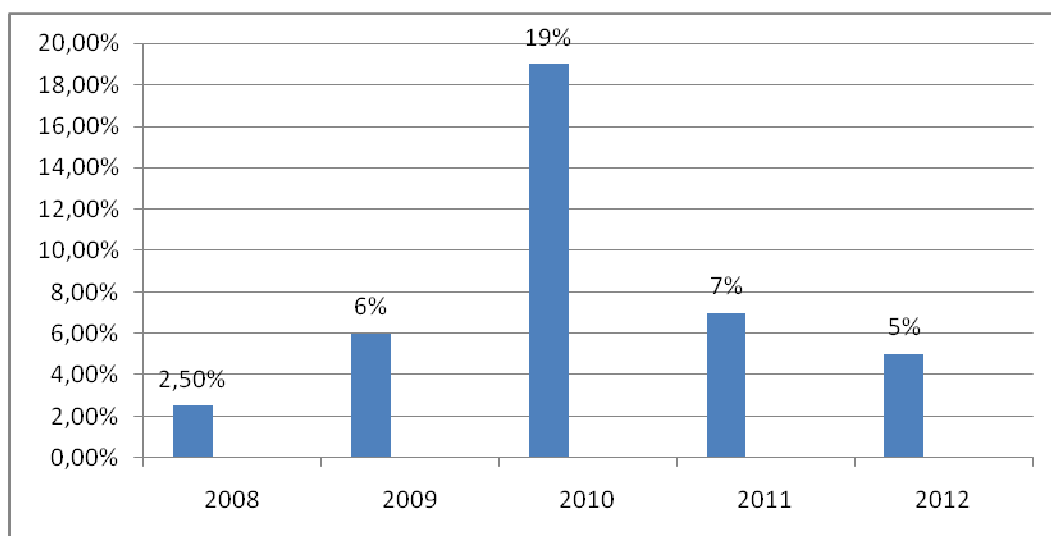


Tabla 5. Número de Personas Desplazadas por año en América (del total de personas desplazadas por año en el mundo)

Año	# de Desplazados
2008	3.800.000
2009	1.000.000
2010	8.100.000
2011	1.011.000
2012	1.800.000

Gráfica 5. Porcentaje de Personas Desplazadas por año en América



ANEXO No. 4**DECRETOS EXPEDIDOS CON OCASIÓN DE LA OLA INVERNAL – COLOMBIA 2010-2011**

Con ocasión de las consecuencias derivadas del Fenómeno de La Niña, el Gobierno Nacional expidió un paquete de Decretos que establecían las diversas medidas que se consideraron idóneas para afrontar la situación y mitigar los efectos derivados de la Ola Invernal.

	No. Decreto	Fecha del Decreto	Título del Decreto	Reseña del contenido del Decreto
1	4579	7 Diciembre 2010	Por el cual se declara la situación de desastre nacional en el territorio colombiano	Según informe presentado por el IDEAM de fecha 6 de Diciembre de 2010, el Fenómeno de la Niña 2010-2011 alteró el clima nacional desde el comienzo de su formación en el mes de junio de este año, ocasionando en los meses de julio y noviembre las lluvias más intensas y abundantes nunca antes registradas en el país en las regiones Caribe, Andina y Pacífica; la intensidad del fenómeno de La Niña, el valor registrado de este evento durante el 2010 indica que este ha sido el más fuerte en comparación con los eventos Niña desde 1949. Este fenómeno de variabilidad climática, ha ocasionado además, una mayor saturación de humedad de los suelos, generando eventos extraordinarios de deslizamientos y crecientes rápidas en cuencas, ríos y quebradas de alta pendiente en la región Andina, Caribe y Pacífica. Se declara la existencia de una situación de Desastre Nacional en todo el territorio nacional y se decretan unos lineamientos generales para el manejo de la situación de desastre, con diferentes líneas de acción.
2	4580	7 Diciembre 2010	Por el cual se declara el estado de Emergencia Económica y Ecológica por razón de grave calamidad pública	El Presidente, frente a hechos que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá declarar el estado de emergencia. Una vez declarado el estado de emergencia, el Presidente, con la firma de todos los ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Se declara el estado de emergencia económica, social y ecológica en

				todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días contados a partir de la fecha de expedición del presente decreto, con el fin de conjurar la grave calamidad pública e impedir la extensión de sus efectos.
3	4627	13 Diciembre 2010	Por el cual se decretan disposiciones para hacer frente a la emergencia económica, social y ecológica y se modifica el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2010	Se hace necesario autorizar el gasto que permita la ejecución de los recursos correspondientes a través del Fondo Nacional de Calamidades (a que hace mención el Decreto 1547 de 1984), siendo indispensable realizar las modificaciones a la Ley 1365 de 2009 (presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal 1 de enero al 31 de Diciembre de 2010)
4	4629	13 Diciembre 2010	Por el cual se modifican transitoriamente, el artículo 45 de la Ley 99 de 1993, el artículo 4 del Decreto 1933 de 1994 y se decretan otras disposiciones para atender la situación de desastre nacional y de emergencia económica, social y ecológica nacional	Que con la finalidad de disponer de recursos que permitan contrarrestar y/o mitigar las situaciones de desastre nacional y de emergencia social, económica y ecológica en todo el territorio nacional, en los sectores de agua potable, saneamiento básico y mejoramiento ambiental, es necesario modificar, en forma transitoria y por el termino señalado en Decreto 4580 de 2010, la aplicación y el término para la transferencia de los recursos de que trata el artículo 45 de la Ley 99 de 1993 (Transferencia del sector eléctrico), en concordancia con el artículo 4 del Decreto 1933 de 1994, así como definir otras disposiciones pertinentes relacionadas con el sector y la situación de emergencia.
5	4673	17 Diciembre 2010	Por el cual se adiciona el artículo 38 de la Ley 1333 de 2009, y se decretan otras disposiciones para atender la situación de desastre nacional y de emergencia económica, social y ecológica nacional	Al Artículo 38 de la Ley 1333 de 2009 (Procedimiento sancionatorio ambiental), adicionar: PARAGRAFO PRIMERO: la autoridad ambiental podrá disponer en forma directa o a través de convenios interinstitucionales con terceras entidades, el uso de los elementos, medios, equipos, vehículos o implementos respecto de los cuales pese una medida de decomiso preventivo en los términos del presente artículo, con el exclusivo fin de atender las necesidades relacionadas con los motivos de la declaratoria de emergencia a las que refiere el Decreto 4580 de 2010 y, en particular, para: la construcción y/o

				rehabilitación de obras de infraestructura y demás obras y actividades biomecánicas para el manejo de suelos, aguas y vegetación de las áreas hidrográficas citadas; la restauración, recuperación, conservación y protección de la cobertura vegetal, enriquecimientos vegetales y aislamiento de áreas para facilitar la sucesión natural de las áreas citadas; rehabilitación de la red vial afectada por situaciones de desastre; labores de búsqueda y rescate y primeros auxilios; recuperación de vivienda (Averiada y destruida); obras de emergencias y de prevención y mitigación en la zona y construcción y/o rehabilitación de obras de acueducto y saneamiento básico ambiental.
6	4674	17 Diciembre 2010	Por el cual se decretan normas sobre evacuación de personas y se adoptan otras medidas	Que cuando peligre de manera grave e inminente la vida e integridad de personas, familias y comunidades asentadas en zonas de alto riesgo, incrementado por el fenómeno de la Niña, el Gobierno Nacional debe tener la facultad de impartir órdenes de evacuación, o en concurrencia o en subsidio con las autoridades territoriales, así como hacer que las mismas se materialicen o ejecuten. Se hace necesario tomar medidas no sólo para la atención de la salud humana, el saneamiento ambiental, y la eventual escasez de alimentos, sino también para la mitigación de riesgos. Que el Gobierno Nacional carece de normas precisas relacionadas con la evacuación de personas que se encuentren en grave situación de riesgo. Las autoridades territoriales y de Policía son las encargadas de velar por la seguridad y la protección de la vida de las personas que se encuentren en zonas de alto riesgo a raíz de la fuerte ola invernal que azota el país; para ello impartirán las órdenes de evacuación que sean necesarias cuando se encuentre en riesgo la vida de las personas en las zonas afectadas por el invierno, o sus áreas de influencia. Así mismo, organizarán, coordinarán y controlarán a las entidades y organismos competentes.
7	4702	21 Diciembre 2010	Por el cual se modifica el Decreto Ley 919 de 1989	Que dada la magnitud de la calamidad pública a que se ha hecho referencia, las funciones legales del ejecutivo y los recursos asignados

				al Sistema Nacional de Atención y Prevención de Desastres son insuficientes para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos. Por lo anterior, es necesario fortalecer los instrumentos de coordinación con las entidades territoriales, para efectos de proteger los derechos constitucionales de las personas afectadas. Se hace necesario modificar la conformación de la citada Junta Consultora del Fondo, para involucrar a las autoridades de planeación hoy existentes y a representantes del Presidente de la República, para facilitar la coordinación de las actividades del Gobierno Central con las autoridades territoriales, así como con la colaboración del sector privado y adecuar las denominaciones de los miembros de la actual estructura de la Rama Ejecutiva.
8	4703	21 Diciembre 2010	Por el cual se decretan medidas sobre fuentes de financiamiento en virtud del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado mediante el Decreto 4580 de 2010.	Que la grave calamidad pública ha tornado insuficientes las facultades gubernamentales ordinarias en materia de financiamiento por lo cual es necesaria la adopción de medidas extraordinarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos; para efectos de desarrollar las fases contempladas en el marco de la emergencia económica, social y ecológica, es de vital importancia contar con un amplio margen de maniobra que permita financiar de manera eficiente las necesidades de la población damnificada. Por lo tanto, es indispensable gestionar de la mejor manera todas las fuentes, con el objeto de alcanzar el nivel de recursos suficientes para financiar las obras y proyectos derivados de la emergencia económica, social y ecológica decretada.
9	4718	22 Diciembre 2010	Por el cual se liquida la modificación al Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2010, contenida en el Decreto 4627 del 13 de Diciembre de 2010	Anexo que contiene el detalle del gasto. (\$402,587,314,790)
10	4730	23 Diciembre 2010	"Por el cual se establece la transferencia de recursos del subsidio familiar de vivienda	En los casos de subsidios familiares de vivienda urbana, que hacen parte de la vigencia presupuestal del año 2009, asignados

