

# Gestión del riesgo de desastres en Colombia: ¿forma de generación de desplazamiento forzado de población?\*

Katherine Bustamante González\*\*, Martha Isabel Gómez Vélez\*\*\*

Presentado: octubre 15 de 2015 – Aprobado: diciembre 11 de 2015

## Resumen

El presente artículo recoge la experiencia del caso clínico sobre reasentamiento de población vulnerable en Colombia en el marco de procesos de reubicación de población desplazada, proyectos de desarrollo urbanístico, renovación urbana y programas de prevención y atención al riesgo, especialmente enfocado en el último eje, lo que supone abordar este caso desde la metodología clínica en donde las estudiantes de la Clínica Jurídica de Interés Público UNAULA salen de la enseñanza tradicional del Derecho y se enfrentan a un caso real que les ha permitido participar activamente en el litigio estratégico ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Para ello, en un primer momento se explica el funcionamiento de la gestión del riesgo

---

\* Artículo producto del avance parcial del caso clínico ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) “Procesos de reasentamiento de población vulnerable en Colombia en el marco de procesos de reubicación de población desplazada, proyectos de desarrollo urbanístico, renovación urbana y programas de prevención y atención al riesgo”, desarrollado por la Clínica Jurídica de Interés Público UNAULA, coordinada por Jorge Eduardo Vásquez Santamaría y asesorada por la docente Martha Isabel Gómez Vélez y el docente Hernán Darío Martínez Hincapié.

\*\* Estudiante de séptimo semestre de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma Latinoamericana (UNAULA) integrante de la Clínica Jurídica de Interés Público UNAULA desde noviembre de 2014. Correo electrónico: katherine.bustamante@gmail.com

\*\*\* Abogada de la Universidad de Antioquia, Especialista en Derecho Penal de la Universidad EAFIT y Magíster en Derecho de la Universidad de Antioquia. Profesora e investigadora de tiempo completo del área de Derecho Penal en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma Latinoamericana (UNAULA), adscrita al Grupo de Investigación Ratio Juris. Docente de cátedra de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Correo electrónico: martha.gomez@unaula.edu.co

de desastre en Colombia y los diferentes eventos que entre los años 2000 a 2014 han marcado la historia de desastres naturales en el país. En segundo lugar se aborda la figura del desplazamiento forzado de la población y cómo ella se desencadena en la inadecuada gestión del riesgo, para poder concluir que este último asunto se le suma a otros fenómenos en el país, para aumentar la cifra de desplazados en Colombia, creciendo las tasas **de vulneración de derechos constitucionales de la ciudadanía**.

**Palabras clave:** desastres naturales, gestión del riesgo de desastre, reasentamiento de población, desplazamiento forzado, desplazado medioambiental, método clínico.

## **Disaster risk management in colombia: method of generating forced displacement in the population?**

### **Abstract**

This article describes the experiences of the case on resettlement of vulnerable populations in Colombia as part of relocation process of displaced people, urban development projects, urban renewal and prevention and care programs at risk, particularly focused on the last axis, which is dealing with this case from the clinical methodology where students of the Public Interest Law Clinic UNAULA out of traditional legal education and face a real case that has allowed them to actively participate in strategic litigation before the Commission American Commission on Human Rights. For this, at first the operation of the disaster risk management in Colombia and the different events between the years 2000-2014 have marked the history of natural disasters in the country explained. Second figure of forced population displacement as it is addressed and is triggered in inadequate risk management, to conclude that the latter issue is compounded by other events in the country, to increase the number of displaced in Colombia, then increasing rates of violation of constitutional rights of citizens.

**Keywords:** natural disasters, disaster risk management, population resettlement, forced displacement, environmental displaced, clinical method.

## **La gestion des risques de catastrophes en colombie: comment generer le deplacement force de la population?**

### **Résumé**

Cet article décrit les expériences de l'affaire sur la réinstallation des populations vulnérables en Colombie dans le cadre du processus de réinstallation des personnes dé-

placées, des projets de développement urbain, rénovation urbaine et des programmes de prévention et de soins à risque, en particulier porté sur le dernier axe, qui est consacré à ce cas de la méthodologie clinique où les étudiants de la clinique juridique d'intérêt public UNAULA sortent de l'éducation juridique traditionnel et font face à un cas réel qui leur a permis de participer activement à un litige stratégique devant la Commission interaméricaine des droits de l'homme. Pour ce faire, dans un premier temps le fonctionnement de la gestion des risques de catastrophe en Colombie et les différents événements survenus entre les années 2000-2014 ont marqué l'histoire des catastrophes naturelles dans le pays expliqué. Deuxièmement on analyse le chiffre de déplacements forcés de population et comme elle est adressée et est déclenchée dans la gestion inadéquate des risques, pour conclure que ce dernier problème est aggravé par d'autres événements dans le pays, en augmentant le nombre de personnes déplacées en Colombie et aussi les taux de violation des droits constitutionnels des citoyens.

**Mots-clés:** les catastrophes naturelles, gestion des risques de catastrophe, de réinstallation de la population, les déplacements forcés, les personnes déplacées, méthode clinique de l'environnement.

## La gestione del rischio di catastrofi in colombia: forma di generazione di spostamento forzato della popolazione?

### Riassunto

Questo articolo mette insieme l'esperienza del caso clinico sul reinsediamento della popolazione vulnerabile in Colombia nel contesto dei processi di trasferimento della popolazione sfollata, progetti di sviluppo urbano, programmi di rinnovamento urbano di prevenzione e di attenzione al rischio, particolarmente focalizzata sull'ultimo elemento, avvicinandosi dalla metodologia clinica dove studenti parte della Clinica Giuridica d'interesse Pubblico UNAULA. Ci mettono fuori dell'insegnamento tradizionale della legge e assumono faccia a faccia un caso reale che ha permesso a loro di partecipare attivamente in processi strategici contenziosi dinanzi alla Commissione Inter-americana sui diritti umani. Per fare questo, in primo luogo, si spiega il funzionamento della gestione del rischio di disastro in Colombia e diversi eventi che hanno segnato la storia dei disastri naturali nel paese tra gli anni 2000 al 2014. In secondo luogo, la figura dello spostamento forzato della popolazione e come interviene nella gestione inadeguata del rischio, per poter concludere, che questo ultimo punto è aggiunto ad altri fenomeni del paese, per aumentare il numero degli sfollati in Colombia, come conseguenza, il aumento dei tassi di violazione dei diritti costituzionali dei cittadini.

**Parole chiave:** calamità naturali, gestione del rischio di disastro, reinsediamento della popolazione, sfollamento forzato, metodo clinico, sfollato mezzo - ambientale.

## **Gestão do risco de desastres na colômbia: forma de geração de deslocamento forçado de população?**

### **Resumo**

O presente artigo recolhe a experiência do caso clínico sobre o reassentamento da população vulnerável na Colômbia no marco do processo de localização da população deslocada, projetos de desenvolvimento urbanístico, renovação urbana e programas de prevenção e atenção ao risco, especialmente focalizado no último eixo, o que presume abordar este caso desde a metodologia clínica em onde as estudantes que fazem parte da Clínica Jurídica de Interesse Público e se afrontam a um caso real que lhes têm permitido participar ativamente no litígio estratégico diante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Para isto, e em primeiro momento se explica o funcionamento da gestão do risco de desastre na Colômbia e os diferentes acontecimentos que entre os anos 2000 a 2014 têm marcado a história de desastres naturais no país. No segundo lugar se aborda a figura do deslocamento forçado da população e como ela se desencadeia na inadequada gestão do risco, para poder concluir que este último assunto se lhe acrescenta a outros fenômenos no país, para aumentar a cifra de deslocados na Colômbia, alargando então as taxas de vulnerabilidade de direitos constitucionais da cidadania.

**Palavras-chave:** desastres naturais, gestão do risco de desastre, localização da população, deslocamento forçado, deslocamento meio-ambiental, método clínico.

