

COMO CITAR ESTE ARTÍCULO:

Sarmiento-Eraza, J.P. (2018). Migración por cambio climático en Colombia: entre los refugiados medioambientales y los migrantes económicos. *Revista Jurídicas*, 15 (2), 53-69.
DOI: 10.17151/jurid.2018.15.2.4.

Recibido el 20 de septiembre de 2016

Aprobado el 20 de enero de 2018

MIGRACIÓN POR CAMBIO CLIMÁTICO EN COLOMBIA: ENTRE LOS REFUGIADOS MEDIOAMBIENTALES Y LOS MIGRANTES ECONÓMICOS*

JUAN PABLO SARMIENTO-ERAZO** |

RESUMEN

El objetivo de este documento es realizar un análisis sobre el sistema jurídico nacional e internacional sobre la (des)protección de personas que, contra su voluntad, son forzadas a abandonar sus hogares y desplazarse como consecuencia del cambio climático. De esta manera, por medio de un análisis cualitativo, se presentan las conclusiones en torno a la necesidad de re-formular internamente la categoría de migrante económico y ampliarlo para solventar una situación que hasta ahora parecería estar invisibilizada, así como el sistema nacional de gestión del riesgo, que parecería continuar siendo un sistema reactivo.

PALABRAS CLAVE: desplazamiento forzado, cambio climático, migración económica, gestión de riesgos.

* Este trabajo fue desarrollado con la valiosa colaboración de Esteban Lagos, abogado de la Universidad del Norte, especialista en Derecho Administrativo por la misma universidad.

** Abogado de la Pontificia Universidad Javeriana, Doctor en Derecho de la Universidad de los Andes. Profesor de la Universidad del Norte. E-mail: jpsarmiento@uninorte.edu.co, jua-sarm@uniandes.edu.co. **Google Scholar**. ORCID: 0000-0002-7303-3300.



MIGRATION FOR CLIMATE CHANGE IN COLOMBIA: BETWEEN ENVIRONMENTAL REFUGEES AND ECONOMIC MIGRANTS

ABSTRACT

The objective of this document is to carry out an analysis on the national and international legal system on the lack of legal protection of people who, against their will, are forced to leave their homes and move away because of climate change. In this way, the conclusions regarding the need to internally reform the category of economic migrant and expand it to solve a situation that until now seems to be invisible, as well as the national system of risk management which seems to continue to be a reactive system, are presented through a qualitative analysis.

KEY WORDS: forced displacement, climate change, economic migration, risk management.

INTRODUCCIÓN

El desplazamiento (forzado) de personas se puede presentar en dos contextos diferentes: un desplazamiento interno y un desplazamiento que trasciende las fronteras nacionales (internacional). En ambos casos, se evidencia un factor común: el abandono no voluntario de hogares y sitios de origen. Con todo, internacionalmente y en Colombia, los esfuerzos políticos, económicos y sociales se han centrado en el desplazamiento forzado por el conflicto armado. Esto es notable en el caso colombiano en la medida en que el país ocupa uno de los primeros lugares en el mundo, como productor de desplazamiento forzado de las personas (interno, regional y extrarregional), como consecuencia del conflicto armado interno que se ha vivido por más de cinco décadas (ACNUR, 2015).

No obstante, existe un número creciente de personas que no puede proveerse su sustento en sus sitios de origen, producto de transformaciones paulatinas en el ambiente o desastres ambientales de gran magnitud, consecuencia del cambio climático, y cuyo estudio se muestra complejo, transversal, cambiante y escurridizo. Se trata de “una nueva realidad migratoria que está siendo poco explorada”, y que ha sido llamada de diversas maneras, pero que recientemente ha sido definida bajo el concepto de “los refugiados medioambientales” (Soriano *et al.*, 2014).

El cambio climático, fenómeno directamente atribuible a la actividad del ser humano, produce alteraciones en la composición de la atmósfera del planeta que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 1992; XXI Convención Marco sobre el Cambio Climático, 2015). El cambio climático se puede manifestar de dos maneras: con el cambio lento y paulatino de las condiciones climáticas y su impacto en ecosistemas, agricultura y otras actividades económicas dependientes de la naturaleza, y segundo, por medio de efectos físicos adversos como tormentas e inundaciones, con impactos dramáticos, directos e inmediatos a las comunidades humanas (ACNUR, 2011)¹.

Esta transformación en el régimen climático global ha producido la pérdida de capacidad productiva por la sequía, la erosión del suelo, la desertificación y otros hechos ambientales (Myers & Kent, 1995). Lo señalado ha determinado la acción política, que suele poner más énfasis en las situaciones que afectan drásticamente a las comunidades, y ha limitado o desarrollado pocas políticas públicas atinentes a fenómenos climáticos que se desarrollan lenta y gradualmente. Es quizá por esto que la naturaleza jurídica del tratamiento del refugiado ambiental parecería

¹ El Comité Permanente entre Organismos de las Naciones Unidas ha señalado que hay cuatro escenarios que provocan los desplazamientos: desastres hidrometeorológicos; degradación del medio ambiente o desastres de proceso lento; importantes pérdidas permanentes en el territorio del Estado como resultado de la elevación del nivel del mar, y conflictos impulsados por los recursos (ACNUR, 2011).

subsumirse en la categoría de migrante económico (Borrás, 2017; Gutiérrez, 2008; Nardulli, Peyton & Bajjalieh, 2015; Salvador Aruj y Priotto, 2017).

Cualquiera de estas circunstancias —grandes catástrofes o transformación paulatina del entorno— supone situaciones desestabilizadoras con resultados contingentes, que alteran las condiciones de existencia de comunidades usualmente vulnerables. Estos resultados contingentes, además, “producen disturbios civiles resultado de las interacciones complejas entre procesos, actores, organizaciones e instituciones” (Nardulli *et al.*, 2015, p. 315).