			urbano a cuentas de ahorro individual, para los hogares beneficiarios en las bolsas para concejales, para recuperadores de residuos reciclables, para afectados por situación de desastre, calamidad pública o emergencia, para damnificados por atentados terroristas, Concurso de Esfuerzo Territorial Nacional, Concurso de Esfuerzo Territorial Departamental y la Bolsa para Postulaciones de Ahorro Programado Contractual con Evaluación crediticia favorable	a través del Fondo Nacional de Vivienda - FONVIVIENDA, a los hogares beneficiarios mediante las bolsas establecidas para concejales, para recuperadores de residuos reciclables, para afectados por situación de desastre, calamidad pública o emergencia, para damnificados por atentados terroristas, Concurso de Esfuerzo Territorial Nacional, Concurso de Esfuerzo Territorial Departamental y la Bolsa para Postulaciones de Ahorro Programado Contractual con Evaluación crediticia favorable, la entidad otorgante podrá movilizar la totalidad del valor del subsidio familiar de vivienda urbana asignado a una cuenta de ahorro, abierta por FONVIVIENDA a nombre del beneficiario.
11	4808	29 Diciembre 2010	Por el cual se regula una línea de redescuento, con tasa compensada, de la Financiera de Desarrollo Territorial SA - FINDETER, para el financiamiento de la atención y prevención de desastres en infraestructura	Que ante la gravedad de la emergencia invernal que afecta todo el territorio nacional, y con el fin de atender y prevenir desastres en infraestructura para los sectores de transporte, servicios públicos y vivienda, se hace necesario autorizar a la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. - FINDETER la creación de una línea de redescuento con tasa compensada.
12	4819	29 Diciembre 2010	Por el cual se crea el Fondo Adaptación	Es necesario adoptar medidas inmediatas de reparación y reconstrucción, de tal manera que las prioridades de las obras en concesión y las públicas realizadas directamente por el gobierno, sean viales, aeroportuarias, portuarias, férreas o fluviales, estén orientadas a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, con el fin de que la actividad económica en las zonas afectadas, la movilidad y seguridad de las personas y el acceso a servicios sociales no continúen severamente perturbados; resulta necesario establecer un mecanismo institucional para la estructuración y gestión de proyectos, ejecución de procesos contractuales, disposición, transferencia y protección de recursos y demás acciones que se requieran en la etapa de recuperación, construcción y reconstrucción por el fenómeno de "La Niña", tendientes a la mitigación y prevención de

				riesgos y a la protección en lo sucesivo, de la población de las amenazas económicas, sociales y ambientales que están sucediendo.
13	4821	29 Diciembre 2010	Por el cual se adoptan medidas para garantizar la existencia de suelo urbanizable para los proyectos de construcción de vivienda y reubicación de asentamientos humanos para atender la situación de desastre nacional y de emergencia económica, social y ecológica nacional	Que a raíz de la situación de desastre nacional, los habitantes del territorio se han visto obligados a desplazarse a otros lugares, en condiciones que afectan gravemente sus derechos fundamentales; así mismo la infraestructura vial y urbana ha resultado gravemente deteriorada, dificultando la atención de las necesidades básicas de los habitantes, razón por la cual resulta necesario expedir disposiciones encaminadas a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. Teniendo en cuenta la recurrencia de eventos registrada para las zonas afectadas por la situación de desastre nacional, se hace inminente la necesidad de crear mecanismos para la habilitación expedita y efectiva de suelo urbanizable para los proyectos de construcción de vivienda y reubicación de asentamientos humanos afectados, así como de aquellos que se encuentran ubicados en zonas de alto riesgo no mitigable. Se hace necesario adelantar operaciones urbanas integrales, donde se asegure el cumplimiento de estándares de calidad ambiental y urbanística con las infraestructuras viales y de servicios públicos, y la localización de equipamiento principalmente de educación y salud.
14	4822	29 Diciembre 2010	Por el cual se suspenden restricciones para la operación de las pistas de los aeropuertos nacionales e internacionales en el territorio nacional, y se decretan otras disposiciones para atender la situación de desastre nacional y de emergencia económica, social y ecológica nacional.	Teniendo en cuenta que por motivo de la condición actual de la red vial nacional, en la cual se presentan derrumbes que han obstaculizado el tráfico terrestre en el país, y que además la movilización de personas y carga por vía terrestre con ocasión de la ola invernal, genera un alto riesgo para la integridad física de las personas y de la carga transportada por la posibilidad de que se presenten nuevos derrumbes de forma intempestiva, se requiere la habilitación de otros medios de transporte que faciliten la movilización de personas y de carga, en especial el tráfico aéreo. Se hace necesario tomar medidas de carácter expedito que permitan levantar tales trámites y restricciones

				con el fin de facilitar la movilización aérea de personas y de carga en todo el territorio colombiano.
15	4823	29 Diciembre 2010	Por medio del cual los contratistas y concesionarios del Estado deberán contribuir solidariamente a la atención de la emergencia económica, social y ecológica"	Que como consecuencia del fenómeno de La Niña se ha producido una considerable e inesperada destrucción de corredores viales, se ha interrumpido la prestación de servicios públicos esenciales y se ha afectado la infraestructura, perjudicando gravemente la actividad económica y social en el territorio nacional; se ha afectado y destruido parte de la red vial primaria, secundaria, terciaria, tanto concesionada como no concesionada, ocasionando cierres totales de vías, cierres parciales o pasos restringidos, así como daño de diques y obras de contención; los contratistas y concesionarios del Estado deberán poner a disposición del Gobierno Nacional cuando este lo requiera, la maquinaria, el equipo y personal que se encuentre a su disposición para atender de manera inmediata las emergencias viales o de cualquier otra naturaleza que se presenten en su zona de actividad o de influencia, cuando este método constituya la forma más eficiente de mitigar el impacto generado por la necesaria atención de emergencias que amenacen la vida y demás derechos de la población.
16	4824	29 Diciembre 2010	Por medio del cual se permite la disposición temporal de los escombros y la utilización de fuentes de materiales para atender la emergencia invernal	Adelantar acciones inmediatas que tiendan a recuperar los pasos restringidos y demás obras de infraestructura que se encuentren afectadas por la ola invernal, para lo cual se deberá garantizar el tránsito de la maquinaria, la disposición temporal de escombros y la consecución de materiales para la estabilización y la reconstrucción de las vías. Es urgente e imperioso disponer de predios para depositar temporalmente los escombros producto de los movimientos de tierras que se requieren para adelantar labores de búsqueda y rescate o para la reconstrucción de infraestructura afectada con el propósito de garantizar la vida, seguridad y movilidad de los habitantes afectados por la grave emergencia invernal. Se declara de utilidad pública e interés social las labores de rescate,

				limpieza, remoción y disposición de escombros, estabilización y reconstrucción de vías y demás obras públicas necesarias para atender y evitar la extensión de los efectos causados por la ola invernal.
17	4825	29 Diciembre 2010	Por el cual se adoptan medidas en materia tributaria en el marco de la emergencia económica, social y ecológica declarada por el Decreto 4580 de 2010	Con el fin de generar recursos que se requieran para mitigar los gravísimos efectos de la ola invernal, es necesario crear un nuevo impuesto al patrimonio y una sobretasa al impuesto al patrimonio ya existente, establecido en la Ley 1370 de 2009. A cargo de las personas jurídicas, naturales y sociedades de hecho, contribuyentes declarantes del impuesto sobre la renta.
18	4826	29 Diciembre 2010	Por el cual se adiciona la Ley 785 de 2002 y se decretan otras disposiciones para hacer frente a la emergencia económica, social y ecológica nacional	Que en desarrollo de la función social y ecológica de la propiedad prevista en el artículo 58 de la Constitución Política, se hace necesario contar con instrumentos legales que permitan poner de inmediato y al servicio de la población afectada por el fenómeno de la Niña, los bienes inmuebles que de acuerdo con las Leyes 793 y 785 de 2002 se encuentran a cargo de la Dirección Nacional de Estupeficientes.
19	4827	29 Diciembre 2010	Por el cual se decretan disposiciones relacionadas con la prestación del servicio educativo con ocasión de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica	Las proyecciones sobre el impacto que genera el fenómeno de La Niña sobre la prestación del servicio educativo y el ejercicio del derecho a la educación por parte de una considerable proporción de la población estudiantil de los diferentes niveles y ciclos, requiere de decisiones tendientes a flexibilizar las disposiciones vigentes en materia de calendario académico, jornada escolar y uso de bienes con el fin de garantizar el ejercicio del derecho a la educación y la prestación del servicio.
20	4828	29 Diciembre 2010	Por el cual se decretan disposiciones para atender la situación de desastre nacional y de emergencia económica, social y ecológica por grave calamidad pública declarada en el	Es necesario tomar medidas en las diferentes áreas del sector rural para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, tendientes a la recuperación de las condiciones básicas de producción del sector rural, mitigar el impacto sanitario agrícola y pecuario, fortalecer la infraestructura de los distritos de adecuación de tierras de pequeña, mediana y

			territorio colombiano e impedir la extensión de sus efectos	gran escala, aliviar la deuda para productores afectados, y en general todas aquellas encaminadas a la recuperación del sector.
21	4829	29 Diciembre 2010	Por el cual se adiciona la Ley 1341 de 2009 con el fin de atender la situación de emergencia económica, social y ecológica de la que trata el Decreto 4560 de 2010	El artículo 8 de la Ley 1341 de 2009 establece que en casos de atención de emergencia, conmoción interna y externa, desastres, o calamidad pública, los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones deberán poner a disposición de las autoridades de manera gratuita y oportuna, las redes y servicios y darán prelación a dichas autoridades en la transmisión de las comunicaciones que aquellas requieran. En cualquier caso se dará prelación absoluta a las transmisiones relacionadas con la protección de la vida humana. Igualmente darán prelación a las autoridades en la transmisión de comunicaciones gratuitas y oportunas para efectos de prevención de desastres, cuando aquellas se consideren indispensables y que los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones deberán suministrar a las autoridades competentes, sin costo alguno, la información disponible de identificación y de localización del usuario que la entidad solicitante considere útil y relevante para garantizar la atención eficiente en los eventos descritos. Se hace necesario establecer un procedimiento expedito para garantizar el acceso y uso de infraestructura de otros servicios y de los servicios de telecomunicaciones, así como de las redes de telecomunicaciones a otros proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones que lo requieran para garantizar la continuidad del servicio. Igualmente, se hace necesario establecer un procedimiento expedito para garantizar el uso de los predios o bienes de propiedad privada para la instalación de la infraestructura y redes de telecomunicaciones con el fin de garantizar la continuidad en la prestación de los servicios públicos.
22	4830	29 Diciembre 2010	Por el cual se modifica el Decreto 4702 de 2010	Se hace necesario modificar la conformación de la Junta Consultora del Fondo Nacional de Calamidades para involucrar a las autoridades de planeación hoy existentes y a representantes del Presidente de la República,