### **Introducción**

La Clínica Jurídica de Interés Público UNAULA, al consolidarse como un espacio para la formación académica y la investigación, se compromete con el uso del método clínico, por tratarse de una herramienta de sensibilización y reconocimiento de la realidad social por parte de quienes conforman dicho colectivo, especialmente los estudiantes, para lograr el desarrollo de habilidades y razonamientos que salgan de la esfera de la enseñanza tradicional del Derecho; por lo tanto, se plantea el trabajo

desde la investigación socio- jurídica con perspectiva social y la aprehensión de instrumentos que posibiliten escenarios donde sea posible desarrollar la acción política y el litigio estratégico, en tanto dichas herramientas permiten a fondo la defensa del interés público.

Para poder impactar el entorno y trabajar en pro del interés de la sociedad, la Clínica Jurídica de Interés Público UNAULA participó como peticionaria en conjunto con la Alianza por los Derechos Humanos y la Clínica Jurídica de la Corporación Universitaria Lasallista en audiencia temática ante la CIDH realizada el 19 de marzo del presente año, allí se aborda como eje de discusión los “Procesos de reasentamiento de población vulnerable en Colombia en el marco de procesos de reubicación de población desplazada, proyectos de desarrollo urbanístico, renovación urbana y programas de prevención y atención al riesgo”.

De dicho escenario surge como necesidad, de parte de la CIDH, la ampliación de la información que sustenta las diferentes afirmaciones presentadas por los peticionarios en contra del Estado colombiano; así, el presente artículo encuentra entonces fundamento, pues parte de la idea central que aquí se desarrolla estriba justamente en analizar las diferentes valoraciones que surgen a partir de la observación de la información consignada por la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de cara a vislumbrar la situación de las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad por procesos de reasentamiento debido a la ocurrencia de eventos que generan el riesgo de un desastre o emergencia.

En últimas, el presente texto tiene por objeto mostrar cómo la ineficacia del Sistema General de Riesgos y Desastres, en relación con la no protección de poblaciones que se encuentran en estado de vulnerabilidad, contribuye en gran medida al fenómeno de desplazamiento, por cuanto se considera que una ineficaz planificación y ejecución de los diferentes planes de prevención, contingencia, mitigación y atención del riesgo de desastres provenientes de una catástrofe natural o la previsibilidad de estos en zonas determinadas decantan en una vulneración de los derechos humanos.

## **Funcionamiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres**

El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD) surge por la expedición de la ley 1523 de 2012, derogando las regulaciones anteriores de la materia, entre ellos, el decreto ley 919 de 1989 y la ley 46 de 1988. La nueva ley tiene

por objeto convertirse en el marco jurídico-político respecto de los siguientes ejes: formulación, ejecución, seguimiento y control a los programas y estrategias para el conocimiento y reducción del riesgo.

La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) de acuerdo a la Ley 1523 de 2012, plantea por definición que el SNGRD:

Es el conjunto de entidades nacionales del orden público, privado y comunitario que, articuladas con las políticas, normas y recursos, tiene como objetivo llevar a cabo el proceso social de la gestión del riesgo con el propósito de ofrecer protección a la población en todo el territorio nacional en busca de mejorar la calidad de vida, la seguridad y el bienestar de todas las comunidades colombianas.

A su vez, se determina en virtud del principio de corresponsabilidad, que la gestión del riesgo implica que todos aquellos que hacen parte del territorio colombiano deben ser responsables del mismo, de allí que las entidades que componen el sistema tendrán por ejes misionales el conocimiento, la reducción del riesgo y el manejo de desastres, y los demás habitantes del país, en sus actuaciones, deberán tener en cuenta las máximas de precaución y autoprotección.

En la actualidad el SNGRD está compuesto por seis instancias que se caracterizan en su funcionamiento por tener como preceptos rectores la orientación, coordinación y ejecución de las acciones que permitan el funcionamiento del mismo. Dichas instancias, de acuerdo a las definiciones y lineamientos establecidos por la UNGRD, son respectivamente las siguientes:<sup>1</sup>

Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo: dicha instancia se encarga de orientar todo el SNGRD, está en cabeza del presidente de la República seguido de sus ministros, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

UNGRD: coordina todo el Sistema Nacional y dirige, en materia de la gestión del riesgo, desde el cumplimiento de la normatividad interna.

Comité Nacional para el Conocimiento del Riesgo: es el encargado de asesorar y planificar la implementación permanente del proceso de conocimiento del riesgo y está encabezado por el director de la UNGRD, seguido por los directores del DNP, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), el Instituto Colombiano de Geología y Minería (INGEOMI-

---

1 Esta estructura se puede consultar en: <http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/Estructura.aspx>

NAS), el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia (IDEAM), la Dirección General Marítima (DIMAR), la Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible (ASOCARS), la Federación Nacional de Departamentos (FND) y la Federación Colombiana de Municipios.

Comité Nacional para la Reducción del Riesgo: este asesora y planifica la implementación del proceso de reducción del riesgo de desastres. Se encuentra integrado por el director de la UNGRD, quien lo preside, los directores del DNP, el Consejo Colombiano de Seguridad, ASOCARS, el presidente de la Federación Colombiana de Municipios, la Federación de Aseguradores Colombianos (Fasecolda) y los representantes de universidades públicas y privadas que en sus programas tengan manejo, administración y gestión del riesgo.

Comité Nacional para el Manejo de Desastres: encargado de asesorar y planificar la implementación del proceso de manejo de desastres. Este comité está encabezado por el director de la UNGRD, el director del DNP y los comandantes o directores del Ejército Nacional, la Armada Nacional, la Fuerza Aérea Colombiana (FAC), la Policía Nacional, la Defensa Civil, la Cruz Roja Colombiana y la Junta Nacional de Bomberos.

Consejos departamentales, distritales y municipales para la gestión del riesgo: son las instancias de coordinación, asesoría, planeación y seguimiento quienes deben garantizar la efectividad y articulación de los procesos de la gestión del riesgo en la entidad territorial que a cada uno le corresponde.

Es de resaltar que el trabajo de cooperación de todas las entidades que hacen parte del sistema no se hace de manera independiente, sino que apunta a la integralidad de las comunidades y sus habitantes, haciéndolos responsables de acciones que permitan la seguridad de todos y cada uno, por tal motivo los ciudadanos no deben olvidar que también son responsables de esta tarea.

## Consideraciones sobre la ineficacia del SNGRD

Aparentemente el SNGRD, de acuerdo a su composición tal como se describió en el apartado anterior, es funcional porque cumple con la tarea de desarrollar las diferentes actividades que se le asignan en virtud de la ley 1523 de 2012. Sin embargo, es preciso afirmar que este sistema, no en términos de su estructura, sino de su funcionamiento, por elementos tales como la descentralización, la delegación y los principios de corresponsabilidad y solidaridad, resulta ser ineficaz para una adecuada gestión del riesgo de desastres.

Para desarrollar la crítica que aquí se presenta como tesis central es preponderante realizar una breve contextualización frente a la composición geográfica y demográfica del país, para ello se tomarán los datos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), puesto que se considera que dicho organismo realiza una breve pero completa descripción del Estado colombiano en relación con los eventos y hechos que aquí se abordan.

De acuerdo al BID (2010), la República de Colombia, en términos geográficos, por su ubicación en el continente en sentido suramericano, es un país bastante privilegiado si se tiene en cuenta no sólo su biodiversidad, sino que a diferencia del resto de países del continente es el único que cuenta con salidas tanto al mar Caribe como al océano Pacífico; se encuentra ubicado al noroeste del mismo. Su área terrestre total es de 1.141.748 kilómetros cuadrados y su población a 2014 es de 47.661.790 habitantes,<sup>2</sup> de lo cual se desprende que su densidad poblacional sea de 43 habitantes por metro cuadrado. Para el año 2005 el 74,3% de la población vivía en áreas urbanas; los principales centros poblados se encuentran ubicados en la región Andina, el Valle del Cauca y la Región Caribe.