La producción de “refugiados ambientales” no es exclusiva de Colombia ni de la región; se trata de un fenómeno global que afecta países del sur global, así como países económica y tecnológicamente avanzados. Tormentas catastróficas y alteraciones climáticas que afectaron a varios países en los últimos años (Pakistán, Filipinas, Colombia, Argentina, China, Australia, Estados Unidos, etc.), subrayan la importancia de reflexionar sobre el desplazamiento forzado por el cambio climático y la migración como consecuencia de la alteración en los sistemas productivos y en la supervivencia humana (Nardulli *et al.*, 2015).

Es por ello que la construcción jurídica y política sobre el concepto de migrante económico y el de desplazado forzado podrían repensarse a la luz de este fenómeno global. La visión tradicional —como se explicará más adelante— guarda estrecha relación con la crisis humanitaria derivada de conflictos armados internos o externos, a partir de la Segunda Guerra Mundial y las recientes experiencias de Oriente Medio, África y América Latina. Sin embargo, es plausible evidenciar una progresiva reconfiguración de las convenciones institucionales relativas a la materia, con el fin de construir un concepto de migración forzada ambiental.

En este texto se evidenciará que existe una fuente de migración forzada relacionada con el cambio climático que aún no ha sido desarrollada de manera exhaustiva en el ordenamiento jurídico, y que, debido a la crudeza de la guerra que ha vivido el país por décadas, se ha visto invisibilizada. Sin embargo, por las características propias del país y la región, este desplazamiento ambiental debe ser tenido en cuenta en la formulación de políticas públicas y en la producción normativa, pues representa un riesgo inminente en el contexto actual del cambio climático y daño medioambiental en el que la misma humanidad es victimaria y víctima.

Para desarrollar este argumento se expondrá el marco jurídico nacional y transnacional de la migración forzada (I), para luego abordar el Sistema de Gestión de Riesgo de Desastres y su posible relación con la migración ambiental en el contexto colombiano (II).

I. Marco jurídico nacional y transnacional de la migración forzada

De acuerdo con Castles (2003), la migración humana es un proceso que se ha consolidado luego de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, este proceso ha variado continuamente. En un primer momento, la migración era considerada como un acto que el ser humano hacía en libertad y de manera voluntaria; hoy, se le relaciona más con un acto no voluntario de desplazamiento, en el que las personas son literalmente expulsadas de sus territorios y que buscan acceder a medios de subsistencia y oportunidades de movilidad social, en su propio país o fuera de él (Delgado, 2014). Dentro de los fenómenos de migración se ha considerado la situación en la que se encuentran las personas que deben abandonar su territorio debido a las condiciones medioambientales que los rodean.

Delgado (2014) señala que el cambio climático y la degradación ambiental pueden constituir una fuente de migración forzada que podría quedar por fuera de las categorías de asilo y refugio, en la medida en que no cumple el “umbral” de persecución, como se expondrá más adelante. Su adecuada conceptualización demanda una perspectiva analítica que, por un lado, evite especulaciones numéricas y, segundo, no trivialice los impactos negativos de los cambios ambientales. Adicionalmente, los efectos del cambio climático son más profundos en regiones donde el desarrollo ha sido desigual y consecuentemente, afectan con mayor intensidad a poblaciones que carecen de capacidades de adaptación.

La migración forzada incluye movimientos de refugiados y de personas internamente desplazadas por conflictos, así como las personas por desastres naturales o ambientales, desastres químicos o nucleares o proyectos de desarrollo (Gzesh, 2008). Empero, los migrantes económicos forzados han recibido un tratamiento menos favorable en el marco de las migraciones internacionales que los refugiados que huyen de la persecución que vulnera sus derechos civiles y políticos. En este sentido, la propuesta de reformular la definición de migración forzada para enfocarla en la vulneración de los derechos humanos, en aras de que los migrantes económicos forzados —o migrantes por despojo, exclusión y desempleo (Delgado, 2014)— puedan gozar de la misma protección internacional que los refugiados. Finalmente, cuentan con dos denominadores comunes, a saber: la no voluntariedad de la migración, y la imposibilidad que tienen ambos (migrantes económicos y refugiados) de continuar con su vida.

Lo anterior se hace notorio en la experiencia comparada, donde el desplazamiento forzado ha sido dotado de un régimen jurídico propio, que se ha justificado como consecuencia de un conflicto armado (interno o internacional). Con todo, la migración por cambio climático tiene la potencialidad de sumarse a esta crisis humanitaria e incrementar el número de migrantes, que, de acuerdo con la OIM, puede acercarse a 200 millones de personas para el año 2050 (Warner, 2011).

La categoría jurídica internacional de “refugiado” se ha definido, como se anticipó, con posterioridad a la Segunda Guerra, en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967² (McAdam, 2011). En dicho instrumento, el refugiado es identificado como aquella persona perseguida, como consecuencia de la violación de Derechos Humanos, suficientemente graves o repetidos, que se ve obligada a migrar. Por esta razón, resalta McAdam (2011), el cambio climático no cumple el “umbral” de la “persecución” como se entiende de los instrumentos internacionales vigentes. Inclusive, continúa la autora, la Convención sobre los Refugiados requiere que esta persecución sea por motivos de raza, religión, nacionalidad, opinión política o pertenencia a determinado grupo social.