				para facilitar la coordinación de las actividades del Gobierno Central con las autoridades territoriales, así como con la colaboración del sector privado y adecuar las denominaciones de los miembros a la actual estructura de la Rama Ejecutiva.
23	4831	29 Diciembre 2010	Por el cual se destinan recursos para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos causados por el fenómeno de La Niña	Algunas de las obras requeridas para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos no están incluidos en los planes de desarrollo de las entidades territoriales afectadas con la ola invernal, se requiere disponer de un mecanismo expedito de presentación, viabilización y elegibilidad de proyectos de inversión financiados con recursos del Fondo Nacional de Regalías, de acuerdo con lo establecido en el artículo 361 de la Constitución Política. Con el fin de agilizar el flujo de recursos y la optimización de su uso, es necesario asegurar que estos no permanezcan en caja y que su giro y desembolso se haga contra la ejecución efectiva del proyecto que así lo requiera.
24	4832	29 Diciembre 2010	Por el cual se decretan disposiciones en materia de vivienda para hacer frente a la emergencia económica social y ecológica nacional	Numerosas familias que habitan en viviendas ubicadas en zonas de riesgo y alto riesgo no mitigable afectados por la ola invernal, en gran parte desplazadas, enfrentan una grave e inminente amenaza para sus vidas, por lo cual constituyen una población susceptible de reubicación prioritaria. Se hace necesario fortalecer al Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA, para ejercer las acciones en materia de vivienda de interés prioritario, tendientes a la atención de los hogares afectados por la ola invernal, así como los ubicados en zonas de riesgo y de alto riesgo no mitigable.
25	4833	29 Diciembre 2010	Por el cual se decretan medidas asociadas al sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, tendientes a conjurar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretado mediante Decreto 4580 de	Los servicios y redes de telecomunicaciones se constituyen en un instrumento fundamental para colaborar de manera rápida y eficiente en las labores de atención de desastres y defensa y protección de la vida humana. La situación presentada por la ola invernal requiere de la pronta respuesta de las autoridades competentes, brigadistas y demás entidades encargadas de la atención de desastres, para lo

			2010.	cual los servicios y redes de telecomunicaciones prestan un apoyo y ayuda efectiva. Que para efectos de lograr la efectiva comunicación entre los diferentes organismos de orden nacional, departamental y municipal en aras de generar condiciones de ayuda coordinada en pro de los damnificados por la ola invernal, resulta indispensable la utilización de las redes y servicios de telecomunicaciones.
26	015	6 Enero 2011	Por el cual se establecen los límites máximos de velocidad para garantizar la seguridad vial en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica	De conformidad con estudios internacionales, la velocidad se ha identificado como un factor de riesgo clave en las lesiones causadas por accidentes de tránsito, e influye tanto en el riesgo de un choque como en la gravedad de las lesiones que resulten de dicho choque. Así mismo, las condiciones actuales de la infraestructura vial y urbana, gravemente deteriorada por la ola invernal, elevan aún más el riesgo asociado a niveles máximos de velocidad en condiciones normales de las vías, requiriendo acciones excepcionales de prevención por parte del Estado para asegurar la seguridad y la vida de los usuarios de las vías. Que en virtud de lo anterior, es fundamental mantener un límite de velocidad que atienda la realidad de la crisis generada por la ola invernal y su continuidad.
27	016	6 Enero 2011	Por el cual se crea la figura del "empleo de emergencia" para los damnificados por la emergencia económica, social y ecológica declarada por el Decreto 4580 de 2010.	Se hace urgente contar con un esquema especial de contratación de mano de obra para el periodo de crisis que impulse la generación de ingresos en las localidades afectadas, de tal manera que permita amortiguar el impacto sobre el flujo de ingresos de los hogares afectados, mitigar las pérdidas económicas producidas como consecuencia de la ola invernal y sus efectos en la posibilidad de mantenerse empleados o de desarrollar actividades productivas por parte de los damnificados. Así mismo prevenir a las personas que serán protegidas de caer en situación de pobreza o pobreza extrema, lo cual empeora su condición ya precaria.
28	017	6 Enero 2011	Por medio del cual se adoptan medidas en materia	Como consecuencia del fenómeno de La Niña, se ha producido una considerable

			de salud con el fin de hacer frente a la emergencia económica, social y ecológica declarada por el Decreto 4580 de 2010	afectación de hospitales y centros de atención así como la posibilidad de acceso a la salud de una parte de la población damnificada. Se ha visto comprometida la continuidad en los procesos de atención a pacientes crónicos y otros que requieren de manera prioritaria la prestación de servicios médicos. Además de lo anterior, hay riesgos de fragmentación familiar, estrés post traumático generado por el desastre, con impacto en la salud mental de niños y adultos, lo mismo que la perturbación en la prestación de servicios en hospitales, en los programas de vacunación y en la logística de entrega de insumos y medicamentos. Numerosas familias y comunidades están expuestas a riesgos extraordinarios en los lugares donde habitan y su permanencia en los sitios de alta vulnerabilidad constituye una grave e inminente amenaza para su vida, salud e integridad personal. Es necesario tomar medidas no sólo para la atención de la salud humana, el saneamiento ambiental y la eventual escasez de alimentos, sino también para la mitigación de riesgos fitosanitarios, toda vez que la población afectada se encuentra en condición de vulnerabilidad y riesgo frente a la posibilidad de adquirir enfermedades y complicaciones por las condiciones deficientes de saneamiento básico, hacinamiento, agua potable y similares, se encuentre o no ubicada en alojamientos temporales y albergues.
29	020	7 Enero 2011	Por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por razón de grave calamidad pública	En el mes de noviembre de 2010 se agudizó en forma inusitada e irresistible el fenómeno de La Niña desatado en todo el país y que constituyó un desastre natural de dimensiones extraordinarias e imprevisibles. El Gobierno Nacional mediante el Decreto 4580 de 7 de Diciembre de 2010, declaró en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días contados a partir de la fecha de expedición de esta norma, el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, con el fin de conjurar la crisis originada por este fenómeno. Después de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, se han presentado hechos nuevos relacionados con el fenómeno de la Niña

				(situaciones sociales, económicas, ecológicas y de calamidad pública), los cuales fueron posteriores a la expedición del Decreto 4580 del 7 de Diciembre de 2010 y que hacen necesario que se adopten medidas encaminadas a contrarrestar esta crisis y sus efectos. Se declara el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional hasta el 28 de enero de 2011, con el fin de conjurar la grave calamidad pública e impedir la extensión de sus efectos.
30	125	20 Enero 2011	Por el cual se crea el programa especial de reforestación y se decretan otras disposiciones en desarrollo del Decreto No. 020 de 2011.	El Fenómeno de la Niña 2010-2011 afectó 726.172 hectáreas en todo el territorio nacional, por inundaciones en grandes áreas con potencial forestal comercial; la reforestación comercial es conveniente para rehabilitar los suelos afectados por su potencial económico y su impacto social, así como por su contribución al mejoramiento de los servicios ambientales y a la prevención de futuras inundaciones. Se crea el Programa Especial de Reforestación con el fin de ejecutar proyectos de reforestación comercial en las áreas afectadas por el Fenómeno de la Niña 2010-2011, para rehabilitar el uso de los suelos con potencial para la reforestación incluyendo las cuencas de los ríos y las áreas conectadas con ellas.
31	126	20 Enero 2011	Por medio del cual se adoptan medidas en materia de riesgos, seguro agropecuario y crédito agropecuario, para atender la situación de emergencia económica, social y ecológica por grave calamidad pública declarada en el territorio colombiano e impedir la extensión de sus efectos	El seguro agropecuario es un instrumento eficaz para prevenir algunos de los efectos del Fenómeno de la niña en la producción agropecuaria, especialmente en el patrimonio de los productores agropecuarios, con particular énfasis en aquellos que han acudido al crédito para financiar la producción. Es necesario permitir la concurrencia en el mercado nacional de oferentes extranjeros del seguro agropecuario dada la incipiente oferta por parte de las compañías de seguros nacionales. Así mismo, se hace indispensable la creación de una dirección especializada en el análisis de los riesgos asociados al sector agropecuario con el propósito de crear mecanismos de asunción y gestión de los riesgos climáticos que afectan el sector agropecuario.

32	127	20 Enero 2011	Por el cual se decretan disposiciones relacionadas con la inversión de recursos para garantizar la prestación del servicio público educativo con ocasión de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica	Con ocasión del fenómeno de La Niña, más de 500 establecimientos educativos de 18 departamentos y 150 municipios se han visto seriamente afectados, lo cual impacta el derecho a la educación y la continuidad en la prestación del servicio educativo, por lo que se hace necesaria la expedición de normas que permitan adoptar decisiones tendientes a garantizar a los estudiantes el ejercicio del derecho a la educación. Es necesaria la expedición de normatividad tendiente a establecer la seguridad jurídica suficiente respecto de la inversión de recursos públicos para la construcción, reparación o reforzamiento de inmuebles destinados a la prestación de este servicio.
33	128	20 Enero 2011	Por el cual se adoptan medidas especiales en materia tributaria, aduanera y cambiaria para los damnificados o afectados por el fenómeno de La Niña 2010-2011	Se hace necesario adoptar medidas especiales en materia tributaria, aduanera y cambiaria para favorecer directamente a los damnificados o afectados por el fenómeno de La Niña 2010-2011. De tal manera que se alivie su situación y se facilite el cumplimiento de sus obligaciones tributarias. Son beneficiarios de las disposiciones especiales adoptadas mediante el presente Decreto, los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios y del impuesto al patrimonio, los usuarios aduaneros y usuarios de zonas francas, damnificados o afectados por el fenómeno de La Niña 2010-2011, que se encuentren en los registros oficiales elaborados por el Gobierno Nacional.
34	129	20 Enero 2011	Por el cual se decretan disposiciones en materia de servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica, gas natural, acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente a la emergencia económica, social y ecológica declarada por el Decreto 020 de 2011	Los suscriptores y/o usuarios damnificados o afectados de los sectores más vulnerables de la población han quedado en incapacidad de cumplir con las obligaciones a su cargo derivadas de la prestación de los servicios públicos domiciliarios esenciales, razón por la cual deben adoptarse medidas para mitigar la situación de dichos usuarios garantizándoles, por un periodo razonable y acorde con la disponibilidad de recursos de la Nación, el acceso a estos servicios, en orden a facilitar la recuperación de sus condiciones mínimas de vida.