Lampis (2010), partiendo de datos arrojados por el IDEAM respecto al territorio colombiano, afirma:

Colombia, debido a su ubicación geográfica, dentro del cinturón de fuego del Pacífico y la Región Andina, permite la afluencia de amenazas por fenómenos naturales relacionados con actividad sísmica y erupciones volcánicas. Igualmente, las condiciones meteorológicas e hidrológicas, propias de un país ecuatorial, hacen que el territorio nacional esté sometido a vientos, lluvias y cambios de temperatura que a la postre son generadores de amenazas por deslizamientos, inundaciones, desbordamientos, avenidas, erosión, sequía, etc. Dicha descripción permite establecer que en Colombia existe una alta probabilidad de amenaza por desastres de origen ambiental (p. 10.)

La descripción anterior da una idea de un país que tiene diversas condiciones, tanto geográficas como climáticas, idea que debe servir para observar de manera

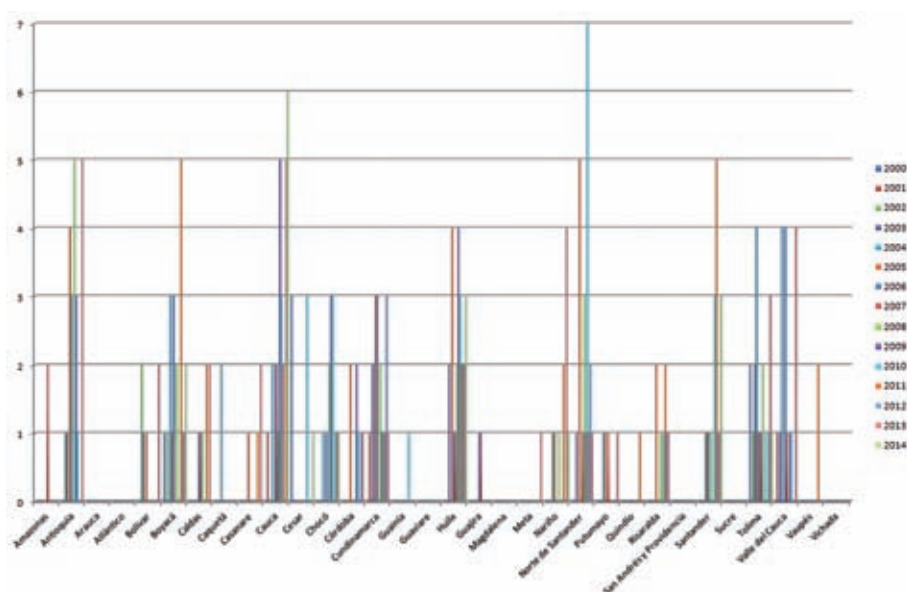
---

2 La información suministrada por el BID daba la cifra de la población colombiana según el censo del año 2005, que correspondía a 42.888.592 habitantes; pero por ser una cifra que aumenta cada año, se toma el dato a 2014 del DANE.

valorativa las cifras arrojadas por la UNGRD respecto a ciertos eventos o riesgos que generan desastres tales como: avalancha, contaminación, deslizamiento, erosión, erupción, granizada, helada, incendio forestal, inundación, marejada, sismo, tormenta eléctrica, vendaval y sequía.

Para el análisis valorativo que se realizará a continuación, sólo se tomarán como categorías a desarrollar los eventos de avalancha, inundación y deslizamiento, puesto que al ser riesgos hidrometeorológicos tienen una fuerte tendencia a presentarse en determinadas zonas del territorio y de una manera histórica tal como se evidencia en los siguientes gráficos.<sup>3</sup>

**Gráfico 3.1 Evento: avalancha**



3 Es de anotar que dichos gráficos son producto de las valoraciones realizadas a las cifras que presenta la UNGRD respecto a eventos que representan riesgos y desastres. Así mismo, en estas valoraciones tan solo se presentan consolidados históricos de acuerdo al número de repeticiones que tiene el evento por departamentos; sin embargo, dichos datos también fueron analizados a la luz de las siguientes categorías: número de heridos, número de muertos, número de desaparecidos, número de familias registradas y número de personas registradas.

Gráfico 3.2 Evento: inundación

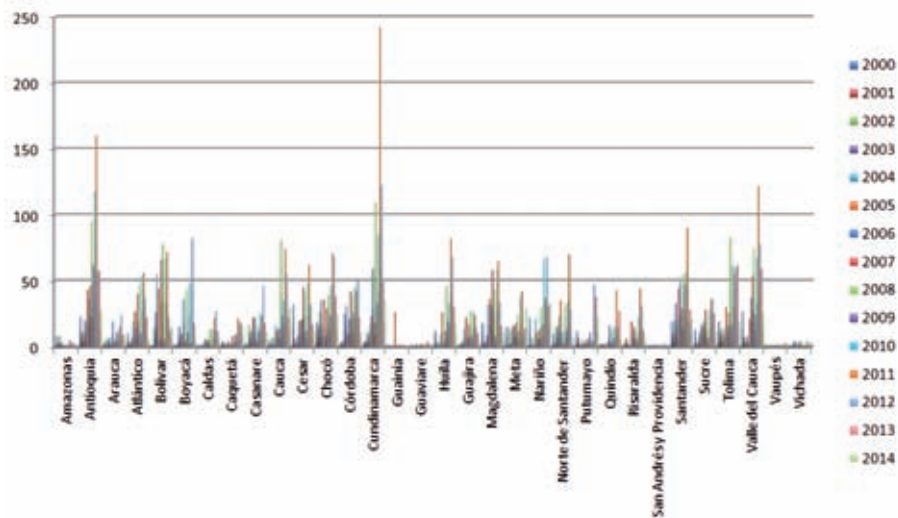
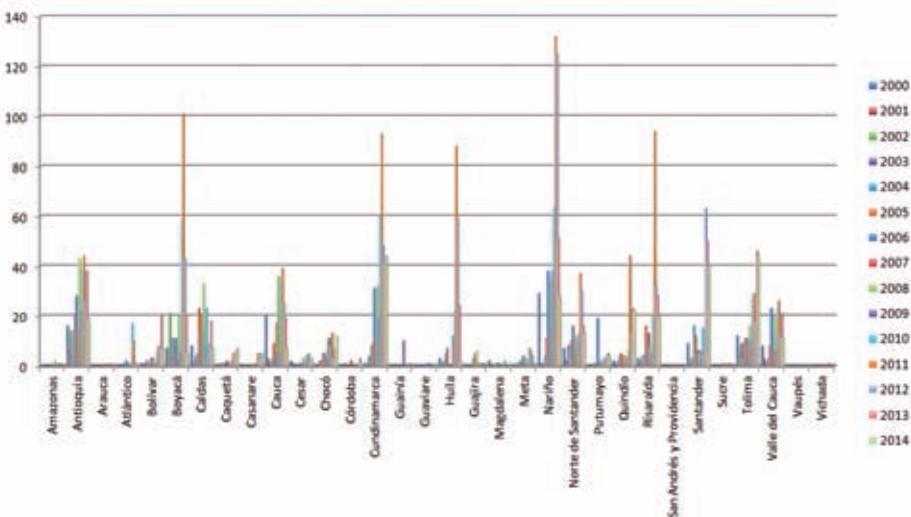


Gráfico 3.3 Evento: deslizamiento



El análisis de dichos eventos, en términos de su frecuencia presentada a través de un consolidado histórico de los años 2000 a 2014, permite avizorar que efectivamente el SNGRD genera que la población del territorio colombiano se encuentre hasta el presente año en condiciones de vulnerabilidad, ya que, de acuerdo a las recomendaciones que realiza para el año 2011 la Defensoría del Pueblo, en el informe defensorial que versa respecto al fenómeno de la niña y las afectaciones y consecuencias que este genera:

Desde hace cerca de diez años, la Defensoría del Pueblo ha formulado una serie de recomendaciones a las entidades responsables para que se proteja el derecho a la prevención de desastres, previsible técnicamente, de las personas que han sido afectadas por las manifestaciones climáticas extremas que de forma recurrente se presentan en el país. A pesar de ello, poco se ha avanzado en los aspectos básicos de prevención, por lo cual se puede decir que estas catástrofes son —*tragedias anunciadas*— debido a que no se han implementado las medidas de fondo o estas han tardado mucho tiempo en adoptarse. Si bien los desastres naturales no se pueden evitar en la mayoría de los casos, sus impactos se pueden reducir si se está preparado para ello, y el país ha demostrado no estarlo (Defensoría del Pueblo, 2011, p. 2).