Es por lo anterior que se ha sugerido la “protección complementaria” para integrar de alguna manera, a la persona refugiada por el cambio climático, en la medida en que dicha situación la podría poner en riesgo de privación arbitraria de la vida, tortura, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Eventos climáticos extremos, mayor estrés hídrico y el aumento en el nivel del mar y las inundaciones comprometen el derecho a la vida, el derecho a la alimentación adecuada, el derecho a no padecer de hambre, derecho al agua potable, el derecho al disfrute de la salud y el derecho a una vivienda adecuada, reconocido en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. No obstante, aun con esta extensión en los derechos que compromete el desplazamiento, se pierde uno de los elementos de la protección internacional a esta población, en la medida en que el migrante medioambiental y las amenazas a esta población no son ocasionadas por el Estado del que se huye, ni se le considerarían del tipo de malos tratos reconocido que dan lugar a una obligación de protección por parte de un tercer Estado.

Ahora bien, los principios rectores de los desplazamientos internos de las Naciones Unidas de 1998 abarcan el proceso migratorio resultante de desastres naturales, dentro de su definición de “desplazamiento interno”. Por otro lado, la Convención de Kampala de la Unión Africana para la protección y la asistencia de los desplazados internos en África —concluida en 2009 y firmada por 31 de 53 Estados miembros de la Unión Africana—, codifica los principios rectores e incluye el desplazamiento resultante de desastres naturales y de factores ambientales. Con todo, el principal instrumento de protección a los refugiados se encuentra en la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 donde se le brinda especial protección a la persona que huye de una persecución en razón de la raza, nacionalidad, opinión política, religión o pertenencia a un determinado grupo social.

² La mencionada convención define al refugiado como aquella 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”.

En la actualidad, opina Warner (2011) parecería que la comunidad internacional tiene “poco apetito” para ideas como una convención internacional “para proteger a los ‘refugiados por efecto del clima’, ya que estas requieren compromisos, o pueden implicar responsabilidades, etc” (p. 6). Por ahora, sólo algunos foros han visibilizado el problema, tales como la Cumbre de Río en 1992, el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), el Convenio para la Lucha contra la Desertificación (UNCCD), la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) (Warner, 2011), el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Sin embargo, recientemente, 19 de septiembre de 2016, representantes de los 193 Estados Miembros de la ONU se reunieron en la Asamblea General de la ONU y reconocieron la necesidad de un enfoque global de la migración en el marco de la Declaración de Nueva York para los Refugiados y migrantes, que inició un proceso de negociación del Pacto Mundial de los Refugiados, que significa un gran avance en el reconocimiento de las diversas causas de la migración, así como su relación con los objetivos de desarrollo sostenible 2030 y la *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*. Es quizá este último instrumento el que permitiría dar paso a un gran acuerdo internacional sobre “refugiados por efecto del clima”, aunque cuenta con amplia libertad de configuración interna, pues finalmente deja a los Estados en la libertad, pero con la responsabilidad, de reducir los riesgos de desastres naturales.

Aunque se evidencia una reciente inclusión en la agenda internacional, no parecería existir una regulación detallada que permita la protección efectiva de las personas que, debido a los cambios medioambientales, se ven forzadas a migrar. En el contexto colombiano lo anterior se evidencia en la invisibilización en el imaginario social, producto posiblemente, de la crisis humanitaria que aportan las víctimas de la violencia quienes, debido a su gran número y a la crudeza de la guerra, son destinatarios de un amplio abanico de derechos reconocidos en razón de su desplazamiento. Es necesario replantear y reformular las políticas públicas sobre los migrantes medioambientales, en especial consideración a que el cambio climático es un fenómeno inherente a la sociedad contemporánea y en Colombia, como se evidencia en la siguiente sección.

II. El Sistema de Gestión de Riesgo de Desastres, ¿mecanismo para la atención al refugiado ambiental en Colombia?

El medio ambiente es, sin lugar a duda, un asunto de la agenda pública de la modernidad (Bonilla, 2009), que carece de consenso en los valores medioambientales que deben ser protegidos (Crawford, 2009). Desde la Revolución industrial, pasando por la invención del automóvil, la Segunda Guerra Mundial, el aumento de la población mundial, la urbanización y concentración de la población en las ciudades, la popularización de los monocultivos y la producción de energía nuclear

se ha generado en la humanidad la necesidad de intervenir política y jurídicamente en la gestión medioambiental (Crawford, 2009). El ser humano ha creado una verdadera crisis que afecta a la misma especie humana como al planeta en general, producto de las agresivas actividades económicas y extractivas (Crawford, 2009).

El interés del ser humano por hacer frente, detener y mitigar los daños que se han causado al medio ambiente es reciente. En efecto, sólo hasta finales del siglo XX el ser humano empezó a preocuparse, a través de diferentes posturas filosóficas y teóricas, de la protección del medio ambiente. A partir de este interés humano por la protección de la naturaleza, se ha formulado la expresión de *crisis ambiental*, derivada de una serie de alteraciones producidas por los hombres al medio natural, al medio construido y a la salud, bienes y calidad de vida de los seres humanos, como consecuencia de la relación de reciprocidad o interdependencia recíproca con el ambiente (Nava, 2012).

En el contexto colombiano parecería identificarse dos momentos de movimientos sociales ambientalistas, que han convergido en la positivización de normas jurídicas tendientes a la conservación del medio ambiente o “hacer más verde el Estado” (Rodríguez, 2009). Estos dos momentos en los movimientos ambientalistas han confluído en la formulación de políticas públicas de Estado que han perdido efectividad luego de cierto grado de consolidación. En este sentido, argumenta Rodríguez (2009), estos dos momentos de la política pública de medio ambiente en Colombia se ubican a principios de los años setenta, mediante la expedición del Código de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente (1974), y la reorientación de las agencias públicas estatales entonces encargadas de la administración de estos recursos —el Instituto Nacional para el Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables (Inderena) y las corporaciones autónomas regionales (CAR)—; el segundo momento se ubica a principios de los años noventa, con la incorporación de más de cincuenta artículos sobre medio ambiente y desarrollo sostenible en la Constitución de 1991 y la Ley 99 de 1993, mediante la cual se crearon el Ministerio del Medio Ambiente y el Sistema Nacional Ambiental, y se establecieron otras disposiciones.