35	130	20 Enero 2011	Por el cual se modifica el Decreto 016 de 2011	Necesario hacer algunas precisiones respecto de los requisitos para acceder al empleo de emergencia, a fin de que este tipo de contratación privilegie realmente a los afectados por la ola invernal.
36	141	21 Enero 2011	Por el cual se modifican los artículos 24, 26, 27, 28, 29, 31, 33, 37,41,44,45,65 Y 66 de la Ley 99 de 1993, y se adoptan otras determinaciones	Para la adopción de medidas efectivas y oportunas para conjurar los hechos críticos e impedir la extensión de sus efectos, es indispensable el concurso de las corporaciones autónomas regionales que ejerzan sus funciones dentro de un marco orientado por una visión integral y sistémica de las principales cuencas hidrográficas, que sean fortalecidas en su capacidad institucional y de gestión técnico ambiental y que tengan las competencias, funciones e instrumentos suficientes para contribuir a solucionar los graves problemas generados por el fenómeno de la Nina 2010 -2011. Dentro de los efectos ocasionados por el fenómeno de la niña, se identifican algunos que pudieron ser prevenidos o evitados en el marco de las competencias y las funciones que les fueron asignadas a las Corporaciones Autónomas Regionales, de Desarrollo Sostenible y Grandes Centros Urbanos por el artículo 31 de la Ley 99 de 1993. Con el fin de conjurar la crisis en sus aspectos ambientales e impedir la extensión de sus efectos, decretase la fusión y modificación en la denominación de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible de que tratan los artículos 33 y 41 de la Ley 99 de 1993.
37	142	21 Enero 2011	Por el cual se adiciona el Decreto 4819 de 2010	El Decreto 4819 del 29 de Diciembre de 2010 creó el Fondo de Adaptación, cuyo objeto es la recuperación, construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por el fenómeno de La Niña. Resulta necesario adicionar un artículo a dicho Decreto, que permita al Fondo Adaptación diseñar, implementar y financiar estrategias para el aseguramiento de riesgos derivados de las amenazas económicas, sociales y ambientales por la extensión de los efectos del fenómeno.

38	143	21 Enero 2011	Por el cual se adiciona un numeral al artículo primero y se modifica el artículo segundo del Decreto 4628 de 2010	A raíz de la ola invernal encrudecida por el cambio climático, el fenómeno de la Niña viene generando graves problemas de inundaciones, encontrándose que son demasiadas las personas que viven en zonas ribereñas de riesgo no mitigable, razón por la cual es necesario fortalecer los mecanismos para garantizar el cumplimiento de la mencionada norma.
39	144	21 Enero 2011	Por el cual se expiden algunas disposiciones para facilitar la actuación de las autoridades departamentales y municipales en la atención de los efectos generados por el fenómeno de la Niña	Es necesario adoptar medidas para coordinar la planificación y ejecución de las medidas de recuperación, reconstrucción y construcción requeridas para atender la emergencia y evitar la extensión de sus efectos. Es necesario que las entidades territoriales tengan un marco institucional acorde con la situación que les permita actuar en forma concurrente y coordinada a fin de lograr la adecuada, eficaz y eficiente superación de la emergencia y evitar la extensión de sus efectos.
40	145	21 Enero 2011	Por el cual se modifica el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2011	Es indispensable modificar la ley 1420 de 2010 (Presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de Diciembre de 2011), con el fin de atender los gastos ocasionados por las medidas requeridas para atender el estado de excepción.
41	146	21 Enero 2011	Por medio del cual se establecen medidas de eficiencia y control en el manejo y protección de los recursos públicos destinados a la atención de la emergencia económica, social y ecológica y se decretan otras disposiciones	Para proceder a contratar las obras, bienes y servicios destinados a la atención de la emergencia a mediano y largo plazo, se ejecutarán cuantiosos recursos públicos que deben ser objeto de un sistema de vigilancia especial y riguroso por parte de las autoridades de control fiscal. Igualmente se hace necesario dictar una serie de medidas y establecer controles a las mismas para asegurar el cumplimiento de las disposiciones especiales decretadas para conjurar el estado de emergencia, social, económica y ecológica. Según los estimativos realizados por el gobierno nacional, se requerirán para la atención de la emergencia cerca de diez billones de pesos del presupuesto nacional, lo que implicará que la Contraloría General de la

				República realice la vigilancia y control fiscal sobre estos recursos. De conformidad con las normas legales vigentes, los recursos destinados para atender la emergencia en caso de desastres, están sujetos a un régimen legal de derecho privado, razón por la que se hace necesario adoptar medidas de control fiscal, oportunas, eficientes y efectivas, por parte de la Contraloría General de la República y otros organismos de control.
--	--	--	--	--

Fuente: creación propia del autor en desarrollo de la investigación.

ANEXO No. 5**DATOS DE LA OLA INVERNAL EN COLOMBIA (FENÓMENO DE LA NIÑA 2010-2011)**

El Fenómeno climático de “La Niña”, ocurrido a finales de 2010 y comienzos de 2011, tuvo consecuencias nefastas para los ciudadanos colombianos. A continuación algunos datos que ilustran la dimensión de la situación.

FECHA DEL INFORME	AFFECTADOS	MUERTOS	HERIDOS	DESAPARECIDOS
12/11/2010	1.100.000	117	191	20
24/11/2010	1.300.000	154	220	21
14/12/2010	1.900.000	246	246	99
22/12/2010	2.155.386	282	267	63
28/12/2010	2.217.226	304	292	59
06/01/2011	2.220.482	310	289	63
19/01/2011	2.240.218	312	290	64
26/01/2011	2.294.402	313	290	63

Fuente: Creación propia del autor en desarrollo de la investigación, tomando como referencia los informes de seguimiento de OCHA Colombia, durante la época de mayores consecuencias del fenómeno ambiental. Señala OCHA que la información incorporada en estos informes, fue tomada de fuentes oficiales, agencias del sistema de Naciones Unidas y fuentes secundarias.

ANEXO No. 6

REFERENCIAS DE NORMAS NACIONALES RELEVANTES EN MATERIA DE DESASTRES Y RIESGO.

En un país con un alto índice de ocurrencia de desastres naturales, se han proferido normas relacionadas con la atención y el manejo de los desastres naturales, abordando diversos escenarios y variadas perspectivas de la problemática que ello acarrea; sin embargo, para efectos de la investigación, es importante precisar que nunca se ha tratado lo referente a la condición jurídica de quienes deben migrar de su lugar habitual de residencia y dejarlo todo, por causa de los desastres naturales.

NÚMERO DE LA NORMA	TÍTULO DE LA NORMA
Decreto 1547 de 1984 (Modificado por el Decreto 919/89, por el Decreto 4702/10 y por el Decreto 4830/10; se derogan los incisos 1°, 2° y 3° del artículo 1°, según Ley 1523/12)	Por el cual se crea el Fondo Nacional de Calamidades y se dictan normas para su organización y funcionamiento.
Ley 46 de 1988 (Derogada por la Ley 1523/12)	Por la cual se crea y organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, se otorgan facultades extraordinarias al Presidente de la República y se dictan otras disposiciones.
Decreto 919 de 1989 (Derogada por la Ley 1523/12, salvo el inciso 1° del Art. 70)	Por el cual se organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y se dictan otras disposiciones.
Directiva Presidencial No.33 de 1991	Responsabilidades de los organismos y entidades del sector público en el desarrollo y operación del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres.
Directiva Ministerial 13 de 1992	Responsabilidades del Sistema Educativo como integrante del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres.
Decreto 2190 de 1995	Por el cual se ordena la elaboración y desarrollo del Plan Nacional de Contingencia contra Derrames de Hidrocarburos, derivado y Sustancias Nocivas en aguas marinas, fluviales y lacustres.

Decreto 969 de 1995 (Modificado parcialmente por el Decreto 3696/09)	Por el cual se organiza y reglamenta la Red Nacional de Centros de Reserva para la atención de emergencias.
Decreto 93 de 1998	Por el cual se adopta el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.
Decreto 321 de 1999	Por el cual se adopta el Plan Nacional de Contingencia contra Derrames de Hidrocarburos, derivado y Sustancias Nocivas en aguas marinas, fluviales y lacustres.
Documento CONPES 3146 de 2001	Estrategia para consolidar la ejecución del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres —PNPAD- en el corto y mediano plazo
Directiva Presidencial 005 de 2001	Actuación de los distintos niveles de Gobierno frente a Desastre Súbito de carácter Nacional.
Ley 812 de 2003 (Modificada por la Ley 1450 de 2011, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014”)	Plan Nacional de Desarrollo: Hacia un Estado Comunitario Título II: Plan de Inversiones Públicas, Capítulo II: Descripción de los Principales Programas de Inversión, Literal (C): Construir Equidad Social, Ordinal 8: Prevención y Mitigación de Riesgos Naturales.
Ley 852 de 2003	Por medio de la cual se protege y regula la misión y las actividades humanitarias de la Sociedad Nacional de la Cruz Roja Colombiana, se le brindan garantías para su ejercicio y se dictan otras disposiciones.
Documento CONPES 3318 de 2004	Autorización a la Nación para contratar operaciones de crédito externo con la banca multilateral hasta por US\$ 260 millones para financiar parcialmente el programa de reducción de la vulnerabilidad fiscal del estado frente a los desastres naturales.
Decreto 510 de 2011	Por el cual se adoptan las directrices para la formulación del Plan de Acción para la Atención de la Emergencia y la Mitigación de sus efectos.
Ley 1415 de 2010	Por medio de la cual se establecen los requisitos y mecanismos ágiles para la postulación, asignación y aplicación de subsidios familiares

	de vivienda para la población rural afectada por desastres naturales, calamidad pública o emergencia, o con viviendas en zonas de alto riesgo.
Ley 1450 de 2011	Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Sección de Gestión del Riesgo.
Ley 1505 de 2012	Por medio de la cual se crea el sub-sistema nacional de voluntarios de primera respuesta y se otorgan estímulos a los voluntarios de la defensa civil, de los cuerpos de bomberos de Colombia y de la cruz roja colombiana y se dictan otras disposiciones en materia de voluntariado en primera respuesta.
Ley 1575 de 2012	Por medio de la cual se establece la Ley General de Bomberos de Colombia

Fuente: creación propia del autor en desarrollo de la investigación.

ANEXO No. 7**REFERENCIAS EN EL MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL EN MATERIA DE RIESGO Y DESASTRES**

A continuación se presentan algunos instrumentos que se han proferido en el orden internacional, alrededor de los riesgos y los desastres, de los cuales Colombia es firmante.