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) plantea, respecto del caso colombiano, que históricamente el país se ha visto inmerso en una lógica en la cual la afectación por riesgos naturales ha sido una constante, afirmación que sustenta lo que en este apartado se expone y que se comprueba en las denominadas tragedias de “Tierradentro”<sup>4</sup> y el terremoto que se presentó en el “Eje Cafetero” del departamento del Quindío.<sup>5</sup>

Esta lógica de alto “impacto” en materia de riesgos naturales que pueden presentarse en el territorio se une al tenor de los datos del BID, organismo que en cola-

4 Terremoto ocurrido en Tierradentro (departamento del Cauca) el 6 de junio de 1994, dejando aproximadamente 1.100 muertos, 1.600 familias desplazadas y 40.000 hectáreas de tierra destruida. Tierradentro es una región cultural y arqueológica habitada en su mayoría por indígenas (para ampliar esta información véase <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-911412>).

5 Terremoto ocurrido el 25 de enero de 1999, cuyo epicentro fue el municipio de Córdoba en el departamento del Quindío, a 11 kilómetros de Armenia (capital del departamento); ciudad que se vio gravemente afectada por este evento que tuvo 20 segundos de duración y con una intensidad de 6,2 en la escala de Richter y 15 kilómetros de profundidad. Ha sido uno de los eventos naturales que mayores costos sociales le han dejado al país (para ampliar esta información véase [http://www.desenredando.org/public/varios/2007/varios\\_omar/ERNDesastres\\_Colombia\\_LaRed.pdf](http://www.desenredando.org/public/varios/2007/varios_omar/ERNDesastres_Colombia_LaRed.pdf)).

boración con dicha comisión en el documento de estudio de caso desarrollado por Colombia Humanitaria, afirma que:

Colombia es un país altamente vulnerable a las afectaciones causadas por desastres naturales de distinta índole. De acuerdo con estimativos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el país es “uno de los más vulnerables a los desastres naturales en América Latina, con más de ocho de cada diez colombianos ubicados en zonas propensas a desastres y el 87% del Producto Interno Bruto (PIB) del país en riesgo de tales eventos. Más de 150 desastres naturales han afectado a Colombia en los últimos cuarenta años, cobrando la vida de más de 32.000 personas y afectando a más de doce millones (Colombia Humanitaria, s.f., p. 150).

Pues bien, en consonancia con la información presentada por ambos organismos, puede afirmarse de manera categórica que la condición de vulnerabilidad del país se encuentra enmarcada en la no concreción de políticas efectivas que deriven en una fuerte y eficaz atención del riesgo, ya que al tenor de diferentes posturas que devienen tanto de la esfera gubernamental como de ámbitos técnicos, el país aún continúa con una tendencia de suerte “reactiva”, es decir, que sólo reacciona cuando ya el evento se ha presentado a pesar de su posible previsibilidad o constancia en determinados departamentos del territorio tal como puede verse en las gráficas anteriores, respecto a departamentos tales como Antioquia, Bolívar, Chocó, Cundinamarca, Santander y Tolima, los cuales frente al evento inundación presentan como distintivos los siguientes parámetros:

- 1) Que dichos departamentos, en el período histórico conformado por los años 2007 a 2012, tienen un fuerte aumento visibilizado en la cantidad de repeticiones que se presentan, ejemplo de esto es que en los departamentos de Antioquia, Cundinamarca, Santander y Tolima tienen un aumento porcentual entre 20 y 30 repeticiones anuales.
- 2) Por otra parte, es de anotar que departamentos como Antioquia y Cundinamarca cuentan con una buena capacidad técnica y financiera respecto a la ejecución de planes y proyectos que versan frente a la gestión de riesgo de desastres; a pesar de esto, dichos departamentos son los que más registros aportan al consolidado histórico nacional respecto a los eventos inundación y avalancha.

Ahora bien, la relación vulnerabilidad-previsibilidad-afectación a la población, en primer lugar, deberá explicarse que se entiende por vulnerabilidad y riesgo de desastre en aras de ilustrar la tesis crítica que aquí se plantea, por cuanto su finalidad es mostrar que existe una falta de atención, previsión y ejecución en la gestión del riesgo de desastres, porque desde dichas categorías de análisis es posible concluir que el sistema no logra atender de manera real las necesidades que surgen producto de una ineficaz gestión del riesgo de desastre en tanto no comprende ni lleva al análisis de factores concretos la relación población-vulnerabilidad-afectación respecto de un territorio determinado.

Por vulnerabilidad, de acuerdo a los indicadores de gestión del riesgo del BID (2010) presentados para el caso Colombia en 2010, se entiende que:

La vulnerabilidad está íntimamente ligada a los procesos sociales que se desarrollan en las áreas propensas y usualmente tiene que ver con la fragilidad, la susceptibilidad o la falta de resiliencia de la población ante amenazas de diferente índole. En otras palabras, los desastres son eventos socio-ambientales cuya materialización es el resultado de la construcción social del riesgo (p. 1).

Lo anterior, en consonancia con Hernández (2010): “la configuración total de condiciones objetivas y subjetivas de existencia, históricamente determinadas y protagonizadas por sujetos colectivos concretos, que originan o acentúan su predisposición ante ciertas amenazas y potencializan la acción agresora de estas últimas”. Dicha concepción de vulnerabilidad, tal como se plantea en el documento “Resumen ejecutivo. Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia: un aporte para la construcción de políticas públicas” (2012), puede verse reflejado en la postura que dicho documento asienta en tanto observa que en el Estado colombiano no logra verse materializada, a grandes rasgos, una política de gestión del riesgo de desastres, razón que se identifica desde la no implementación de los diversos instrumentos que posee la ley 1523 de 2012 que deberían funcionar de manera armónica en términos del principio de colaboración.

Así entonces, la relación planteada entre población-vulnerabilidad-afectación y vulnerabilidad-afectación tiene su fundamento en el hecho de que gran parte del territorio que compone el país se encuentra expuesto a diferentes fenómenos que aquí se han denominado eventos, tales como inundación y movimientos en masa; información que, de manera adicional, se constata al analizar las regiones que se encuentran

más propensas a que dichos eventos se presenten en la zona de su ubicación, para el caso de dichos fenómenos se reconocen como Región Andina y la Región Pacífica. Al respecto de esto se menciona la información suministrada por los organismos ya mencionados en el Resumen Ejecutivo previamente citado, que se compagina con la presentada en los gráficos presentados.

De la distribución del nivel de exposición de la población a fenómenos como inundaciones, sismos y movimientos en masa, se concluye que el 86% está expuesto a una amenaza sísmica alta y media, el 28% a un alto potencial de inundación y el 31% a una amenaza alta y media por movimientos en masa. Mientras que en términos del área, el 36% del territorio colombiano se encuentra expuesto a amenaza sísmica alta, principalmente en la regiones Pacífica y Andina (departamentos del Huila, Chocó, Valle del Cauca, Nariño, Risaralda, Cauca y Quindío), lo que significa que 960 municipios, entre ellos los de mayor población, están expuestos; el 12% del territorio nacional se localiza en áreas con una mayor susceptibilidad a inundaciones, distribuidas en 79 municipios, principalmente en los departamentos del Valle del Cauca, Atlántico, Cundinamarca, Magdalena, Antioquia, Córdoba, Cesar, Cauca y Meta. Por otro lado, el 18% del territorio nacional se encuentra ubicado en zonas de amenaza alta por movimientos en masa, especialmente en los departamentos de Quindío, Risaralda, Caldas, Nariño, Cauca, Arauca, Meta, Huila, Cundinamarca, Boyacá, Tolima y Santander (Banco Mundial, 2012, p. 9).