A pesar de lo anterior, Colombia es uno de los países que más ha sufrido las consecuencias del cambio climático. Esto se explica por la localización y características geográficas del país, que determinan sus condiciones geológicas, geomorfológicas e hidrometeorológicas (Poveda, 2016). A esto se suman hábitos irracionales de consumo y de producción, la incapacidad institucional, actos de violencia que producen daños medioambientales y la “desafortunada falta de valores entre los actores de la sociedad frente a un desafío tan colosal como el deterioro del medio natural y el cambio climático” (Monroy, 2011, p.13).

La Tercera Comunicación Nacional de Cambio Climático (Enfoque Nacional Departamental) ha advertido un aumento en la temperatura media del país, con consecuencias en fenómenos extremos, que serán diferentes para cada región del territorio nacional (Monroy, 2011). Este aumento de la temperatura, de acuerdo al PNUD e IDEAM (2012), generará un aumento del nivel del mar, un derretimiento de los glaciares que pondrá en riesgo a las ciudades costeras, una modificación de las fronteras y algunos procesos irreversibles de desertificación que pueden generar migraciones ambientales³. Por ejemplo, se estima que, en Colombia, entre 2008 y 2012, 6'700.861 personas se desplazaron por inundaciones y 428.738 por sequías, de acuerdo con información del DANE e Iniciativa Latinoamericana y Caribeña para el Desarrollo Sostenible (2013).

A lo anterior se suma la ineficacia de algunas normas en materia ambiental que deben contrarrestar los problemas medioambientales y contemplar diversas estrategias para abordarlos (Bonilla, 2009). Así, la deforestación, por ejemplo, es un fenómeno producido por la actividad humana que es central para el cambio climático, en cuanto los bosques son la principal reserva de carbono en el mundo (Monroy, 2011), y que contrastan con las cifras más recientes de deforestación en Colombia⁴. Esta deforestación ha tenido como causas principales la ampliación de frontera agrícola y pecuaria, los cultivos de uso ilícito; la colonización o desplazamiento forzado de poblaciones, la generación de infraestructura y minería; la extracción de madera para venta o consumo (incluyendo extracción tanto legal como ilegal) y los incendios forestales (IDEAM, PNUD, MADS, DNP, CANCELLERÍA, 2015).

En el contexto de los países del sur global, como Colombia, existe una población considerable que vive, trabaja y subsiste de la explotación de los ecosistemas boscosos. Estos habitantes de los bosques son, además, en muchas ocasiones miembros de grupos minoritarios como indígenas y grupos de afrocolombianos⁵,

³ Sobre la emisión de gases de efecto invernadero, las estadísticas de la más reciente medición han señalado que se ha presentado una disminución leve en la emisión con respecto a los años 2010 al 2012. “Los resultados totales entre 1990 y 2010 presentan una tendencia creciente en emisiones de GEI, con un aumento de 58.908 Gg de CO₂ eq en el 2010 respecto a 1990. Por el contrario, se presenta una disminución de 45.691 Gg de CO₂ eq en las emisiones totales del 2012 respecto a las del 2010” (IDEAM, PNUD, MADS, DNP, CANCELLERÍA, 2015, p. 92). Sin embargo, debido a la inercia de los gases de efecto invernadero se ha sostenido en estudios técnicos del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) han señalado que los efectos adversos son irreversibles —entre ellos el aumento del nivel del mar—; inclusive si se detuviera completamente hoy en día la emisión de gases de efecto invernadero se presentarían alteraciones climáticas por las emisiones ya presentes en la atmósfera (IPCC, 2007).

⁴ Estudios recientes señalan que entre 2010 y 2012 se perdieron 332.139 ha de bosque natural, con una tasa anual de deforestación de -0,28%. En 2013 se perdieron 120.934 ha, en 2014 140.346 ha, en 2015, 124.035 ha, en 2016, 178.597 ha y sólo en 2017, se perdieron 219.973 hectáreas. Las áreas donde se concentró la mayor pérdida de bosque se presentaron en los departamentos de Caquetá, Chocó, Meta, Guaviare, Santander y Putumayo (información disponible en IDEAM, PNUD, DNP y Parques Nacionales Naturales).

⁵ “Cerca de 1600 millones de personas en los países más pobres del mundo, incluyendo los grupos indígenas, sobreviven gracias a la oferta de alimentos, materiales para construcción, agua y medicinas que obtienen de los bosques. Además, muchas de sus prácticas y relaciones sociales, así como su sistema de pensamiento, están asociadas al bosque; los nexos que unen a los hombres con su hábitat trascienden el orden de la utilidad y adquieren sentido en su vida cotidiana. Por eso, cuando se destruye un bosque, también se destruye una cultura, una forma de pensamiento y de conocimiento” (Victorino, 2012, p. 23).

y por demás, son potencialmente, refugiados medioambientales. El fenómeno del cambio climático, en Colombia, representa para estos grupos de personas aún mayores retos para su subsistencia. Las comunidades indígenas, por ejemplo, tienen una especial concepción del mundo que los vincula especialmente a sus territorios.

Por esto, el cambio climático representa un riesgo para estas comunidades minoritarias en su existencia misma, y la conservación de las costumbres ancestrales y diversidad étnica del país. La deforestación y su vínculo con las comunidades indígenas ha sido destacada por Victorino (2012), quien advierte que, en las últimas cuatro décadas más de cinco millones de hectáreas de bosque natural del Pacífico colombiano ha sido deforestadas o degradadas como resultado de la dinámica de violencia y convertido a la población indígena y afro en migrantes medioambientales.