INSTRUMENTOS UNIVERSALES	NOMBRE	INCORPORACIÓN A LA LEGISLACIÓN NACIONAL
	Por medio de la cual se aprueban el "Convenio Internacional sobre Cooperación, Preparación y Lucha contra la Contaminación por Hidrocarburos, 1990, hecho en Londres el día treinta (30) de noviembre de mil novecientos noventa (1990) y el "Protocolo sobre Cooperación, Preparación y Lucha contra los Sucesos de Contaminación por "Sustancias Nocivas y Potencialmente Peligrosas, 2000", hecho en Londres el día quince (15) de marzo del año dos mil (2000).	Aprobado en Colombia mediante la Ley 885 de 2004
	Convenio sobre el Suministro de Recursos de Telecomunicaciones para la Mitigación de Catástrofes y las Operaciones de Socorro en Casos de Catástrofe, adoptado en Tampere, Finlandia, el 18 de junio de 1998.	Aprobado en Colombia mediante la Ley 847 de 2003 y entró en vigor para el Estado colombiano el 12 de junio de 2008.
	Reglamento Sanitario Internacional. (Instrumento vinculante del cual hacen parte 194 Estados, incluyendo aquellos Miembros de la Organización Mundial de la Salud, dentro de los cuales está Colombia)	La versión actual fue adoptada por la 58ª Asamblea Mundial de la Salud, el 23 de mayo de 2005 y entró en vigor el 15 de junio de 2007.
	Convención sobre Asistencia en caso de Accidente Nuclear o Emergencia Radiológica de 1986	Aprobada mediante Ley 766 de 2002, promulgada mediante Decreto 3971 de 2005 y entró en vigor para Colombia el 23

		de julio de 2005.
	Convención sobre la Facilitación de Tráfico Marino Internacional de 1965	Entró en vigor para Colombia el 2 de agosto de 1991, posterior a su adhesión el 3 de junio de 1991.
	Convenio sobre Aviación Civil Internacional de 1944	Adoptado por Colombia mediante Ley 12 de 1947 y entró en vigor para el país el 30 de noviembre de 1947.
INSTRUMENTOS REGIONALES *Existe una diversidad de instrumentos aplicables a Colombia, ya sea como instrumentos jurídicamente vinculantes o como declaraciones políticas de voluntad, que si bien no son vinculantes, deberían ser observadas por los Estados porque constituyen un compromiso político.		
	Convención Interamericana para facilitar la asistencia en casos de desastre, adoptada en Santiago, (Chile), el 7 de junio de 1991. Entrada en vigor: octubre 16 de 1996.	Aprobada mediante Ley 1460 de 2011
	Comité de Prevención y Atención de Desastres- CAPRADE	Decisión 529 de 2002 – Comunidad Andina
	Estrategia Andina de Prevención y Atención de Desastres	Aprobada inicialmente mediante Decisión 591 de julio de 2004, la cual fue modificada por la Decisión 713 de agosto de 2009, con el fin de armonizarla con el Marco de Acción de Hyogo – Comunidad Andina.

	Código Sanitario Panamericano, suscrito en la Habana, Cuba, el 14 de noviembre de 1924	Ratificado por Colombia el 21 de junio de 1933 y depositado ante el Gobierno de Cuba el 27 de julio de 1933
	Acuerdo entre los Estados Miembros y Miembros Asociados de la Asociación de Estados del Caribe para la Cooperación Regional en materia de Desastres Naturales, firmado por los Jefes de Estado y/o Gobierno en 1999.	Colombia suscribió el Acuerdo el 17 de abril de 1999, sin embargo, no lo ha ratificado.
	Acuerdo entre Colombia y Ecuador sobre Desastres Naturales del 8 de abril de 1990.	

Fuente: Creación propia del autor en desarrollo de la investigación, tomando como referencia el siguiente documento: Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. *Estudio sobre preparativos legales para la ayuda internacional en caso de desastre. Hacia la Aplicación de las Directrices IDRL en Colombia*, Ginebra, 2012, pp. 36 y 37.

ANEXO No. 8**DECRETOS EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO INTERNO EN COLOMBIA**

Teniendo en cuenta los alcances y las dimensiones del fenómeno de desplazamiento forzado en Colombia, esta tabla presenta los Decretos que se han proferido en Colombia desde la expedición de la Ley sobre Desplazamiento Forzado Interno por causa de la violencia.

NÚMERO OFICIAL	FECHA	TÍTULO
Decreto 173	26 de enero de 1998	Por el cual se adopta el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.
Decreto 489	11 de marzo de 1999	Por el cual se asigna una función. (Asignar a la Red de Solidaridad Social las funciones que realizaba la Consejería Presidencial para la Atención de la Población Desplazada por la Violencia).
Decreto 1547	19 de agosto de 1999	Por el cual se traslada la administración integral del Fondo Nacional para la Atención a la Población Desplazada por la violencia.
Decreto 2569	12 de diciembre de 2000	Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones.
Decreto 951	24 de mayo de 2001	Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 3ª de 1991 y 387 de 1997, en lo relacionado con la vivienda y el subsidio de vivienda para la población desplazada.
Decreto 250	7 de febrero de 2005	Por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones.
Decreto 2100	22 de junio de 2005	Por el cual se modifica parcialmente y se adiciona el Decreto 951 del 24 de mayo de 2001.

Decreto 2675	4 de agosto de 2005	Por medio del cual se modifica parcialmente el Decreto 951 de 2001 en lo relacionado con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural para la Población Desplazada por la Violencia.
Decreto 1660	14 de mayo de 2007	Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 19 de la Ley 387 de 1997, en lo relacionado con la permuta de predios de propiedad de la población en condición de desplazamiento, y se dictan otras disposiciones
Decreto 170	24 de enero de 2008	Por el cual se establece el criterio especial de atención prioritaria al que se sujetará el otorgamiento del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social con cargo a los recursos para población en situación de desplazamiento.
Decreto 4911	16 de diciembre de 2009	Por el cual se modifican los artículos 2°, 5°, 8°, 10, 14, 24 y 25 del Decreto 951 de 2001 y se dictan otras disposiciones en relación con el subsidio familiar de vivienda para la población en situación de desplazamiento.
Decreto 4729	23 de diciembre de 2010	Por el cual se modifica el artículo 14 del Decreto 951 de 2001, modificado por el artículo 5 del Decreto 2675 de 2005 y el artículo 5 del Decreto 4911 del 16 de Diciembre de 2009.
Decreto 4213	4 de noviembre de 2011	Por el cual se modifican los artículos 17 y 18 del Decreto 951 de 2001 y se adiciona un artículo al Decreto 170 de 2008.

Fuente: creación propia del autor en desarrollo de la investigación.

BIBLIOGRAFÍA

1. DOCTRINA NACIONAL E INTERNACIONAL

BONCOUR, P.: “Migración y adaptación al cambio climático”, en *Revista Entre Tierras. Boletín sobre Políticas Migratorias y Derechos Humanos. Cambio climático y migraciones*, Ecuador, febrero de 2010.

BORRÁS PENTINAT, S.: “Refugiados ambientales: el nuevo desafío del Derecho Internacional del medio ambiente”, en *Revista de Derecho (Valdivia)*, Vol. XIX, N° 2, Diciembre 2006, PP. 85-108. Disponible en http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-09502006000200004&script=sci_arttext Consultada el 07/10/13.

_____: *Aproximación al concepto de refugiado ambiental: origen y regulación jurídica internacional*. Disponible en: http://www.uca.es/web/servicios/uca_solidaria/contenido/formacion/iii_seminario_agentes_cooperacion/ponencias/1_abril_aprox_concepto_refugiado_ambiental.pdf Consultada el 07/10/13.

BROOKINGS-BERN PROJECT ON INTERNAL DISPLACEMENT: *Human Rights and Natural Disasters: Operational Guidelines and Field Manual on Human Rights Protection in Situations of Natural Disaster*, March 2008, (Pilot version). Disponible en: <http://www.refworld.org/docid/49a2b8f72.html> Consultada el 07/10/13.

_____: *Directrices Operacionales del IASC sobre la protección de las personas en situaciones de desastres naturales*, mayo de 2011. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2011/8207> Consultada el 07/10/13.

_____: *Protecting Internally Displaced Persons: A Manual for Law and Policymakers*, october 2008. Disponible en: http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2008/10/16%20internal%20displacement/10_internal_displacement_manual Consultada el 07/10/13.

BROTONS, A.R., Et. Al.: *Derecho Internacional, Curso General*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010.

CANÇADO TRINDADE, A.A.: *Fundamentos Jurídicos dos Direitos Humanos*, Ed. Faculdade de Direito da UFMG, Belo Horizonte, 1969.

_____: “Reflexiones sobre el desarraigo como problema de derechos humanos frente a la conciencia jurídica universal”, en *La nueva dimensión de las*

necesidades de protección del ser humano en el inicio del siglo XXI (A.A. Cançado Trindade y J. Ruiz de Santiago, Eds.) 2 ed. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Costa Rica, 2003, pp. 23-82.

CARRILLO SALCEDO, J.A.: *Dignidad frente a la barbarie*, Trotta, Madrid, 1999.

_____: *Soberanía de los Estados y Derechos Humanos en Derecho Internacional Contemporáneo*, segunda edición, Tecnos, Madrid, 2001.

CASTILLO, J.M: *Migraciones Ambientales. Huyendo de la crisis ecológica en el siglo XXI*, Virus Editorial, Barcelona, 2011.

CENTRO INTERDISCIPLINARIO DE ESTUDIOS SOBRE DESARROLLO (CIDER), *Huracán Katrina. Adaptación al cambio climático*, Universidad de Los Andes. Disponible en: <http://cus.upc.edu/cooperacio/fitxers/FichaKatrina.docx> Consultada el 07/10/13.

CILLERO, M.: *Terremoto y maremoto en Chile: una visión desde los derechos de los niños afectados*, Centro de Derechos Humanos Universidad Diego Portales, Chile, 2010. Disponible en: http://www.udp.cl/investigacion/repo_listado.asp?pagina=6 Consultada el 07/10/13.

COHEN, R. y DENG, F.: “Orígenes y desafíos”, en *Revista Migraciones Forzadas. Diez años de los Principios Rectores del Desplazamiento Interno*, diciembre de 2008.

COHEN, R.: “El vacío institucional para los desplazados internos por desastres naturales”, en *Revista Migraciones Forzadas*, No. 32, junio de 2009. Disponible en: <http://www.brookings.edu/es/research/articles/2009/04/06-natural-disasters-cohen#ftn.1> Consultada el 07/10/13.

COURTIS, C.: “El juego de los Juristas”, en *Observar la ley: ensayos sobre metodología de la investigación jurídica*, (C. Courtis y M. Atienza Eds.) Editorial Trotta, S.A., España, 2006, pp. 105-156.

DICCIONARIO DE ACCIÓN HUMANITARIA Y COOPERACIÓN AL DESARROLLO. Disponible en: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/74> Consultada el 07/10/13.

DUEÑAS RUIZ, O.J.: *Desplazamiento Interno Forzado: un estado de cosas inconstitucional que se agudiza. Efectos de la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional*, Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, 2009.

EGEA JIMENEZ, C. y SOLEDAD SUESCUN, J.I.: “Los desplazados ambientales más allá del cambio climático. Un debate abierto”, en *Cuadernos Geográficos*, No. 49 (2011-2), Universidad de Granada, España, 2011, pp. 201-215.