De otro lado, respecto a la capacidad institucional de acuerdo a las relaciones ya planteadas, en consonancia con el documento del BID que se viene abordando, es preciso denotar que el Estado colombiano falla desde puntos clave tales como: la estrategia de fijación de factores como la asignación de grandes responsabilidades y funciones en diferentes organismos e instancias territoriales sin haber logrado solventar los vacíos existentes que devienen de la antes denominada “Dirección de Gestión del Riesgo”, hoy consolidada como UNGRD, por otro lado no se realiza un análisis real y aterrizado en términos de las debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas con las que cuentan no sólo los territorios, sino los departamentos que en estos se ubican, como es el caso de los departamentos que hacen parte de la región de la Orinoquía, porque además de contar con adversas condiciones climáticas, sufren de la falta de presencia del Estado y del fenómeno del conflicto armado interno, de allí que respecto de la implementación de la nueva forma de enfrentar estos eventos en el

país a través del SNGRD no se vislumbra de forma clara la poca o mediana capacidad de acción en cuanto a la ejecución y los recursos frente a diversos proyectos.

Además, se encuentra la falta de articulación entre los diferentes entes institucionales descentralizados como son las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) y las gobernaciones, así como la no incorporación de la gestión del riesgo de desastres en los planes de ordenamiento territorial, elemento fundamental para que esta gestión opere de manera adecuada, completa y armónica.

De lo anterior se desprende que el enfoque, por lo menos en el ámbito urbano, deje como resultado una población vulnerable que actualmente se encuentra expuesta a varios de los eventos que ya se han mencionado previamente, tal como se plantea en el Resumen Ejecutivo: Análisis de la Gestión del Riesgo de Desastres en Colombia, en palabras de Díaz (2007):

En las ciudades colombianas se identifica un contexto de una elevada exposición a diferentes fenómenos potencialmente peligrosos, donde progresivamente se ha avanzado en la ocupación de zonas no aptas para garantizar un proceso sostenible del territorio, condicionando a la población a altos niveles de amenaza. Sin embargo, adicional a los factores de exclusión espacial, también se reconocen factores de exclusión económica y social, encontrando una correlación con la concentración de las condiciones de riesgo. Los entes territoriales municipales deben responder a diferenciales en la calidad de vida, tanto en las zonas urbanas como en las rurales. Muchos de ellos no se encuentran preparados para atender las necesidades básicas de sus habitantes en temas como vivienda, empleo, cobertura de servicios públicos, educación, salud y transporte (p. 11).

Dicha tesis se apoya en los fundamentos esbozados por la Defensoría del Pueblo (2011), en el ya mencionado informe defensorial; los hechos que allí se relatan plantean como dificultad la falta de coordinación entre las diferentes instituciones que están dentro del sistema y a la vez la falta de planeación a nivel de las esferas locales, departamentales, regionales y nacionales:

A pesar de los avances, la atención inmediata y la ayuda humanitaria han sido insuficientes debido a factores como la baja capacidad institucional de las regiones, la falta de coordinación entre el nivel central de planeación y el local operativo y, en parte, el desconocimiento de las verdaderas necesidades de las personas afectadas (p. 4).

Por otra parte, y para continuar con el análisis de las relaciones expuestas a la luz de la ineficacia del SNGRD, desde una arista más técnica se tiene en cuenta que los eventos tomados para este análisis se configuran como constantes, desde aspectos como la vulnerabilidad e intensidad que se presentan producto del evento, concebido como amenaza, tal como lo plantean Chardon y González (2002) al citar al grupo de investigación GRAVITY:

El grupo de investigación GRAVITY (2001) define la amenaza como un fenómeno potencial que amenaza [sic] el ser humano y su entorno. Los autores precisan que en el caso de una amenaza de origen natural, dicha amenaza corresponde a la interacción potencial entre el hombre y eventos naturales externos y representa la probabilidad de un evento. Matemáticamente, el grupo define el concepto de la siguiente manera:

$$\text{Amenaza} = \frac{\text{Evento}i \times \text{Severidad}i}{\text{Lapso de tiempo entre evento y evento}}$$

Donde la Severidad corresponde a la dimensión espacial afectada por el evento (*size*) y a la energía y magnitud (*strength*) de dicho evento (p. 5).

La fórmula esbozada, desde un análisis de carácter cuantitativo respecto de los eventos que se presentan en los gráficos y de manera particular como se proyecta por ejemplo en el evento de inundación, ya que este se concibe como un fenómeno indeterminado de carácter constante, aseguraría respecto de los años 2007 a 2012, período de tiempo denominado como “Ola invernal” producto del “fenómeno de la niña”, que tal como lo afirman diferentes agencias de prensa, en el caso del presente texto se toma la presentada por el periódico digital de la Universidad Nacional, que informa el 12 de abril de 2009 respecto del año 2007 las devastadoras consecuencias y afectaciones resultantes de eventos puntuales tal como el de Inundación frecuente para dicho año.

Estas inundaciones iniciadas desde mayo de 2007 han sido consideradas como un evento máximo, dado el nivel alcanzado por las aguas desbordadas, la numerosa migración que generaron y las inmensas pérdidas materiales y económicas que se acumularon. El número de afectados por el invierno en ese año llegó a la preocupante cifra de 2.387.000 personas. Pero, en el año 2008, la intensidad del invierno continuó y, solamente la segunda temporada inver-

nal, afectó a dieciocho departamentos, siendo de nuevo los más afectados: Córdoba, Sucre, Atlántico, Bolívar, Santander, Cundinamarca, Caldas y Nariño. La actual intensificación de lluvias en marzo de 2009 ya afecta a diecinueve departamentos y al Distrito Capital (Agudelo, 2009).

De allí que, lo que se desprenda en palabras de la CEPAL (2006) sea lo siguiente:

El evento más frecuente en Colombia es la inundación. Su análisis, tal como se señala en la sección de desastres menores, no debe hacerse de la misma manera que para otros sucesos súbitos y no se cuenta con información apropiada que facilite su análisis [sic]. En realidad sería necesario más que hacer un análisis probabilista estimar el impacto acumulado de este tipo de eventos en períodos de años, lustros o decenios, dado que afectan gravemente los medios de sustento de la población de más bajos ingresos (tanto rural como urbana); lo que influye notablemente en su desarrollo (p. 150)

Finalmente, lo que se evidencia a partir de las aristas planteadas por el Banco Mundial, el BID, la CEPAL, como la técnica desarrollada por el grupo de investigación, en conjunción con la tesis que aquí se revisa con base en el trabajo clínico, es necesario especificar, en primer lugar, que en Colombia, tal y como se refleja en el documento *Estudio de caso. Colombia humanitaria*, eventos tales como la erupción y el sismo han tenido mayor atención tanto por parte de la institucionalidad como por los medios de comunicación en general, en contraposición con otros eventos con mayor número de frecuencia como los eventos de carácter hidrometeorológicos, es decir: avalanchas, deslizamientos, incendios y sequías:

El mismo documento estima que estos desastres dejaron en su conjunto un saldo de 28.258 vidas humanas perdidas, 395.347 personas afectadas y 2.947 millones de dólares de 2006 en daños y pérdidas. En este mismo periodo, los eventos de baja densidad como deslizamientos, inundaciones y otros fenómenos cobraron la vida de 9.954 personas, un número sustancialmente menor, pero afectaron cerca de 14,8 millones de personas y dejaron daños y pérdidas por 2.794 millones de dólares en 2006. El Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia (IDEAM), relaciona estos desastres provocados por eventos hidrometeorológicos (inundaciones, deslizamientos, avalanchas, sequías, incendios, entre otros) con drásticas variaciones en el régimen de lluvias que han causado sequías extremas y lluvias extraordinarias

en diferentes regiones. Lo anterior pone en evidencia que a pesar de que los eventos sísmicos y volcánicos han acaparado la atención de las instituciones del Estado, la prensa y la población en general, la vulnerabilidad del país ha sido históricamente igual o más alta frente a los efectos de eventos hidrometeorológicos como inundaciones, avalanchas, deslizamientos o incendios que han afectado de manera sistemática grandes porciones de la población (Colombia Humanitaria, s.f., p. 150).