Por otro lado, la explotación de los recursos naturales a través de la minería (legal y especialmente la ilegal) como parte del actual modelo de desarrollo económico de Colombia ha incrementado la presión en los ecosistemas (Ayala, 2014). En concreto, la política pública de protección y mitigación del daño al ambiente se ve menguada directamente por el modelo de desarrollo actual del país. Esto conlleva a que Colombia se encuentre actualmente frente a un riesgo latente para su medioambiente causado por modelo económico establecido y una normatividad de protección medioambiental compuesta de “medidas y mecanismos dispersos y desarticulados que intentan solucionar los problemas ambientales pero que se quedan cortos en sus objetivos” (Ayala, 2014, p. 39). Este modelo de producción y de desarrollo económico basado en la explotación de la materia prima es acompañado de otros fenómenos que afectan de manera directa los intereses, valores y fines ambientales del ser humano (Victorino, 2012).

En perspectiva, Colombia se enfrenta al cambio climático, como productor y como uno de los mayores receptores de las consecuencias de éste. Las inundaciones, los deslizamientos, las remociones en masa y la deforestación “agregan al cambio climático procesos internos que muestran un conjunto de ecosistemas en grave deterioro” (Carrizosa-Umaña, 2014). Este deterioro (o crisis) de las condiciones naturales y del entorno genera una serie de costos ambientales que afectan directa o indirectamente la vida del ser humano, en las cuales el país ha sido un gran responsable de su propia suerte. Entre estos costos ambientales se encuentra la generación de refugiados medioambientales (Monroy, 2011).

Con todo, esta realidad se contrasta con el desarrollo del ordenamiento jurídico colombiano, que ha centrado su desarrollo normativo relativo a la migración forzada en la violencia rural crónica. La regulación de los derechos y atención al migrante medioambiental obtiene respuesta en otro sistema de protección: el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre.

El contexto colombiano no podría permitir otra cosa, en la medida en que el país, pese a contar con un importante desarrollo institucional y jurídico, se juega su subsistencia en medio del multilateralismo⁶ y de una violencia crónica, en procesos que suelen legitimar medidas y políticas militaristas de antaño⁷; y segundo, se trata de un país con un volumen de víctimas de la violencia y el desplazamiento forzado por causa de la guerra, que hasta ahora, ha invisibilizado, y algunas veces, subsumido a los refugiados medioambientales.

La crudeza del fenómeno del desplazamiento forzado en razón de la violencia se evidencia en las cifras, donde en Colombia, hay por lo menos 7.997.404⁸. Se trata además de una población en aumento, en la medida en que el desplazamiento por la violencia rural no ha cesado, a pesar de los efectos positivos que ha tenido el acuerdo de paz con la guerrilla y hoy partido político FARC. Esta realidad ha provocado que el contexto colombiano haya centrado su producción normativa en torno al desplazamiento forzado por la violencia. Efectivamente, la Ley de Víctimas, (Ley 1448/11), procuró medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno. Sus normas regulan exclusivamente la ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación de las víctimas. En efecto, la Ley de Víctimas excluye como víctima a los sujetos pasivos de conductas delictivas ordinarias o comunes, así como a los miembros de grupos armados al margen de la ley y a refugiados medioambientales.

Adicional a la ley mencionada, la producción de normas jurídicas para la protección de víctimas de la violencia y desplazamiento forzado ha sido prolífica. En contraste, el refugiado ambiental carece de fuentes jurídicas como las citadas. No obstante, dicho tratamiento diferenciado tiende a traslapar la violencia rural y urbana con la migración económica y el desplazamiento por desastres ambientales, en la medida en que ambas formas de migración forzada producen condiciones de marginalidad y pobreza.

La herramienta más cercana para la atención de refugiados ambientales podría ser la ley 1523 de 2012, que reformó el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres y Migración Ambiental (SNGRD), que constituye y articula políticas públicas locales y nacionales y estipula algunas medidas de emergencia, y

⁶ Con multilateralismo se hace referencia a la internacionalización del conflicto armado colombiano y a su capacidad legitimadora de intervenciones multilaterales y de acciones estatales dirigidas al control del orden público, que deben velar por el respeto del derecho internacional humanitario y los derechos humanos (Payana, 2009).

⁷ Ya desde 1959, la experiencia colombiana advertía para sí del peligro del militarismo. Con el término 'militarista' me acerco a la definición ofrecida por el profesor Louis Smith, "el caso saxoamericano", citado por Eustorgio Sarria, por cuanto se trata no solo de una captura del Estado por poderes o actores militares, sino del "principal peligro [que] reside en el hecho de que la opinión militarista puede expandirse bajo el peso de una ansiedad cronológica de inseguridad militar, hasta posesionarse en la mente de todo el pueblo, peligro agravado por una sucesión de crisis bélicas que, sin llegar a constituir un verdadero conflicto, tienden siempre a acercarse a él con ineludibles índices de inevitabilidad" (Sarria, 1959).

⁸ Disponible en: <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Home/Desplazamiento>.

se desarrolla la política pública para la atención de (1) eventos naturales y, (2) eventos humanos no intencionales⁹. Entre otras, la citada norma establece la ayuda humanitaria en desastres, que ampara por tres meses a las familias perjudicadas por el evento ambiental; recuperación de medios de vida por medio de recuperación temprana de actividades, principalmente agrícolas; ayuda humanitaria a necesidades no alimentarias pero necesarias para subsistencia digna; alojamientos o albergues temporales; subsidios temporales para el arrendamiento; entre otros.

Con todo este sistema, como se explicará de inmediato, es reactivo, y en realidad, desarrolla muy pocas tareas en materia de prevención del desastre y riesgo, que no parecería conducir a una manera de prevenir, gestionar y resolver la situación de los refugiados ambientales. En especial, carece de disposiciones referentes a la planeación rural y la atención de las consecuencias para actividades económicas que cesarán como efecto de la transformación de ecosistemas y condiciones climáticas.