ESPONDA FERNÁNDEZ, J.: “La tradición latinoamericana de asilo y la protección internacional de los refugiados”, en *El Asilo y la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina. Análisis crítico del dualismo “asilo-refugio” a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos* (L. Franco, Coord.), ACNUR, Siglo XXI Editores, Argentina, 2003, pp. 79-125.

GARCÍA CARRANZA, A.: “Reconocimiento internacional de los/as ‘refugiados climáticos’: Obstáculos y desafíos”, en *Entre Tierras. Boletín sobre Políticas Migratorias y Derechos Humanos. Cambio climático y migraciones*, Ecuador, febrero de 2010.

GIL ARAUJO, S. y AGRELA ROMERO, B.: “Un mundo en movimiento. Contextualización de las migraciones internacionales en Europa y América Latina”, en *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, No. 19, Editorial Lex Nova, S.A., España, 2008.

GLOBAL DATABASE. GUIDING PRINCIPLES IN INTERNAL DISPLACEMENT. *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. Introducción a los Principios Rectores.* Disponible en: <http://www.law.georgetown.edu/idp/spanish/gp.html> Consultada el 07/10/13.

GROSS ESPIELL, H.: “El Derecho Internacional de los Refugiados y el Artículo 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, en *Liber Amicorum. Colección de Estudios Jurídicos en Homenaje del Prof. Dr. D. José Pérez Montero*, Tomo II, Universidad de Oviedo, Oviedo, 1988, pp. 659-683.

GUTERRES, A.: *Cambio climático, desastres naturales y desplazamiento humano: la perspectiva del ACNUR*, octubre de 2008. Disponible en: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=4a2673cc2> Consultada el 07/10/13.

JIMENEZ BENITEZ, W.: “El enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas”, en *Revista Civilizar*, Universidad Sergio Arboleda, 7 (12), enero-junio de 2007, Bogotá, pp. 31-46.

KALIN, W.: *How Hard is Soft Law? The Guiding Principles on Internal Displacement and the Need for a Normative Framework*, December 2001. Disponible en: <http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/articles/kaelin12-19-01.pdf> Consultada el 07/10/13.

MC.HATTIE, S.: “El Principio Rector 27 y la respuesta al tifón de Filipinas”, en *Revista Migraciones Forzadas, Diez años de los Principios Rectores del Desplazamiento Interno*, 2008.

MARTIN, D. y otros: *Forced Migration Law and Policy*, American Casebook Series, Thomson West, Minnesota, 2007.

ORSI, A.: “Desplazados ambientales”, en *Revista Futuros*, No. 20, Vol. VI, 2008. Disponible en: http://www.revistafuturos.info/futuros20/desplazados_amb.htm Consultada el 07/10/13.

PALACIOS SANABRIA, M.T.: *La vida digna en el contexto de la inmigración: los trabajadores migrantes*, Tesis Doctoral (inédita), Sevilla, 2012.

_____: *El sistema colombiano de migraciones a la luz del derecho internacional de los derechos humanos: la Ley 1465 de 2011 y sus antecedentes normativos*, en *Revista Opinión Jurídica*, Vol. 11, N° 21, p. 89, Universidad de Medellín, 2012.

PECES-BARBA, G.: *Curso de derechos fundamentales. Teoría General*, Universidad Carlos III, Madrid, 1999.

PUREZA, J.M.: *El patrimonio común de la humanidad: ¿hacia un derecho internacional de la solidaridad?*, Trotta, Madrid, 2002.

REVISTA ENTRETIERRAS. *Boletín sobre Políticas Migratorias y Derechos Humanos. Cambio climático y migraciones*, Ecuador, febrero de 2010.

REVISTA MIGRACIONES FORZADAS. *Diez años de los Principios Rectores del Desplazamiento Interno*, diciembre de 2008.

_____: “Logros, desafíos y recomendaciones. Resumen de las conclusiones de la Conferencia sobre los 10 años de los Principios Rectores celebrada el Oslo en 16 y 17 de octubre de 2008”, en *Revista Migraciones Forzadas. Diez años de los Principios Rectores del Desplazamiento Interno*, 2008.

ROSABAL LABRADA, C.M.: *La protección internacional de personas desplazadas por presiones ambientales. Necesaria determinación de estándares básicos internacionales*, Centro de Argentino de Estudios Internacionales, Working Paper # 62.

RUIZ DE SANTIAGO, J.: “Diagnóstico de la Realidad de los Derechos Humanos en América Latina, tendencias y desafíos”, en: *La nueva dimensión de las necesidades de protección del ser humano en el inicio del siglo XXI*. 2ª Edición, San José, Costa Rica, 2003.

SALADO OSUNA, A.: *Textos básicos de Naciones Unidas: relativos a derechos humanos y estudio preliminar*, 2ª edición, Secretariado de Publicaciones Universidad de Sevilla, Sevilla, 2004.

_____ : “Derecho a un nivel de vida adecuado”, en: *Los Derechos Humanos aquí y ahora, 60 años después de la Declaración Universal de Derechos Humanos*. Madrid. Ministerio de Asuntos Exteriores, Secretaría General, 2008, p. 75.

SOLÀ, O.: *Desplazados medioambientales. Una nueva realidad*, Cuadernos Deusto de Derechos Humanos No. 66, Universidad de Deusto, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe – Bilbao, 2012.

TRUYOL Y SERRA, A.: *Los Derechos Humanos*, Tecnos, Madrid, 1982

VARELA ROJAS, C.: *La Emergencia Invernal. Gestión de Riesgo*, en: Revista Fasecolda, No. 143, p.45, Bogotá, 2011.

VIDAL LÓPEZ, R.C.: *Derecho Global y Desplazamiento Interno. Creación, uso y desaparición del desplazamiento forzado por la violencia en el Derecho contemporáneo*, Universidad Javeriana, Bogotá, 2007.

WOODING, B.: *El impacto del terremoto en Haití sobre la inmigración haitiana en República Dominicana*, América Latina Hoy, Vol. 56, Universidad de Salamanca (España), diciembre de 2010.

2. DOCUMENTOS DE ORGANISMOS NACIONALES E INTERNACIONALES

ACTA DE CONTADORA PARA LA PAZ Y LA COOPERACIÓN EN CENTROAMÉRICA. Ciudad de Panamá, 6 de junio de 1986.

ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR): División de Administración y Apoyo a Programas. *Tendencias Globales 2009. Refugiados, solicitantes de asilo, retornados, desplazados internos y personas apátridas*, Ginebra, Junio de 2010.

_____ : *Tendencias Globales 2011. Un año de crisis*, Ginebra, 2012.

ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS: *Acta Final de la Conferencia Internacional de Derechos Humanos de Teherán de 1968*. Doc. A/CONF.32/41.3 de 13 de mayo de 1968.

COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA Y FEDERACION INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA, “El paso destructor de Katrina”, en *Revista del*

Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 2005. Disponible en: http://www.redcross.int/es/mag/magazine2005_3/10-13.html Consultada el 07/10/13.

CIREFCA, *Principios y criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos en América Latina*, Ciudad de Guatemala, 1989.

FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y LA MEDIA LUNA ROJA: *Terremoto de Haití 2010. Informe de avance anual*, Ginebra, 2010. Disponible en: http://www.ifrc.org/Global/Publications/disasters/208400-First-anniversary-Haiti-EQ-operation-report_Spanish.pdf Consultada el 07/10/13.

_____: *Introducción a las Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial*, Ginebra, 2011. Disponible en: <http://www.ifrc.org/PageFiles/41203/1205600-IDRL%20Guidelines-SP-LR.pdf> Consultada el 07/10/13.

_____: *Estudio sobre preparativos legales para la ayuda internacional en caso de desastre. Hacia la Aplicación de las Directrices IDRL en Colombia*, Ginebra, 2012. Disponible en: http://www.ifrc.org/FedNet/Resources%20and%20Services/IDRL/IDRL%20reports/IDRL%20report_Colombia_final%20web.pdf Consultada el 07/10/13.

INSTITUTO DE HIDROLOGÍA, METEOROLOGÍA Y ESTUDIOS AMBIENTALES DE COLOMBIA (IDEAM): Boletín informativo sobre el monitoreo del fenómeno de "La Niña", No. 21, p. 1, octubre 8 de 2010.

_____: Boletín informativo sobre el monitoreo del fenómeno de "La Niña", No. 23, p. 2, diciembre 9 de 2010.

INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE (IDMC), UNITED NATIONS OFFICE FOR COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS (OCHA) y NORWEIGAN REFUGEE COUNCIL (NRC): *Monitoring disaster displacement in the context of climate change. Findings of a study by the United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs and the Internal Displacement Monitoring Centre*, September 2009.

INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE (IDMC) y NORWEIGAN REFUGEE COUNCIL (NRC): *Displacement due to natural hazard-induced disasters Global estimates for 2009 and 2010*, June 2011.

_____ : *Global estimates 2011. People displaced by natural hazard-induced disasters*, June 2012.

_____ : *Global Estimates 2012. People displaced by disasters*, May 2013.

_____ : *Desplazamiento por desastres. Capacitación en protección a desplazados*. Disponible en: [http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/5D354A194A4B274BC12571CB0055E7CE/\\$file/Protection%20during%20module%20handout%20natural%20disasterES.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/5D354A194A4B274BC12571CB0055E7CE/$file/Protection%20during%20module%20handout%20natural%20disasterES.pdf)
yen:[http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/5CC118CE00670FADC12571CB0054432D/\\$file/Definition%20module%20handoutEs.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/5CC118CE00670FADC12571CB0054432D/$file/Definition%20module%20handoutEs.pdf) Consultadas el 30/08/13.

_____ : *HAITI.A humanitarian crisis in need of a development solution*, December 2012.

OFICINA DE NACIONES UNIDAS PARA LA COORDINACIÓN DE ASUNTOS HUMANITARIOS (OCHA): *Chile Earthquake. Situation Report #9*, 26 de marzo de 2010. Disponible en: http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/88E02F9CAB3825C2C12576F6002D4D65-Informe_completo.pdf Consultada el 07/10/13.

_____ : *Chile Earthquake. Informe de Situación #11*, 6 de Abril de 2010. Disponible en: http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/D55524CF0597A922852577120070BB4C-Informe_completo.pdf Consultada el 07/10/13.

_____ : *Chile Earthquake. Informe de Situación #17*, 10-16 de Mayo, 2010. Disponible en: http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/DFAB4017597DDB148525772D00795FD4-Informe_completo.pdf Consultada el 07/10/13.

_____ : Sede Colombia, Informe de Situación No. 12, Período 22/12/2010–28/12/2010. Disponible en: [http://www.colombiassh.org/site/IMG/pdf/Inundaciones Colombia Sitrep 12 281210.pdf](http://www.colombiassh.org/site/IMG/pdf/Inundaciones_Colombia_Sitrep_12_281210.pdf) Consultada el 07/10/13.