En segundo lugar, es fundamental dejar por sentado que la ineficaz gestión del riesgo de desastres puede visibilizarse en las cifras arrojadas por la misma UNGRD en 2015, tal como lo informa el periódico *El Tiempo* en su nota digital de 25 de mayo del presente año:<sup>6</sup>

Según el Banco Mundial, tres de cada diez colombianos están potencialmente amenazados por algún evento natural. Las cifras indican que el 36% del territorio está en situación de amenaza sísmica alta, el 28% en alto potencial de inundación y el 18% en riesgo elevado de enfrentar movimientos en masa o deslizamientos.

Para este último, el riesgo se concentra en áreas de la región andina como Boyacá (74%), Cundinamarca (65%), Risaralda (61%) y Caldas (59%). También, en las vertientes de los ríos Cauca y Patía.

Si se compara este dato con la población proyectada por el Dane al 2015, equivale a decir que el 26% de la población se ha enfrentado a una emergencia.

El país sufre más por las inundaciones, sobre todo en el oriente, en las llanuras cercanas a los ríos Orinoco y Amazonas, pero principalmente en los valles asociados con el río Magdalena, la depresión momposina, los valles de los ríos Sinú y Alto San Jorge; en las tierras bajas cercanas al río Atrato, el Chocó, y los deltas de los ríos San Juan, Telembí, Patía y Mira (Silva, 2015).

En tercer y último lugar, y recurriendo nuevamente tanto a las agencias de prensa como al Banco Mundial, y muy relacionado con el desarrollo del trabajo clínico respecto de las valoraciones que se le hicieron a la información presentada por la

---

6 Los datos presentados en dicha noticia se convalidan con los que se relacionan en los gráficos de este texto, dado que los departamentos donde se dan dichos eventos coinciden de manera consecucional para el lapso de tiempo comprendido por los años 2007 a 2013.

UNGRD desde las categorías de análisis de recolección de datos: familias registradas y personas registradas, es posible adelantar, a manera de conclusión, que la ineficacia del SNGRD se encuentra latente en las cifras de la población en condición de vulnerabilidad al 2015, argumento que se afina en:

Según Planeación Nacional, entre el 2006 y el 2014, más de 12 millones de personas han sido reportadas a la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) como afectadas por fenómenos de origen natural.

Si se compara este dato con la población proyectada por el Dane al 2015, equivale a decir que el 26 por ciento de la población se ha enfrentado a una emergencia. (Silva, 2015)

## **Desplazamiento forzado derivado de la gestión del riesgo en Colombia**

El desplazamiento forzado puede entenderse, como lo han definido organismos nacionales e internacionales, como aquel fenómeno que:

[...] desplazada 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 (Congreso de la República de Colombia, 1997).

De la definición anterior se puede extraer que, en términos generales, se entiende que el desplazamiento forzado se genera por situaciones de violencia y en el marco del conflicto interno colombiano y sólo en esta medida se ha asociado al desplazamiento como una de las causas de riesgos y desastres, pues las personas que llegan desplazadas de otros lugares, por esos eventos de violencia que menciona el artículo anterior, se asientan en zonas periféricas y de riesgo, en las que finalmente se desemboca en algún tipo de desastre, pero no se ha desarrollado en extensión la relación de causa y efecto que existe entre la gestión del riesgo de desastre y el desplazamiento

forzado, lo que genera una revictimización de la población por una nueva situación de reasentamiento de la misma, lo que a su vez contribuye con la afectación de otros derechos, asunto que se desarrollará más adelante, debido al desarraigo que se genera en las personas víctimas de los desastres naturales.

Este fenómeno supone el socavamiento de la personalidad y el aspecto psicológico de los ciudadanos, ya que no pueden desarrollar su vida de manera libre y tranquila en el lugar donde habitan y en donde las personas suelen encontrar el sentido de la existencia. Lo que genera el desplazamiento es una fuerte representación en las personas que logra que ellas naturalicen la violencia como práctica cultural dada. Así, expresa Jaimes (2014) sobre el desplazamiento:

también se define como una clase de movimiento poblacional compulsivo que genera en el interior de los países situaciones que repercuten en la seguridad de las personas, y que de manera exclusiva se convierten en un fenómeno con connotaciones demográficas, sociológicas y políticas que afectan gravemente tanto al grupo humano (desplazados) como a los Estados donde acontece, con la característica de que dichos desplazamientos son internos, en masa y por lo general se presentan en los países donde los recursos económicos son mínimos y no hay garantías para la supervivencia (p. 259).

De lo dicho hasta ahora se puede entender que el desplazamiento es generado primordialmente por el conflicto armado, pero este escrito viene mostrando cómo los riesgos de desastres ambientales y naturales y su inadecuada gestión pueden ocasionar también el fenómeno aquí estudiado; por ello es pertinente citar la definición presentada por la Asociación Internacional para el Estudio de la Migración Forzada que amplía el concepto de desplazamiento así: “término general que se refiere a los movimientos de refugiados y de personas internamente desplazadas (aquellos desplazados por conflictos), así como las personas por desastres naturales o ambientales, desastres químicos o nucleares o proyectos de desarrollo” (International Association for the Study of Forced Migration, 2012).

En este mismo sentido Jaimes (2014) retoma la definición del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), expresando que son desplazadas:

Las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o a huir de su lugar de residencia habitual, con el fin de evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de

violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal, internacionalmente reconocida (p. 261).

Frente al aumento de los eventos (naturales o causados por las personas) se ha desencadenado una postura a nivel internacional que habla de desplazados o refugiados medioambientales como “aquellas personas que se han visto obligadas a huir de sus hogares como consecuencia de los efectos de ‘desastres naturales o causados por el ser humano’ o para evitarlos” (Wood, 2015, p. 23). Esto indica que el concepto de desplazamiento forzado ya no hace referencia únicamente al asunto de los conflictos armados internos, pues aunque sigue representando una cifra importante los eventos que generan desastres van en aumento y empezarán a ser una cifra cada vez más relevante si se atiende al estado de deterioro continuo que sufre el medio ambiente y la inadecuada previsión de fenómenos que dejarán de ser la excepción para convertirse en la regla. Así, léase a Brende y Burkhalter (2015):

Las previsiones indican que los fenómenos atmosféricos extremos sin precedentes podrían convertirse en la norma y no en la excepción. En todo el mundo, la súbita aparición de desastres como terremotos, inundaciones, desprendimientos de tierra y tormentas tropicales desplazó alrededor de 165 millones de personas entre los años 2008 y 2013. Por eso es posible que estos peligros relacionados con el clima —tanto los súbitos como los de evolución lenta— en combinación con la urbanización acelerada, el crecimiento de la población y la pobreza y las vulnerabilidades sociales preexistentes hagan que los desplazamientos y la migración aumenten en el futuro, incluso a través de las fronteras internacionales (p. 4).