De acuerdo con Aguilar (s.f), el origen de la Ley 1523 de 2012 está relacionado con los efectos que produjo el fenómeno de la Niña en el Caribe Colombiano¹⁰. El objetivo general del SNGRD, es llevar a cabo el proceso social de la gestión del riesgo con el propósito de ofrecer protección a la población en el territorio colombiano, mejorar la seguridad, el bienestar y la calidad de vida y contribuir al desarrollo sostenible (Artículo 6º Ley 1523 de 2012). Por su parte, la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres 2015-2025, tiene como propósito orientar las acciones del Estado y de la sociedad civil en cuanto al conocimiento del riesgo, la reducción del riesgo y el manejo de desastres en cumplimiento de la Política Nacional de Gestión del Riesgo, que contribuyan a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y el desarrollo sostenible en el territorio nacional (IDEAM, PNUD, MADS, DNP, CANCELLERÍA, 2015).

El sistema de gestión de riesgo de desastres establece la estructura organizacional, instrumentos de planificación, los sistemas de información y los mecanismos de financiación de dicho sistema. Este sistema supone la colaboración del sector privado y público, pero se encuentra bajo la dirección del Presidente de la República, el Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de

⁹ La Corte Constitucional de Colombia en la Sentencia T-269 de 2015, resaltó que el sistema de Gestión del Riesgo es una “organización que se pretende ambiciosa para enfrentar los eventos naturales, incluido el cambio climático, como los humanos no intencionales. Se trata de una “estructura administrativa descentralizada pero con un elemento nacional fuerte a cargo de la Dirección General y de la articulación del Sistema Nacional con la Administración Pública” [Gaceta 698 de 2011].”

¹⁰ Señala el autor citado: “Durante las temporadas invernales en nuestro país son comunes las imágenes de pueblos inundados, familias damnificadas e informes de una precaria respuesta estatal. Después de los estragos causados entre los años 2010 y 2011, por el conocido fenómeno de la Niña, que superaron con creces los daños económicos y sociales de desastres anteriores, el gobierno nacional decidió fortalecer el sistema de atención a desastres, enfocándose en el ‘conocimiento’ y la ‘reducción’ del riesgo. Fue así como surgió la ley 1523 de 2012, que reestructura la gestión del riesgo en el país, asignando responsabilidades concretas a los entes regionales y locales” (p. 99).

Desastre, el Gobernador en su respectiva jurisdicción en materia de orden público y desarrollo; y el Alcalde distrital o municipal en su respectiva jurisdicción. Estas últimas autoridades se hacen cargo de la seguridad, la tranquilidad y la salubridad, así como el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres, como autoridades descentralizadas territorialmente. La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo es un articulador entre las autoridades antes mencionadas, y es responsable de elaborar y hacer cumplir la normatividad interna del sistema nacional, pero no funciona como autoridad que atienda a los refugiados por desastres ambientales.

Por su parte, las corporaciones autónomas regionales apoyan a las entidades territoriales de su jurisdicción ambiental en todos los estudios necesarios para el conocimiento y la reducción del riesgo y los integran a los planes de ordenamiento de cuencas, de gestión ambiental, de ordenamiento territorial y de desarrollo. En este sentido, la labor de alcaldías y gobernaciones está enfocada al apoyo de las labores de gestión del riesgo que corresponden a la sostenibilidad ambiental del territorio, quienes, de acuerdo con la Ley 1523 de 2012, tienen la responsabilidad de implementar los procesos de gestión del riesgo de desastres.

La norma tiene un claro objetivo de consignar responsabilidades y atribuciones a las entidades territoriales en el marco de la atención de desastres (Corte Constitucional, Sentencia T-269 de 2015). Una vez sea declarado el desastre (por el presidente) o calamidad (por autoridades locales) proceden a establecer las medidas jurídicas para afrontar la situación, de acuerdo al artículo 65 de la Ley 1523 de 2012, que confieren a las autoridades departamentales, distritales y municipales la competencia para formular un plan de gestión del riesgo de desastres y una estrategia para la respuesta a emergencias de su respectiva jurisdicción. Los dispositivos que activa un desastre natural consisten básicamente en autorización para transferir recursos públicos, celebrar contratos administrativos, autorizar la ocupación, expropiación y adquisición de bienes que permitan conjurar la situación de riesgo y desastre, con medios administrativos expeditos.

De acuerdo con lo anterior, existe un “marco general de ordenamiento municipal” que va dirigido “al manejo de casos aislados o particulares en los que determinados fenómenos naturales afectan a una o varias personas individuales” (Corte Constitucional, Sentencia T-269 de 2015). Aquí, se hace referencia al municipio como entidad básica territorial, y por ello, se le asigna la función de ordenar el desarrollo de su territorio en los términos del art. 311 de la Constitución¹¹. De allí que sea entonces el municipio el responsable de la prevención del riesgo, desde la planificación y la intervención en los usos del suelo. A los municipios también

¹¹ La Ley 388 de 1997 establece que es función del municipio: “promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo”.

les corresponde determinar, dentro de su plan de ordenamiento territorial (POT) las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos naturales, de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, y las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales (literal 'd' del art. 10 de la Ley 388 de 1997).

Así, a la luz del ordenamiento constitucional y legal de Colombia, el municipio como entidad territorial es la autoridad encargada de hacer frente y prevenir el riesgo de desastre a través de los POT y el reasentamiento involuntario de las personas. De este modo, se evidencia que los municipios, bajo el ordenamiento jurídico interno, están llamados a enfrentar la potencial situación de desplazamiento y reasentamiento de las personas que habitan en sectores de alto riesgo.