_____ : Sede Colombia, Informe de Situación No. 6, 12 de diciembre de 2010.

_____ : Sede Colombia, Informe de Situación No. 10, 14 de diciembre de 2010.

_____ : Sede Colombia, Informe de Situación No. 14, 19 de enero de 2011.

_____ : Sede Colombia, Informe de Situación No. 15, 26 de enero de 2011.

_____ : Sede Colombia, Informe de Situación No. 05, Período 15/12/2011 - 29/12/2011.

_____ : *OCHA en 2012 y 2013. Plan y Presupuesto. La coordinación salva vidas*, Ginebra, Diciembre de 2011. Disponible en: <https://ochanet.unocha.org/p/Documents/OCHA%20in%202012-13%20Plan%20and%20Budget%20Spanish%20web.pdf> Consultada el 07/10/13.

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS (OHCHR): *Los principales tratados internacionales de derechos humanos*, Nueva York y Ginebra, 2006, en: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/CoreTreatiessp.pdf> Consultada el 07/10/13.

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (ONU) y Otros: Seminario Regional sobre Desplazamiento Interno en América, Ciudad de México, 18 al 20 de febrero de 2004. Disponible en: <http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/conferences/MexReportSpanish.pdf> Consultada el 07/10/13.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (UNESCO): “Algunos tratados internacionales sobre derechos humanos relacionados con los objetivos de la EPT”, en *Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo 2010*. Disponible en: <http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/ED/GMR/pdf/gmr2010/gmr2010-annex-02-human-rights-es.pdf> . Consultada el 07/10/13.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LAS MIGRACIONES (OIM): *Nota para las deliberaciones: la migración y el medio ambiente*, MC/INF/288, 1º de noviembre de 2007.

_____ : *Glosario sobre Migración. Derecho Internacional sobre Migración*, No. 7, Ginebra, 2006.

_____ : *Informe sobre las Migraciones en el mundo 2011. Comunicar eficazmente sobre la migración*, Capítulo 2. Migración Internacional: recuento anual 2010-2011, aparte II. Aumento de los desastres naturales y de los desplazados, 2011. Disponible en: http://publications.iom.int/bookstore/free/WMR2011_Spanish.pdf Consultada el 07/10/13.

_____ : *Intersessional Workshop on climate change, environmental degradation and migration. Chair's Summary*. Ginebra, 29 y 30 de Marzo de 2011. Disponible en: <http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/microsites/IDM/workshops/climate-change-2011/Chair's-Summary.pdf> Consultada el 07/10/13.

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD): *Informe sobre Desarrollo Humano 2011. Sostenibilidad y Equidad: un mejor futuro para todos*, 2011.

POST-DISASTER NEEDS ASSESSMENTS (PDNA): *Haiti Earthquake PDNA: Assessment of damage, losses, general and sectoral needs*, Marzo de 2010.

UNITED NATIONS UNIVERSITY INSTITUTE FOR ENVIRONMENT & HUMAN SECURITY y Otros: *In search of shelter: Mapping the Effects of Climate Change on Human Migration and Displacement*, May 2009. Disponible en: [http://issuu.com/careandclimatechange/docs/care in search of shelter](http://issuu.com/careandclimatechange/docs/care_in_search_of_shelter) Consultada el 07/10/13.

3. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE TODOS LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS Y DE SUS FAMILIARES, adoptada en Resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990, con entrada en vigor el 1º de julio de 2003.

CONVENCIÓN DE TAMPERE SOBRE LA PROVISIÓN DE RECURSOS DE TELECOMUNICACIONES PARA MITIGACIÓN DE DESASTRES Y OPERACIONES DE ALIVIO, realizada el 18 de junio de 1998, con entrada en vigencia el 8 de enero 2005.

CONVENCIÓN DE LA UNIÓN AFRICANA PARA LA PROTECCIÓN Y LA ASISTENCIA DE LOS DESPLAZADOS INTERNOS EN ÁFRICA, adoptada el 23 de octubre de 2009.

DECLARACIÓN Y PROGRAMA DE ACCIÓN DE VIENA, proclamada en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos. Doc. A/CONF.157/23. Celebrada en Viena del 14 al 25 de junio de 1993.

DECLARACIÓN DE SAN JOSÉ SOBRE REFUGIADOS Y PERSONAS DESPLAZADAS, adoptada por el "Coloquio Internacional: 10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados ", San José, Costa Rica, 7 de diciembre de 1994.

4. INFORMES DE ORGANISMOS INTERNACIONALES

ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS: Comisión de Derecho Internacional, *Informe sobre expulsión de extranjeros*, 10 de julio de 2006, Doc. A/CN.4/565.

_____: *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos*, Sr. Walter Kälin, 21 de agosto de 2006, Doc. A/61/276.

_____: *Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado*, Sr. Miloon Kothari, 5 de febrero de 2007, Doc. A/HRC/4/18, Anexo 1.

_____: *Informe del Relator Especial sobre la protección de las personas en casos de desastre*, Sr. Eduardo Valencia-Ospina, 5 de mayo de 2008, Doc. A/CN.4/598.

_____: *Informe del Relator Especial sobre la protección de las personas en casos de desastre*, Sr. Eduardo Valencia-Ospina, 7 de mayo de 2009, Doc. A/CN.4/615.

_____: *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos*, 3 de agosto de 2009, Doc. A/64/214.

_____: *Informe sobre las cuestiones relacionadas con los refugiados, los repatriados y los desplazados y cuestiones humanitarias*, 2 de diciembre de 2009, Doc. A/64/431.

_____: *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos*, 5 de enero de 2010, Doc. A/HRC/13/21.

_____: *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos*, Adición, 9 de febrero de 2010, Doc. A/HRC/13/21/Add.4.

_____: *Protección y asistencia para los desplazados internos*, 17 de marzo de 2010, Doc. A/RES/64/162.

_____: *Cooperación internacional para la asistencia humanitaria en los casos de desastre natural, desde el socorro hasta el desarrollo*, 30 de abril de 2010, Doc. A/RES/64/251.

_____ : *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos*, Sr. Chaloka Beyani, 20 de diciembre de 2010, Doc. A/HRC/16/43.

_____ : *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes*, 21 de marzo de 2011, Doc. A/HRC/17/33.

_____ : *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*, Sra. Raquel Rolnik, 5 de agosto de 2011, Doc. A/66/270.

_____ : *Informe del Relator Especial sobre la protección de las personas en casos de desastre*, 9 de abril de 2012, Doc. A/CN.4/652.

_____ : *Informe del Secretario General, Migración internacional y desarrollo*, 3 de agosto de 2012, Doc. A/67/254.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE NACIONES UNIDAS: Comisión de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos*, Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la Resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos. 11 de febrero de 1998. Doc. E/CN.4/1998/53.

_____ : Comisión de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos*, Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la Resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos. Adición. 11 de febrero de 1998. Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2, Anexo.

_____ : *Informe del Grupo Asesor Especial sobre Haití*, Doc. E/2010/102, 14 de julio de 2010.

_____ : *Informe del Grupo Asesor Especial sobre Haití*, Doc. E/2011/133, 14 de julio de 2011.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA): *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2010*, Doc. OEA/Ser.L/V/II, 2011. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2010sp/indice2010.htm> Consultada el 07/10/13.

_____ : Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Annual Report 2005, International Instruments and other reference documents, Appendix II, Annex B*. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2005eng/Chap.5d.htm> Consultada el 07/10/13.

5. NORMAS DE CARÁCTER NACIONAL

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Ley 35 de 1961, “Por la cual se aprueba la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”, 12 de julio de 1961.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Ley 65 de 1979, “Por medio de la cual se aprueba el “Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados”, firmado el 31 de enero de 1967 y se autoriza al Gobierno Nacional para adherir al mismo”, 21 de diciembre de 1979.

CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA, Ley 46 de 1988, “Por la cual se crea y organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, se otorga facultades extraordinarias al Presidente de la República y se dictan otras disposiciones”, 2 de noviembre de 1988, Diario Oficial No. 38.559.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Ley 387, “Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”, 24 de julio de 1997, Diario Oficial No. 43.091.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Proyecto de Ley 16/09 Senado acumulado con el 70/09 Senado – 177/10 Cámara, Gaceta No. 591 de 2009, radicado para inicio del trámite legislativo el 22 de julio de 2009.

CONGRESO DE LA REPUBLICA, Ley 1465, “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Migraciones y se expiden normas para la protección de los colombianos en el exterior”, 30 de junio de 2011, Diario Oficial No. 48.116.

CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA, Ley 1523 de 2012, “Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”, 24 de abril de 2012, Diario Oficial No. 48.411.

CONSEJO NACIONAL DE POLITICA ECONOMICA Y SOCIAL DE COLOMBIA, Documento CONPES No. 3603, *Política Integral Migratoria*, de fecha 24 de agosto de 2009.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA, Decreto-Ley 919 de 1989, "Por el cual se organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y se dictan otras disposiciones", Mayo 1° de 1989, Diario Oficial No. 38.799.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Decreto 1598, “Por el cual se establece el estatuto para la determinación de la condición de refugiado, se deroga el

Decreto 2817 de 1984 y se dictan normas sobre la Comisión Asesora y otras disposiciones”, 22 de septiembre de 1995, Diario Oficial No. 42.014.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA, Decreto 93 de 1998, "Por el cual se adopta el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres", 19 de enero de 1998, Diario Oficial No. 43.217.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Decreto 2450, “Por el cual se establece el procedimiento para la determinación de la condición de refugiado, se dictan normas sobre la Comisión Asesora para determinación de la condición de Refugiado y se adoptan otras disposiciones”, 30 de octubre de 2002, Diario Oficial No. 44.982.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Decreto 4503, “Por el cual se modifica el procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado, se dictan normas sobre la Comisión Asesora para la determinación de la condición de refugiado y se adoptan otras disposiciones”, 19 de noviembre de 2009, Diario Oficial No. 47.538.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Decreto 4580, “Por medio del cual se declara el estado de emergencia económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública”, 7 de diciembre de 2010, Diario Oficial No. 47.916.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Decreto 4579, “Por medio del cual se declara la situación de desastre nacional en el territorio colombiano”, 7 de diciembre de 2010, Diario Oficial 47.916.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Decreto 141, “Por el cual se modifican los artículos 24, 26, 27, 28, 29, 31, 33, 37, 41, 44, 45, 65 y 66 de la Ley 99 de 1993, y se adoptan otras determinaciones”, 21 de enero de 2011, Diario Oficial No. 47.959.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Decreto 020, “Por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por razón de grave calamidad pública”, 7 de enero de 2011, Diario Oficial No. 47.945.