De lo anterior puede predicarse que el concepto de desplazado medioambiental es un concepto relativamente nuevo y que en el país su desarrollo es aún incipiente, pero desde lo internacional se ha ido abriendo la puerta al desarrollo doctrinal de esta figura. Un ejemplo es la revista *Migraciones forzadas*, ya que la totalidad de su número 49 de junio de 2015 está dedicado a “Desastres y desplazamiento en un clima cambiante” con la presencia de unos treinta y seis artículos sobre el tema. Dentro de estos escritos se encuentra la exposición sobre la Iniciativa Nansen<sup>7</sup> que surge en 2012 por los gobiernos de Suiza y Noruega, porque el Derecho Internacional no traía

7 La iniciativa recibe este nombre por el noruego Fridtjof Nansen (1861-1930), ya que este explorador y científico vio en sus expediciones la situación en la que se encontraban muchas personas que tenían que huir de sus hogares (no sólo por asuntos ambientales). Sus últimos años de vida los dedicó a su labor como primer Alto Comisionado para los refugiados a partir de 1921 (Kálin, 2012).

ninguna previsión frente a las personas que se veían obligadas a huir de sus hogares por desastres naturales y que por ello cruzaban las fronteras sin ninguna garantía, lo que los convertía en desplazados medioambientales (Kälin, 2015, p. 5).

Adicional a las experiencias internacionales en el tema de los refugiados y desplazados medioambientales, de los cuales en este escrito sólo se mencionan algunos ejemplos, también en Colombia, a pesar de tener un desarrollo incipiente, se han presentado algunas propuestas sobre la figura del desplazamiento ambiental forzado, incluso enfocadas a regiones específicas del país. Ejemplo de ello es la investigación de catorce académicos en la Universidad La Gran Colombia de Armenia, que definen este fenómeno así:

La investigación sobre el fenómeno del desplazamiento ambiental y, específicamente, aquel desplazamiento de personas o grupos humanos cuyos factores desencadenantes se asocian al cambio climático, constituye en Colombia una problemática que hasta ahora está empezando a ser tratada tanto en los espacios académicos como gubernamentales. Para precisar el campo problemático de que trata este fenómeno, diremos que se refiere al desplazamiento humano provocado por razones asociadas a eventos hidrometeorológicos, variabilidad climática, degradación ambiental, escasez o pérdida de recursos naturales, intervención estatal en zonas convertidas en territorios de riesgo (Kälin, 2008) o efectos antrópicos en el territorio, derivados del desarrollo de megaproyectos mineros o de infraestructura, todo lo cual, en un espectro amplio, tiene relación con el cambio climático (García, Aguirre y Álvarez, 2014, pp. 48-49).

En este sentido, y continuando con las afirmaciones iniciales de este escrito, es necesario afirmar de manera general que el desplazamiento forzado de la población también se encuentra intrínsecamente relacionado con la inadecuada gestión del riesgo de desastres, partiendo de dos premisas:

- 1) Generalmente, aquellos eventos que se conciben como riesgos, como es el caso colombiano visibilizado desde los eventos: inundación, avalancha y deslizamiento, no son producto solamente de la naturaleza o producto del cambio climático; por el contrario, tiene que ver con diversas condiciones de índole político, económico y social frente a la población vulnerable no sólo respecto de dichos eventos, sino desde sus condiciones de vida, esto

reflejado como lo plantea Piers (Piers, Terry, Davis y Wisner, 1996) en la distribución de ingresos y riquezas de dichas comunidades:

Muchos aspectos del medio ambiente social se reconocen fácilmente: la población vive en situaciones económicas adversas que la llevan a habitar partes del mundo que se ven afectadas por amenazas naturales, sean áreas de inundación de los ríos, laderas de volcanes o zonas sísmicas. Pero hay muchos otros factores políticos y económicos menos obvios que están tras el impacto de las amenazas.

Estos incluyen la forma como están distribuidos los activos y los ingresos entre diferentes grupos sociales y varias formas de discriminación que se presentan en la asignación de bienestar (que incluye el socorro) (p. 10).

- 2) En segundo lugar, y relacionado con la premisa anterior, cabe anotar que los territorios donde se encuentra dicha población vulnerable están íntimamente relacionados con los factores determinantes en términos de lo que se denomina conflicto armado interno, de allí que lo que se plantea es que efectivamente el desplazamiento forzado va de la mano de una ineficaz gestión del riesgo por parte del Estado, quien es el llamado no sólo a garantizar un medio ambiente sano, sino que debe propender en el desarrollo de esto por tender a la sostenibilidad en términos del hábitat y del ambiente. En consonancia con el texto, lo que puede aseverarse es que el desplazamiento entrelazado con la gestión de riesgos y desastres presente una relación directamente proporcional en la medida en que si esta gestión no se realiza desde parámetros reales que pasen por mirar más allá de una perspectiva geográfica se aumentarán las condiciones de vulnerabilidad de los grupos afectados históricamente por eventos naturales, ya que estos vivirán bajo el paradigma de decisión: “o se busca una fuente de sustento o se trata de sobrevivir al riesgo”.

Las causas de fondo reflejan la distribución del poder en la sociedad. La gente que es económicamente marginal (como los invasores urbanos) o que vive en ambientes

“marginales” (aislados, áridos o semiáridos, costaneros o ecosistemas forestales) tiende también a ser de importancia marginal para aquellos que tienen poder económico y político (Blakie y Brookfield 1987, pp. 21-23; Wisner, 1976b, 1978b, 1980). Esto crea dos fuentes de vulnerabilidad para esos grupos. En primer lugar, su acceso a medios de vida y recursos que son menos seguros y provechosos tiene posibilidades de generar mayores niveles de vulnerabilidad. En segundo lugar, tienen probabilidades de ser una baja prioridad para intervenciones del gobierno que traten de mitigar las amenazas (Piers, *et al.*, 1996, pp. 29-30).

Frente a lo anterior, se puede aducir que el desplazamiento forzado de población, también ocasionado por la inadecuada gestión del riesgo, lleva a la vulneración de los derechos constitucionales, como el derecho a una vivienda digna, la imposibilidad de ejercer derechos sociales y políticos, entre otros, además de afectar la dignidad humana, porque a través de dicho fenómeno se causa el desarraigo. En este sentido expresa Jaimes (2014):

Al iniciarse el desplazamiento la persona no encuentra una integración política, pues ha sido excluida, y la justificación de esta discriminación en la condición en que se encuentra (desplazado) le bloquea el acceso al espacio público y lo reduce a una condición atomista e individual que le niega el reconocimiento de sus derechos y no le permite el acceso a la acción colectiva (reunión, asociación, huelga (p. 260).

## Conclusiones

De acuerdo a lo planteado en el presente texto y a la luz de los gráficos presentados se afirma que en el país existen eventos que si bien no cobran relevancia a la luz de la opinión pública determinan la gran vulnerabilidad de las poblaciones frente a una no eficaz gestión del riesgo; muestra de ello son los datos arrojados por los eventos de carácter hidrometeorológico, de allí que en consonancia con posturas como las del Banco Mundial, dichos eventos a diferencia de sismo, erupción volcánica entre otros, se encuentran asociados a la intervención humana y las consecuencias que la misma genera en lo que puede denominarse deterioro ambiental.

La vulnerabilidad entendida como la falta de resiliencia de las comunidades ante eventos generadores de riesgos y desastres se encuentra íntimamente relacionada no sólo con la falta de previsión ante efectos socioambientales que pueden ser prevenidos y mitigados por el Estado si se tienen en cuenta, de manera real y aterrizada, las debilidades, oportunidades, amenazas y fortalezas para el desarrollo de una efectiva y armónica gestión del riesgo.

Los eventos como generadores de vulnerabilidad pasan por la transversal de la ineficacia del sistema y la falta de “memoria” de la institucionalidad que puede denotar una falta de gobernabilidad, en tanto como demuestran los gráficos, eventos como los movimientos en masa e inundación pueden verse a la luz de sus efectos en años previos a grandes tragedias, tal como sucedió en 2011 durante la “Ola invernal”, como la ruptura del “Canal del dique” en el departamento del Atlántico, que dan cuenta de la falta de coordinación, planeación y ejecución frente a la materia referida.

El fenómeno de desplazamiento forzado, definido y regulado por instituciones nacionales e internacionales, se ha entendido desde dos perspectivas, una más restringida en el sentido de comprender el desplazamiento como una consecuencia de los conflictos internos en cada país y una amplia, que es la que defiende este escrito, ya que entiende este fenómeno como un resultado que surge de múltiples causas, entre ellas también se pueden incluir las problemáticas ambientales, los desastres naturales y los proyectos de desarrollo.