Como se constata, si bien este sistema pretende prevenir el desplazamiento forzado, no parecería brindar asistencia y protección para aquellos que están o serán desplazados, ni parecería facilitar la movilidad humana en todas sus formas como estrategia de adaptación al cambio climático. De igual forma, no parecería contemplar o fortalecer la planeación rural como medio para prevenir la migración forzada. El sistema, además, no reconoce la existencia de lo que Warner señala como "lugares críticos", esto es, áreas con una mezcla compleja de temas ambientales, sociales y políticos. En estas áreas podrían preexistir tensiones por desacuerdos étnicos, desigualdades socioeconómicas o mala gobernanza, que vendrían a profundizarse con amenazas o transformaciones ambientales (Warner, 2011).

Como se constata, el régimen jurídico colombiano ha desarrollado un sistema limitado de asistencia y protección para aquellos que están o serán desplazados en razón de la crisis medioambiental. El sistema normativo no parecería facilitar la movilidad humana como estrategia de adaptación al cambio climático, y aunque trae obligaciones para prevenir la migración forzada, éstas pueden resultar frustradas en la medida en que no logra identificar ni priorizar "lugares críticos", que en Colombia pueden ser frecuentes, debido a que los conflictos ambientales, sociales y políticos suelen concurrir en las mismas áreas, donde por demás, la institucionalidad es débil o simplemente no existe.

Sin perjuicio de lo expuesto, es necesario recalcar que los problemas medioambientales (en un contexto globalizado) requieren de un especial análisis internacional, en la medida que los problemas medioambientales trascienden fronteras debido a sus consecuencias globales (Crawford, 2009). En el mismo sentido, Gómez-Velásquez (2016) indica que "la mayoría de los problemas del medio ambiente tienen un alcance global y transfronterizo que requiere de soluciones internacionales y cooperativas" (p. 2).

CONCLUSIONES

El ordenamiento jurídico internacional parecería haber dejado de lado al refugiado ambiental, y demuestra que un acuerdo internacional para la materia se encuentra lejano. El “umbral” de protección internacional al desplazado forzoso de 1951 se muestra insuficiente para la realidad de un fenómeno global capaz de provocar una crisis humanitaria igual o mayor que los conflictos intra y transnacionales. El Sistema Nacional de Gestión de Riesgo del 2012 continúa siendo un sistema reactivo que parecería limitado para prevenir los riesgos sociales y ambientales producto del cambio climático. En efecto, asegurar la planeación y preparación para desastres naturales e incrementar la capacidad de recuperación de comunidades vulnerables a los efectos del cambio climático requiere un diseño institucional coherente, que permita articularse localmente, pero que suponga una capacidad técnica y jurídica más robusta que la actual. La planeación urbana es probablemente un factor clave para la prevención del desastre, pero no es el único. En realidad, es la planeación rural la pieza central para la prevención y gestión del desastre, pero a la vez, es la más ausente de las políticas públicas nacionales.

Con todo, la realidad colombiana está lejos de fortalecer el sistema, y parecería continuar siendo un sistema reactivo, que atiende el desastre solo en la medida de su ocurrencia, y que por demás, otorga competencias a entidades locales que difícilmente podrían atender, dada la debilidad institucional que caracteriza al Estado colombiano, en especial, a las autoridades ambientales.

Otro factor que debe tenerse en cuenta no es sólo la ausencia de normas internacionales vinculantes sobre la atención a poblaciones migrantes forzadas por razones ambientales, sino la concurrencia de conflictos en los territorios donde estas transformaciones ambientales se manifiestan. Es común que zonas donde el conflicto armado es más notable, también concurren efectos adversos por cambio climático, tales como captura de entidades públicas por grupos al margen de la ley, cultivos ilícitos, minería ilegal, cultivos lícitos que incrementan el estrés hídrico, etc.