REPÚBLICA DE COLOMBIA, Constitución Política de 1991, Editorial Legis, S.A., Bogotá, 2010.

6. JURISPRUDENCIA NACIONAL

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia C-225, de fecha 18 de mayo de 1995, MP. Alejandro Martínez Caballero.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia C-358 de fecha 5 de agosto de 1997, MP. Eduardo Cifuentes Muñoz.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia C-191, de fecha 6 de mayo de 1998, MP. Eduardo Cifuentes Muñoz.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia SU-1150, de fecha 30 de agosto de 2000, MP. Eduardo Cifuentes Muñoz.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia T-327, de fecha 26 de marzo de 2001, MP. Marco Gerardo Monroy Cabra.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia T-025, de fecha 22 de enero de 2004, MP. Manuel José Cepeda.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia C-216, de fecha 29 de marzo de 2011, MP. Juan Carlos Henao.

7. RECURSOS ELECTRÓNICOS

ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR): <http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/las-victimas-de-las-inundaciones-en-pakistan-desplazadas-por-segunda-vez/> Consultada el 07/10/13.

_____ : <http://www.acnur.org/t3/a-quien-ayuda/desplazados-internos/> Consultada el 07/10/13.

_____ : <http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/guterres-alerta-sobre-los-riesgos-del-desplazamiento-debido-al-cambio-climatico/> Consultada el 07/10/13.

_____ : http://www.acnur.org/paginas/?id_pag=9262 Consultada el 07/10/13.

_____ : <http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/acnur-inaugura-su-conferencia-historica-con-un-llamamiento-para-desplazados-y-apatridas/> Consultada el 07/10/13.

_____ : <http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/filipinas-acnur-entrega-ayuda-a-las-victimas-de-las-inundaciones/> Consultada el 07/10/13.

_____ : <http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/haiti-oim-reporta-que-500000-desplazados-abandonan-campamentos/> Consultada el 07/10/13.

_____: <http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/acnur-ofrece-asistencia-en-respuesta-al-terremoto-en-haiti>/Consultada el 07/10/13.

_____: <http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/agencias-de-la-onu-se-congratulan-por-aprobacion-de-ley-estatal-sobre-desplazamiento-interno-en-chiapas>/Consultada el 07/10/13.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID): Noticia del 9/11/11. <http://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2011-11-09/prestamo-de-desastres-naturales-colombia,9664.html> Consultada el 07/10/13.

BBC MUNDO: *Terremoto en Chile: La ayuda llega por toneladas*. Reportaje de Valeria Perasso, enviada especial de la Cadena BBC Mundo a Chile. (Noticia del 09/03/10). Disponible en: http://www.bbc.co.uk/mundo/america_latina/2010/03/100308_0452_terremoto_chile_solidaridad_mz.shtml Consultada el 07/10/13.

CARACOL NOTICIAS (Colombia): <http://www.caracol.com.co/noticias/actualidad/critica-alcalde-de-nueva-orleans-respuesta-de-bush--por- Katrina/20050902/nota/199223.aspx> Consultada el 07/10/13.

CENTRO DE NOTICIAS ONU: *Chile: ONU inicia asistencia a gobierno tras terremoto*. (Noticia del 01/03/10). Disponible en: <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=17768> Consultada el 07/10/13.

_____: *Chile: Cruz Roja pide ayuda financiera para operaciones humanitarias*. (Noticia del 02/03/10). Disponible en: <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?newsID=17777&criteria1=Chile&criteria2=terremoto> Consultada el 07/10/13.

_____: *Chile: Identifican las necesidades más urgentes*. (Noticia del 15/03/10). Disponible en: <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?newsID=17874&criteria1=&criteria2> Consultada el 07/10/13.

_____: *Chile: OIM asiste a miles de familias damnificadas*. (Noticia del 30/03/10). Disponible en: <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?newsID=18000&criteria1=Chile> Consultada el 07/10/13.

_____: *OCHA advierte que la situación humanitaria en Haití continúa siendo precaria* (Noticia del 10/01/12) <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=22446> Consultada el 07/10/13.

CLAIMING HUMAN RIGHTS ORG.:

http://www.claiminghumanrights.org/special_groups.html. Consultada el 07/10/13.

COLOMBIA HUMANITARIA:

<http://www.colombiahumanitaria.gov.co/Paginas/QueesColombiaHumanitaria.aspx> Consultada el 07/10/13.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA: <http://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/Autos.php> Consultada el 07/10/13.

_____ : <http://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/> Consultada el 07/10/13.

EL PAIS (Colombia):

<http://historico.elpais.com.co/paionline/notas/Marzo012010/inter4.html> Consultada el 07/10/13.

EL PAIS (España): Noticia del 29/08/10. http://internacional.elpais.com/internacional/2010/08/29/actualidad/1283032806_850215.html Consultada el 07/10/13.

EUROPAPRESS: <http://www.europapress.es/latam/chile/noticia-chile-pinera-critica-veladamente-bachelet-gestion-terremoto-tsunami-sacudieron-pais-2010-20130209052138.html> Consultada el 07/10/13.

FEDERAL EMERGENCY MANAGEMENT AGENCY (FEMA): www.fema.gov Consultada el 07/10/13.

_____ : *Emergency Aid Authorized For Hurricane Katrina Emergency Response In Louisiana*, Release date: August 27, 2005, Release Number: HQ-05-169. Disponible en: <http://www.fema.gov/news-release/2005/08/27/emergency-aid-authorized-hurricane-katrina-emergency-response-louisiana> Consultada el 07/10/13.

_____ : *Temporary Housing for Hurricane Katrina Evacuees Includes Cruise Ships*, FEMA Reports, Release date: September 4, 2005, Release Number: HQ-05-204. Disponible en: <http://www.fema.gov/news-release/2005/09/04/temporary-housing-hurricane-katrina-evacuees-includes-cruise-ships-fema> Consultada el 07/10/13.

FONDO DE ADAPTACIÓN – COLOMBIA: <http://fondoadaptacion.gov.co/el-fondo-adaptacion-2/> Consultada el 07/10/13.

GOBIERNO DE CHILE: <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/encuesta-post-terremoto/> Consultada el 07/10/13.

_____ : *Emergencia ocasionada por el terremoto y el tsunami del 27 de febrero de 2010* y el numeral 2, Bono Marzo. Ver: <http://www.gobiernodechile.cl/cuenta-publica-2010/ministerio-de-planificacion/principales-medidas> Consultada el 07/10/13.

GOVERNOR'S OFFICE OF HOMELAND SECURITY & EMERGENCY PREPAREDNESS, STATE OF LOUISIANA, U.S.: <http://gohsep.la.gov/flood.aspx> Consultada el 07/10/13.

_____ : <http://gohsep.la.gov/disasrecov.aspx> Consultada el 07/10/13.

OFICINA DE NACIONES UNIDAS PARA LA COORDINACIÓN DE ASUNTOS HUMANITARIOS (OCHA) – COLOMBIA: <http://www.colombiassh.org/site/spip.php?article489> Consultada el 29/08/13.

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx> Consultada el 30/08/13.

ONE HUNDRED FOR HAITI: <http://100forhaiti.org/who-we-are/about-us/> Consultada el 30/08/13.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA), Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “*Evaluación de los derechos humanos en las Américas durante sesiones ordinarias de la CIDH*”, Comunicado de Prensa N° 07, 2006. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/Comunicados/Spanish/2006/7.06esp.htm> Consultada el 07/10/13.

_____ : Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “*CIDH expresa preocupación por situación en campamentos de desplazados en Haití*”, Comunicado de Prensa No. 115, 2010. Disponible en: http://www.acnur.org/index.php?id_pag=9361 Consultada el 07/10/13.

_____ : Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “*A dos años del terremoto en Haití, CIDH urge a comunidad internacional a redoblar esfuerzos*”, Comunicado de Prensa No. 4, 2012. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2012/004.asp> Consultada el 07/10/13.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LAS MIGRACIONES (OIM): <http://www.iom.int/cms/es/sites/iom/home/about-iom-1/constitution.html> Consultada el 07/10/13.

OXFAM ORG.: <http://www.oxfam.org/es/emergencies/haiti-terremoto> Consultada el 07/10/13.

PANAMAAMERICA.COM (Panamá): Noticia del 13/09/05.
<http://www.panamaamerica.com.pa/notas/513726-bush-rechaza-criticas-ante-repuesta-por->
Consultada el 07/10/13.

PARALIBROS.COM: <http://www.paralibros.com/tm210/p21-cat/pg2105noi.htm>
Consultada el 07/10/13.

RPP INTERNACIONAL (Perú): Noticia del 16/01/10.
<http://www.rpp.com.pe/detalle.php?nid=235834> Consultada el 07/10/13.

READY –FEMA (Estados Unidos): www.ready.gov Consultada el 07/10/13.

SISTEMA NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES:
http://www.sigpad.gov.co/sigpad/paginas_detalle.aspx?idp=40 Consultada el 07/10/13.

SPANISH PEOPLE.COM: *Chile oficializa petición de ayuda humanitaria ante la ONU*,
02/03/10. Disponible en: <http://spanish.peopledaily.com.cn/31617/6906154.html> Consultada
el 07/10/13.

SPANISH PEOPLE.COM: *Sismo en Chile fue entre 800 y 900 veces mayor que en Haití*.
02/03/10. Disponible en: <http://spanish.peopledaily.com.cn/31617/6906143.html>
Consultada el 07/10/13.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY: Comunicado del 13/01/10.
<http://www.un.org/ga/president/64/statements/plenaryonHaiti130110.shtml> Consultada el
07/10/13.

_____ : Comunicado del 22/01/10.
<http://www.un.org/ga/president/64/statements/haiti22110.shtml> Consultada el 07/10/13.

UNIVISIÓN NOTICIAS: Noticia del 28/02/10. [http://noticias.univision.com/america-
latina/chile/article/2010-02-28/criticas-al-gobierno-de-bachelet#axzz2S3bOFj5f](http://noticias.univision.com/america-latina/chile/article/2010-02-28/criticas-al-gobierno-de-bachelet#axzz2S3bOFj5f)
Consultada el 07/10/13.

U.S. DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY:
http://www.aile.com/services/Katrina_flyer_sp.pdf. Consultada el 07/10/13.

U.S. NATIONAL WEATHER SERVICE:
<http://www.cpc.ncep.noaa.gov/products/predictions/threats/> Consultada el 07/10/13.

U.S. NATIONAL WEATHER SERVICE WEATHER FORECAST OFFICE:
http://www.srh.noaa.gov/bmx/?n=event_katrina2005 Consultada el 07/10/13

WORLD FOOD PROGRAMME: (version español)
<http://es.wfp.org/> Consultada el 07/10/13.