Se ha convertido en un fenómeno tan común el desplazamiento por las daños ambientales que a nivel internacional se han desarrollado los conceptos de desplazado y refugiado medioambientales, estableciéndose que cada vez serán más los eventos que producen desastres por el actual deterioro ambiental, sumado a la ejecución acelerada de procesos de desarrollo urbano y la pobreza de un importante número de la población.

En Colombia la inadecuada gestión del riesgo, que no se ve reflejada en la ausencia de normas e instituciones, sino en la ineficacia de las mismas, asunto que puede considerarse más grave aún, puede desencadenar, y lo ha hecho, en la generación de desplazamiento forzado de población, sumándosele a otra cantidad de causas que han ocasionado que Colombia sea uno de los países con mayor cifra de este fenómeno, así lo establecen diferentes organismos, por ejemplo el International Displacement Monitoring Centre (IDMC) (2014) al informar que en lo que respecta al desplazamiento interno de población este país presenta “la más grave y prolongada

crisis humanitaria de América”, además de ocupar el segundo lugar en todo el mundo, después de Sudán.

Por todo lo anterior, no sólo es necesaria sino plausible la intervención de la CIDH al citar al Estado colombiano a la ya realizada Audiencia Pública del 153 Período de Sesiones en octubre de 2014 para verificar la situación de desplazamiento forzado en este país, por razones de conflicto armado interno, proyectos de desarrollo y gestión del riesgo de desastres, ya que el desplazamiento no se debe justificar en ningún motivo, ni siquiera legítimo, tal como lo expresa la Convención Americana de Derechos Humanos al establecer que “el desplazamiento incluye diferentes supuestos de hecho más allá del hecho de la violencia armada” (Sarmiento, 2015, p. VII).

## Bibliografía

Agudelo, O. (2009). “Inundaciones en Colombia: un desastre que no es natural”. *Un Periódico*. Recuperado de <http://www.unperiodico.unal.edu.co/en/dper/article/inundaciones-en-colombia-un-desastre-que-no-es-natural.html>

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2010). “Indicadores de riesgo de desastre y de gestión de riesgos: programa para América Latina y el Caribe”. Recuperado de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35160024>.

Banco Mundial (2012). “Resumen ejecutivo. Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia: un aporte para la construcción de políticas públicas”. Recuperado de [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2012/07/03/000020953\\_20120703135517/Rendered/INDEX/701030ESWOP1290ESTIONODELORIESGOweb.txt](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2012/07/03/000020953_20120703135517/Rendered/INDEX/701030ESWOP1290ESTIONODELORIESGOweb.txt).

Brende, B. y Burkhalter, D. (2015). “Prólogo”. *Migraciones forzadas* (49), pp. 4-6.

CEPAL (2006). “Gestión de riesgos en Colombia: Capítulo V”. Recuperado de <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/8/33658/colombiacapv.pdf>

Chardon, A. y González, J. (2002). “Amenaza, vulnerabilidad, riesgo, desastre, mitigación, prevención: primer acercamiento a conceptos, características y metodologías de análisis y evaluación”. Recuperado de <http://idea.unalmz.edu.co/documentos/Anne-Catherine%20fase%20I.pdf>.

Colombia Humanitaria (s.f.). *Estudio de caso. Colombia humanitaria*. Bogotá: Fondo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. Recuperado de [http://www.colombiahumanitaria.gov.co/FNC/Documents/2014/estudio\\_caso.pdf](http://www.colombiahumanitaria.gov.co/FNC/Documents/2014/estudio_caso.pdf)

Congreso de la República de Colombia (1997). “Ley N.º 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”. *Diario Oficial N.º 43.091*. Bogotá, Colombia: Congreso de la República.

Defensoría del Pueblo (2011). “Informe defensorial emergencia en Colombia por el fenómeno de la niña 2010-2011”. Recuperado de <https://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CBsQFjAAahUKEwjs9sew1q-vIAhWFsh4KHfdBBel&url=http%3A%2F%2Fwww.defensoria.gov.co%2Fattachment%2F36%-2FEmergencia%2520en%2520Colombia%2520por%2520el%2520fen%25C3%25B3meno%2520de%2520la%2520ni%25C3%25B1a.pdf&usg=AFQjCNF6eHdJv4HNefQaFcQ6pIC55fM-51g&sig2=2jAtX-mr7Ic9BNIGnm8gwg>.

Díaz (2007). “Metodología interdisciplinaria desde el estudio de la problemática ambiental del tramo urbano de la cuenca del río Consota: Hacia el fortalecimiento de la gestión ambiental local”. Tesis de grado para optar al título de Maestría en Medio Ambiente y Desarrollo. Facultad de Ingeniería y Arquitectura. Universidad Nacional de Colombia.

García, C. M., Aguirre, A. M. y Álvarez, J. R. (2014). “Desplazamiento ambiental: aportes conceptuales, metodológicos y normativos como base para su comprensión y reconocimiento en las agendas públicas”. En: J. G. Valencia (ed.). *Cambio climático y desplazamiento ambiental forzado: estudio de caso en la Ecoregión Eje Cafetero en Colombia* (pp. 48-101). Colombia, Armenia: Universidad La Gran Colombia.

Hernández, C. (2010). “Vulnerabilidad ante los desastres”. *Revista 04*. Recuperado de <http://www.cienciayjuego.com/jhome/index.php/sala-/113-vulnerabilidad-ante-los-desastres>.

International Association for the Study of Forced Migration (IASFM) (2012). *What is forced migration?* Inglaterra, Londres: International Association for the Study of Forced Migration. Recuperado de <http://www.forcedmigration.org/about/whatisfm/what-is-forced-migration>.

International Displacement Monitoring Centre (IDMC) (2014). *Global overview 2014. People internally displaced by conflict and violence*. Suiza, Ginebra: IDMC. Recuperado de <http://www.internal-displacement.org/assets/publications/2014/201405-global-overview-2014-en.pdf>.

Jaimes, J. P. (2014). “El desplazamiento forzado en Colombia”. *Anales de la cátedra Francisco Suárez*, (48), pp. 257-275.

Kälin, W. (2012). “De los Principios de Nansen a la Iniciativa Nansen”. *Migraciones forzadas* (41). Recuperado de <http://www.fmreview.org/es/prevencion/kaelin>.

——— (2015). “La Iniciativa Nansen: crear consenso sobre el desplazamiento en el contexto de los desastres”. *Migraciones forzadas* (49), pp. 5-7.

Lampis, A. (2010). “Pobreza y riesgo medio ambiental: un problema de vulnerabilidad y desarrollo”. Recuperado de [http://www.desenredando.org/public/varios/2010/2010-08-30\\_Lampis\\_2010\\_Pobreza\\_y\\_Riesgo\\_Medio\\_Ambiental\\_Un\\_Problema\\_de\\_Development.pdf](http://www.desenredando.org/public/varios/2010/2010-08-30_Lampis_2010_Pobreza_y_Riesgo_Medio_Ambiental_Un_Problema_de_Development.pdf).

Piers, B., Terry, C., Davis, I. y Wisner, B. (1996). *Vulnerabilidad. El entorno social, político y económico de los desastres*. Perú, Lima: Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres de América Latina.

Sarmiento, J. P. (2015). “Editorial. Desplazamiento interno por proyectos de desarrollo”. *Revista de Derecho, Universidad del Norte* (44), pp. VII-X.

Silva, J. (2015). “Tres de cada diez colombianos están expuestos a desastres”. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/estilo-de-vida/ciencia/colombianos-estan-expuestos-a-desastres/15812223>.

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. *Estructura del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres*. Bogotá: UNGRD. Recuperado de <http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/Estructura.aspx>

Wood, T. (2015). “El desarrollo de la protección provisional en África”. *Migraciones forzadas* (49), pp. 23-25.