Sin duda, el abismo entre el desarrollo político y el económico se verá profundizado por el cambio climático, cuando además, las entidades locales suelen carecer de recursos humanos y económicos para atender desastres o cambios paulatinos en los ecosistemas. Ciertamente, es fácil reconocer que en los próximos años veremos a más individuos caer en la espiral del empobrecimiento producida por el cambio climático.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abidin, C. y Lapenta, E. (2007). Derecho Ambiental: Su consideración desde la Teoría General del Derecho. *Cartapacio de Derecho*, 2-69.
- ACNUR. (2011). *Cambio climático y desplazamiento: identificación de vacíos y respuestas*. Mesa redonda de expertos Centro de Conferencias de Bellagio, 22-26 febrero de 2011. Recuperado de <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7413>.
- ACNUR. (2015). *Tendencias Globales: Desplazamiento Forzado en 2014*. UNCHR Agencia de las Naciones Unidas para refugiados.
- Aguilar, E. (Sin fecha). Experiencias de adaptación al cambio climático. En *Instituto de Investigación y Debate sobre la Gobernanza*. Recuperado de http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/AFD_Ciudades-y-cambio-clim%C3%A1tico-en-Colombia_fichas-de-experiencia.pdf.
- Ayala J. (2014). *Fundamentos de política pública en medio ambiente en Colombia* (tesis inédita de especialización). Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá, Colombia.
- Bonilla, D. (2009). Justicia ambiental, normas jurídicas y acción política. En *Derecho Ambiental y Justicia Social*. Bogotá, Colombia: Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, Pontificia Universidad Javeriana (Instituto Pensar).
- Borras, S. (2017). Challenges and Uncertainties in the International Legal Protection of Environmental Migration. *Revista Temas Socio-Jurídicos*, 72, 129.
- Carrizosa-Umaña, J. (2014). *Colombia compleja*. Jardín Botánico de Bogotá José Celestino Mutis. Bogotá D.C, Colombia: Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt.
- Castles, S. (2003). Towards a Sociology of Forced Migration and Social Transformation. *Sociology*, 37(1), 13-34. DOI: <http://dx.doi.org/10.1177/0038038503037001384>.
- Crawford, C. (2009). La promesa y el peligro del Derecho Medioambiental: Los retos, los objetivos en conflicto y la búsqueda de soluciones. En *Derecho Ambiental y Justicia Social* (1st ed.). Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, Pontificia Universidad Javeriana (Instituto Pensar).
- Delgado R. (2014). Globalización Neoliberal y Migración Forzada: Una mirada desde el sur. En: *Movilidad humana y diversidad social en un contexto de crisis económica internacional* (pp. 31-48). Madrid, España: Editorial Trotta.
- Gómez-Velásquez, A. (2016). The "constitutionalization" process of the international environmental law in Colombia. *Revista de Derecho*, (45), 1-31.
- Guterres, A. (2008). *Cambio climático, desastres naturales y desplazamiento humano: la perspectiva del ACNUR*. Recuperado de http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/refugiados_3_curso_material_referencia_cambio_climatico.pdf.
- Gzesh, S. (2008). Una redefinición de la migración forzosa con base en los derechos humanos. *Migración y desarrollo*, (10), 97-126.
- IDEAM, PNUD, MADS, DNP, CANCELLERÍA. (2015). *Primer Informe Bienal de Actualización de Colombia ante la CMNUCC - Resumen Ejecutivo*. Bogotá D.C., Colombia.
- IPCC. (2007). Trayectorias de emisión conducentes a la estabilización - CIE SYR Informe de síntesis. [online] *IPCC Fourth Assessment Report: Climate Change 2007*. Recuperado de https://www.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/syr/es/mains5-4.html.
- López, P. y Ferro-Negrete, A. (2006). *Derecho ambiental*. México: IURE.
- McAdam J. (2011): *El desplazamiento provocado por el cambio climático y el derecho internacional*, ACNUR. Evento paralelo al Diálogo del Alto Comisionado sobre los desafíos en materia de protección 8 de diciembre de 2010, Palacio de las Naciones, Ginebra.
- Molina, C. y Morales, V. (2003). Reasentamiento involuntario: integración y civilización. *Bitácora Urbano-Territorial*, 1(7), 19-25.

- Monroy, J. (2011). *El costo de la indiferencia ambiental*. Bogotá, Colombia: Editorial Universidad del Rosario.
- Myers, N. & Kent, J. (1995). *Environmental Exodus: An Emergent Crisis in the Global Arena*. Washington D.C.: Climate Institute.
- Nardulli, P.F., Peyton, B. & Bajjalieh, J. (2015). Climate change and civil unrest: the impact of rapid-onset disasters. *Journal of Conflict Resolution*, 59(2), 310-335. DOI: 10.1177/0022002713503809.
- Nava, C. (2012). *Ciencia, ambiente y derecho*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Organización de Naciones Unidas (ONU). (1992). *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. Recuperado de <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>.
- Pardo, M. (2013). *Inmigración, multiculturalidad y políticas de integración en Europa*. Bogotá, Colombia: Editorial Universidad Externado de Colombia.
- Phillips, J.F., Duque, A.J., Scott, C., Peña, M.A., Franco, C.A., Galindo, G., Cabrera, E., Álvarez, E. & Cárdenas, D. (2014). *Aportes técnicos del Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono a la propuesta de preparación de Colombia para REDD+: datos de actividad y factores de emisión*. Bogotá D.C., Colombia: Instituto de Hidrología, Meteorología, y Estudios Ambientales (IDEAM).
- Poveda, N. (2016). Colombia Nueva Esperanza. Una experiencia de reasentamiento con enfoque de gestión de riesgo y ordenamiento territorial. En: *Reasentamiento preventivo de poblaciones en riesgo de desastre* (pp. 121-151). Washington D.C: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial.
- Rodríguez, M. (2009). ¿Hacer más verde al Estado colombiano?, *Revista de estudios sociales*, (32), 18-33.
- Salvador Aruj, R. y Priotto, G. (2017). *Migraciones, ambiente y cambio climático, estudio de casos en América del Sur*. Buenos Aires, Argentina: Organización Internacional para las Migraciones (OIM).
- Soriano, R.M., Aguilar, M.J., Andreo, J.C., Cebolla-Boado, H., Die, L... y Domingo, A. (2014). Una reflexión sobre metodologías de investigación en el campo de las migraciones. En: *Movilidad humana y diversidad social en un contexto de crisis económica internacional* (pp. 277-298). Madrid: Editorial Trotta.
- Valencia-Hernández, J., Aguirre-Fajardo, A. y Ríos-Sarmiento, M. (2015). Desafíos de la justicia ambiental y el acceso a la justicia ambiental en el desplazamiento ambiental por efectos asociados al cambio climático. *Luna Azul*, (41), 323-347.
- Victorino, A. (2012). Bosques para las personas: Memorias del Año Internacional de los Bosques 2011. *Instituto de Investigación de Recurso Biológicos Alexander von Humboldt y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible*. Bogotá, D.C., Colombia.
- Warner, K. (2011). *Desplazamiento Inducido por el Cambio Climático: Política de Adaptación en el Contexto de las Negociaciones sobre el Clima de la CMNUCC*, Jefa de la Sección de Migración por Razones Ambientales, Vulnerabilidad Social y Adaptación, de Medio Ambiente y Seguridad Humana de la Universidad de Naciones Unidas (UNU-EHS). Recuperado de <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2013/9175>.
- XXI Convención Marco sobre el Cambio Climático. (2015). *Propuesta del Presidente (Proyecto de Decisión sobre la Aprobación del Acuerdo de París)*. Recuperado de <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/spa/l09s.pdf>.